

MEMORIAIS

RES. CONAMA 499/2020 – COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS

ADPF nº 748 e 749

Amicus curiae: ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente

1. Objeto: As ações tratam, entre outras questões, da inconstitucionalidade da Resolução 499/2020, aprovada na 135ª Reunião Ordinária no CONAMA (28.09.2020), como resultado de um processo acelerado, antidemocrático e carente do aprofundamento técnico necessário. A norma revogou a Resolução 264/1999 e, a pretexto de modernizar a regulação da matéria, passou a autorizar a queima de resíduos sólidos urbanos e de resíduos tóxicos em fornos rotativos empregados na produção de cimento, em prejuízo do meio ambiente e da saúde da população brasileira.

2. O coprocessamento de resíduos na produção de cimento: A produção de cimento emite enormes quantidades de gases de efeito estufa (cerca de 5% das emissões globais de CO₂). Isso porque o processo produtivo depende da queima de calcário e da obtenção de altíssimas temperaturas, usualmente a partir da queima de combustíveis fósseis não renováveis. Para minimizar tal impacto, em alguns casos é admitido o coprocessamento de resíduos, ou seja, a substituição de parte dos combustíveis de origem fóssil por resíduos impréstáveis para outras destinações.

3. Os riscos do coprocessamento: esse procedimento é arriscado e pode resultar na volatilização de metais pesados e na produção de partículas poluentes não facilmente degradadas, que se acumulam nos organismos vivos, no ar e no solo, com impactos ambientais e para saúde humana, como o aumento da incidência de câncer, malformação fetal e uma série de doenças endócrinas.

Pessoas que vivem perto de fornos de cimento têm mais doenças respiratórias do que aquelas de comunidades afastadas desse tipo de queima¹. Porém, mesmo quando distantes de ambientes de fábricas de cimento, as pessoas podem ser grave e diretamente impactadas. A falta de controle da qualidade dos resíduos utilizados no processo de combustão pode tornar o próprio **pó de cimento tóxico** e patogênico para diversos animais, inclusive seres humanos². Se materiais inadequados forem queimados, serão emitidos os **poluentes orgânicos persistentes – POPs**, que são incorporados por outros seres vivos e podem **intoxicar os seres humanos** a partir do consumo de alimentos de origem animal³. Um caso na Holanda ilustra essa situação: ovos de uma granja próxima a uma incineradora apresentaram elevados níveis de dioxinas, responsáveis por lesões de pele, alterações da função hepática, alterações da imunidade, do sistema nervoso em desenvolvimento, do sistema endócrino, da função reprodutora, além de serem agentes carcinogênicos.⁴

Parecer técnico-científico já acostado aos autos aponta que isso se dá em razão: (i) da **inclusão inadvertida de materiais com cloro ou bromo nos fornos de cimento**; e (ii) da **alteração da estrutura molecular de resíduos a princípio não perigosos no processo de combustão**. Os filtros existentes nos fornos de cimento não retêm tais substâncias, que são lançadas diretamente na atmosfera. Evidente a

¹ Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/9891914/>>.

² Disponível em: <<https://scialert.net/fulltext/?doi=ajsr.2011.315.325&org=11>>.

³ Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0269749118332603?via%3Dihub>>.

⁴ Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/336650688_Hidden_emissions_of_UPOPs_Case_study_of_a_waste_incinerator_in_the_Netherlands>.

necessidade de um controle rígido dos materiais utilizados como combustível e desses processos de combustão. Não é, no entanto, o que faz a Res. CONAMA 499/20.

4. Vício formal de origem no processo de aprovação da resolução: a própria tramitação da Resolução CONAMA 499/2020 está eivada de grave inconstitucionalidade.

4.1. Desrespeito ao devido processo administrativo: Como reconhece a consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente em seu parecer sobre a então minuta de Resolução, cuida-se de **matéria essencialmente técnica**. Todavia, o que se verifica é **não houve um debate técnico efetivo**. O período entre a aprovação da temática e a discussão da Resolução proposta na Câmara Técnica foi de menos de **um mês**. Os membros da Câmara Técnica tiveram pouquíssimo tempo para realizar possíveis estudos acerca da proposta, aprovada em tempo recorde, sem que se tenha proposto sequer a instauração de um Grupo de Trabalho específico⁵. Na sequência, a submissão da matéria ao plenário deu-se em regime de urgência. Material e substancialmente, a tramitação foi incompatível com o tempo e o envolvimento dos atores necessários para que a proposta fosse efetivamente compreendida e avaliada quanto aos seus complexos aspectos técnicos vinculados à química, à biologia e às ciências do clima.

4.2. Desrespeito ao princípio da motivação: A Resolução 499/2020 foi justificada pela suposta necessidade de adequar a norma a novas tecnologias. A Resolução aprovada, no entanto, não trata da modernização desse processo, limitando-se a flexibilizar as normas de proteção ambiental e à saúde. A falta de alinhamento entre a motivação apresentada e a norma resultante acarreta frontal em violação direta ao princípio da motivação.

5. Retrocesso ambiental e violação ao artigo 225 da Constituição Federal: A Resolução CONAMA 499/2020 ampliou os resíduos passíveis de serem submetidos ao coprocessamento, abrangendo inclusive embalagens de agrotóxicos⁶, de forma a promover maior poluição atmosférica e, assim, violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da prevenção e promover nítido retrocesso ambiental. A medida ofende, ainda, o princípio da precaução, em vista dos perigos de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente.

