



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Ofício PRR3^a/GAB-FASB nº 672/2024
(Etiqueta PRR3^a-00014929/2024)

São Paulo, 07 de maio de 2024.

Referência: Processo Administrativo nº 02000.010721/2023-58 (Revisão da Resolução Conama nº 491/2018)

Senhor Presidente,

Considerando o desenvolvimento das discussões no âmbito do processo de revisão da Resolução Conama nº 491/2018 e, mais recentemente, o teor da proposta trazida pelo MMA e ABEMA à 2ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental – dispondo tanto sobre prazos para progressão dos padrões de qualidade do ar como também sobre eventual mecanismo para avaliação periódica da viabilidade desta progressão –, o Ministério Público Federal vem, por meio desta, encaminhar nova proposta de redação, específica para esta temática, pelas razões que seguem.

A Sua Senhoria o Senhor

ADALBERTO FELICIO MALUF FILHO

Presidente da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental do Conama

Ministério do Meio Ambiente

Esplanada dos Ministérios - Bloco B

CEP 70068-901

Brasília/DF

Desde o início do processo de revisão normativa em curso, o Ministério Público Federal vem, repetidamente, afirmando a posição segundo a qual a maneira mais segura ao Conama de dar adequado cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6.148, será por meio da fixação de – para usar as palavras do Ministro Alexandre de Moraes em seu voto – “prazos bem delimitados e exíguos” de progressão dos padrões de qualidade do ar, até o atingimento dos padrões finais (PF), sendo estes, por sua vez, equivalentes aos valores-guia recomendados em 2021 pela Organização Mundial da Saúde.

Quanto mais a nova normativa sobre padrões de qualidade do ar se afastar desse norte apontado no acórdão da ADI 6.148 – seja fixando prazos de progressão demasiadamente longos, seja, ainda, criando mecanismos que propiciem, indefinidamente, sucessivas postergações dos avanços que se fazem necessários –, maior será a vulnerabilidade desta normativa a questionamentos, inclusive pela via judicial, ao argumento de descumprimento da decisão da Suprema Corte.

É nesse espírito, portanto, que trazemos à apreciação da CTQA, por ocasião da realização da sua 3ª Reunião Ordinária, a proposta de redação que segue anexa, a substituir, tão somente no que se refere à questão dos prazos de progressão, a minuta de resolução apresentada pelo Ministério Público Federal no início do processo de revisão, restando mantidas, pois, as propostas remanescentes daquele documento.

A proposta normativa em questão delinea um cronograma progressivo e estruturado para a implementação dos Padrões Nacionais de Qualidade do Ar, dividido em cinco etapas sequenciais, estendendo-se, no máximo, até 2050, para a adoção dos padrões finais (PF). Este regime escalonado é crucial para assegurar uma transição adequada e viável em termos tecnológicos e administrativos, permitindo uma adaptação progressiva das instâncias envolvidas e garantindo uma melhoria contínua da qualidade do ar em âmbito nacional.

De acordo com a proposta, os padrões serão implementados de forma gradativa, começando com a progressão para os Padrões Intermediários PI-2 no início de 2025 (como já restara consensuado em reuniões anteriores), seguidos pela entrada do PI-3 em 2032 e do PI-4 em 2040, este último com a possibilidade de prorrogação por um

período máximo de até quatro anos, observado o procedimento de avaliação de viabilidade previsto no artigo [Y] da proposta.

Já a entrada em vigor dos Padrões Finais (PF) seria definida pelo mesmo procedimento periódico de avaliação de viabilidade de progressão, mas respeitando uma data-limite – no caso, até 1º de janeiro de 2050 –, de modo a garantir um horizonte temporal de longo prazo minimamente razoável para a consecução da política pública, evitando-se, assim, postergações indefinidas para a vigência, em âmbito nacional, dos valores-guia recomendados pela OMS.

Assim, para as hipóteses de progressão para o PI-4 e para o PF, a efetividade do cronograma seria mediada por um procedimento periódico de avaliação, onde o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com base em relatórios dos órgãos ambientais estaduais e distritais, avaliaria a viabilidade de avançar para o próximo padrão, cabendo ao Conama, dentro dos limites temporais fixados, deliberar sobre progressão.

Esse procedimento incluiria a análise da evolução da qualidade do ar, a implementação do monitoramento, as medidas de controle de emissões adotadas, e a conformidade com os padrões vigentes. Caso se conclua pela inviabilidade de adoção dos padrões subsequentes, o relatório do MMA deverá elucidar as circunstâncias fáticas que justifiquem eventual postergação, permitindo assim uma tomada de decisão informada e fundamentada, essencial para a gestão eficaz da qualidade do ar e proteção da saúde pública.

