

Minuta Nota Técnica

Exposição de Motivos DQA/SQA - Resolução Padrões de Qualidade do Ar

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências

Os padrões de qualidade do ar representam as concentrações de poluentes atmosféricos que ultrapassadas, poderão afetar a saúde humana e o meio ambiente, ou seja, são concentrações estabelecidas visando garantir a proteção do ambiente e da saúde da população.

A necessidade do estabelecimento de padrões de qualidade do ar foi definida no Brasil a partir da Resolução nº 5/1989, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, sendo considerada ação estratégica, complementar e referencial aos limites máximos de emissão de poluentes. Os padrões de qualidade do ar em vigência no País foram estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/2018, a qual revogou os padrões em vigor desde 1993.

Em 2022 o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6148, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) em 29.5.2019, contra a Resolução n. 491, de 19.11.2018, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, pela qual se dispõe sobre padrões de qualidade do ar.

A PGR alegou que a Resolução impugnada afrontaria as normas do inc. XIV do art. 5º, do art. 196 e do art. 225 da Constituição da República, *“dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

A Procuradoria alegou também que, *“embora utilize como referência os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2005, a resolução não dispõe de forma eficaz e adequada sobre os padrões de qualidade do ar, prevendo valores de padrões iniciais muito permissivos, deixando de fixar prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas etapas de padrões de qualidade de ar e apresentando procedimento decisório vago”*. Observa que, *“embora a Resolução CONAMA n.º 491/2018 objetive atingir, no padrão final, os valores apresentados pela OMS em 2005, não estabelece prazos peremptórios entre as etapas intermediárias (PI-1, PI-2 e PI-3) e a etapa final (PF), estimulando a inércia e a estagnação”*.

A PGR pondera ainda que *“a declaração de inconstitucionalidade da norma ocasionaria, porém, a reprivatização da Resolução CONAMA n.º 3/1990, ainda menos protetiva ao meio ambiente. Diante disso, e para evitar que se agrave o estado de inconstitucionalidade do sistema de proteção e controle da qualidade do ar, há de se declarar a inconstitucionalidade da resolução sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para que, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas nesta ação e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica”*.

O STF, em 5/5/2022, decidiu por maioria pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, julgando-a improcedente, mas declarando a obrigação de edição de nova resolução sobre padrões de qualidade do ar pelo Conama no prazo de 24 meses, conforme a decisão proferida:

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, julgou-a improcedente e, (a) A partir da análise das teses trazidas na inicial, em cotejo com a jurisprudência desta Corte, declarou ser ainda constitucional a Resolução CONAMA 491/2018; (b) Não obstante, em que pese não haver vício de inconstitucionalidade, determinou que, no prazo de vinte e quatro meses a contar da publicação do presente acórdão, o CONAMA edite nova resolução sobre a matéria, a qual 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; (c) Por fim, decorrido o prazo de vinte e quatro meses acima concedido, 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 da Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução.

Esta decisão foi publicada em 15/09/2022 e transitou em julgado em 23/09/2022.

Desta forma, o Departamento de Qualidade Ambiental da Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (DQA/SQA/MMA) elaborou a presente minuta de resolução para iniciar os debates dentro do Conama, visando cumprir a obrigação emanada do STF.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta

Tendo em vista que a Resolução Conama nº 491/2018 foi construída ao longo de 5 anos de debate dentro do Conama até sua aprovação, o DQA/SQA/MMA optou por manter a maior parte da estrutura da Resolução 491, modificando os itens relacionados diretamente aos padrões de qualidade do ar e seus prazos de implementação, mas mantendo demais questões pacificadas anteriormente.

Visando facilitar a gestão da qualidade do ar no País durante o processo de transição para os padrões de qualidade do ar agora indicados, e o aumento gradativo nos níveis de restrição, previu-se o estabelecimento de padrões intermediários de qualidade do ar (PI-1 e PI-2), os quais possuem prazo de vigência definidos na norma proposta (5 anos cada), até que no prazo de 10 anos passem a vigorar os Padrões de Qualidade do Ar Finais PF, que são os valores recomendados pela OMS em 2021.

