

16/06/2026

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.467 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADV.(A/S) : FREDERICO DE OLIVEIRA FERREIRA
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE PETROLEO E GAS
ADV.(A/S) : ROBERTA JARDIM DE MORAIS

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 501/2021 DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. LIMITES DE EMISSÃO PARA POLUENTES ATMOSFÉRICOS PROVENIENTES DE PLATAFORMAS TOTALMENTE ELETRIFICADAS. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO DEFICIENTE E AO RETROCESSO SOCIAL EM MATÉRIA AMBIENTAL: NÃO COMPROVAÇÃO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgar improcedentes os pedidos autoriais, com recomendação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama que, ao conduzir o processo de aperfeiçoamento da Resolução/Conama n. 501/2021, atente para a elaboração de novos pareceres técnicos, sejam ouvidos os órgãos responsáveis pela fiscalização e proteção ambiental, como o Ibama e o Ministério Público, seja promovida análise mais específica, com o aprofundamento deliberativo e com dados mais claros sobre o ponto relativo à nova realidade das plataformas totalmente eletrificadas offshore**, nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia. Sessão Virtual de 5.6.2026 a 15.6.2026.

ADI 7467 / DF

Publique-se.

Brasília, 16 de junho de 2026.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.467 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS
ADV.(A/S) : FREDERICO DE OLIVEIRA FERREIRA
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE PETROLEO E GAS
ADV.(A/S) : ROBERTA JARDIM DE MORAIS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 26.9.2023, pelo Procurador-Geral da República, contra a “Resolução 501, de 21.10.2021, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, que ‘altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas’” (fl. 1, e-doc. 1).

2. Na Resolução impugnada se estabelece:

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

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

ANEXO V

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

‘1.

1.2. Para plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por cada

ADI 7467 / DF

turbogerador for inferior a 100 MW, os limites aqui estabelecidos não se aplicam.

2.

a)

b) plataforma totalmente eletrificada: empreendimento de petróleo e gás que utiliza turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica.

.....(NR)'

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 03 de novembro de 2021”.

3. O autor sustenta que, “no exercício de sua competência normativa e com o escopo de estabelecer estratégias e mecanismos de controle e recuperação da qualidade do ar e de prevenção de sua degradação, editou o CONAMA a Resolução 382, de 26.12.2006, a qual estabeleceu limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, de modo a compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

Alega que “o anexo V da Resolução Conama 382/2006 estabeleceu os limites de emissão de poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica”.

Afirma que “a Resolução 501/2021, ora questionada, (...) alterou o dispositivo em exame para o fim de (i) inserir o subitem 1.2 no item 1, para determinar que as plataformas totalmente eletrificadas que se encontrem além do mar territorial brasileiro não se sujeitem aos limites de emissão de poluentes atmosféricos, desde que a geração elétrica por turbogerador seja inferior a 100 MW; e (ii) inserir a alínea ‘b’ no item 2, para definir ‘plataformas totalmente eletrificadas’ como o empreendimento de petróleo e gás que ‘utiliza turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica’”.

Argumenta que, “anteriormente à Resolução 501/2021, o critério que importava para a aplicação dos limites de emissão de poluentes atmosféricos gerados por turbinas destinadas à geração de energia elétrica em plataformas petrolíferas offshore era o total da capacidade de geração do conjunto de turbogeradores. Nesse sentido, estatua o subitem 1.1 do anexo V da Resolução

ADI 7467 / DF

382/2006 que ‘quando a somatória total de geração elétrica por empreendimento for superior a 100MW, os limites aqui estabelecidos também são requeridos para cada turbina individualmente, independentemente de sua capacidade de geração’.

Salienta que “a Resolução 436, de 22.12.2011, do CONAMA havia estabelecido limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para turbinas a gás para a geração de energia elétrica, ressalvando da respectiva observância os empreendimentos situados além do mar territorial (subitem 3.2 do anexo V). Todavia, o diploma restringia-se às fontes fixas instaladas ou com pedido de licença de instalação anterior a 2.1.2007”.

Pondera que “a alteração da Resolução 382/2006 pela Resolução 501/2021 teve por objetivo viabilizar o licenciamento de novas plataformas de petróleo e gás cuja necessidade de gerar energia supere 100 MW, localizadas além do mar territorial”.

Assevera que “o diploma de 2021 excluiu da observância dos limites de emissão outrora previstos na Resolução 382/2006 aqueles empreendimentos que usem turbogeradores de capacidade individual abaixo de 100MW, ainda que no conjunto dos geradores a produção total de energia da plataforma ultrapasse a aludida capacidade máxima”. Enfatiza que “o subitem 1.2 e a alínea ‘b’ do item 2, ambos acrescidos à Resolução 382/2006 pela Resolução 501/2021, acabaram por impedir o IBAMA de exigir, no processo de licenciamento ambiental de novas plataformas de petróleo e gás totalmente eletrificadas offshore, os critérios até então previstos no primeiro diploma para o controle da emissão de poluentes, deixando os referidos empreendimentos sem qualquer parâmetro objetivo de controle, independentemente de terem capacidade de geração de energia elétrica total muito superior a 100 MW”.

