



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**OFÍCIO 36/2021 - GAB/FASB - Extrajudicial**  
**Etiqueta PRR3ª-00024908/2021**

São Paulo, 3 de setembro de 2021.

**Senhor Presidente da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial do CONAMA – CTQAGT**

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 inclusão da alteração da Resolução Conama nº 382/2006 (Processo nº 02000.004685/2020-41), formulada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, em regime de urgência (aprovado na 136ª Reunião Ordinária da plenária do CONAMA, ocorrida em 10/8/2021), que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, na pauta da 1ª Reunião Extraordinária desta Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, que será realizada nos dias 9 e 10/9/2021, apresenta-se os aspectos a seguir expostos.

Excelentíssimo Senhor

**ANDRÉ LUIZ FELISBERTO FRANÇA**

Presidente da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial do CONAMA - CTQAGT

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

gabinete.sqa@mma.gov.br

dsisnama@mma.gov.br

É cediço, e incansavelmente reiterado pela signatária, que as funções normatizadoras do Conama (art. 8º, caput e incisos, da Lei nº 6.938/81) têm como balizas os ditames constitucionais, convencionais, legais e os princípios que norteiam o direito ambiental, motivo pelo qual suas resoluções têm que guardar estrita obediência e sintonia com essas normas, que funcionam como verdadeiras bitolas à atuação normatiza desse Conselho.

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 da 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.

Ainda que a análise jurídica não seja o escopo precípuo no campo de atuação desta Câmara Técnica, certo é que ela não pode se eximir de analisar a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa das propostas, além de sua compatibilidade com os acordos internacionais, dos quais o Brasil seja signatário, mormente após a questionável extinção da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos pela Portaria do CONAMA Nº 630/2019, que instituiu o atual Regimento Interno.

Nesse contexto, verifica-se que o objeto da alteração proposta pela CNI é 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.

Aduz a proponente que a demanda de energia elétrica nessas plataformas vem aumentando ao longo dos anos, devido à produção em lâminas d'água e profundidades cada vez maiores, e que a alteração da norma não causará impacto sobre a qualidade do ar, em razão da grande distância que há entre essas plataformas e o continente.

No entanto, a alteração da norma, da forma como requerida, simplesmente desincumbirá os destinatários de qualquer obrigação na esfera do controle de emissões de poluentes, sem garantia de ganho ambiental algum.

Ao contrário, constata-se que a medida importará em inequívoco retrocesso à tutela ambiental, o que além de ser vedado pelo nosso ordenamento jurídico como um todo<sup>1</sup>, constitui 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>2</sup> (G.N.).

De outro lado, não se olvida que, para demonstrar suas alegações, a proponente municiou a proposta com justificativa técnica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP e relatório fornecido pelo Professor Paulo Artaxo, do Instituto de Física da Universidade de São Paulo.

Contudo, torna-se indispensável a submissão da proposta e dos estudos que a subsidiam ao devido contraditório técnico, o que se deve dar por meio do adequado processo de conhecimento nas instâncias ordinárias de cognição do Conama (câmaras técnicas), inclusive com a oitiva de experts realmente isentos, ou trabalhos

- 1 O **princípio da vedação ao retrocesso** "impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive", nos termos do trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no Ag.Reg no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337, 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 do artigo 5º da Constituição Federal. 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).
- 2 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).

técnicos científicos que visem aclarar e avaliar a pertinência das informações trazidas, bem como a segurança das mudanças pleiteadas pelas petrolíferas.

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 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.

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.

Consigne-se que o Parecer N° 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, corrobora essas questões, como se observa nos seguintes trechos:

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.)

Já o Parecer Técnico IBAMA nº 1/2021-CGMAC/DILIC, elaborado pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros do IBAMA, vai um pouco além, alertando 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 discorda da redação proposta, rechaçando a ideia de ausência de regulamentação e recomendando o estabelecimento de novos limites de emissão na geração de energia por turbinas, no uso de gás e combustíveis líquidos.

Assim, é **equivocada e capciosa a afirmação constante no PARECER n. 00275/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU no sentido de que não houve objeção técnica ou dúvida jurídica específica na proposta que se ruma ao Plenário do CONAMA**.

De fato, 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.

Tudo isso indica que não se pode, pela via sumária, como proposto, enfrentar uma questão que demanda dados e aferições que não estão esclarecidos nos estudos e pareceres trazidos para justificar a proposta de revisão.

Somente com a cognição mais exauriente, repise-se, com a submissão da proposta e dos estudos que a subsidiam ao devido contraditório técnico e com o necessário esclarecimento das informações trazidas, será possível verificar se a proposta traz mesmo os benefícios afirmados pelo 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 à 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.

Diante do exposto, requer o Ministério Público Federal a reconsideração do regime de urgência, por absoluta incompatibilidade com a complexidade da demanda, e a submissão da proposta e dos estudos que a subsidiam ao devido

contraditório técnico, com o necessário esclarecimento das questões apresentadas pelo *Parquet*, pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Departamento de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas – DQAA do Ministério do Meio Ambiente e pela pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinho e Costeiros do IBAMA.

Solicita-se, por derradeiro, a juntada do presente ofício aos autos do Processo 02000.004685/2020-41, com a devida publicidade no sítio eletrônico, bem como a ciência aos membros desta Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial e aos demais Conselheiros que compõem o plenário do Conama.

Por oportuno, apresento votos de consideração.

*(Assinado digitalmente)*

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