Também foi desrespeitada a **sistemática da Política Nacional de Resíduos Sólidos**, segundo a qual a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos deve observar a seguinte ordem de prioridade: (i) não geração; (ii) redução; (iii) reutilização; (iv) reciclagem; e (v) tratamento. Apenas quando esgotadas todas essas possibilidades é que os resíduos podem ser considerados rejeitos, a serem encaminhados para disposição final ambientalmente adequada em aterros (art. 9º).

A incineração e o coprocessamento de resíduos imprestáveis para outros usos são facultados apenas nos casos em que permitam a recuperação energética, sendo necessária a comprovação da viabilidade técnica e ambiental, inclusive no que diz respeito às emissões de gases tóxicos. Logo, observa-se que o coprocessamento apenas é admitido na falta de alternativas de reciclagem ou reaproveitamento, com a finalidade de aprimorar a eficiência energética e condicionado a exigências técnicas de segurança ambiental. A Res. CONAMA 499/2020, no entanto, não regula adequadamente a matéria, pois amplia perigosamente os resíduos passíveis de serem submetidos ao coprocessamento.

⁵ A proposta inicial foi realizada em abril de 2020, mas a sua primeira apresentação se deu apenas na 14ª Reunião do CIPAM, que ocorreu em julho de 2020. Três semanas depois, no início de agosto de 2020, a matéria já foi submetida à Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial e, no final de setembro de 2020, foi encaminhada ao Plenário para deliberação. Ou seja, entre a apresentação inicial da matéria e a sua decisão, passaram-se apenas dois meses. Mais informações disponíveis em: <http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&view=processo&id=2604>.

⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/10/09/resolucao-do-conama-que-permite-primeira-de-embalagens-de-agrotoxicos-em-fornos-de-cimento-entra-em-vigor-entenda.ghtml>>.

A norma desestimula o reaproveitamento e a reciclagem como instrumentos de uma cadeia produtiva mais sustentável. Isso fica ainda mais evidente ante a autorização de coprocessamento de resíduos provenientes da indústria farmacêutica e de agrotóxicos, de forma a retirar, na prática, do produtor de substâncias tóxicas e potencialmente perigosas a sua parcela de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos seus produtos, transferindo para a sociedade o ônus de lidar com as externalidades negativas por ele criadas, em violação do princípio do poluidor-pagador.

6. Riscos à saúde e violação à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos

Persistentes: Com a queima de resíduos sólidos, metais pesados são volatilizados, conduzindo à emissão de poluentes capazes de causar doenças graves. Liberados sobretudo no processo de queima de embalagens de agrotóxicos, os Poluentes Orgânicos Persistentes – POPs não são facilmente degradados e se acumulam nos tecidos gordurosos dos organismos vivos, tornando-se toxicologicamente preocupantes para a saúde humana e o meio ambiente. Tais poluentes já eram alvo de preocupação a comunidade internacional desde o século XX, o que culminou na criação da Convenção de Estocolmo (Decreto nº 5.472/2005). A preocupação com o coprocessamento de resíduos também conduziu à assinatura da Convenção de Minamata sobre Mercúrio (Decreto nº 9.470/2018). Trata-se de normas de Direitos Humanos e, portanto, detêm caráter supralegal, devendo serem observadas pelas normativas exaradas pelo CONAMA.

7. Queima de resíduos e descontrole das emissões de gases estufa – potencial prejuízo climático:

Ao autorizar a queima praticamente irrestrita de resíduos recicláveis, a Resolução 499/2020 criou condições para a redução da eficiência energética da cadeia produtiva brasileira, aumentando as suas emissões de gases estufa e distanciando o país de atingir os seus compromissos internacionais, como é o caso do Acordo de Paris. A Resolução também excluiu os critérios para licenciamento de uma série de combustíveis, limitando a capacidade de monitoramento das emissões de gases de efeito estufa pela indústria cimenteira e abrindo espaço para um aumento desenfreado na incineração de resíduos sólidos ao permitir que o órgão ambiental autorize o coprocessamento com base no critério pouco objetivo de “ganho ambiental”. A Resolução, portanto, permite que haja o incremento na emissão de gases de efeito estufa em discordância com as previsões constitucionais, internacionais e legais.

8. Desnecessidade de apresentação de dados sobre o coprocessamento pela indústria – violação do princípio da publicidade:

A transparência dos dados ambientais de interesse e utilidade pública são essenciais para a construção de políticas públicas no país. Contudo, a Resolução 499/2020 dificulta o acesso a tais informações e, em alguns casos, inclusive obsta a produção de estatísticas por meio do afastamento da necessidade de fornecimento de dados, em desrespeito ao princípio da publicidade.

9. Conclusão: em vista dos argumentos ora apresentados, sugere-se o conhecimento e provimento dos pedidos da inicial, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 499/2020, restabelecendo-se, ainda, a plena vigência da regulamentação revogada, de modo a evitar violação a todos os preceitos fundamentais anteriormente apontados.

Brasília, 25 de novembro de 2021



SERPRO
Assinado digitalmente por:
VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço :
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

VIVIAN MARIA P. FERREIRA
OAB/SP nº 313.405