Ressalta que “as disposições questionadas da Resolução 501/2021 acabam por promover uma completa desregulamentação do arcabouço normativo de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que simplesmente suprimem limites de emissão de poluentes atmosféricos em atividade enquadrada como causadora de significativo grau de degradação ambiental, sem fixar, em contrapartida, qualquer parâmetro limitador para as emissões no licenciamento de tais empreendimentos”.

ADI 7467 / DF

Anota que, “ao eliminar os limites de emissão de poluentes atmosféricos para as plataformas eletrificadas situadas além do mar territorial brasileiro, quando a energia elétrica gerada por turbogerador for inferior a 100 MW – ainda que a produção total da respectiva plataforma supere tal capacidade –, deixando de fixar limites máximos de emissão para tais empreendimentos, a Resolução 501/2021 afrontou os princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso ambiental, da precaução e da prevenção, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações e a exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental”.

*Para demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determinantes para o deferimento da medida cautelar requerida, assinala que “a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao meio ambiente, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental brasileiro, mediante a possibilidade de licenciamento indevido de plataformas de petróleo e gás offshore, sem o devido controle da emissão de poluentes atmosféricos, o que pode afetar vastos ecossistemas e populações”.*

Requer medida cautelar “a fim de que seja suspensa a eficácia da Resolução 501/2021 do Conama”.

No mérito, pede que “se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Resolução 501/2021 do Conama, por violação dos arts. 5º, inciso LIV, e 225, caput e § 1º, incisos IV e V, da Constituição de 1988”.

4. Em despacho de 27.9.2023, foi determinada a requisição de informações à Ministra do Meio Ambiente.

5. Em informações de 9.10.2023, a Ministra do Meio Ambiente sustentou, no Parecer n. 764/2023-MMA, que “a alteração da Resolução Conama nº 382/2006, por meio da Resolução nº 501/2021, pode representar

ADI 7467 / DF

retrocesso na proteção do meio ambiente, o que feriria um princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, dentre eles o direito ao meio ambiente equilibrado. Isso porque a alteração excluiu da observância dos limites de emissão outrora previstos na Resolução Conama nº 382/2006 aqueles empreendimentos que usem turbogeradores de capacidade individual abaixo de 100MW, ainda que no conjunto dos geradores a produção total de energia da plataforma venha a ultrapassar a capacidade de geração de 100MW. Concorde-se com o autor da ação que o processo de debate da Resolução Conama nº 501/2021, tendo sido realizado sob trâmite de regime de urgência no Conama, sem a apresentação de outros estudos técnicos além do estudo encaminhado pelo proponente e por terceiro por ele contratado, e sem o envolvimento e discussão com outros especialistas na matéria, pode ter prejudicado o amplo e necessário debate técnico, essencial para contribuir no processo de avaliação e tomada de decisão final sobre a proposta, por parte dos Conselheiros” (e-doc. 13).

6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar, com a sugestão de fixação de prazo para o Conama editar nova normativa sobre o assunto:

“Ambiental. Resolução nº 501/2021 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que altera os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica e afasta a incidência dos referidos limites para plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por cada turbogerador for inferior a cem megawatts. Alegada ofensa aos artigos 5º, inciso LIV; e 225, caput e § 1º, incisos IV e V, da Constituição. As alterações promovidas na Resolução nº 382/2006 foram justificadas pela incompatibilidade dos parâmetros até então vigentes com os avanços tecnológicos de geração de energia em águas profundas e com os novos padrões de emissões de poluentes de fontes fixas estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde. Presença de periculum in mora inverso. Eventual suspensão da resolução atacada resultaria na repriminção de regulamentação deficitária para as atividades econômicas vigentes, com perdas de desempenho e de investimentos em tecnologia. Superioridade da adoção de meios alternativos de solução. Informações apresentadas pelos atores processuais sinalizam a possibilidade de aprimoramento do texto da Resolução nº 501/2021 via nova deliberação no âmbito do CONAMA.

ADI 7467 / DF

Manifestação pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, com a sugestão de fixação de prazo para que o CONAMA edite nova normativa sobre o assunto” (e-doc. 21).

7. A então Procuradora-Geral da República reiterou as razões da petição inicial e manifestou-se “*pelo conhecimento da ação, pelo deferimento da medida cautelar requerida e, ao final, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Resolução 501/2021 do Conama, por violação dos arts. 5º, LIV, e 225, caput e § 1º, IV e V, da Constituição Federal*” (e-doc. 25).

