



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**OFÍCIO 37/2021 - GAB/FASB - Extrajudicial**  
**Etiqueta PRR3ª-00026201/2021**

São Paulo, 20 de setembro de 2021.

**Senhora Diretora do Departamento de Apoio ao Conama**

Ref. Processo 02000.004685/2020-41 (Proposta de Resolução que Altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas).

Na qualidade de Conselheira do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama (Portaria nº 559 do MMA, DOU 25/9/2019), nos termos do artigo 3º, § 6º, do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 630/2019 do Ministério do Meio Ambiente, e, considerando a aprovação da proposta de alteração da Resolução Conama nº 382/2006 (Processo nº 02000.004685/2020-41), que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, pela Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial na 1ª Reunião Extraordinária, realizada no dia 9, apresenta-se, tempestivamente, **ARRAZOADO JURÍDICO**, nos termos do artigo 11, §9º, do já mencionado regimento, requerendo-se, desde já, sua juntada aos autos do processo em epígrafe, com a devida publicidade no sítio eletrônico, bem como a ciência aos Conselheiros, que compõem o plenário do Conama.

Senhora  
**JAZETTE RENATA GOUVEIA WECKEVERTH**  
Diretora do Departamento de Apoio ao Conama  
Edifício Sede do Ministério do Meio Ambiente, Esplanada dos Ministérios  
Bloco B, 9º andar, sala 945  
CEP: 70068-901  
Brasília/DF  
conama@mma.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

## 1. Histórico

A Resolução Conama nº 382/2006 (complementada pela Resolução nº 436/2011) é a norma que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Os limites são dispostos na resolução de acordo com a respectiva tipologia da fonte, cada qual tratada em um anexo da norma.

No Anexo V da resolução, são definidos os "limites de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica". Porém, de acordo com a redação do item 1 desse anexo, os referidos limites só se aplicam a turbinas com potência elétrica acima de 100 MW (quando for um conjunto de turbinas no mesmo empreendimento, esse limite vale para o somatório das turbinas).

A geração da energia elétrica utilizada nas plataformas *offshore* de petróleo se dá justamente por meio de turbinas movidas pela combustão de gás natural. Nos poços localizados na região do pré-sal, é comum que haja petróleo associado com gás natural. Assim, a geração de energia elétrica nesses casos se dá com o gás produzido nas próprias plataformas (gás dito "sem especificação").

Como a geração de energia em plataformas *offshore* não se equipara à capacidade das turbinas em centrais termelétricas a gás – e também por particularidades tecnológicas e geográficas de cada caso (no primeiro, a fonte está além do mar territorial, a mais de 22 km da costa, e, noutro, está em terra, em geral mais próxima das comunidades potencialmente afetadas) –, houve por bem o Conama estipular um critério para separar o tratamento conferido às diferentes situações.

Na época da formulação da Resolução nº 382/2006, a demanda por energia elétrica das plataformas não ultrapassava a faixa dos 100 MW. Sendo assim, esse



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

foi o critério objetivo adotado para a aplicação da norma, isto é, o piso a partir do qual os limites de emissões de poluentes deveriam ser exigidos.

Com a descoberta, exploração e produção efetiva de óleo e gás na região do pré-sal, as novas plataformas instaladas passaram a demandar quantidades cada vez maiores de energia, o que se explica por várias circunstâncias que distinguem o modelo de operação naquela área.

Para não se submeterem aos limites de emissões previstos no Anexo V da Resolução nº 382/2006, os novos empreendimentos têm, desde então, lançado mão do uso de turbocompressores para suprir a demanda acima dos 100 MW. Essa tecnologia também envolve a combustão de gás natural, mas a energia daí derivada é utilizada para a ativação mecânica de outros dispositivos.

Nesse contexto, a Confederação Nacional da Indústria - CNI, apresentou a proposta ora discutida, instruída com justificativa técnica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP, buscando retirar a aplicabilidade dos limites de emissões constantes do Anexo V da Resolução nº 382/06, quando se referirem a turbinas de geração de energia elétrica, a partir de gás natural, em plataformas de petróleo localizadas além do mar territorial brasileiro.

Segundo a proponente, a alternativa de geração de eletricidade combinada com turbocompressores limita a capacidade de produção da planta em relação ao que se teria no modelo *all electric* (menor produtividade). Daí resultaria que a relação de emissões totais por barril produzido seria maior no modelo vigente do que no cenário totalmente eletrificado. Conforme afirma em seu estudo:

Cabe ressaltar que o atendimento à demanda de energia exclusivamente pela geração de eletricidade por turbinas a gás e a consequente eletrificação da planta de processo, provoca o mesmo consumo de combustível do projeto alternativo. Sendo assim, as duas opções são muito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

parecidas em termos de custo de investimento, emissões de NOx (e dos demais poluentes regulados) e CO2. No entanto, **a possibilidade de usar apenas turbinas a gás e a eletrificação total da planta tem potencial de aumentar a produção das plataformas com consequente redução na intensidade de emissões**. Ou seja, as relações CO2/barril de petróleo e NO2/barril de petróleo, ficam menores com a planta totalmente eletrificada.

O documento do IBP, bem como o parecer que o abona, da lavra do professor aposentado do Instituto de Física da USP, Doutor Paulo Artaxo, concluem, ainda, que o impacto das emissões de poluentes atmosféricos (no caso, NOx) seria desprezível sobre a qualidade do ar das localidades próximas à costa, uma vez que as plataformas estariam muito distantes do continente.

Na 136ª Reunião Ordinária da plenária do CONAMA, ocorrida em 10/8/2021, foi aprovado o regime de urgência para a proposta, cujo requerimento foi subscrito pelos conselheiros representantes da Confederação Nacional do Comércio, em conjunto com os Ministérios de Minas e Energia e da Infraestrutura e com os estados de São Paulo, Paraná e Pernambuco.

Ato contínuo, o processo foi instruído com pareceres do Ministério do Meio Ambiente (Nº 373/2021-MMA, elaborado pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Departamento de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas – DQAA), do IBAMA (nº 1/2021-CGMAC/DILIC, elaborado pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros) e da Consultoria Jurídica da AGU junto ao Ministério do Meio Ambiente (n. 00275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU), bem como com ofício da Representante do Ministério Público Federal no Conama.

Em seguida, a proposta, foi aprovada na 1ª Reunião Extraordinária da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, realizada no dia 09/09/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Após esse breve relato, apresenta-se, a seguir, fundamentos de inconstitucionalidade, ilegalidade e violação de tratados internacionais que maculam o processo e o teor da alteração proposta.

## 2. Legalidade abstrata das resoluções do CONAMA

As resoluções do CONAMA fazem parte de um sistema jurídico de proteção ambiental integrado pela Constituição, leis, tratados internacionais e outras normas, devendo guardar estrita obediência e harmonia com esses diplomas, que funcionam como verdadeiras bitolas à atuação normativa desse Conselho.

O Poder Normativo que legitima o CONAMA a editar tais resoluções decorre do artigo 8º, incisos I, VI e VII, da Lei nº 6.938/81, cuja legalidade, em abstrato, já foi reconhecida pelo Poder Judiciário, sem olvidar, por óbvio, nos casos concretos, da possibilidade de controle de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade, aos quais se submetem todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Assim como nos casos das demais normas do ordenamento, esse controle também se inicia no **plano procedimental**, com a submissão do seu rito de elaboração ao **devido processo legal** e aos princípios que o norteiam.

Frise-se que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADPF's 747, 748 e 749, reconheceu sua competência no controle de constitucionalidade e convencionalidade das resoluções do CONAMA, referendando inclusive, a liminar concedida, para suspender, até o julgamento do mérito destas ações, os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**3. Das violações ao devido processo legal**

**3.1. Da incompatibilidade com o regime de urgência**

**3.1.1. Das diferenças entre o procedimento regimental ordinário e o "excepcional" regime de urgência**

Conforme o regramento do atual regimento interno do Conama, o procedimento ordinário pelo qual as propostas de resoluções devem necessariamente passar, compreende, em linhas gerais, três fases distintas e consecutivas de discussão e deliberação. Tais fases são as seguintes: 1) juízo de admissibilidade, pelo CIPAM; 2) cognição dos aspectos técnicos, pela(s) câmara(s) técnica(s) competente(s) para analisar a matéria; e 3) apreciação e deliberação final pelo Plenário.

