

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 3027, de 2022 (PL nº 10521, de 2018), do Deputado Paulo Teixeira, que *institui a Política Nacional de Qualidade do Ar*.

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei nº 3027, de 2022 (PL nº 10521, de 2018, na origem), do Deputado Paulo Teixeira, que institui a Política Nacional de Qualidade do Ar.

O projeto tem 26 artigos. Os arts. 1º e 2º tratam de Disposições Gerais, ao estabelecer o objetivo da matéria, a que estão sujeitas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis pela emissão de poluentes atmosféricos, pela gestão da qualidade do ar e pelo controle da poluição. O art. 2º apresenta diversas definições, a exemplo de poluentes primários e secundários; inventário de emissões de poluentes atmosféricos; e fontes fixa, móvel e difusa.

O art. 3º apresenta os princípios da Política, destacando-se o cuidado com as populações mais vulneráveis, especialmente os grupos sensíveis; e a visão sistêmica, na gestão da qualidade do ar. Entre os objetivos previstos no art. 4º incluem-se: assegurar a preservação da saúde pública, do bem-estar e da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações; fomentar a pesquisa científica aplicada à tecnologia e à inovação; e fortalecer a gestão da qualidade do ar nos órgãos e nas entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O art. 5º prevê os instrumentos da Política, como o Sistema Nacional de Gestão da Qualidade do Ar (MonitorAr). O art. 6º estabelece



que a União, por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabelecerá padrões nacionais de qualidade do ar que integrarão o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR); e que os Estados e o Distrito Federal (DF) poderão estabelecer em regulamentos próprios padrões de qualidade do ar em seu território, desde que mais restritivos que os padrões nacionais.

O art. 7º determina que o monitoramento da qualidade do ar ficará sob a responsabilidade dos órgãos e instituições integrantes do Sisnama, por meio da criação de uma Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar. Esse artigo estabelece competências à União, via Ministério do Meio Ambiente (MMA); e aos Estados e ao Distrito Federal.

O art. 8º prevê que o monitoramento de fontes fixas deve seguir as condicionantes do licenciamento ambiental e as normas vigentes; e que os dados das estações de monitoramento devem ser integrados ao MonitorAr. O art. 9º reforça a possibilidade de Estados, DF e Municípios estabelecerem limites de emissão mais restritivos que os definidos pelo Conama. O art. 10 prevê os critérios para fixação dos limites máximos de emissão.

O art. 11 prevê que a forma de elaboração do inventário de emissões atmosféricas será estabelecida em regulamento nos âmbitos federal, estadual e distrital, em prazos definidos pelo projeto. E o art. 12 estabelece conteúdo mínimo para o inventário.

O art. 13 prevê que são planos de gestão da qualidade do ar: o Plano Nacional de Gestão da Qualidade do Ar; os Planos Estaduais e Distrital de Gestão da Qualidade do Ar; e o Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar. O art. 14 estabelece parâmetros para elaboração do Plano Nacional.

O art. 15 lista alguns dos programas de controle da poluição nacional: o Pronar; o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE); o Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares (PROMOT); o programa de sucateamento e de reciclagem de veículos e de renovação de frotas de veículos automotores; e o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso (I/M).

O art. 16 trata do Plano Estadual ou Distrital de Gestão da Qualidade do Ar e estabelece seu conteúdo mínimo.



Os arts. 17 e 18 estabelecem regras para o funcionamento do MonitorAr, que integra e divulga os dados gerados pelas estações estaduais e distrital de monitoramento da qualidade do ar, utilizando para essa divulgação o Índice de Qualidade do Ar (IQAr). Esse índice é definido como o valor utilizado para fins de comunicação e informação à população e relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

Os arts. 19 a 22 estabelecem incentivos fiscais, financeiros e creditícios, com prioridade para iniciativas como prevenção e redução de emissões de poluentes atmosféricos; capacitação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico de produtos ou processos com menores impactos à saúde e à qualidade ambiental; e desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial direcionados à redução de emissões e ao monitoramento de poluentes atmosféricos. As medidas previstas devem harmonizar-se com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e com as diretrizes e os objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais (art. 21). Os Executivos da União, dos Estados e do DF, conforme suas possibilidades orçamentárias e financeiras, deverão incluir nos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias ação programática que abranja a qualidade do ar (art. 22).