8. *Petróleo Brasileiro S A – Petrobrás* foi admitida nos autos como *amicus curiae*.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.467 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO
AMBIENTE**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS**
ADV.(A/S) : **FREDERICO DE OLIVEIRA FERREIRA**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE PETROLEO E GAS**
ADV.(A/S) : **ROBERTA JARDIM DE MORAIS**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Resolução n. 501/2021, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Nela se estabelecem os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, constando do ato impugnado:

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

ANEXO V

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

‘1. 1.2. Para plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por cada turbogerador for inferior a 100 MW, os limites aqui estabelecidos não se aplicam.

2.

a)

b) plataforma totalmente eletrificada: empreendimento de petróleo e gás que utiliza turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica.(NR)‘

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 03 de novembro de 2021”.

ADI 7467 / DF

2. O autor enfatiza que *“as disposições questionadas da Resolução 501/2021 acabam por promover uma completa desregulamentação do arcabouço normativo de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que simplesmente suprimem limites de emissão de poluentes atmosféricos em atividade enquadrada como causadora de significativo grau de degradação ambiental, sem fixar, em contrapartida, qualquer parâmetro limitador para as emissões no licenciamento de tais empreendimentos”*.

Ressalta que, *“ao eliminar os limites de emissão de poluentes atmosféricos para as plataformas eletrificadas situadas além do mar territorial brasileiro, quando a energia elétrica gerada por turbogerador for inferior a 100 MW – ainda que a produção total da respectiva plataforma supere tal capacidade –, deixando de fixar limites máximos de emissão para tais empreendimentos, a Resolução 501/2021 afrontou os princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso ambiental, da precaução e da prevenção, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações e a exigência de estudo de impacto ambiental prévio à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental”*.

Pede a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado, *“por violação dos arts. 5º, inciso LIV, e 225, caput e § 1º, incisos IV e V, da Constituição de 1988”*.

Mérito

3. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição da República:

“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”.

A defesa do meio ambiente consubstancia princípio constitucional da ordem econômica, conformador da livre iniciativa:

ADI 7467 / DF

“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”.

Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, na forma dos incs. VI e VI do art. 23 da Constituição da República.

Na competência legislativa concorrente, cabe à União editar normas gerais sobre conservação da natureza, proteção do meio ambiente, controle da poluição e responsabilidade por dano ambiental, as quais devem ser suplementadas pelos Estados (incs. VI e VIII e §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição republicana).

4. A Política Nacional do Meio Ambiente está disciplinada na Lei n. 6.938/1981, em cujo art. 2º se estabelece que *“a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.*

Entre os princípios dessa política pública nacional estão a racionalização do uso do ar, o planejamento e a fiscalização do uso dos recursos ambientais, o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, o acompanhamento do estado da qualidade ambiental, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (art. 2º).

Para os fins previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, tem-se como poluição a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem matérias ou energia em

ADI 7467 / DF

desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (al e do inc. III do art. 3º da Lei n. 6.938/1981).

É objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais (inc. III do art. 4º da Lei n. 6.938/1981).

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 1992, reafirmou a Declaração de Estocolmo de 1972:

“Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. (...)

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da 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”.

Este Supremo Tribunal assentou que *“o direito à integridade do meio ambiente típico direito de terceira geração constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social”* (Mandado de Segurança n. 22.164/SP, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 17.11.1995).

No voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.269/DF (Plenário, DJ 1º.2.2019), o Ministro Edson Fachin ressaltou que, *“no Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento ‘um*

ADI 7467 / DF

objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental' (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25)".

Nesta sequência normativa, com fundamento nos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da proteção à saúde humana, do desenvolvimento sustentável e da equidade intergeracional, este Supremo Tribunal declarou válida proibição à importação de pneus usados ou remodelados:

"a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inseríveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica"(Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF, de minha relatoria, DJ 4.6.2012).

São, ainda, precedentes deste Supremo Tribunal sobre tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE

ADI 7467 / DF

RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988/TO, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJ 5.10.2018).

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO

ADI 7467 / DF

PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver*

ADI 7467 / DF

presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação

ADI 7467 / DF

permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 3.2.2006).

O princípio de proteção ao meio ambiente relaciona-se diretamente aos direitos fundamentais à vida e à saúde. O desequilíbrio do ecossistema produz prejuízo ao desenvolvimento sustentável e afeta a saúde do ser humano e de todos os seres vivos. No voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.066/DF, a Ministra Rosa Weber assentou:

“(...) a cláusula constitucional geral da proteção à saúde constrange e ampara o legislador Federal, Estadual, Distrital e Municipal ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para determinadas intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional. (...) do arranjo constitucional pode ser inferida, ainda, a legitimidade do estabelecimento de proteções voltadas especialmente à saúde de grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes, idosos, povos indígenas e, mais diretamente relacionado ao caso em exame, trabalhadores de determinado setor industrial, expostos a agentes

ADI 7467 / DF

nocivos. Mais do que uma orientação, tais comandos encerram verdadeiro dever, endereçado aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A proteção da saúde, adequadamente considerada como norma principiológica, consiste em proposição objetiva, deontológica e teleológica” (DJ 7.3.2018).

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10.12.1948, em cujo art. 25 se prevê o direito de toda pessoa *“a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”*. Quarenta anos após a assinatura da Declaração Universal, o constituinte de 1988 erigiu a proteção à saúde como direito de todos, corolário do direito à vida digna:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Na Constituição da República, a saúde também se faz presente no título sobre os direitos e as garantias fundamentais, no capítulo dos direitos sociais:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O direito à saúde abrange o bem-estar físico, mental e social, *“e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”*, como se tem no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS. Ingo Wolfgang Sarlet leciona que, *“para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psicológica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível”* (A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 326).

ADI 7467 / DF

5. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente e tem a finalidade de *“assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”*, conforme disposto no inc. II do art. 6º da Lei n. 6.938/1981.

Nos incs. VI e VII do art. 8º daquele diploma legal são fixadas as competências do Conama para *“estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes”* e *“estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”*.

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente previsto no inc. I do art. 9º da Lei n. 6.938/1981

6. Põe-se em causa na presente ação se a Resolução n. 501/2021 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama teria sido omissa em dotar de proteção eficiente a questão relativa à qualidade do ar, o controle e a fiscalização dos índices adotados.

Sobre a proibição de proteção deficiente, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto elucidam:

“A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de

ADI 7467 / DF

*imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 481).*

No que é pertinente à matéria da presente ação, conclui-se que, como se tem, por exemplo, na lição doutrinária de Tiago Fensterseifer, o ato normativo infralegal pode ser apto a, eventualmente, “desguarnece[r] proteção imposta pela Constituição ao direito ao ambiente, viola(ndo) o núcleo essencial de tal direito fundamental e, conseqüentemente, incorre em medida inconstitucional, passível de controle judicial” (“Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 263).

A relação entre o princípio da proibição de proteção deficiente e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi realçada pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.901:

“(...) emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo.

Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da

ADI 7467 / DF

proteção estatal.

É de destacar-se, bem por isso, que a União Federal, ao editar a legislação em matéria ambiental, deve adequar-se, para fins de observância e respeito ao princípio que veda a proteção insuficiente, ao postulado da prevenção, que se mostra aplicável a situações apoiadas na existência de certeza científica quanto à nocividade de medidas cuja execução culmine por afetar, mesmo potencialmente, a incolumidade do meio ambiente, como sucederia, p. ex., nos casos de devastação florestal ou de degradação ambiental provocadas pela ação predatória do homem” (ADI n. 4.901, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 2.3.2018).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5676, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski (DJe 25.1.2022), este Supremo Tribunal julgou procedente o pedido para declarar inconstitucional a expressão “*com área total aproximada de 7.173,27 hectares*”, posta no art. 1º do Decreto n. 44.175/2013 do Rio de Janeiro, pelo qual se “*aprova o plano de manejo da área de proteção ambiental de Tamoios, estabelece seu zoneamento e dá outras providências*”, também por ofensa ao princípio da proibição de proteção deficiente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III – Ação direta

ADI 7467 / DF

de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘com área total aproximada de 7.173,27 hectares’, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro” (Plenário).

7. O ato impugnado nesta ação direta modificou a Resolução/Conama n. 382/2006, pela qual se definiam limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas, a compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. No Anexo V da Resolução, são estabelecidos os limites de emissão de poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica.

Pelo ato questionado, foi inserido na Resolução/Conama n. 382/2006 *“o subitem 1.2 no item 1, para determinar que as plataformas totalmente eletrificadas que se encontrem além do mar territorial brasileiro não se sujeitem aos limites de emissão de poluentes atmosféricos, desde que a geração elétrica por cada turbogerador seja inferior a 100 MW; e (...) a alínea ‘b’ no item 2, para definir ‘plataformas totalmente eletrificadas’ como o empreendimento de petróleo e gás que ‘utiliza turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica’”*.

Confira-se quadro comparativo do Anexo V da Resolução n. 382/2006 do Conama antes e após as alterações causadas pelo ato questionado nesta ação direta:

Resolução/Conama n. 382/2006	Resolução/Conama n. 382/2006 após alterações pela Resolução n. 501/2021
<i>ANEXO V</i> <i>Limites de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica</i>	<i>ANEXO V</i> <i>Limites de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de turbinas a gás para geração de energia elétrica</i>
<i>1. <u>Ficam definidos os limites de emissão para poluentes atmosféricos para</u></i>	<i>‘1.</i> <i>1.2. <u>Para plataformas totalmente</u></i>