Como sói ser num órgão colegiado cuja principal atribuição é justamente elaborar atos normativos constitutivos de políticas públicas de proteção ambiental, e dotados, na prática, de força de lei, com validade e aplicação no território nacional, em todas essas instâncias impõe-se, como regra, a cognição mais ampla, aprofundada, dialógica e, enfim, exauriente possível da matéria.

Portanto, longe de se resumir à pura e simples sequência de deliberações – que constitui apenas o método decisório e ato final de formação colegiada do juízo em cada uma dessas instâncias –, tal procedimento só pode ser adequadamente cumprido em condições razoáveis de tempo, de simetria de informação, e com garantia ao contraditório qualificado, fatores esses que proporcionam decisões mais esclarecidas, equilibradas, e, por conseguinte, mais consentâneas à competência atribuída ao Conama pela Lei nº 6.938/1981, a qual será aprofundada mais adiante.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Tudo isso, contudo, fica prejudicado – para não dizer que inexistente em absoluto – no regime de tramitação dito de "urgência", previsto no artigo 19 do novo Regimento Interno do Conama (Portaria MMA nº 630/2019, editada pelo então Ministro Ricardo Salles).

Na ordem natural das coisas, a exceção confirma a regra, e se àquele primeiro procedimento chamamos "ordinário", o regime de urgência mereceria o predicado de "extraordinário".

Todavia, no Conama que emergiu da reforma do Decreto nº 9.806/2019 e do novo regimento interno, temos assistido a uma absurda inversão da lógica, onde o rito ordinário se tornou excepcional (nada ainda foi aprovado em plenário conforme esse regime), enquanto a regra tem sido a aprovação de resoluções pelas várias vias extraordinárias previstas no esdrúxulo cardápio do artigo 19 do regimento: desde o regime de urgência "comum" dos parágrafos 1º e 2º, até o teratológico rito sumário-sumaríssimo dos parágrafos 3º e 4º, que permitem a apresentação, discussão e deliberação de uma proposta, a toque de caixa, em uma única sessão do plenário, sem qualquer passagem por CIPAM ou câmara técnica.

Constata-se o uso abusivo do regime urgente e a existência de um rito ordinário, com cognição plena e exauriente, apenas simbólico, cuja função é tão somente conferir a aparência de normalidade ao procedimento que, numa escancarada inversão de valores, trata a exceção como regra.

Nem sempre a pressa é sinônimo de benefício na tomada de decisões, em especial àquelas que dizem respeito aos direitos fundamentais.

O açodamento do processo deve ser tido como ainda mais inaceitável quando o que se busca, na verdade, é a extinção de uma norma vigente desenhada para conferir tutela ao meio ambiente, uma vez que a revogação ou derrogação da Resolução Conama nº 382/2006 trará, a princípio, uma desproteção normativa, posto que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

não se propõe – como seria minimamente mais razoável, no caso – sua substituição por uma nova regulamentação protetiva mais adequada a nova realidade tecnológica do setor de produção de petróleo.

**3.1.2. Da assimetria entre o tempo disposto para a elaboração da proposta e o imposto para sua análise e deliberação**

A existência da proposta que pretende alterar a Resolução nº 382/2006 (resolução esta que, diga-se de passagem, para ser aprovada, tramitou em regime ordinário, por quatro anos, em todas as instâncias do Conama) veio pela primeira vez ao conhecimento da totalidade dos conselheiros do Conama só muito recentemente, precisamente em 10 de agosto de 2021, quando da realização da 136ª Reunião Ordinária do conselho.

Nessa ocasião, foi apresentado à mesa um requerimento de urgência – assinado pelos conselheiros representantes da Confederação Nacional do Comércio, em conjunto com os ministérios de Minas e Energia e da Infraestrutura e com os estados de São Paulo, Paraná e Pernambuco – e que continha, como justificativa formal para o pedido, o pretexto da proximidade da realização da COP-26, e o suposto benefício que haveria à imagem do País no que tange aos compromissos do Brasil de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa (GEE's).

O requerimento foi aprovado por unanimidade dos membros do plenário, ainda que nenhum documento tenha sido de fato apresentado a eles para esclarecer ao Conselho no que consistia efetivamente tal proposta cuja urgência procedimental ali se reclamava.

Foi então que, em 26 de agosto de 2021, em cumprimento ao § 2º do artigo 19 do novo RI-Conama – segundo o qual "[a] matéria em regime de urgência deverá





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

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, a critério do presidente, em reunião extraordinária" – convocou-se, às pressas, para o dia 09 de setembro, uma reunião extraordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão Territorial (CTQAGT).

A reunião foi convocada, como se vê, às pressas: afinal, objetivava apenas a deliberação *pro forma* pelo órgão fracionário, de modo que a matéria pudesse seguir, em tempo hábil, para a apreciação do plenário, já no dia 1º de dezembro de 2021, data fixada para a sua próxima reunião ordinária (ou, quiçá, até antes disso, em reunião extraordinária convocada pelo presidente do Conama, conforme hipótese que prevê o referido dispositivo do regimento.

Registre-se, ainda, que, até então, a câmara técnica convocada para deliberar a questão não tinha sequer todos os seus membros titulares e suplentes nomeados, tendo em vista a entrada recente das novas entidades/órgãos que passaram a ter assento no Conama.

De todo modo, o que importa ressaltar, neste ponto, é que, até o dia 26 de agosto de 2021 (data da convocação da reunião da CTQAGT), não tinha sido apresentada aos membros do Conama (seja ao plenário, seja à câmara técnica) qualquer documentação relativa a tal pleito de alteração da Resolução nº 382/2006: nem o teor da pretendida alteração da norma em si, e nem as justificativas e estudos que pretendiam embasá-la. Isso porque foi só na data da convocatória – isto é catorze dias antes da reunião propriamente dita – que tais documentos foram disponibilizados no site do Conama.

Isso quer dizer que, aos integrantes da CTQAGT – praticamente todos novos ali – foram dadas apenas duas semanas para que não só lessem e compreendessem mais de uma centena de páginas do material com denso conteúdo técnico, que lhes foi de uma vez ali disponibilizada, como também para que, supõe-se, pudessem formular seus questionamentos, de modo que, em consulta com eventuais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

especialistas capazes de assessorá-los na matéria, produzissem aportes relevantes para serem apresentados à câmara técnica, de acordo com o amplo contraditório que se espera de um debate desta natureza.

Cabe ressaltar que a carta da CNI, que remeteu à secretaria-executiva do CONAMA a proposta de revisão da Resolução nº 382/2006 (junto com os estudos que lhe serviram de justificativa), data de 12 de agosto de 2020. Assim, no momento em que veio ao conhecimento do colegiado, a proposta (endereçada ao Conama) já tramitava "ocultamente" há praticamente um ano, por meio de tratativas diretas entre a proponente/interessada (CNI/IBP) e o Ministério do Meio Ambiente.

Ou seja, para se contraporem àquilo que a proponente formulou ao longo de meses (talvez anos) – ao custo de substanciosos recursos para remunerar estudos, modelagens e pareceres técnicos de "terceira parte" encomendados para abonar suas conclusões – foi conferido às neófitas ONG's ambientalistas sorteadas para compor ao CONAMA um prazo de apenas 14 dias para preparar sua atuação.

Essa situação, verificada concretamente no atual caso, representa clara ofensa aos princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput, da Constituição Federal) e da participação popular direta nas instâncias de tutela ambiental (art. 1º, parágrafo único c./c. art. 225, caput), os quais serão abordados em separado, mais adiante.