Em Disposições Transitórias e Finais (art. 23 a 26) encontram-se regras sobre: condição de acesso a recursos da União dependente da elaboração dos instrumentos da Política Nacional de Qualidade do Ar, conforme prazos previstos; compatibilização e integração entre planos de controle de emissões e de gestão da qualidade do ar; sujeição a penalidades pelo não cumprimento das regras previstas; vigência a partir da publicação da lei resultante.

A matéria foi distribuída para análise da CMA, que instruirá a decisão do Plenário. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre matérias que tratem da proteção ambiental e controle da poluição.



Em razão do caráter exclusivo do exame da matéria, cabe a esta Comissão pronunciar-se também em relação à constitucionalidade, à juridicidade, em especial no que diz respeito à técnica legislativa, e à regimentalidade.

Quanto à constitucionalidade formal do projeto, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

É legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 48, *caput*, do texto constitucional, haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa.

Ademais, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto alinha-se com as regras constitucionais ambientais contidas no art. 225 e com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), que tem entre seus princípios o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental.

A proposição tampouco atenta contra a juridicidade e a regimentalidade.

O mérito do PL é instituir uma Política Nacional de Qualidade do Ar, tema de destacada relevância para a saúde humana. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a poluição do ar representa atualmente o maior risco ambiental para saúde. Anualmente cerca de sete milhões de pessoas morrem vítimas de problemas respiratórios causados por poluentes, como asma e o câncer de pulmão. Segundo o Ministério da Saúde, 6,4 milhões de brasileiros acima de 18 anos sofrem com asma.

Em 2019, a Organização das Nações Unidas (ONU) elegeu a poluição atmosférica e a mudança do clima como o principal tema de atenção à saúde humana, por meio da Iniciativa Ar Limpo.

O PL tem o mérito de elevar ao nível legal regras sobre a qualidade do ar. Há diversas normas infralegais, sobretudo resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que tratam do controle



de poluição do ar por veículos automotores. A Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e, com base nela, foram editadas várias resoluções do Conama.

Destacamos a Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986, dispõe sobre a criação do Programa de controle de poluição do ar por veículos automotores – PROCONVE e a Resolução Conama nº 297, de 26 de fevereiro de 2002, estabelece os limites para emissões de gases poluentes por ciclomotores, motocicletas e veículos similares novos, criou o Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares – PROMOT. Destacamos ainda a Resolução Conama nº 3, de 28 de junho de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar 0 PRONAR.

Esses programas são elevados ao nível legal por meio do presente projeto, que aproveita diversos conceitos, princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desses e de outros normativos do Conama.

Uma política nacional de qualidade do ar conforme proposta pelo projeto fortalece a governança dessa matéria, que exige ampla articulação federativa. A proposição busca ainda fomentar políticas públicas de gestão da qualidade do ar como, por exemplo, políticas de apoio e fortalecimento institucional aos demais órgãos do Sisnama, responsáveis pela execução das ações locais de gestão da qualidade do ar, que envolvem o licenciamento ambiental, o monitoramento da qualidade do ar, a elaboração de inventários de emissões locais, a definição de áreas prioritárias para o controle de emissões, a fiscalização das emissões pelo setor de transportes, o combate às queimadas, entre outras.

O Executivo Federal tem realizado essa articulação a partir de orientações técnicas, como no caso do Guia Técnico para o Monitoramento e a Avaliação da Qualidade do Ar, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e cuja atualização está prevista no projeto (art. 7º, § 1º, inciso II).