Desenvolvimentos recentes na União Europeia (UE) ecoam medidas similares às que estão sendo propostas no Brasil para o avanço dos padrões de qualidade do ar.¹ Uma nova diretiva, que acaba de alcançar um acordo provisório entre o Conselho e o Parlamento Europeu, visa estabelecer padrões de qualidade do ar mais rigorosos na UE. Esses padrões são projetados para se alinhar mais estreitamente com as diretrizes mais recentes da Organização Mundial da Saúde, com o objetivo final de alcançar zero poluição atmosférica até 2050.

¹ Cf.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/>>. Acesso em: 06/05/2024.

A futura diretiva da UE introduz um mecanismo que não apenas estabelece cronogramas claros de progressão, mas também incorpora avaliações periódicas para avaliar a viabilidade de progredir para padrões de qualidade do ar mais estritos. Esta abordagem garante uma progressão equilibrada e eficaz, permitindo ajustes baseados em dados científicos e capacidades tecnológicas, ao mesmo tempo que proporciona um quadro claro para que os estados membros melhorem suas medidas de monitoramento e controle da qualidade do ar. Esta iniciativa reflete um esforço concertado para proteger a saúde pública e o meio ambiente, estabelecendo um modelo de previsão regulatória e adaptabilidade que poderia servir como referência para políticas similares globalmente, incluindo aquelas em discussão no contexto brasileiro.

Como se vê, a proposta do Ministério Público Federal para a progressão dos padrões de qualidade do ar, longe de ser uma anomalia brasileira, está em consonância com tendências globais de política ambiental. A diretiva europeia, assim como a proposta brasileira, combina prazos de progressão definidos com avaliações periódicas da viabilidade, refletindo um compromisso compartilhado para com a melhoria contínua da qualidade do ar e a proteção da saúde pública. Portanto, o modelo proposto pelo MPF alinha-se perfeitamente com práticas internacionais, reforçando seu valor e relevância no contexto de uma política de qualidade do ar eficaz e responsável.

Por fim, aproveitamos a oportunidade para tecer algumas considerações em relação ao documento “Resolução 491-2018 - Pós análise jurídica - para CTQA”, juntado pelo MMA, no sítio do Conama, na página referente à 3ª Reunião Ordinária da CTQA.

Em apertada síntese, a título de pretensa “análise jurídica”, o Departamento de Qualidade Ambiental da SQA/MMA propõe a supressão de extensos trechos da atual minuta de resolução em discussão (inclusive dispositivos já consensuados nas últimas reuniões) sob justificativas genéricas, seja ao argumento de incompatibilidades normativas com a nova lei que instituiu a Política Nacional de Qualidade do Ar (Lei nº 14.850, de 2 de maio de 2024), seja alegando uma suposta limitação do escopo da atual resolução, que deve se restringir tão somente ao tema dos padrões de qualidade do ar, devendo os demais assuntos, portanto, serem tratados no âmbito da revisão da Resolução nº 05/1989, relativa ao Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar (Pronar).

Importante dizer, por ora, que as mencionadas inovações legislativas trazidas pela Política Nacional de Qualidade do Ar, além de estarem, na sua maior parte, em perfeita harmonia com o escopo do texto normativo atualmente em discussão no Conama, como ainda criaram, para este Conselho, a demanda de sua regulamentação no nível infralegal, tornando-se ainda mais necessário, portanto, o aprofundamento em aspectos específicos atinentes a instrumentos de gestão e outros assuntos que não a estrita fixação de padrões de qualidade do ar.

As resoluções infralegais do Conama são essenciais para a eficácia das políticas públicas ambientais, pois onde a legislação é genérica, é este Conselho que introduz a necessária especificidade, preenchendo as lacunas deixadas pela legislação. Esses regramentos têm por função justamente o detalhamento da aplicação das leis, estabelecendo critérios técnicos e padrões ambientais que são cruciais para a gestão efetiva dos recursos naturais.

De todo modo, ainda que extremamente problemáticas do ponto de vista jurídico, não cabe, nesta oportunidade, adentrar no mérito das justificativas lançadas pelo órgão do MMA no referido documento. No entanto, deve-se consignar, desde já, a total impertinência e extemporaneidade da ideia de se discutir e deliberar, no espaço de tempo de uma única reunião no âmbito da CTQA, propostas de alteração tão drásticas sobre a minuta de resolução.

Ademais, discussão deste jaez cabe, naturalmente, à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (CTAJ), instância essa em que a matéria está, aliás, destinada a tramitar, imediatamente após a aprovação natural na CTQA. Nesse sentido, submeter tais questões à apreciação de uma instância que não possui sequer a competência técnica adequada para tanto, importaria em verdadeiro atropelo ao procedimento regimentalmente estabelecido, passível de macular com insanável nulidade o resultado final do presente processo de revisão regulatória.