### **3.1.3. Do *periculum in mora* nas demandas ambientais**

O elemento do *periculum in mora*, que se pressupõe estar presente numa tramitação em regime de urgência, deve ser analisado, no CONAMA, pelo prisma da maior protetividade ambiental que a medida poderá proporcionar, se aprovada com a maior brevidade possível, e não por motivação de natureza estranha a esse critério, como são, por exemplo, as razões de cunho econômico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Não obstante, a regulamentação que agora se quer tornar inaplicável para as plataformas de petróleo foi originalmente elaborada para trazer uma maior proteção ao meio ambiente, sendo que a urgência da atual proposta vem justamente no sentido de abolir essa protetividade.

De todo modo, as alegações de maior benefício ao meio ambiente, tantas vezes afirmadas pelo IBP, só poderão ser confirmadas se e quando houver uma análise crítica produzida de forma isenta, quer dos argumentos, quer dos estudos por ela apresentados. Argumentos, diga-se de passagem, que até aqui, pela brevidade imposta pelo rito de urgência, foram perfunctoriamente analisados apenas sumariamente e fundados em estudo e parecer contratado pela própria proponente.

Acrescente-se, ainda, que a razão apresentada pela proponente nas justificativas da sua proposta ao Conama nunca foi a proximidade da COP-26 ou propriamente a disposição para reduzir as emissões de gases de poluentes e efeito estufa, mas sim a maior atratividade econômico-financeira que a alteração regulatória pretendida proporcionaria para as operações na região do pré-sal, principalmente das novas unidades de produção, em fase de licitação e projeto. É isso que de fato se lê no documento apresentado pelo IBP:

15. O leilão do Excedente da Cessão Onerosa foi um importante marco no ano de 2019, a partir do qual os operadores têm buscado o desenvolvimento de novas unidades de produção. Algumas das unidades já tiveram sua engenharia desenvolvida e estão em fase de BID (licitação), não possuindo mais a possibilidade de incorporar os ganhos ambientais e econômicos que poderiam ser promovidos com a aprovação do pleito ora proposto.

16. **Novas unidades de grande capacidade estão em fase de engenharia e podem capturar ganhos promovidos pelo texto ajustado da resolução, caso venha a ocorrer ainda no ano de 2020.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**17. O modelo energético de uma plataforma pode ser conceitualmente o que define sua capacidade e, por conseguinte, a viabilidade econômica de um campo. O ajuste pleiteado para a resolução contribui para viabilizar unidades de maior capacidade, e por consequência, tornar mais atrativos campos menos robustos a variações de *brent*, dólar e outras variáveis.** Neste sentido, vale ressaltar que a depender das condições do campo, o uso de plataformas de maior capacidade em lugar de mais plataformas de menor capacidade pode resultar em menor emissão de NOx no cômputo global do campo.

Nesse sentido, tanto à luz do descabimento de razões estranhas à proteção do meio ambiente, quanto à preocupante possibilidade de retrocesso ambiental, verifica-se que, na verdade, **a tramitação urgente será causa** (e não inibição/prevenção, como deve ser) **de grave lesão ao meio ambiente**, pela complexidade de retorno da norma e da área afetada ao *status quo ante*.

**3.2. Da violação ao princípio do contraditório e da insuficiência probatória da proposta e dos laudos produzidos apenas por uma das partes interessadas**

Como forma de tornar o processo justo, nos moldes de um Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, assegurou a todos, em processo judicial ou administrativo, o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, conferindo-lhes os meios e recursos a ela inerentes.

Do mesmo modo, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu artigo 2º a observância, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, ampla defesa e contraditório, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

forma que os processos administrativos devem observar as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.

A aplicação do princípio do contraditório nos processos administrativos e nos procedimentos de elaboração de atos normativos que pressuponham a participação de vários segmentos na defesa de seus interesses, seja na criação, na abrogação ou na derrogação, tem especial relevância, pois, é por meio da prova e da contraprova, do debate e das discussões, da confrontação de estudos científicos, da escuta de *experts* e da própria comunidade é que se poderá chegar à veracidade, à pertinência e à melhor solução que atenda ao interesse geral.

Só desta forma é que os segmentos díspares que contendem no tabuleiro do CONAMA poderão fazer valer as suas razões, ou ao menos, que elas sejam ali bem discutidas.

A formação ou revogação, total ou parcial, da resolução só pode se dar mediante um processo de análise mais exauriente possível, consubstanciado no quanto se demonstrou e comprovou nas etapas cognitivas. Como antes dito, um ou vários segmentos apresentam e defendem uma tese, que pode ser contestada por um ou mais segmentos (antítese). Para que tal processo de cognição seja equilibrado e eficaz há de incidir o princípio do contraditório, pois não deixa de ser um processo administrativo *lato sensu* o procedimento percorrido no Conama para elaborar ou modificar uma resolução.

A respeito, Nelson Nery Junior leciona que “[...] no âmbito da Administração Pública, processo é, em sentido amplo, série ordenada de atividades da Administração que prepara a edição do ato administrativo”<sup>1</sup>. Neste contexto, reforça-se ainda mais a assertiva de que, para assegurar um contraditório legítimo, compatível com aquele ditado pela Constituição Federal (artigo 5º, LV), na sua máxima concretude, é necessário dotar os segmentos que se contrapõem das mesmas condições de defesa das suas teses, com paridade de armas, o que, como já ficou demonstrado nesse processo de revisão da Resolução Conama nº 382/2006, não ocorreu.

<sup>1</sup> *Princípios do processo na Constituição Federal*. 13.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 254.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

A adoção do rito sumário impediu, ao menos ao segmento ambiental e ao MPF, a possibilidade de sequer ouvir *experts* isentos ou de produzir críticas e estudos questionadores da pretensão das proponentes.

Portanto, de rigor o reconhecimento da infringência do princípio constitucional do contraditório, uma vez que "[p]or contraditório deve entender-se, de um lado, a necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, e, de outro, a possibilidade das partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis [...] a fim de que os litigantes possam exteriorizar suas manifestações. Os contendores têm direito de deduzir suas pretensões e defesas, de realizar as provas que requererem para demonstrar a existência de seu direito, em suma, direito de serem ouvidos paritariamente no processo em todos os seus termos."<sup>2</sup>

Há necessidade de se ter, nesta questão tão importante quanto complexa, uma robusta análise das circunstâncias fáticas, técnicas e teóricas que a cercam. Um exame criterioso e o mais exauriente possível, efetuado por peritos, técnicos e especialistas das mais variadas áreas envolvidas na matéria, e que operem de forma comprovadamente isenta sobre a pretensão das petroleiras.

De se ver que, o que até aqui ocorreu no Conama foi justamente o contrário.

Com efeito, o rito célere e apressado não permitiu sequer que se pudesse ter uma melhor compreensão da matéria, quanto menos um debate técnico, ou ainda a oitiva de profissionais, ou então a formação de um grupo de trabalho no âmbito da CT que pudesse melhor esclarecer os componentes da câmara.

Isso possibilitou, repita-se, que uma proposta tão complexa como esta tenha sido apresentada, debatida e deliberada pela Câmara Técnica de Qualidade

---

2 Op. cit., p. 250



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Ambiental (CTQAGT) no prazo extremamente exíguo de uma única sessão, em um único dia, em reunião extraordinária convocada às pressas e com o único objetivo de deliberar terminativamente sobre a matéria, de modo que pudesse ser levada logo ao plenário.

Aceitou-se, ao fim e ao cabo, como verdadeiras e incontestes as informações produzidas, a caráter, pela própria interessada. Não foi colocada sob escrutínio qualificado sequer a parcialidade das alegações e dos documentos que a sustentam. Houve, sim, um processo de análise da pretensão tão débil quanto aderista.

