

PARECER N° 18, DE 2024-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3.027, de 2022 (Projeto de Lei nº 10.521, de 2018, na origem), do Deputado Paulo Teixeira, que *institui a Política Nacional de Qualidade do Ar.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 3.027, de 2022 (PL nº 10.521, 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, e o art. 4º seus objetivos. Destacamos as regras que objetivam 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 os limites máximos de emissão atmosférica e 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), instituirá 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.

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 elenca 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 define conteúdo mínimo para o inventário.

O art. 13 determina 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, cujos dados serão divulgados por meio da utilização do Índice de Qualidade do Ar (IQAr), previsto no projeto.

Os arts. 19 a 22 instituem 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), com as diretrizes e os objetivos do respectivo plano plurianual e com as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais (art. 21). O Poder Executivo da União, dos estados e do DF, conforme suas possibilidades orçamentárias e financeiras, incluirá 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 Comissão de Meio Ambiente (CMA), em instrução à decisão do Plenário. A Comissão aprovou a matéria e em seu Parecer apresentou oito emendas, as Emendas nºs 1 a 8-CMA. O Senador Mecias de Jesus apresentou perante a Mesa a Emenda nº 9-PLEN, nos termos do art. 235, II, *d*.

Em síntese, as oito emendas da CMA objetivaram realizar ajustes redacionais e aperfeiçoamentos em regras que cuidam: de padrões de qualidade do ar (Emenda nº 1-CMA); da competência da União e de órgãos federais (Emendas nºs 2, 5, 6 e 8-CMA); da fixação de limites de emissão mais restritivos por estados, DF e municípios (Emenda nº 3-CMA); e de prazos para elaboração de inventário de emissões atmosféricas e de planos estaduais e distrital de gestão da qualidade do ar (Emendas nºs 4 e 7-CMA).

A Emenda nº 9-PLEN altera os arts. 6º e 9º do PL para, respectivamente: excluir da regulação de padrões de qualidade do ar o setor de transporte sobre trilhos e prever que as normas sobre padrões de qualidade do ar não realizarão distinção de fontes nos territórios dos entes federados; e para prever que, no estabelecimento de padrões mais restritivos por estados, DF e municípios, o controle de emissão das fontes móveis veiculares poderá restringir a circulação dos veículos em função do seu nível de emissão de poluentes atmosféricos, vedado estabelecimento de áreas em que somente veículos com emissão zero poderão trafegar.

A Emenda nº 10-PLEN, do Senador Carlos Viana, altera o art. 6º da proposição para prever que a União, por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), estabelecerá diretrizes e padrões nacionais de qualidade do ar e que os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer em regulamentos próprios padrões de qualidade do ar em seu território, desde que respeitem essas diretrizes e padrões.

A matéria tramita em regime de urgência, prevista no Regimento Interno do Senado Federal, art. 336, II, em função de aprovação do Requerimento nº 3-CMA. Tendo em vista a tramitação da matéria em regime de urgência, continua aberta a possibilidade de apresentação de emendas até o encerramento da discussão, conforme despacho de 8 de março último.

II – ANÁLISE

Em razão do caráter exclusivo do exame da matéria, a CMA a apreciou em relação ao mérito, à constitucionalidade, à juridicidade, à técnica legislativa e à regimentalidade.

Quanto à constitucionalidade formal do projeto, foram atendidos os aspectos relacionados a competência legislativa, legitimidade da iniciativa parlamentar e meio adequado para veiculação da matéria. Sobre a 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 o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental.

A proposição é ainda jurídica e regimental.

O projeto é meritório ao 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 a saúde. Anualmente, cerca de sete milhões de pessoas morrem vítimas de problemas respiratórios causados por poluentes, como a 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 os principais temas 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 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, que dispõe sobre a criação do Proconve e a Resolução Conama nº 297, de 26 de fevereiro de 2002, que estabelece os limites para emissões de gases poluentes por ciclomotores, motociclos e veículos similares novos e criou o Promot. Evidenciamos ainda a Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1989, que instituiu o Pronar.

Esses programas serão 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 e o combate às queimadas, entre outras.

O Brasil está bastante 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. Essa 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.

Ao mesmo tempo, a qualidade do ar tem ganhado contínua importância no plano doméstico, sobretudo quanto à necessidade de alinhamentos com padrões de saúde mundiais. Em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de maio de 2022, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.148, a Corte julgou constitucional a Resolução Conama nº 491, de 19 de novembro de 2018, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar, contudo, determinou que o Conama edite nova resolução, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses que deverá levar em consideração:

(i) as atuais orientações da Organização Mundial da Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; bem como (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública.

Caso decorrido esse prazo sem a edição da nova resolução, o STF determinou que passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela OMS enquanto perdurar a omissão administrativa do Conama.

Sobre as emendas apresentadas, ponderamos que são meritórias. Contudo, seu acatamento resultará no retorno da matéria à Câmara dos Deputados, pois algumas das emendas alterariam o mérito da proposição. Ao mesmo tempo, entendemos que seriam ajustes que não inovam as regras do projeto ou que dispõem sobre temas que já se encontram previstos na legislação vigente.

Em específico quanto às Emendas nº 1 e 3 – CMA, reconsideramos nossa análise no Parecer daquela Comissão. No caso da primeira emenda, a regra poderia conflitar com conceitos amplamente adotados de normas já editadas, como a Resolução nº 491, de 2018, do Conama, que inclusive deverá ser revisada para atender padrões da Organização Mundial de Saúde, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6148. Quanto à Emenda nº 3 – CMA, entendemos que as regras já se encontram na legislação vigente, quanto à possibilidade de controle de emissões de fontes móveis veiculares por entes federados, conforme art. 23 da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012).

Nesse sentido, opinamos que o projeto, conforme encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Senado, reúne todas as condições de ser encaminhado à sanção presidencial, caso aprovado por esta Casa.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.027, de 2022, com a rejeição das Emendas nºs 1 a 8-CMA, das Emendas nºs 9 e 10-PLEN e das demais emendas apresentadas em Plenário.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator