



Referência: Processo nº 202600017000928

Interessado: : SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Assunto: PARECER-VISTA. Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que reestrutura o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR).

PARECER SEMAD/GAB-06281 Nº 1/2026

Procedimento nº 02000.012159/2024-88

Proponente: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMAMC)

Matéria: Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que reestrutura o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (PRONAR)

Vistante: Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás (SEMAD/GO) e Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA).

PARECER-VISTA

1. DA APRESENTAÇÃO E DO PEDIDO DE VISTA

O presente parecer é apresentado pelo Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, bem como, em conjunto, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), por, respectivamente, sua Vice-presidente e Presidente, em decorrência de pedido de vistas formulado em sessão do CONAMA, relativamente à proposta de resolução que atualiza e reestrutura o PRONAR, no âmbito do procedimento administrativo nº 02000.012159/2024-88.

A vista teve por finalidade permitir **análise mais detida dos impactos regulatórios, financeiros, federativos, administrativos e jurídicos** da proposta, especialmente no que se refere à **implementação e oneração dos entes subnacionais pelas obrigações previstas, sem previsão normativa vinculante de contraprestação orçamentária ou de cooperação técnica estruturada** por parte do ente nacional.

2. DO CONTEXTO NORMATIVO E PROCEDIMENTAL

O PRONAR foi originalmente instituído pela Resolução do CONAMA nº 5/1989, tendo como finalidade estabelecer diretrizes nacionais para a gestão da qualidade do ar.

Conforme reconhecido pelo próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Nota Técnica nº 2718/2024-MMA), **diversos instrumentos estruturantes do PRONAR não foram plenamente implementados ao longo de mais de 35 anos**, a exemplo da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar e do Inventário Nacional de Fontes e Poluentes Atmosféricos.

Em 2024, foram editados importantes marcos normativos no tocante ao monitoramento e saúde atmosférica, especialmente a Lei nº 14.850/2024, que institui a Política Nacional de Qualidade do Ar e da Resolução do CONAMA nº 506/2024, que atualiza os padrões nacionais de qualidade do ar.

A proposta ora em exame busca atualizar e reestruturar o PRONAR para alinhá-lo a esse novo arcabouço normativo, conforme detalhado na Nota Técnica nº 2718/2024-MMA, que fundamenta o envio da proposta ao CONAMA.

3. DOS PONTOS DE CONVERGÊNCIA

O Estado de Goiás reconhece o mérito e a sensibilidade da questão ambiental, sanitária e institucional da proposta, destacando-se:

i) A relevância da política de qualidade do ar para a saúde pública e para a mitigação de impactos climáticos;

ii) A coerência estrutural e operacional da proposta, que consolida instrumentos dispersos;

iii) O alinhamento com padrões internacionais e com recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), integrando o Brasil no cenário global.

Não se tratam, portanto, os apontamentos suscitados neste relatório, de oposição à política pública em si, mas de **contribuição para seu aperfeiçoamento e implementação efetiva**.

4. DOS IMPACTOS REGULATÓRIOS

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) elaborada pelo MMAMC em 2024 reconhece que a alternativa escolhida implica, entre outras, na **criação e o fortalecimento de instrumentos de gestão**, notadamente planos, sistemas, redes de monitoramento, inventários, com **impactos diretos sobre os órgãos ambientais estaduais, responsáveis pela implementação material e efetiva das ações previstas**.

A AIR registra, de forma expressa, que a implementação do modelo proposto demanda infraestrutura tecnológica, recursos humanos especializados, aquisição e manutenção de equipamentos e sistemas de informação, reconhecendo impactos administrativos e financeiros relevantes para os entes subnacionais

Tudo isso, em contexto de reconhecido *déficit* histórico de

infraestrutura, laboratórios e capacitação técnica nos entes subnacionais.

Mesmo tendo a Nota Técnica nº 2718/2024-MMA reconhecido que instrumentos essenciais do PRONAR não foram implementados ao longo de décadas, justamente em razão de sua complexidade técnica, institucional e financeira, a proposta de resolução, de certa forma alheia a essas questões, amplia obrigações relacionadas à rede de monitoramento, exige integração de dados em escala nacional e impõe elaboração e atualização periódica de planos e inventários.

Trata-se, portanto, de **política pública estruturalmente onerosa**, cuja execução recai predominantemente sobre os Estados, sem a devida transferência de recursos pelo ente nacional, o que **demandava cautela sob a ótica constitucional do arranjo federativo**, especialmente no que se refere à repartição de encargos financeiros.

Isso porque o art. 167, I[1] da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), proíbe a execução de programas e projetos sem a prévia inserção na lei orçamentária anual (LOA), bem como proíbe o §7º[2] do mesmo artigo, a transferências de encargo financeiros aos entes federados, “*sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio*”. [3]

4.1. IMPACTOS EM INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA

A exigência de monitoramento contínuo da qualidade do ar, consolidação de dados e interoperabilidade com sistemas federais, pressupõe desenvolvimento ou aquisição de sistemas informatizados próprios, adequação a padrões nacionais de interoperabilidade, hospedagem segura (servidores, nuvem etc), protocolos de cibersegurança e proteção de dados.

Estados que hoje operam com sistemas fragmentados ou inexistentes terão de **criar ou modernizar plataformas digitais completas**, com custo recorrente de licenciamento, manutenção e atualização.

Destaca-se e exemplifica-se, nesse ponto, que o Estado de Goiás somente em 2025 obteve condições para estruturar solução tecnológica que viabilizasse, ao menos, as análises do Cadastro Ambiental Rural (CAR), obrigação instituída em 2012, cuja implementação revelou dificuldades estruturais relevantes ao longo da última década. Sendo, até hoje, quase 14 anos após, um dos problemas mais evidentes na gestão ambiental nacional.

A exigência de estruturação ou ampliação da Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar importará na aquisição, estruturação e manutenção de equipamentos tais como estações automáticas de monitoramento, analisadores de poluentes (MP_{2.5}, MP₁₀, O₃, NO₂, SO₂, CO) e sensores meteorológicos e equipamentos de calibração e controle de qualidade.

Além dos custos de aquisição inicial, **haverá a criação de despesas correntes** de manutenção preventiva e corretiva, calibração periódica, substituição de componentes e contratação de suporte técnico.

Não se trata de despesa pontual, mas de **custo permanente e tendente ao crescimento**, sobretudo em Estados com grande extensão territorial, múltiplas regiões metropolitanas. Isso, abstraindo ainda, as nuances fiscais de cada ente federado.

Destacam-se também as obrigações de disponibilização de dados ao

público, comunicação em tempo real ou quase real e suporte a planos de episódios críticos que demandam a mobilização de aparato infraestrutural, humano e tecnológico, para a criação de portais públicos dedicados, integração com sistemas de saúde e defesa civil, rotinas de auditoria e validação de dados.

Portanto, os Estados precisarão manter estruturas de Tecnologia da Informação (TI) e governança de dados contínuas, o que extrapola o simples monitoramento técnico.

4.2. DOS IMPACTOS EM RECURSOS HUMANOS

A AIR reconhece que a política demanda **capacidade institucional ampliada** (pg. 18). Na prática, isso se traduz em especialistas em qualidade do ar e modelagem atmosférica, analistas de dados ambientais, técnicos de operação e manutenção de estações de monitoramento e profissionais de TI dedicados à gestão dos sistemas.

Por sua vez, a contratação de pessoal especializado (efetivos ou terceirizados), capacitação contínua, **atração e retenção de profissionais em áreas de alta especialização**[4] têm custo sensível que demanda, além de planejamento, a regular previsão orçamentária e sujeita-se às intercorrências políticas que fogem ao perfil técnico que a abordagem exige.

Estudo de 2025 realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que a maioria dos órgãos ambientais, inclusive os federais, **não dispõe hoje desses quadros em número suficiente**[5], o que implica **expansão permanente da folha de pessoal ou contratação especializada**, com repercussões orçamentárias diretas.

4.3. DAS ASSIMETRIAS FEDERATIVAS E DA AUSÊNCIA DE FONTE ORÇAMENTÁRIA

Os documentos técnicos nos autos e pesquisas do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)[6] indicam que apenas parcela minoritária dos Estados conseguiu estruturar sistemas de monitoramento da qualidade do ar, enquanto a maioria encontra-se em estágios iniciais ou embrionários.

E aqui, destaca-se novamente as assimetrias financeiras dos entes subnacionais e as fragilidades fiscais. Esses descompassos federativos **exigem máxima cautela na fixação de prazos rígidos e obrigações uniformes**.

Nesse contexto, a proposta da resolução analisada, ao regulamentar lei geral, densifica obrigações administrativas subnacionais, **sem prever fontes orçamentárias ou mecanismos de financiamento ou compensações por parte da União**.

Esse aspecto é especialmente sensível sob a ótica da governança e da responsabilidade fiscal.