2.1. Atualização de Parâmetros

Se propõe inicialmente uma redução dos valores de padrão de qualidade do ar que entrariam em vigor com a aprovação da resolução em relação aos padrões de qualidade do ar estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/18. Os padrões intermediários 2 (PI-2) da Conama 491/18 são os valores indicados como padrões intermediários 1 (PI-1) nessa proposta, e são os padrões que passam a vigorar com a aprovação da nova resolução.

No estado de São Paulo esses valores já estão em vigor desde 01/01/2022, de acordo com a Deliberação CONSEMA nº 4, de 19/05/2021.

Considerando que o Estado de São Paulo possui a maior frota veicular em circulação e a maior concentração industrial do País, entende-se que seria o estado da Federação mais afetado pela poluição atmosférica. São Paulo é também, notadamente, um dos estados que possui rede de monitoramento da qualidade do ar mais bem estruturada no País, sendo possível verificar, em seu território, as reais condições da qualidade do ar.

Por meio destas considerações entendemos que os valores de qualidade do ar vigentes em São Paulo poderiam também ser aplicados nas demais Unidades da Federação imediatamente com a aprovação desta nova resolução, aumentando a proteção à saúde humana e ao meio ambiente.

Nesta nova proposta, há a redução nos valores de padrão da qualidade do ar finais (PF) para os poluentes material particulado (MP₁₀ e MP_{2,5}) e dióxido de nitrogênio. Para os poluentes ozônio e monóxido de carbono os valores recomendados pela OMS em 2021 se mantiveram iguais aos estabelecidos anteriormente pela Conama nº 491/18, assim foram mantidos. Para o poluente dióxido de enxofre o padrão final foi ampliado, uma vez que o valor recomendado pela OMS em 2021 é superior ao estabelecidos pela Conama nº 491/18.

A Organização Mundial da Saúde - OMS (autoridade coordenadora e consultiva para a saúde dentro do sistema da Organização das Nações Unidas - ONU) publicou em 2021 um guia, intitulado *WHO Global Air Quality Guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*. As diretrizes recomendam novos valores-guia de qualidade do ar para proteger a saúde das populações, reduzindo os níveis dos principais poluentes atmosféricos.

Desde a última atualização global da OMS de 2005, houve um crescimento das evidências que mostram como a poluição do ar afeta à saúde humana, desta forma a OMS ajustou quase todos os valores-guia de qualidade do ar para baixo, alertando que exceder os novos níveis das diretrizes de qualidade do ar traz riscos significativos para a saúde. Por outro lado, aderir a estes níveis pode salvar milhões de vidas.

Embora não sejam juridicamente vinculativas, como todas as diretrizes da OMS, as Diretrizes de Qualidade do Ar são uma ferramenta baseada em evidências para formuladores de políticas, com o intuito de orientar a elaboração de leis e políticas a fim de reduzir os níveis de poluentes atmosféricos e diminuir a carga de doenças que resultam da exposição à poluição do ar em todo o mundo. Seu desenvolvimento obedeceu a uma metodologia rigorosamente definida, implementada por um grupo, com base em evidências obtidas em seis revisões sistemáticas que consideraram mais de 500 artigos científicos.

Acreditamos que os valores guia de referência da OMS são os valores recomendados para garantir maior segurança à saúde da população, assim utilizamos estes valores para definição dos Padrões Finais de Qualidade do Ar.

O Quadro 1 traz as alterações nos padrões estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/18, para atendimento à decisão do STF, com a adequação dos padrões finais para os valores recomendados pela OMS em 2021. Os valores tachados são os estabelecidos previamente.