Como já dito, tal situação pode ser em grande parte atribuída à malfadada via do regime de urgência, estipulada pelo novo Regimento Interno do Conama, e fruto, sem sombra de dúvidas, dos anseios totalitaristas de enfraquecimento da democracia participativa (parágrafo único do art. 1º da CF). Esse desvirtuado propósito se reflete, sobretudo, no Decreto 9.816/2019, que a pretexto de modernizar o Conselho, tentou construir um estado ambiental autoritário, oposto ao estado de direito ambiental, assim explicado na lúcida lição de José Rubens Morato Leite:

Com efeito, o texto constitucional assevera uma unidade de cooperação, da mesma forma inovadora, que pede um comportamento social ativo do cidadão em face da coletividade e da necessidade de proteção do patrimônio ambiental. Com isso, exige ou pressiona o Estado na elaboração de normas contemporâneas, voltadas a concretizar essa cooperação nas decisões da esfera ambiental. Portanto, essa norma constitucional, em seu conteúdo, obriga ao exercício de uma cidadania participativa e com responsabilidade social ambiental. Tal responsabilidade é uma obrigação com as gerações presentes e futuras, incluindo, obviamente, o uso racional dos bens e a solidariedade.

Ao abordar a questão da necessidade de cooperação, ou seja, função de todos e não apenas do Poder Público, Canotilho alerta que 'a unilateral estatização/publicização do bem ambiente conduziria a um Estado de ambiente dissociado da sociedade. O Estado do ambiente seria um Estado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

autoritário, utilizador de instrumentos coativos, como leis, regulamentos, preceitos administrativos, ordens de polícia, penalizações’.

Com efeito, fica claro que o bem ambiental não pode ser rotulado como bem público, devendo, sim, ao contrário, ser considerado um bem de interesse público, cuja administração e gestão e cujo uso devem ser compartilhados e solidários com toda a comunidade, inspirados em um perfil de democracia ambiental. Nota-se que, no Estado democrático ambiental, o bem ambiental deve pertencer à coletividade, impedindo-se o uso irracional e autoritário do patrimônio ambiental pelo Poder Público de pelo particular.”<sup>3</sup>

Ainda que não se questione a lisura dos pareceristas contratados pela proponente, bem como eventual existência de uma ciência "sob medida", a qual estaria vinculada aos interesses da contratante, certo é que a manifestação de cientistas independentes, ou trabalhos técnicos científicos patrocinados por agentes imparciais, enriquece o debate, apresentando questões até então não consideradas, e aclarando e avaliando a pertinência das informações trazidas, bem como a segurança das mudanças pleiteadas pelas petrolíferas.

Nesse sentido:

Como assinala Ferreira (2010), a ciência ainda desempenha papel fundamental na sociedade de risco, haja vista a necessidade de conhecimento especializado para a compreensão das novas ameaças. O problema reside no fato de que a ciência se encontra vinculada a valores materialistas e, muitas vezes, não é produzida de forma isenta e imparcial: trata-se do exercício simbólico da ciência, ou seja, uma ciência "sob medida", concedida para atender a finalidades específicas preconcebidas

<sup>3</sup> LEITE, José Rubens Morato. “Sociedade de risco e Estado”. In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 184-185.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

ou para dissimular a periculosidade do risco (desintoxicação simbólica, tratamento cosmético do risco)<sup>4</sup>.

A guisa de exemplo, deverá ser esclarecida a razão pela qual se busca a não aplicabilidade dos limites para as plataformas localizadas já a partir do mar territorial, o qual, nos termos do artigo 1º, da Lei Nº 8.617/1993, "compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura [**que equivale a, aproximadamente, 22 km**], medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil".

Isso porque, de acordo com os estudos oferecidos, as plataformas supostamente atingidas pela normativa **estão localizadas a distâncias superiores a 150 km do continente**, sendo que uma delas, utilizada como modelo de análise, situava-se a 290 km da costa.

Ora, se as plataformas se localizam em distâncias superiores a 150km, não se justifica que a norma deixe de ser aplicada a partir da distância de 22km da costa continental.

**Além dessa patente contradição, não há como garantir que as conclusões a que chegou o estudo do IBP, que toma por base plataformas distantes a mais de 150 km da costa, sejam igualmente válidas para todas as hipóteses de plataformas instaladas além do mar territorial, pois isso pode se dar, caso aprovada a proposta, já a partir dos 22km de distância do continente.**

Da mesma forma, se, ao que indica o estudo da IBP, a demanda por maior geração de energia elétrica (leia-se, acima dos 100 MWe estabelecidos no anexo V da Resolução nº 382/06) passou a se fazer necessária sobretudo nas plataformas a serem operadas na região do pré-sal (localizadas, em regra, mais distante da costa), não há razão

4 MARTINS, Giorgia Sena. *Elementos da teoria estruturante do direito: Norma Ambiental, Complexidade e Concretização*. Editora Almedina, 2018. p. 55.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

para se abolir, indistintamente, os limites de emissões aplicáveis a toda e qualquer plataforma *offshore* de petróleo.

Em outra contradição, constata-se que os estudos usaram como referência apenas os padrões de qualidade do ar intermediários iniciais (PI-1), estabelecidos pela resolução Conama 491/2018, padrões esses cuja vigência, como a própria proponente reconhece, é temporária, e tendem a evoluir para os padrões finais, mais protetivos, e convergentes com os valores recomendados pela OMS.

Considerando, por outro lado, o caráter permanente da alteração normativa proposta – objetivando a não aplicabilidade dos limites de emissões do Anexo V da Resolução 382/2006 –, conclui-se que **o estudo deveria ter tomado como métrica de ultrapassagens de concentração de poluentes os padrões de qualidade do ar finais estabelecidos pelo Conama**, estes, sim, vigentes de modo definitivo.

Outrossim, o estudo não apenas deixa de considerar os possíveis **impactos cumulativos** que adviriam de várias plataformas operando simultaneamente com esse padrão projetado de emissões numa dada bacia de petróleo, como também ignora as óbvias sinergias com outros fatores de poluição atmosférica a que naturalmente estão sujeitas as regiões habitadas no continente.

Por sua vez, para além dos gases regulamentados como “poluentes atmosféricos”, verifica-se que os estudos pouco aprofundam a questão sobre o impacto global que a mudança poderá gerar na emissão de gases de efeito estufa.

Assim, como demonstrado, **restam dúvidas se a alteração normativa de fato representa, numa perspectiva global, um efeito ambientalmente positivo**, uma vez que, ao fim e ao cabo, não se pode negar que beneficia a operação de plataformas *offshore*, e, conseqüentemente, a produção de combustíveis fósseis.

**Somente com a cognição mais exauriente, repise-se, com a submissão da proposta e dos estudos que a subsidiam ao devido contraditório**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**técnico e com o necessário esclarecimento das informações trazidas, será possível verificar se a proposta traz mesmo os benefícios afirmados pela proponente.**

Só assim se poderá dizer que o Conama, na revisão normativa, obrou em favor da proteção ambiental. Impõe-se tal medida como demonstração inequívoca de que o Conama – e, por extensão, os conselheiros favoráveis a não aplicabilidade dos limites vigentes para as plataformas de petróleo – não estariam deliberando em contrariedade aos princípios e regras constitucionais ou à Lei, de modo a abolir pura e simplesmente as exigências de controle de emissões existentes sobre tal atividade, mas sim atentos à proteção dos direitos fundamentais correlatos ao meio ambiente sadio, e eximindo-se, portanto, de responsabilização nas searas civil penal e administrativa.

Ademais, se, ao cabo de todo esse procedimento, forem realmente comprovados os benefícios ambientais da não aplicabilidade dos limites de emissões vigentes para as plataformas de petróleo, que sejam, então, elaborados e propostos, para constarem em dispositivo normativo próprio, novos limites de emissões específicos para aquela categoria de plataformas de petróleo que, pela sua maior distância da costa e pela sua superior demanda de geração de eletricidade, justifica a pretendida revisão dos limites previstos no Anexo V da Resolução 382/2006.

### **3.3. Da violação à paridade de tratamento**

Na mesma esteira, à luz dos supramencionados artigos 5º, inciso LV, CF, e 2º, da Lei nº 9.784/99, todo processo administrativo deve assegurar a paridade de armas aos administrados.