Por esta razão, ao tempo que apresenta a nova proposta de redação que segue anexa, o Ministério Público Federal vem também requerer seja retirado o documento “*Resolução 491-2018 - Pós análise jurídica*” da pauta de subsídios e propostas a serem apreciadas por ocasião da 3ª Reunião Ordinária da CTQA, sem prejuízo de eventual

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

reapresentação deste documento pelo órgão proponente no âmbito da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, para estrita apreciação das questões jurídicas afetas à competência desta instância.

Atenciosamente,

- assinado eletronicamente -

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI

Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao Conama

PROPOSTA DE REDAÇÃO

PRAZOS DE PROGRESSÃO DE PQA_r E MECANISMO DE AVALIAÇÃO DE VIABILIDADE DE PROGRESSÃO

Art. [X] Os Padrões Nacionais de Qualidade do Ar definidos nesta Resolução serão adotados sequencialmente, em cinco etapas.

§ 1º A primeira etapa, que compreende os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-1, vigora até 31 de dezembro de 2024.

§ 2º Para os poluentes Monóxido de Carbono - CO, Partículas Totais em Suspensão - PTS e Chumbo - Pb será adotado o padrão de qualidade do ar final, a partir da publicação desta Resolução.

§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-2 entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2025.

§ 4º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-3 entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2032.

§ 5º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-4 entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2040, sendo possível a prorrogação desta data, uma única vez, por um período máximo de 4 (quatro) anos, desde que observado o procedimento e verificados os requisitos previstos no artigo [Y].

§ 6º Os Padrões de Qualidade do Ar Finais (PF), a serem adotados subsequentemente ao PI-4, entrarão em vigor em data a ser definida nos termos do procedimento previsto no artigo [Y], ficando vedada, porém, a sua fixação em momento posterior a 1º de janeiro de 2050.

Art. [Y] Para fins de definição das datas de entrada em vigor dos Padrões Intermediários PI-4 e dos Padrões Finais (PF), nas hipóteses previstas, respectivamente, nos §§ 5º e 6º do artigo [X] desta Resolução, observar-se-á o procedimento de que trata o presente artigo, destinado a avaliar a viabilidade da progressão aos padrões de qualidade do ar subsequentes.

§ 1º O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima elaborará relatório, a partir das informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes aos seus Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, avaliando, minimamente, os seguintes aspectos:

- I. Evolução da qualidade do ar em nível nacional, com análise comparativa do desempenho e evolução dos estados em relação ao grau de atendimento dos padrões de qualidade do ar vigentes.
- II. Nível de implementação do monitoramento da qualidade do ar, com análise da suficiência e da qualidade da cobertura conferida pelas redes oficiais de monitoramento existentes nos estados;
- III. Avaliação da implementação das medidas adotadas ou exigidas no ordenamento jurídico visando ao controle e redução das emissões de poluentes;
- IV. Verificação do atendimento aos padrões nacionais de qualidade do ar, com indicação, conforme o caso, do grau de conformidade ou desconformidade dos estados, tanto em relação aos padrões vigentes, como também em relação aos padrões da etapa subsequente.
- V. Conclusão fundamentada, com base nos dados e informações expostas no relatório, sobre viabilidade ou não da adoção imediata do padrão nacional de qualidade do ar subsequente.

§ 2º A conclusão pela inviabilidade da adoção dos padrões subsequentes trará como fundamento, além dos elementos elencados nos incisos do § 1º, a exposição das razões e circunstâncias fáticas que, de modo imprevisível e alheio às medidas de gestão adotadas, justificam, no caso de cada estado, a impossibilidade da progressão imediata dos padrões.

§ 3º O relatório a que se refere o § 1º deverá ser apresentado na primeira reunião ordinária do Conama do ano de 2039, e, posteriormente, a cada 4 (quatro) anos, até que sejam adotados os Padrões Finais (PF).

§ 4º Com base nas conclusões do relatório sobre a viabilidade da adoção do padrão nacional de qualidade do ar subsequente, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima apresentará recomendação ao Conama, contendo proposta de resolução com data para a adoção do padrão nacional de qualidade do ar subsequente, observados os prazos-limite previstos no §§ 5º e 6º do art. [X].

§ 5º Sendo a conclusão do relatório pela viabilidade da progressão imediata, a referida proposta de resolução estabelecerá o dia 1º de janeiro do ano subsequente como data para a entrada em vigor dos novos padrões de qualidade do ar.

§ 6º Caso a proposta de resolução acima referida não seja deliberada pelo Plenário do Conama até o final do ano da apresentação do relatório previsto neste artigo, os padrões subsequentes passam a vigorar, automaticamente, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.