De certa maneira, o Brasil encontra-se atrasado na regulamentação consolidada da matéria. No plano internacional, podemos tomar como exemplo o “Clean Air Act ” (Ato do Ar Limpo), de 1970, nos Estados Unidos, a lei nacional americana que regula emissões oriundas de fontes fixas e móveis. A lei também autoriza a Agência de Proteção Ambiental (EPA, em inglês) – órgão federal ambiental dos EUA – a



estabelecer padrões nacionais de qualidade do ar para proteger a saúde pública por meio da regulação das emissões de poluentes atmosféricos.

Ponderamos, contudo, pela necessidade de alguns pequenos ajustes redacionais para o aperfeiçoamento do projeto nos arts. 7º, 11 e 16, a fim de afastar a possibilidade de serem associados a possível invasão da reserva de iniciativa do Executivo ou afronta à separação dos Poderes por meio do estabelecimento de prazos para os Executivos federal, estadual e distrital. Também promovemos alterações redacionais no parágrafo único do art. 6º e art. 9 para evitar interpretações restritivas que permitam ao legislador subnacional impor obrigações impossíveis aos agentes operadores de atividade econômica que exija trânsito entre entes subnacionais.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, com as seguintes emendas que apresentamos:

EMENDA Nº - CMA

Dê-se ao parágrafo único do art. 6º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 6º.....
.....

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer em regulamentos próprios padrões de qualidade do ar relativos às fontes fixas em seu território, desde que mais restritivos que os padrões nacionais de qualidade do ar vigentes.”

EMENDA Nº -CMA

Dê-se ao § 1º do art. 7º do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“Art. 7º
.....



§ 1º O órgão federal competente deverá:

.....
.....”

EMENDA Nº - CMA

Dê-se ao *caput* do art. 9º do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 9º** Os Municípios e o Distrito Federal e, de forma suplementar, os Estados, mediante decisão fundamentada em estudos técnicos e em necessidades consistentemente demonstradas, poderão estabelecer limites de emissão mais restritivos em fontes fixas que aqueles definidos pelo Conama, e proceder ao controle de emissões das fontes móveis, com vistas a proteger a saúde e o bem-estar da população e a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, quando o gerenciamento da qualidade do ar assim o exigir.

Parágrafo único. No controle de emissão das fontes móveis veiculares, para além dos instrumentos descritos no art. 23 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, os entes federados poderão também restringir a circulação dos veículos em função do seu nível de emissão de poluentes atmosféricos, inclusive estabelecendo áreas em que somente aqueles com emissão zero poderão trafegar.”

EMENDA Nº - CMA

Dê-se aos incisos I e II do art. 11 do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 11**

I - nos âmbitos estadual e distrital, pelos órgãos componentes do Sisnama, para ser apresentado ao órgão federal competente;

II – no âmbito nacional, pelo órgão federal competente a partir da publicação dos inventários estaduais e distrital.

.....”

EMENDA Nº - CMA

Dê-se ao parágrafo único do art. 12 do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 12**

.....



Parágrafo único. O regulamento estabelecerá a metodologia para elaboração dos inventários de que trata o art. 11 desta Lei.”

EMENDA Nº - CMA

Dê-se *caput* do art. 14 do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 14** . O órgão federal competente elaborará o Plano Nacional de Gestão da Qualidade do Ar, com vigência por prazo indeterminado e perspectiva de duração de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, que deverá ter como conteúdo mínimo:

.....”

EMENDA Nº - CMA

Dê-se ao *caput* do art. 16 do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 16** Os órgãos do Sisnama estaduais e distrital deverão elaborar, após a publicação do inventário estadual ou distrital de emissões de poluentes atmosféricos, o Plano Estadual ou Distrital de Gestão da Qualidade do Ar, que deverá ter como conteúdo mínimo:

.....”

EMENDA Nº - CMA

Substitua-se, nos arts. 15, 18 e 23, a expressão “Ministério do Meio Ambiente” por “órgão federal competente”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