Cabe aqui, em analogia ao direito processual, e de forma a demonstrar a necessidade de paridade entre os segmentos que defendem no CONAMA interesses antagônicos (na maioria das vezes, econômico em contraposição ao ambiental),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

trazer a doutrina de Araújo Cintra, Ada Grinover e Cândido Dinamarco, quando afirmam o que vem a ser o princípio do contraditório, que obriga a escuta de todas as partes para a busca da solução :

O juiz, por força de seu dever de imparcialidade, coloca-se entre as partes, mas equidistante delas: ouvindo uma, não pode deixar de ouvir a outra, somente assim se dará a ambas a possibilidade de expor suas razões, de apresentar suas provas, de influir sobre o convencimento do juiz. Somente pela soma da parcialidade das partes (uma representando a tese e a outra a antítese) o juiz pode corporificar a síntese em um processo dialético.<sup>5</sup>

Aplicando-se a lição aos procedimentos usados na formação das resoluções do CONAMA – até mesmo quando objetivam sua revogação ou derrogação, como parece ser o caso em questão –, impõe-se que seja dado espaço e oportunidades iguais para que os segmentos que compõem o colegiado possam bem defender suas posições, quanto mais pela enorme probabilidade de que sempre haja ali o potencial de opiniões divergentes e visões antagônicas sobre as questões debatidas.

Some-se que o artigo 7º do Código de Processo Civil assegura às partes, quanto aos meios de defesa, ônus e deveres, **paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, de forma a promover o equilíbrio entre as partes** e a observância aos princípios e garantias fundamentais do processo.

Saliente-se que a carga axiológica deste artigo transcende a seara judicial, incorporando-se ao princípio constitucional do devido processo legal e aplicando-se a todos os procedimentos que tutelem direitos fundamentais, sejam eles públicos ou privados, judiciais ou administrativos.

<sup>5</sup> Teoria Geral do Processo. 10.ed. São Paulo: Malheiros, p. 55.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Não obstante, no presente caso, o tempo de desenvolvimento da proposta realizada não foi o mesmo disponível para os demais atores interessados em exercer o contraditório, o que conferiu excessiva vantagem à proponente, uma vez que o regime de urgência fora aprovado apenas após a realização dos estudos por ela contratados.

Dessa forma, o regime de urgência, na prática, não se aplicou a quem formulou a proposta e aos estudos que a acompanharam, mas tão somente aos demais atores interessados em impugná-la.

Destaque-se que o princípio da paridade das armas está intimamente ligado ao da isonomia, com bem reconheceu o STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. PRERROGATIVA DE INTIMAÇÃO PESSOAL DOS OCUPANTES DE CARGO DE PROCURADOR FEDERAL (ART. 17 DA LEI Nº 10.910/2004). INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA PARIDADE DE ARMAS. CONTRADITÓRIO (ART. 5º, LV, DA CRFB). ACESSO À JUSTIÇA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB). SIMPLICIDADE DO PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO (ART. 98, I, DA CRFB). ART. 9º DA LEI Nº 10.259/01. AGRAVO CONHECIDO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. **1. A isonomia é um elemento ínsito ao princípio constitucional do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB), do qual se extrai a necessidade de assegurar que as partes gozem das mesmas oportunidades e faculdades processuais, atuando sempre com paridade de armas, a fim de garantir que o resultado final jurisdicional espelhe a justiça do processo em que prolatado.** Doutrina (FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. 4. ed. – São Paulo: RT, 2005. p. 66; DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. São Paulo: RT, 1986. p. 92; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. O princípio da igualdade processual. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Paulo, São Paulo, v. 19; MOREIRA, José Carlos Barbosa. A garantia do contraditório na atividade de instrução. RePro 35/231). 2. As exceções ao princípio da paridade de armas apenas têm lugar quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes, e devem ser interpretadas de modo restritivo, conforme a parêmia *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*. 3. O rito dos Juizados Especiais é talhado para ampliar o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB) mediante redução das formalidades e aceleração da marcha processual, não sendo outra a exegese do art. 98, I, da Carta Magna, que determina sejam adotados nos aludidos Juizados “os procedimentos oral e sumariíssimo”, devendo, portanto, ser apreciadas cum grano salis as interpretações que pugnem pela aplicação “subsidiária” de normas alheias ao microsistema dos Juizados Especiais que importem delongas ou incremento de solenidades. 4. O espírito da Lei nº 10.259/01, que rege o procedimento dos Juizados Especiais Federais, é inequivocamente o de afastar a incidência de normas que alberguem prerrogativas processuais para a Fazenda Pública, máxime em razão do que dispõe o seu art. 9º, verbis: “Não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos”. 5. Não se aplica aos Juizados Especiais Federais a prerrogativa de intimação pessoal dos ocupantes de cargo de Procurador Federal, prevista no art. 17 da Lei n.º 10.910/2004, na medida em que neste rito especial, ante a simplicidade das causas nele julgadas, particular e Fazenda Pública apresentam semelhante, se não idêntica, dificuldade para o adequado exercício do direito de informação dos atos do processo, de modo que não se revela razoável a incidência de norma que restringe a paridade de armas, além de comprometer a informalidade e a celeridade do procedimento. 6. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Extraordinário. (G.N)

(ARE 648629, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-069 DIVULG 07-04-2014 PUBLIC 08-04-2014 RTJ VOL-00237-01 PP-00323)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Diante disso, para sanar o vício da ausência de contraditório, não bastará a mera notificação dos interessados para apresentar arrazoado jurídico ou outra peça equivalente, mas também a concessão de prazo razoável, quiçá igual ao que teve a proponente para a confecção da proposta e dos estudos que a baseiam, para a manifestação da comunidade científica.

#### 4. Da violação ao princípio democrático

O CONAMA é um instrumento de exercício da **democracia participativa direta**, reconhecido pelo artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>6</sup>, a qual, no âmbito da proteção ao meio ambiente, possui especial relevância, uma vez que **a legitimidade das políticas ambientais depende da participação efetiva de todos os sujeitos que integram ou representam a sociedade civil ou seus interesses**, tais como indivíduos, moradores, cientistas, pesquisadores, grupos, organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas, comunidades tradicionais, entre outros.

De fato, somente com a manifestação de todos os atores é possível a tomada de decisões que abarquem a totalidade dos aspectos técnicos, científicos e sociais envolvidos na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isso porque as especificidades da transindividualidade, indivisibilidade e indeterminação dos titulares do direito ambiental têm o condão de qualificá-lo como o **mais típico dos interesses difusos**, nos termos do artigo 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

Os biomas e ecossistemas do planeta estão interligados de tal maneira que eventuais interferências, ainda que aparentemente reduzidas, têm o potencial

<sup>6</sup> Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição. (G.N.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

de gerar grandes desequilíbrios ecológicos, afetando, muitas vezes de forma permanente, a vida de um número indeterminado de sujeitos e os territórios geográficos de vários Estados, numa espécie de efeito borboleta.

A comunidade científica possui grande importância no direito ambiental, uma vez que a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, repise-se, está relacionada às condições técnicas de integridade física e saúde e não apenas a aspectos econômicos, ideologias, modismo ou ornamentações.

De fato, o desenvolvimento sustentável depende do equilíbrio entre o progresso da tecnologia e a mínima interferência no meio ambiente, o qual exige debate técnico adequado.

Além disso, a definição do mínimo existencial ambiental ganha robustez com a definição de parâmetros e estudos científicos, blindando seu núcleo essencial contra discricionariedade do Estado e a ação e omissão das maiorias deliberativas.

Na mesma toada, não houve oportunidade de participação aos representantes dos trabalhadores, os quais poderão ser severamente afetados no que se refere à salubridade do ambiente laboral nessas plataformas *offshore*.

Vale lembrar que o tema sequer foi tangenciado por quaisquer dos estudos apresentados e merece, sem dúvida alguma, a devida consideração na deliberação da proposta.