Quadro 1 – alterações nos padrões estabelecidos pela Resolução Conama nº 491/18

Poluente Atmosférico	Período de Referência	PI-1	PI-2 1	PI-3 2	PF	
		µg/m ³	µg/m ³	µg/m ³	µg/m ³	ppm
Material Particulado - MP ₁₀	24 horas	120	100	7572	5045	-
	Anual ¹	40	35	3025	2015	-
Material Particulado – MP _{2,5}	24 horas	60	50	3732	2515	-
	Anual ¹	20	17	1511	105	-
Dióxido de Enxofre - SO ₂	24 horas	125	50	3045	2040	-
	Anual ¹	40	30	20	-	-
Dióxido de Nitrogênio - NO ₂	1 hora ²	260	240	220	200	-
	Anual ¹	60	50	4530	4010	-
Ozônio - O ₃	8 horas ³	140	130	120	100	-
Fumaça	24 horas	120	100	75	50	-
	Anual ¹	40	35	30	20	-
Monóxido de Carbono - CO	8 horas ³	-	-	-	-	9
Partículas Totais em Suspensão - PTS	24 horas	-	-	-	240	-
	Anual ⁴	-	-	-	80	-
Chumbo – Pb ⁵	Anual ¹	-	-	-	0,5	-
¹ - média aritmética anual						
² - média horária						
³ - máxima média móvel obtida no dia						
⁴ - média geométrica anual						
⁵ - medido nas partículas totais em suspensão						

O Quadro 2 traz a proposta para os novos padrões de qualidade do ar.

Quadro 2 – proposta de novos padrões de qualidade do ar

Poluente Atmosférico	Período de Referência	PI-1	PI-2	PF	
		µg/m ³	µg/m ³	µg/m ³	ppm
Material Particulado - MP ₁₀	24 horas	100	72	45	-
	Anual ¹	35	25	15	-
Material Particulado – MP _{2,5}	24 horas	50	32	15	-
	Anual ¹	17	11	5	-
Dióxido de Enxofre - SO ₂	24 horas	50	45	40	-
	Anual ¹	30	20	-	-
Dióxido de Nitrogênio - NO ₂	1 hora ²	240	220	200	-
	Anual ¹	50	30	10	-
Ozônio - O ₃	8 horas ³	130	120	100	-

Fumaça	24 horas	100	75	50	-
	Anual ¹	35	30	20	-
Monóxido de Carbono - CO	8 horas ³	-	-	-	9
Partículas Totais em Suspensão - PTS	24 horas	-	-	240	-
	Anual ⁴	-	-	80	-
Chumbo – Pb ⁵	Anual ¹	-	-	0,5	-
¹ - média aritmética anual					
² - média horária					
³ - máxima média móvel obtida no dia					
⁴ - média geométrica anual					
⁵ - medido nas partículas totais em suspensão					

2.2. Monitoramento da Qualidade do Ar

O MMA publicou em 2020 o Guia Técnico para o Monitoramento e Avaliação da Qualidade do Ar, trazendo padronização para o monitoramento a ser aplicado em todo o país. Na nova proposta, fica estabelecido que o MMA, em conjunto com os órgãos ambientais estaduais e distrital, deverá manter esse guia atualizado, considerando os avanços científicos e de melhores práticas na gestão de dados, para que os dados resultantes do monitoramento da qualidade do ar tenham a qualidade necessária para orientar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade do ar.

2.3. Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar

A Resolução Conama nº 491/18 já previa a elaboração desse Plano, porém não estabelecia prazo para isso. Visando ampliar a proteção à saúde humana, propõe-se que esses planos sejam elaborados em até 3 anos a partir da entrada em vigor da nova resolução.

2.4. Resoluções e artigos revogados

Se propõe a revogação do art. 7º da Resolução 491/18, que tratava da consolidação dos planos de controle de emissões e relatórios de qualidade do ar das unidades da federação, pelo MMA, com o objetivo de subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes. Com a nova proposta, a passagem entre os padrões já fica estabelecida com a aprovação da resolução, não sendo necessário o debate no CONAMA sobre o avanço entre as etapas intermediárias.

Além disso, foi mantida a necessidade de elaboração de relatório anual de acompanhamento pelo MMA e sua apresentação ao CONAMA.

Na proposta de resolução ficam revogadas a Resolução CONAMA nº 03/1990, a Resolução CONAMA nº 491/2018 e os itens 2.2.1 e 2.3 da Resolução CONAMA nº 5/1989.

3. Alternativas existentes às medidas propostas

A não aprovação desta proposta de resolução pelo Conama, dentro do prazo de vinte e quatro meses (até 23/9/2024), resultará na aplicação dos valores recomendados pela OMS enquanto

perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução, conforme decisão do STF sobre a ADI 6148.