ADI 7467 / DF

<p><u>turbinas destinadas à geração de energia elétrica, movidas a gás natural ou combustíveis líquidos em ciclo simples ou ciclo combinado, sem queima suplementar, com potência elétrica acima de 100 MWe, para fontes instaladas ou com licença de instalação requerida antes de 2 de janeiro de 2007.</u></p> <p>2. Para aplicação deste anexo devem ser consideradas as seguintes definições:</p> <p>2.1 turbinas a gás: equipamento que converte parte da energia contida no combustível em energia mecânica, por meio da rotação axial de um eixo, que aciona um gerador elétrico;</p> <p>2.2 gás natural: combustível fóssil gasoso conforme especificação da Agência Nacional de Petróleo - ANP, e</p> <p>2.3 somatória total de geração elétrica por empreendimento: é o somatório das capacidades de geração de cada máquina necessária para atender às condições típicas de operação, sem considerar eventuais redundâncias instaladas.</p>	<p><u>eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por cada turbogerador for inferior a 100 MW, os limites aqui estabelecidos não se aplicam.</u></p> <p>2.</p> <p>a)</p> <p>b) plataforma totalmente eletrificada: empreendimento de petróleo e gás que utiliza turbinas em ciclo simples ou combinado somente para geração de energia elétrica.</p>
---	---

Com a alteração da Resolução/Conama n. 382/2006 pela Resolução/Conama n. 501/2021 retirou-se a aplicabilidade dos limites de emissão de poluentes atmosféricos para plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro, quando a geração elétrica por turbogerador, cada qual seja inferior a 100 MW, ainda que no conjunto dos geradores a produção total de energia da plataforma ultrapasse 100 MW.

O núcleo da presente ação está na proteção eficiente ou deficiente

ADI 7467 / DF

advinda para o quadro novo havido pela admissão do modelo de plataformas de petróleo e gás totalmente eletrificadas *offshore*, que não havia antes, e o que o Conama teve de cuidar, fazendo-o no quadro normativo infralegal da Resolução questionada.

Se o procedimento para àquele se chegar não foi o ideal, considerando-se a urgência e a celeridade com que se deram as discussões e decisão sobre a matéria, o que se imporá seria rediscussão possível a ser recomendada. Mas sem comprovação objetiva de descumprimento dos princípios constitucionais protetivos ambientais não se demonstra inconstitucionalidade na Resolução/Conama n. 501/2021.

8. Em sua petição inicial, o Procurador-Geral da República alegou que *“o subitem 1.2 e a alínea ‘b’ do item 2, ambos acrescentados à Resolução 382/2006 pela Resolução 501/2021, acabaram por impedir o IBAMA de exigir, no processo de licenciamento ambiental de novas plataformas de petróleo e gás totalmente eletrificadas offshore, os critérios até então previstos no primeiro diploma para o controle da emissão de poluentes, deixando os referidos empreendimentos sem qualquer parâmetro objetivo de controle, independentemente de terem capacidade de geração de energia elétrica total muito superior a 100 MW”*.

9. Nas informações prestadas, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima afirmou que *“a alteração da Resolução Conama nº 382/2006, por meio da Resolução nº 501/2021, pode representar retrocesso na proteção do meio ambiente, o que feriria um princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, dentre eles o direito ao meio ambiente equilibrado. Isso porque a alteração excluiu da observância dos limites de emissão outrora previstos na Resolução Conama nº 382/2006 aqueles empreendimentos que usem turbogeradores de capacidade individual abaixo de 100MW, ainda que no conjunto dos geradores a produção total de energia da plataforma venha a ultrapassar a capacidade de geração de 100MW”* (e-doc. 15).

Também consta dos documentos do processo que a aprovação da Resolução/Conama n. 501/2021 deu-se em regime de urgência, sem a realização de estudos de impacto e pareceres técnicos suficientes para

ADI 7467 / DF

embasar a melhor decisão sobre a temática regulamentada. Essa circunstância também foi enfatizada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em informações:

“20. Na 136ª Reunião Ordinária da plenária do CONAMA, ocorrida em 10/8/2021, foi aprovado o regime de urgência para apreciação da proposta formulada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI. Justificou o pedido de regime de urgência a 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). O requerimento foi aprovado por unanimidade dos membros do plenário do Conama. Por fim, a proposta foi colocada em apreciação e aprovada na 1ª Reunião Extraordinária da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, realizada no dia 09/09/2021.

21. Em análise da transcrição da reunião da 1ª Reunião Extraordinária da Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, realizada no dia 9 de setembro de 2021, a representante do Ministério Público questionou o regime de urgência sob o qual a proposta de alteração foi tramitada e analisada e levantou também a necessidade de apresentação de outros estudos e pareceres técnicos, além do apresentado pelo Dr. Paulo Artaxo, alegando que os Conselheiros teriam mais propriedade em debater a matéria e os resultados dos estudos que seriam apresentados.

22. De fato, para auxiliar na manifestação e na tomada de decisão dos Conselheiros, caso tivessem tempo suficiente, teria sido importante que a Câmara Técnica ou cada Conselheiro pudessem ter providenciado a contratação de outros estudos, outra avaliação independente, ou que pudessem ter convidado especialistas que pudessem somar ao debate técnico sobre a proposta apresentada. Ao manter a reunião em regime de urgência, sem a apresentação de estudos técnicos além do estudo apresentado pela parte proponente, a avaliação e tomada de decisão, por parte dos Conselheiros, pode ter sido prejudicada.

23. Nesse mesmo sentido, no Ofício 37/2021 - GAB/FASB – Extrajudicial, o Ministério Público Federal - MPF, depois de discorrer amplamente sobre as “diferenças entre o procedimento regimental ordinário e o ‘excepcional’ regime de urgência”, relata que “a adoção

ADI 7467 / DF

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.” Nesse mesmo ofício, o MPF questiona que “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 pela proponente.”

24. Além do Parecer nº 373/2021-MMA, do DQAA, e do Parecer Técnico nº 1/2021- CGMAC/DILIC, do IBAMA, não foram encontrados no processo outras manifestações técnicas do MMA ou do IBAMA sobre a alteração da Resolução Conama nº 382/2006 pela Resolução Conama nº 501/2021” (e-doc. 15).

Embora tenha se manifestado pelo indeferimento da medida cautelar requerida pelo autor, a Advocacia-Geral da União reconhece que *“o debate no âmbito do Conama, por ocasião da tramitação do processo revisional do texto da Resolução nº 382/2006, transcorreu de forma célere e subideal, tendo em vista a proximidade da realização da COP-26 e ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa (GEE)”*.

10. Depreende-se dos documentos constantes dos autos que a Resolução/Conama n. 501/2021 foi aprovada em regime sumário, sem o necessário e prévio debate e estudo sobre as consequências para a qualidade do ar, especialmente considerando que as alterações advindas do ato questionado não estabelecem limite para a emissão de poluentes atmosféricos gerados por plataformas totalmente eletrificadas, localizadas além do mar territorial brasileiro (*offshore*).

A Procuradoria-Geral da República ponderou que *“os limites máximos de emissão atmosférica consubstanciam uma das principais ferramentas do Poder Público para conferir concretude aos deveres de proteção impostos pelo art. 225 da Constituição Federal”*.

Não tem sido admitido, no direito brasileiro, validar-se ausência de limites para emissão de poluentes por plataformas, sem que se realizem

ADI 7467 / DF

estudos prévios e conclusivos para embasar decisão administrativa na matéria, considerando-se a urgência da adoção de providências pelos entes federados para a defesa da qualidade do ar. Por isso parece necessária a retomada dos debates que culminaram na aprovação da Resolução/Conama n. 501/2021, para se dar cumprimento ao compromisso constitucional do Estado de promover e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

11. Entretanto, embora esteja comprovada a insuficiência dos debates e estudos para aprovação do ato questionado nesta ação direta, é necessário compreender as peculiaridades das atividades exercidas pelas plataformas totalmente eletrificadas *offshore* e as consequências de eventual declaração de inconstitucionalidade da Resolução/Conama n. 501/2021 para o funcionamento dessas plataformas.

Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, admitida como *amicus curiae* nos autos, ao manifestar-se, enfatiza os prejuízos imediatos para suas atividades se a presente ação direta for julgada procedente:

“A Res. Conama 501/2021 foi publicada no Diário Oficial da União nº 200, de 22/10/2021. Na ocasião, tanto o Ministério do Meio Ambiente quanto o Ibama se posicionaram positivamente, tendo inclusive, sido realizada a análise de impacto regulatório prevista no artigo 5º da Lei 13.874/2019, que considerou a repercussão da regulamentação nos investimentos realizados pelo setor.

Como se observa, a norma está em vigor há quase 2 anos, e isso permitiu à PETROBRAS adotar soluções tecnológicas mais eficientes nas emissões e dar seguimento à transição para produção com baixo carbono, no sentido de viabilizar a adoção do conceito all electric nas operações do Pré-Sal. A eventual concessão de medida cautelar que suspenda a validade da Resolução Conama 501/2021, acarretaria de pronto um robusto atraso nos projetos que vinham sendo concebidos, utilizando-se da tecnologia All Electric, além de consequências negativas para a PETROBRAS e para o país pelo abandono de uma prática mais ambientalmente correta.

De imediato impactaria diretamente as licitações que estão em curso para os projetos de implantação das plataformas P-84 e P-85,

ADI 7467 / DF

que tem investimentos estimados de cerca de R\$ 83,5 bi, e previsão de entrada em produção em 2029.

Desta forma, a eventual concessão de medida cautelar suspendendo a Resolução levaria a um atraso na implantação dos projetos, que acarretaria uma perda irreversível de valor na ordem de R\$ 212 milhões por mês de paralisação; e à postergação de pagamentos de tributos a diversas esferas da administração pública, que se estima superior a R\$ 400 milhões também mensais, além da necessidade de revisitar contratos, concessões e investimentos assumidos de boa-fé pela Petrobras, diante da validade e eficácia das proposições trazidas pela Resolução Conama 501/21" (grifos nossos).

Anote-se que eventual declaração de inconstitucionalidade da Resolução/Conama n. 501/2021 - somente cabível se comprovado descumprimento aos princípios constitucionais relativos à matéria - seria incontornável se demonstrado retrocesso à disciplina da matéria. Entretanto, a nova regulamentação infralegal considerou as especificidades de plataforma totalmente eletrificada, notadamente a circunstância de que *"a operação geração de energia em uma plataforma eletrificada, situada a centenas de quilômetros da costa (sem população no entorno), emite muito menos se comparada a uma plataforma de produção convencional, pois viabiliza o abandono dos turbocompressores, que geram energia com menos eficiência e maiores emissões para complementação da demanda de energia elétrica necessária"*.

Não se há de descuidar da circunstância de que a repriminção do Anexo V da Resolução/Conama n. 382/2006 inviabilizaria o funcionamento das plataformas totalmente eletrificadas, interrompendo a construção e a operação, no cronograma previsto, dessas plataformas até ser elaborado novo ato regulamentando a matéria.

Sem afastar a necessidade de retomada das discussões sobre a efetividade da Resolução/Conama n. 501/2021 para a proteção do meio ambiente e do direito à saúde, os documentos carreados aos autos demonstram a superioridade das plataformas totalmente eletrificadas, se comparada às que utilizam turbocompressores, especialmente em relação

ADI 7467 / DF

à quantidade de poluentes emitidos por cada uma delas.

Nesse mesmo sentido, a Confederação Nacional da Indústria, admitida nestes autos como *amicus curiae*, realça que, “*sem a alteração da norma, seria necessário usar turbinas a gás na geração de energia elétrica limitada a 100 MW e complementar com turbocompressores para atender aos limites estabelecidos na Resolução 382/2006, o que resulta maior consumo de gás e, como consequência, maiores emissões ao final. O fato é que a eletrificação de plataformas de produção permite uma redução de cerca de 20% de suas emissões, em relação às plataformas concebidas pela redação original da Resolução 382/2006*” (e-doc. 50).

A edição do ato questionado nesta ação direta objetivou incentivar a utilização de plataformas totalmente eletrificadas, que geram vinte por cento menos poluentes que as comuns. Com a Resolução, mesmo baseada em estudos preliminares, buscou-se promover a redução da poluição atmosférica, em coerência com os princípios constitucionais protetores do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

12. Este Supremo Tribunal, em processos semelhantes à espécie, tem adotado postura cautelosa, no sentido de possibilitar aos órgãos técnicos a promoção dos ajustes necessários em suas resoluções para alcançar o objetivo de se dar máxima eficácia aos compromissos constitucionais assumidos pelo Poder Público. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): COMPETÊNCIA PARA EXERCER JUÍZO TÉCNICO DISCRICIONÁRIO DE NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 2018: NORMA CONSTITUCIONAL EM VIAS DE SE TORNAR INCONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DO PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES PARA EDIÇÃO DE NOVA

ADI 7467 / DF

RESOLUÇÃO: OBSERVÂNCIA DA ATUAL REALIDADE FÁTICA. 1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão colegiado criado pela Lei nº 6.938, de 1981, dotado de capacidade institucional e responsabilidade, para, a partir de estudos e debate colegiado, dispor sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”. 2. Diante das múltiplas vicissitudes e peculiaridades do caso, cabe, prioritariamente, ao CONAMA, como órgão regulador e no exercício da sua capacidade institucional, aquilatar, com devida atenção e aprofundado rigor técnico, qual o melhor conjunto de medidas apto a orientar a política de controle da qualidade do ar. 3. Impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco. 4. Não se afigura salutar a conduta judicial de permanente e minudente escrutínio incidente sobre a condução das políticas públicas selecionadas pelo Administrador. 5. Em se tratando de tema de complexa e controvertida natureza técnico-científica, cabe ao Poder Judiciário atuar com ainda maior deferência em relação às decisões de natureza técnica tomadas pelos órgãos públicos com maior capacidade institucional para o tratamento e solução da questão. 6. Eventual atuação desta Suprema Corte no sentido de rever os critérios que redundaram na opção empreendida pelo CONAMA dependeria de manifesta falta de razoabilidade, de ausência de justificação ou de evidente abusividade na escolha empreendida pelo Administrador, não sendo este o caso dos autos. 7. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que as diretrizes por ela traçadas não devem ser aplicadas automática e indistintamente, devendo cada país levar em conta os riscos à saúde, sua viabilidade tecnológica, questões econômicas e fatores políticos e sociais peculiares, além do nível de desenvolvimento e da capacidade de cada ente competente para atuar na gestão da qualidade do ar. 8. Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam consideradas, pelo órgão regulador, o estágio mais atual da realidade nacional, das peculiaridades locais, bem como as possibilidades momentâneas de melhor aplicação dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, como elementos de indispensável consideração para construção e progressiva evolução da

ADI 7467 / DF

norma, de forma a otimizar a proteção ambiental, dentro da lógica da maior medida possível. 9. Reconhecimento de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, afigura-se “ainda constitucional”. Determinação ao CONAMA de edição de nova resolução sobre a matéria que considere (i) as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; e (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública. 10. Se decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução. 11. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI n. 6.148, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Redator para o acórdão o Ministro André Mendonça, Plenário, DJe 15.9.2022).