## **5. Da inconstitucionalidade da composição do CONAMA**





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Ainda sob o prisma do princípio democrático, é importante consignar que o Decreto nº 9.806/2019 reduziu o número de Conselheiros do CONAMA, afetando, de forma desproporcional, os representantes da sociedade civil, que passaram para apenas 4, sendo escolhidos, ainda, mediante sorteio anual aleatório e não mais por eleição entre seus pares.

Esse encolhimento da representação da sociedade civil no CONAMA configura uma ofensa constitucional à participação popular direta, princípio este que, por figurar como fundamento da República, no ápice hierárquico de nossa ordem constitucional, passa a compor o conteúdo da própria noção de democracia.

Por essa razão, o Ministério Público Federal propôs, no Supremo Tribunal Federal, a ADPF nº 623/DF (ação sob a Relatoria da Ministra Rosa Weber) para que seja declarada a inconstitucionalidade desse decreto. Já foram apresentados quatro votos pela procedência do pedido (Rosa Weber (Relatora), Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio), mas o julgamento foi interrompido com um pedido de vista do Ministro Nunes Marques.

Diante da pendência desse julgamento, e do provável reconhecimento da inconstitucionalidade da atual composição do CONAMA, as deliberações plenárias a serem tomadas, incluindo a presente proposta, estarão fadadas à nulidade, como consequência lógica da ilegitimidade da composição do colegiado.

Ressalte-se que as Organizações WWF-BRASIL, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA), Associação Transparência e Integridade – TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL, LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA – OC, REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA (RMA), Rede – CONECTAS DIREITOS HUMANOS, realizaram, no âmbito da já mencionada ADPF nº 623/DF, pedido de suspensão imediata do Decreto nº 9.806/2019, obstando, por conseguinte, a realização de quaisquer reuniões e deliberações plenárias do CONAMA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Apesar de ainda não ter sido apreciado, o pedido certamente terá êxito, com efeitos retroativos, anulando, ou suspendendo, ao menos, toda e qualquer deliberação a ser tomada pelo colegiado, repise-se, ilegítimo.

Assim, com base no iminente e certo reconhecimento da inconstitucionalidade da atual composição do Conama, a proposta ora discutida, assim como, todas as demais deliberações plenárias, não podem ser realizadas até que seja regularizada a situação.

#### **6. Da violação ao princípio da motivação**

Além de todo o arcabouço jurídico que rege o direito ambiental, o CONAMA também se submete aos preceitos constitucionais e legais que regem a administração pública, uma vez que, naturalmente, é parte de sua estrutura.

Nesse ponto, o princípio da motivação, previsto nominalmente no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99, impõe que os processos administrativos devem apresentar (sempre e por escrito, frise-se) os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, nos termos do parágrafo único, inciso VII, do mesmo dispositivo.

O processo em epígrafe foi instruído apenas com pareceres do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e da Consultoria Jurídica da AGU junto ao Ministério do Meio Ambiente, além de manifestação do Ministério Público Federal.

O Parecer Nº 373/2021-MMA, elaborado pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Departamento de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas – DQAA do Ministério do Meio Ambiente, apesar de ser, estranhamente, favorável à admissibilidade e tramitação da matéria no Conama, trouxe à baila questionamentos técnicos relevantes, como se observa nos seguintes trechos:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

36. Inicialmente, ressalta-se no estudo utilizado para subsidiar o pedido de modificação da Resolução Conama nº 382/2006, **foi apresentado somente um cenário de demanda energética e em uma bacia específica. Não se sabe, portanto, se outros campos de produção terão demanda energética superior ao valor de 159 MWe utilizado na avaliação do impacto.** Ou ainda, **se a conclusão do estudo de dispersão sobre o impacto das emissões da plataforma na região costeira em outros campos de produção seria também “desprezível”, já que no estudo realizado a preferência da direção do vento não era àquela em direção a costa.**

(...)

39. É essencial reforçar que a Resolução Conama nº 491/2018 instituiu o compromisso de redução gradativa dos padrões de qualidade do ar, amparada em critérios técnicos, conforme preconizado pela OMS, adotando uma estratégia de implementação em 4 (quatro) etapas e um padrão único a ser observado em todo território nacional. **Uma vez os padrões vigentes tornando-se mais restritivos, as ultrapassagens observadas nos estudos de dispersão irão aumentar a frequência e acontecerão a uma distância mais próxima à costa.**

40. Foi esclarecido pela CNI por meio da carta CNI 01072/2020 (SEI nº 0629594) e seu anexo que, **até o momento, não se vislumbram unidades com demandas energéticas semelhantes as encontradas na região do pré-sal, sendo que as avaliações foram realizadas apenas para aquela região de produção.**

(...)

42. Com base nos estudos e esclarecimentos apresentados, é possível verificar que na região do pré-sal a alteração proposta tende a não apresentar impactos negativos significantes sobre as emissões e seus efeitos na costa brasileira. Porém **não é possível afirmar que toda plataforma de exploração de petróleo apresentará impactos insignificantes na costa brasileira, sendo necessária a avaliação de cada caso concreto.** (G.N.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Por sua vez, o Parecer Técnico IBAMA nº 1/2021-CGMAC/DILIC, elaborado pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros do IBAMA, alertou que "a alteração na forma proposta pelo CNI suprime todos os limites de emissão de poluentes na geração de energia por turbinas a gás acima de 100MW além do mar territorial, o que **pode provocar o uso de tecnologias e operações menos eficientes, prejudicando a própria projeção de redução de emissões apresentadas. Ao se ajustar a coerência de limites de emissão de poluentes com as capacidades esperadas para os projetos a serem instalados, há maior garantia de efetivo ganho ambiental**, que hoje resta apenas projetado/modelado" (G.N.).

Diante disso, ele discordou da redação proposta, rechaçando o pedido de exclusão da regulamentação e recomendando o estabelecimento de novos limites de emissão na geração de energia por turbinas, no uso de gás e combustíveis líquidos.

Não se olvida que, durante a 1ª Reunião Extraordinária desta Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, ocorrida no dia 9 de setembro de 2021, houve a tentativa, formal, de esclarecimentos dessas questões, com a realização de uma apresentação técnica por parte da IBP/PETROBRAS.

Aqui é se alertar a assertiva do Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros do IBAMA, subscritor do respectivo parecer, no sentido de que, apesar de haver um ganho ambiental **aparente** (frise-se), **"não haverá nenhum outro tipo de análise mais aprofundada, já que o item exclui a aplicabilidade da resolução para esse tipo de empreendimento"**<sup>7</sup>.

Ora, em se tratando de representante do IBAMA, que, conforme o artigo 6º, inciso I, da Lei nº 6.938/81, é órgão com a finalidade de executar e fazer executar,

<sup>7</sup> Trecho da fala do Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros do IBAMA, Alex Garcia de Almeida, subscritor do Parecer Técnico nº 1/2021-CGMAC/DILIC, durante a 1ª Reunião Extraordinária da CT de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, extraído a partir de 5:09:40h do vídeo da reunião disponível no canal do YouTube já mencionado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

em âmbito federal, as políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, o alerta do dirigente deveria ter sido, ao menos, consignado.

E mais, considerando que essa autarquia é responsável por propor ao CONAMA as normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, possuindo o dever de fiscalizá-lo (artigos 8º, inciso I, e 11, da Lei nº 6.938/81), não poderia a Câmara Técnica deixar de atender suas indagações sem fundamentação científica idônea, desinteressada.

Essa apresentação apenas evidenciou a aberrante assimetria de informações existente entre, de um lado, a proponente, profundamente conhecedora do assunto, e, de outro, todos os demais membros da CTQAGT – sobretudo dos que ali representavam as entidades ambientalistas da sociedade civil.

Com efeito, em lugar do desejável debate técnico de alto nível entre *experts* em condições iguais de discutir sobre o tema, foram tiradas ali apenas algumas dúvidas que, quando muito, se destinaram a compreensão básica de aspectos elementares da proposta.

Revelou-se, enfim, que os membros da câmara não só não estavam em condições de oferecer qualquer objeção técnica robusta e consistente contra os argumentos em defesa da proposta, como chegaram à reunião, para deliberar a matéria, ainda em estágio inicial de compreensão dos aspectos fundamentais da proposta.

Ante a completa falta de argumentos técnicos para refutar a enorme quantidade de informações despejadas pela proponente na reunião, ficou-se com a ilusão errônea de que todos os questionamentos haviam sido devidamente respondidos. Tal se vê pelo fato de que sequer foi solicitado o imprescindível alargamento dos debates, e muito menos a análise da proposta por *experts* isentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

A debilidade do conhecimento dos participantes da câmara em relação à matéria restou enfim patente pela não percepção de que a nova redação da alteração normativa, proposta na ocasião da reunião como adequação à luz dos questionamentos feitos, é, na prática, equivalente à originalmente formulada perante o CONAMA, e de modo algum soluciona as objeções levantadas.

De lembrar que as ONG's ambientalistas, a fim de tornarem minimamente qualificada a sua atuação nas instâncias do Conama, em geral dependem da benevolência de colaboradores externos, especializados nas mais variadas matérias, e que se dispõem a assessorá-las (muitas vezes de forma *pro bono*) no enfrentamento das questões que são ali tratadas.

A colaboração de terceiros tornou-se ainda mais difícil no caso das "ONG's sorteadas", introduzidas pelo advento do Decreto nº 9.806/2018, pois essas dispõem de menores condições e reduzidas redes de contatos para acessar o conhecimento técnico imprescindível para a compreensão e para o posicionamento qualificado sobre as complexas matérias discutidas nas instâncias do CONAMA.

## 7. Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso

### 7.1. Do Meio Ambiente como Direito Fundamental Difuso

O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se **direito fundamental difuso**, de titularidade das presentes e futuras gerações, reconhecido pela Constituição da República do Brasil em seu artigo 225<sup>8</sup>, com a imposição de diversas obrigações ao Poder Público e à coletividade, entre as quais os deveres de preservação e

<sup>8</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

recuperação, com a obrigatoriedade de observância, inclusive, na exploração da atividade econômica, como determina o artigo 170, inciso VI<sup>9</sup>.

De fato, o direito de viver em um ambiente equilibrado, salubre, não poluído, seguro, sustentável e provedor de alimentos saudáveis e recursos hídricos potáveis é inerente à dignidade humana, uma vez que os fatores ambientais estão diretamente relacionados ao direito à vida, à integridade física, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia e à cultura.

Segundo dados da OMS de 2012<sup>10</sup>, uma em cada quatro mortes no mundo decorre de questões relacionadas ao meio ambiente e poderiam ter sido evitadas com a adoção de políticas mais eficientes de proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Diante disso, é inevitável concluir que importância de se preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado não se restringe ao valor estético das paisagens naturais ou ao mero conforto humano, evidenciando-se que os bens ambientais são indissociáveis do direito à saúde e à vida.

Nesse sentido, explicam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste etc.). A vida e saúde humanas (ou como prefere o *caput* do art. 225 da CF/88, conjugando tais valores, a *sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimo exigidos constitucionalmente para o

9 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:  
(...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)  
(...)

10 Íntegra da reportagem disponível em <https://www.oeco.org.br/reportagens/fatores-ambientais-causam-14-das-mortes/>. Acesso em 17/9/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental.<sup>11</sup>

Some-se que o direito ao meio ambiente sadio foi reconhecido como direito humano no artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – "Protocolo de São Salvador", internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto 3.321/998, com hierarquia de norma supralegal<sup>12</sup>.

Ainda no âmbito do direito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, produziu a Declaração sobre Ambiente Humano<sup>13</sup>, reconhecendo que “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (Princípio 1).

Em setembro de 2018, o Brasil tornou-se signatário do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe<sup>14</sup>, celebrado em Escazú, na Costa Rica, o qual declara em seu artigo 4 que “Cada Parte garantirá o direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o presente Acordo” (g.n.).

11 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago, Princípios do Direito Ambiental. - 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 64).

12 O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 349.703/RS definiu que os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Congresso Nacional antes da EC 45/04 possuem hierarquia supralegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional com eles conflitantes.

13 Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/meio-ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 17/9/2021.

14 Disponível em [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf). Acesso em 17/9/2021.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Logo, é indubitável que a proteção do meio ambiente é um direito fundamental, devendo ser submetido ao respectivo arcabouço de princípios e garantias constitucionais que regem os direitos humanos.

## 7.2. Da cogência do princípio da vedação ao retrocesso

No regime dos direitos fundamentais, e, por conseguinte, no âmbito do direito ambiental, vigora o **princípio da vedação ao retrocesso**, corolário do inciso IV do § 6º do artigo 60 da Constituição Federal, e que “impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”<sup>15</sup>, impondo que o patamar protetivo fixado pela legislação que regulamenta direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se incorpora ao seu conteúdo, seja qual for sua posição hierárquica no ordenamento jurídico, adquirindo *status* de **norma materialmente constitucional**, nos termos da cláusula de abertura contida no § 2º<sup>16</sup> do artigo 5º, CF.

Esse princípio também foi positivado no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - "Protocolo de São Salvador" (Decreto n.º 3.321/99), que estabelece que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para dar, progressivamente, plena efetividade aos direitos reconhecidos no diploma (artigo 1º), dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio (artigo 11).

Pontue-se que a vigência desse princípio foi reafirmada pelo STF em recente julgado:

<sup>15</sup> Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no Ag.Reg no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337.

<sup>16</sup> § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE **DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO.** RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

inconstitucionalidade. 2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividade e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de desproteção ambiental. Em realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada.

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. **Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução.** Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019. 4. A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, caput,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local. 5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local. (ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020) (G.N.)

**7.3. Do patamar protetivo estabelecido pela Resolução Conama nº 382/2006 e da necessidade de se manter um padrão limite de emissão dos gases produzidos para gerar energia nas plataformas *offshore***

Como já dito no primeiro capítulo, a Resolução Conama nº 382/2006 estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, definindo em seu Anexo V, os "limites de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica".

A proposta pretende, na prática, abolir a exigência de limites às emissões atmosféricas provenientes de turbinas geradoras de eletricidade em plataformas *offshore* – como se essas plataformas fossem um caso a parte, e não uma tipologia de fonte igualmente merecedora de regulamentação, tais como todas aquelas dispostas nos anexos da Resolução nº 382/2006.

Igualmente, conforme explicitado no estudo do IBP, a proposta não proporcionará nenhum avanço, em termos absolutos, nas emissões de CO2 e demais gases de efeito estufa, questão de cuja análise – sobretudo pela óptica da Lei 12.187/2009, que instituiu o Política Nacional sobre Mudanças do Clima – o Conama não pode se eximir, nem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

mesmo sob o argumento de que a regulamentação em tela teria como escopo apenas gases e substâncias classificadas efetivamente como "poluente atmosférico".

Repise-se que o IBAMA, por meio do Parecer Técnico nº 1/2021-CGMAC/DILIC, discordou peremptoriamente da redação proposta, recomendando o estabelecimento de novos limites de emissão na geração de energia por turbinas, no uso de gás e combustíveis líquidos.

De fato, esses limites são o parâmetro/padrão para a realização do licenciamento ambiental. Sem eles, a atividade praticamente deixa de ser submetida a qualquer controle, nem mesmo com relação ao efetivo emprego de tecnologias e equipamentos avançados, tal como pressuposto na proposta, mas não previsto no texto.

Com efeito, ainda que a proposta possua o alegado potencial de apresentar os ganhos ambientais projetados pela proponente, também possui o perigoso viés de desincumbir os destinatários de qualquer obrigação na esfera do controle de emissões de poluentes, uma vez que não há garantia alguma de que a melhoria ambiental se efetivará.

Ao contrário, a medida constitui um verdadeiro "cheque em branco" e importará em inequívoco retrocesso à tutela ambiental, vedado pelo nosso ordenamento jurídico, com já explicitado.

#### **8. Da violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador**

Os Princípios da Precaução e da Prevenção, em matéria ambiental, são facetas do amplo dever de preservação a todos imposto pelo artigo 225 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Quanto à prevenção, conforme a doutrina, “pode-se deduzir que a atuação preventiva é um mecanismo para gestão de riscos, voltado, especificamente, para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano”<sup>17</sup>. Deste modo, sendo observável a potencialidade de ocorrência de danos ambientais, é dever inafastável do Poder Público agir de maneira célere com o fim de mitigar a probabilidade de concretização da ameaça.

Já o princípio da precaução tem por escopo oferecer proteção diante da incerteza de perigo que ainda se encontra em universo hipotético. Magda Montenegro<sup>18</sup>, citando Cristiane Derani<sup>19</sup>, assevera que referido preceito corresponde à essência do direito ambiental, pois:

Indica uma atuação racional para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo. Na verdade, é uma precaução contra o risco, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo, ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo.

Obtempere-se que o princípio da precaução foi adotado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD de 1992)<sup>20</sup> e elevado a categoria de regra de direito internacional, o que pode ser inferido da “Declaração do Rio”:

Princípio 15 - Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da

17 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (org.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 173-174.

18 Meio Ambiente e Responsabilidade Civil, 2005, IOB Thomson, p. 52.

19 “Direito Ambiental Econômico”, São Paulo, Max Limonad, 1997, p. 165.

20 Solange Teles da Silva, “Princípio da Precaução: Uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas”, In “Princípio da Precaução”, Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, p. 75.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

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.** (G.N.)

Por sua vez, o princípio do poluidor-pagador, previsto no artigo 4º, inciso VII<sup>21</sup>, também da Lei nº 6.938/81, visa redistribuir as despesas com prevenção, reparação e repressão da poluição, com “a internalização dos custos externos da própria cadeia produtiva”, nas palavras de Cristiane Derani<sup>22</sup>.

A par desses conceitos e retomando, em parte, os pontos anteriores, verifica-se que a alteração da norma certamente aumentará a emissão de poluentes atmosféricos, considerando que, se assim não fosse, não faria sentido a mudança sugerida.

Também é certo que esse aumento ocorrerá tanto de forma direta, pelas turbinas de geração de energia elétrica das próprias plataformas, quanto pela consequente alta da produção de combustíveis fósseis, cujo impacto sequer foi previsto nos estudos apresentados.

De outro lado, os estudos pouco aprofundam a questão sobre o impacto global que a mudança poderá gerar na emissão de gases de efeito estufa, e, além disso, também há incerteza quanto à efetividade dos ambientais projetados.

Por sua vez, a exclusão dos limites de emissão afastará, dos custos de produção das petrolíferas, a necessidade de se investir em tecnologias mais modernas, que proporcionem maior eficiência sem incremento da degradação da qualidade ambiental.

<sup>21</sup> Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

<sup>22</sup> *Apud* MONTENEGRO, Magda, “Meio Ambiente e Responsabilidade Civil, IOB Thomson, 2005, p. 53.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Sendo assim, a conclusão inafastável dessa dedução é a de que a proposta implicará tão somente em desobrigar o poluidor do dever de arcar com os custos ambientais com prevenção e reparação dos danos decorrentes de sua produção, em patente violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

Nesse caminho, transferir ao meio ambiente o risco dos empreendimentos, mostra-se irrazoável.

**9. Da violação aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e do CONAMA**

Constatados o inequívoco retrocesso à tutela ambiental e a violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, eventual aprovação plenária da proposta constituirá atuação desvirtuada da finalidade legalmente prevista para o Conama, qual seja, a de "deliberar, no âmbito de sua competência, sobre **normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida**" (Lei 6.938/1981, art, 6º, inc. II).

Pontue-se, ainda, que "o Conama, como órgão com funções deliberativas e consultivas vinculadas estritamente à matéria de proteção ambiental, e com competências normativas adstritas a essa seara (artigo 8º da Lei nº 6.938/1981), **não está legalmente autorizado a admitir, apreciar ou deliberar sobre propostas que não contenham qualquer elemento indicativo de sua capacidade de, ao menos em tese, promover, se aprovada, uma maior proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida**"<sup>23</sup> (G.N.).

<sup>23</sup> Trecho da Recomendação nº 1/2020, enviada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ao Ministério do Meio Ambiente para que não admitisse, em nenhuma instância do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o processamento, a discussão ou a deliberação de qualquer proposta de resolução ou de outro ato que tivesse como objetivo a postergação de prazos, a flexibilização de limites ou mesmo a suspensão da eficácia de dispositivos das Resoluções nº 490/2018 ou 492/2018, que estabelecem as fases L7, L8 e P8 do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Afinal, se compete ao Conama, conforme a Lei no 6.938/1981, "deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida", não pode o colegiado se olvidar da consideração de todos os aspectos ambientais que sejam direta ou indiretamente afetos a sua matéria de regulamentação.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado ensina que:

O risco par a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente não é matéria que possa ser relegada pelo Poder Público. A Constituição Federal foi expressa no art. 225, § 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: "V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente".

**A Constituição Federal manda que o Poder Público não se omita no exame das técnicas e métodos utilizados nas atividades humanas que ensejem risco para a saúde humana e o meio ambiente.**

O inciso V do § 1º necessita ser levado em conta, juntamente com o próprio enunciado do art. 225 CF, onde o meio ambiente é considerado "essencial à sadia qualidade de vida". Controlar o risco é não aceitar qualquer risco. Há riscos inaceitáveis, como aquele que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e da flora. (G.N.)<sup>24</sup>

24 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 16ª ed., rev., atual. e ampl. 2008, p. 76.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Desse modo, considerando o retrocesso protetivo e a violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, não é permitido ao CONAMA aprovar a proposta, nos moldes apresentados.

**10. Violação do dever constitucional de redução dos riscos inerentes ao trabalho**

Um outro item que merece atenção diz respeito à proteção à saúde e à salubridade do ambiente laboral nessas plataformas *offshore*, pois seus trabalhadores ficam nelas embarcados, em regra, por períodos de 14 dias e noites, sofrendo ininterruptamente, por conseguinte, os efeitos nocivos das altas concentrações de poluentes, que são evidentemente maiores no próprio local onde situada a fonte emissora.

Trata-se de situação contrária ao que determina o artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

Nessa medida, não se pode perder de vista, sem olvidar da necessidade de representação dessa categoria no processo, que ainda que esses trabalhadores aceitem se expor ao risco inerente à atividade, há limites à autonomia privada, atuando o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento de uma proteção da pessoa contra si mesma, já que a ninguém é facultada a possibilidade de usar de sua liberdade para violar a própria dignidade, de tal sorte que esta assume a condição de limite



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

material à renúncia e autolimitação de direitos fundamentais.<sup>25</sup>

Em outros termos, o dever protetivo do Estado lhe impõe a adoção de medidas que limitem a autonomia individual, principalmente quando o titular do direito esteja em circunstância que lhe reduza a capacidade de defesa pessoal e de consentir de modo livre<sup>26</sup> (como no caso do empregado que depende do salário para sustento próprio e de sua família e se submete a condições inadequadas de trabalho), hipótese em que se mostra plenamente legítima a intervenção.

### 11. Conclusão

Em face de todos os vícios que maculam o procedimento conduzido até aqui no CONAMA – sobretudo no que diz respeito aos princípios da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único da CF), da igualdade (art. 5º, *caput*) e da vedação do retrocesso ambiental (subsumido da regra matriz constitucional de tutela do ambiente, art. 225, *caput*) –, bem como em face da total inaplicabilidade do trâmite em regime de urgência, impõe-se, no mínimo, o imediato retorno da proposta para a adequada apreciação da câmara técnica, sob pena de, impossibilitado o autoconserto do ato administrativo, ser ele posteriormente invalidado na via judicial.

*(Assinado digitalmente)*

**FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**  
Procuradora Regional da República  
Representante do Ministério Público Federal no Conama

25 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 400.

26 SARLET, Ingo Wolfgang et. al. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 435.