5. DOS RISCOS JURÍDICOS-INSTITUCIONAIS: RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DE GESTORES

A edição de norma regulamentar que estabelece obrigações

detalhadas, fixa prazos e **não condiciona sua exigibilidade à capacidade financeira e institucional, expõe gestores estaduais à responsabilização pessoal**, inclusive por órgãos de controle externo, **ainda que a não implementação decorra de fatores alheios às ações, propostas e condições de governabilidade.**

Não obstante a proposta de resolução não preveja expressamente nenhuma consequência pessoal direta para gestores, há elementos potencialmente conflitivos que podem, e certamente serão, objeto de incursão judicial por associações e/ou Ministério Público.

Não se trata de risco hipotético e alarmista, decorre da lógica ordinária do controle de legalidade e financeiro aplicada a políticas públicas estruturantes, especialmente quando ausentes salvaguardas normativas claras. **A combinação de elementos normativos** que a minuta efetivamente contém dentre os quais: a explicitação de deveres normativos exigíveis sem constar cláusulas de salvaguarda ou condicionamento, fundamental tal conclusão.

Na prática jurídico-institucional brasileira, quando existe dever normativo claro, prazo definido e não implementação os órgãos de controle podem apontar descumprimento de norma, imputar responsabilidade ao dirigente máximo do órgão executor, instaurar tomada de contas especial, expedir recomendações com responsabilização, promover representações por omissão administrativa e, até mesmo, propor ação civil pública (ACP).

Tais medidas independem de a norma prever sanção pessoal expressa.

Tal preocupação **não é equacionalizada na AIR nem prevista diretamente na minuta**, o que motivou as contribuições e emendas apresentadas pelo Estado de Goiás.

6. DAS EMENDAS APRESENTADAS PELA SEMAD/GO

O Estado de Goiás apresenta, por essa ocasião, emendas ao texto da minuta de Resolução, com o objetivo de explicitar a necessidade de previsão de financiamento, modular prazos de implementação e **reforçar a cooperação federativa.**

Com relação a questão do financiamento das medidas decorrentes das obrigações estabelecidas na minuta de Resolução importante destacar que mesmo não cabendo ao CONAMA a criação de solução para a realização dos investimentos necessários à implementação da norma, pode ele, todavia, modular a exigibilidade de obrigações, reconhecer o caráter progressivo da implementação, explicitar o caráter cooperativo da política e prever salvaguardas institucionais compatíveis com o pacto federativo, realidade política e fiscal dos entes subnacionais.

7. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, o Estado de Goiás, por meio da SEMAD, entende que a proposta de resolução é pertinente e necessária e deve ser aprovada, **desde que incorpore solução normativa que:**

- a) Reconheça a assimetria federativa, condicione a implementação

estrutural à capacidade financeira e a dinâmica orçamentária;

b) Racionalize o risco de responsabilização pessoal de gestores por inexecuibilidade material, diante de circunstâncias concretas.

c) Auxilie/ intermedeie na arregimentação de recursos para a viabilidade financeira da implementação, inclusive, por financiamento dos fundos geridos pelo MMA.

Diante de todo o exposto e como medida de contribuição ao aperfeiçoamento a norma, segue em anexo as propostas de emendas à Resolução em questão a serem debatidas em plenário do CONAMA.

Salvo melhor juízo, é o parecer e voto-vista.

Brasília/DF, 19 de janeiro de 2026.

Andréa Vulcanis

Secretária de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Goiás
Vice-Presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

Eduardo Costa Taveira

Secretário do Meio Ambiente do Estado do Amazonas
Presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

[1] Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

[2] § 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

[3] Não obstante, referir-se o §7º do art. 167 da CRFB/1988 à “lei”, trata-se de problema de formulação, na medida em que se a lei (ato normativo primário) não pode, logicamente, resolução (ato normativo secundário), também não poderá.

[4] Em Goiás, por exemplo, entre pedidos de exoneração e desistências, em relação ao último concurso público de seleção de técnicos e analistas ambientais (2022), houve evasão de 23,79% dos candidatos aprovados.

[5] Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico do Sistema**

Nacional do Meio Ambiente. Sumário Executivo. Versão preliminar para discussão out. 2025. Coordenação: MOURA, Adriana Maria Magalhães; SANTOS, Gesmar Rosa dos. 2025.

[6] <https://energiaeambiente.org.br/produto/plataforma-da-qualidade-do-ar>. Acesso em 15/01/2026.



Documento assinado eletronicamente por **ANDREA VULCANIS, Secretário (a) de Estado**, em 19/01/2026, às 15:35, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **85131988** e o código CRC **5DBC6A38**.



Referência: Processo nº 202600017000928



SEI 85131988