É de se anotar que o autor não demonstrou o concreto prejuízo ao direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável ou à saúde decorrente da Resolução/Conama n. 501/2021, tendo sido comprovada somente a temerária celeridade no debate e aprovação do ato normativo questionado que retirou os limites para a emissão de poluentes atmosféricos gerados por plataformas totalmente eletrificadas *offshore*.

O digno Procurador-Geral da República parece ter desconsiderado as novas consequências, menos poluentes, dessas plataformas, o que foi determinante, ao que parece, pelos autores da Resolução questionada.

Anoto, ainda que a configuração *all electric* está sendo implantada pela primeira vez nas plataformas P-84 e P-85, destinadas aos campos de Atapu e Sépia, tendo sido iniciados os projetos ainda em 2021, com investimento total estimado, na data presente, em aproximadamente R\$ 82,5 bilhões (valor que pode variar ao longo do tempo, em razão da precificação dos contratos em dólar). Os contratos para a construção dessas plataformas foram assinados em 05/2024, com previsão de conclusão da plataforma P-84 em 2029 e da plataforma P-85 em 2030, com

ADI 7467 / DF

vida útil projetada para 30 anos.

Ademais, atualmente há outros processos de contratação de plataformas totalmente eletrificadas, em diversos estágios de desenvolvimento dos projetos, todos tendo como premissa normativa a vigência da Resolução/CONAMA n. 501/21, impugnada na presente ação. Cada processo de contratação importa aportes bilionários em investimentos, sendo esses projetos essenciais para o cumprimento das metas de compromissos ambientais de redução de emissões assumidos pela União e pela própria PETROBRAS, inclusive com organismos internacionais.

Nesse contexto, eventual alteração da norma regulamentadora que ignore os projetos iniciados durante sua vigência poderia acarretar como consequência a necessidade de interrupção definitiva dos investimentos, em razão da impossibilidade técnica de alteração da configuração totalmente eletrificada do modelo. Isso acarretaria prejuízos bilionários (mas ainda inestimáveis) para a PETROBRAS e para todos os outros operadores do setor, decorrentes do pagamento de multas pela rescisão dos contratos já assinados, indenização das partes contratadas, além de atraso no início das operações programadas, com a consequente reduzida produção estimada com esses projetos.

Portanto, a Resolução/Conama n. 501/2021 não demonstrou ter acarretado, até o presente, descompromisso ou proteção deficiente com os princípios constitucionais ambientais, ficando como questionamento remanescente apenas a celeridade e pouco espaço de maiores debates públicos sobre aquela parte específica das razões que conduziram à não especificação dos limites para o licenciamento das plataformas eletrificadas *offshore*, o que poderia e seria de todo recomendável que viesse a sê-lo em novo cuidado do tema pelo órgão de regulamentação, quando vierem novas discussões e aperfeiçoamento de regras infralegais sobre a matéria, com pareceres técnicos mais específicos e oitiva de autoridades de fiscalização e proteção ambiental, para maior transparência e melhor informação dos fundamentos a serem divulgados

ADI 7467 / DF

para toda a sociedade.

Ademais, a Petrobrás, que comparece na presente ação como *amicus curiae*, esclareceu e comprovou ter havido significativa diminuição das emissões de CO2 para cada barril de petróleo produzido, tendo sido demonstrado nos autos a redução exatamente a partir de utilização de tecnologias mais avançadas.

12. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgar improcedentes os pedidos autorais, com recomendação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama que, ao conduzir o processo de aperfeiçoamento da Resolução/Conama n. 501/2021, atente para a elaboração de novos pareceres técnicos, sejam ouvidos os órgãos responsáveis pela fiscalização e proteção ambiental, como o Ibama e o Ministério Público, seja promovida análise mais específica, com o aprofundamento deliberativo e com dados mais claros sobre o ponto relativo à nova realidade das plataformas totalmente eletrificadas *offshore* .

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.467

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE.: PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS

ADV.(A/S) : FREDERICO DE OLIVEIRA FERREIRA (59758/DF, 102764/MG)

AM. CURIAE.: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETROLEO E GAS

ADV.(A/S) : ROBERTA JARDIM DE MORAIS (82619/BA, 80001/DF, 65123/MG,
24712/MS, 24712-A/MS, 266921/RJ, 298299/SP)

AM. CURIAE.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou improcedentes os pedidos autoriais, com recomendação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama que, ao conduzir o processo de aperfeiçoamento da Resolução/Conama n. 501/2021, atente para a elaboração de novos pareceres técnicos, sejam ouvidos os órgãos responsáveis pela fiscalização e proteção ambiental, como o Ibama e o Ministério Público, seja promovida análise mais específica, com o aprofundamento deliberativo e com dados mais claros sobre o ponto relativo à nova realidade das plataformas totalmente eletrificadas *offshore*, nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 5.6.2026 a 15.6.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário