

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### PROJETO DE LEI Nº 10.521 de 2018

Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar e cria o Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar.

**Autor:** Deputado Paulo Teixeira

**Relator:** Deputado José Ricardo Wendling

#### I – RELATÓRIO

Nos termos dos artigos 24 e 32, VII, da **Resolução nº 17/89** (RICD), vem ao seio desta Comissão de Desenvolvimento Urbano para análise e parecer o **Projeto de Lei nº 10.521/2018**, de autoria do deputado Paulo Teixeira, que institui a Política Nacional de Qualidade do Ar e cria o Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar.

Após a designação deste Relator foram recebidas várias contribuições escritas de instituições que têm atuação direta e indireta na defesa do meio ambiente, especialmente no tocante à qualidade do ar: Instituto Alana, Instituto de Energia e Meio Ambiente – IEMA, Instituto Saúde e Sustentabilidade, além de conversas com o Instituto Clima e Sociedade – ICS,

Diante do interesse público envolto ao projeto foi requerida, e realizada, audiência pública no dia 04 de setembro de 2019 para partilha e escuta dos diferentes interessados no objeto da proposta, com fim de subsidiar a manifestação a ser proferida e enriquecer a proposição em vista da repercussão social do tema.

Na audiência pública ficou assente a importância das contribuições oriundas dos diferentes pontos de vista e conhecimentos. De um lado houve a defesa de que o objeto do Projeto de Lei nº 10.521/2018 – regulação da qualidade do ar no Brasil - já estaria devidamente regulamentado na via infralegal por meio das

resoluções emitidas pelo CONAMA e que dada à longevidade de uma lei o regramento deveria ser mantido na forma atual.

Noutro sentido, representantes das organizações presentes afirmaram que as resoluções do CONAMA não conseguiram ser eficazes e resolver os graves problemas relacionados à gestão da qualidade do ar no País. Defenderam que, bem além da questão meramente ambiental, o parâmetro para aprovação do projeto de qualidade do ar seja a saúde humana.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

### **ESTADO SOCIOAMBIENTAL. DIGNIDADE HUMANA. PROTEÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E À SAÚDE**

O Projeto de Lei em apreciação é de fundamental importância para o *Estado Socioambiental* previsto na Carta Constitucional. Incontestável que representa - no cenário atual de ineficácia das regulamentações infralegais e diante do agressivo avanço dos efeitos da poluição do ar sobre a vida e a saúde humana dos cidadãos brasileiros – instrumento imprescindível para que se cumpram os ditames estabelecidos na Constituição dirigente e sobretudo para garantia da vida e saúde da presente e futuras gerações.

As diferentes contribuições compartilhadas pela Coalizão RespirAr<sup>1</sup> - sejam às dirigidas ao Relator por escrito, quanto às apresentadas na audiência pública – trazem informações, dados (de estudo e pesquisas científicos) assustadores, altamente perniciosos à vida humana com dignidade e quase que completamente desconhecidos pela maioria da população. Tais fatos indicam ao Legislativo, como parte do Estado, o dever de agir sob pena de descumprir o papel constitucional conferido.

Conforme levantamento de 2018 da Organização Mundial da Saúde - OMS, ***nove em cada dez pessoas no mundo respiram ar contendo níveis elevados***

---

<sup>1</sup> Coalizão RespirAr - Instituto Alana; International Council on Clean Transportation; Instituto de Energia e Meio Ambiente; Instituto Saúde e Sustentabilidade;

de poluentes e **7 milhões** de pessoas morrem todos os anos por causa da contaminação do ar em ambientes externos e fechados.<sup>2</sup>

No Brasil, conforme informações trazidas pelas Organizações referidas - a partir de *dados da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) - 51 mil brasileiros* tiveram morte precoce *apenas em 2018*, como consequências da má qualidade do ar inspirado. Segundo o Instituto Saúde e Sustentabilidade<sup>3</sup> a *contaminação do ar é responsável por 35% das mortes por doenças respiratórias, 15% das mortes por doenças cerebrovasculares (derrames encefálicos), 44% das mortes por doenças do coração, 6% das mortes por câncer de pulmão e 50% dos casos de pneumonia em crianças.*

A contaminação do ar atinge sobretudo os grupos humanos mais sensíveis e vulneráveis como crianças, gestantes, idosos e pessoas portadoras de doenças crônicas.

Consoante dados da Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS, *a poluição do ar é responsável pela morte de aproximadamente 600.000 crianças com menos de 5 anos de idade em todo o mundo, por ano, e aumenta o risco de infecções respiratórias, asma, condições neonatais adversas e anomalias congênitas.*<sup>4</sup> E sustenta o Instituto Alana<sup>5</sup> que **a poluição é uma assassina invisível, a poluição do ar leva ao adoecimento das crianças, aumento de parto prematuro, natimortos, bebês pequenos para idade gestacional e** ainda que a associação entre poluição do ar e mortalidade infantil, pode influenciar negativamente no desenvolvimento neurológico e desfechos metabólicos que resultam na obesidade.

Avassalador é ainda o nível de desinformação da população brasileira que, estimada em *mais de 209 milhões de pessoas no ano de 2019*<sup>6</sup>, não tem conhecimento acerca do *ar poluído que respira e tampouco sabe a quais poluentes e níveis de contaminação estão expostos No Brasil.*

---

<sup>2</sup> OPAS, OMS BRASIL. *Nove em cada dez pessoas em todo o mundo respiram ar poluído*. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-9-em-cada-10-pessoas-no-mundo-respiram-ar-poluido>. Acesso em: 11.10.2019.

<sup>3</sup> **Instituto Saúde e Sustentabilidade** organização da sociedade civil de interesse público, OSCIP, sem fins lucrativos que, há 10 anos, vem atuando para propiciar a melhoria da saúde e a qualidade de vida das populações nas cidades (...)

<sup>4</sup> Organização Pan-Americana da Saúde. *Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças.*: Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO 2018. Brasília, D.F. Disponível em: <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/49123>. Acesso em: 11.10.2019.

<sup>5</sup> **Instituto Alana**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, aposta em programas que visam a garantia de condições para a vivência plena da infância. [ [alana.org.br](http://alana.org.br) ]

<sup>6</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=estimativa+de+popula%C3%A7%C3%A3o> / Acesso em: 11.10.2019

Assim está claro que a poluição atmosférica implica em graves impactos à saúde da população. Porém esse problema no Brasil ainda não vem sendo tratado como a seriedade que exige, pois a vigente gestão da qualidade do ar é ineficiente e ineficaz.

Desse modo é urgente a normatização legal e a Política regulatória deve considerar além dos aspectos ambientais, os aspectos que envolvem e impactam a saúde da população e sua qualidade de vida.

Conforme autores constitucionalistas-ambientalistas, o ambiente é o conjunto de condições externas que conformam o contexto da vida humana e está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, ***além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie natural.***<sup>7</sup> Desse modo não é possível separar o ambiente da vida humana, do qual faz parte, e conseqüentemente tudo o que nele acontece ou é emitido tem impacto na existência da humanidade.

A Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972) projetou no universo jurídico a *ideia em torno de um **direito humano a viver em ambiente equilibrado e saudável**, tomando a qualidade do ambiente como **elemento essencial para uma vida humana com a dignidade e bem-estar***.<sup>8</sup>

Com esses fundamentos e de acordo com os estudos, os dados alarmantes, não há dúvida que a atual ineficácia da regulação da poluição do ar no Brasil tem como consequência o ataque direto, silencioso, aos **direitos fundamentais à saúde e à vida** da população brasileira e sem que essa tenha o mínimo de informação necessária para conhecer e entender os males a que está submetida pela poluição do ar, que *compromete fortemente a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida*.

Destarte, a regulação mais eficiente e eficaz que é proposta no **Projeto de Lei nº 10.521/2018** se harmoniza com a defesa dos direitos fundamentais referidos e com o princípio da dignidade humana, fundamento do Estado Constitucional (Socioambiental) vigente. E, cumpre lembrar que no *contexto*

---

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 50.

<sup>8</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente*. apud SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 47.

*constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma **dimensão ecológica – inclusiva – da dignidade humana**, que abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura.*<sup>9</sup>

Acrescente-se que nesse cenário constitucional o reconhecimento dessa dignidade, a proteção aos direitos fundamentais transcende a geração atual. Há um dever de solidariedade, um dever jurídico de *reconhecimento da dignidade e direitos das futuras gerações humanas, ampliando-se a dimensão temporal*. E para que isso se cumpra se faz imprescindível o estabelecimento de um **“patamar mínimo” de qualidade ambiental para concretização da vida humana em níveis dignos**.

*O equilíbrio ambiental é crucial para que a personalidade humana tenha um “curso normal de desenvolvimento”*<sup>10</sup>. Contudo, conforme dados apresentados na audiência pública e estudos produzidos pelas Instituições que participaram ativamente da discussão inicial desse projeto, **a poluição do ar está atacando diretamente o direito à vida das crianças e comprometendo as vidas futuras**, impedindo assim o curso normal de desenvolvimento saudável das crianças brasileiras.

Desse modo, o dever constitucional do Estado Socioambiental de preservação da dignidade humana, de solidariedade intergeracional, de preservação dos direitos fundamentais à vida e à saúde humana se mostram presentes neste Projeto e sua aprovação, acrescida das contribuições dos segmentos da sociedade, é vinculante como garantia de um **“patamar mínimo” de qualidade do ar** para o nascimento e desenvolvimento integral das crianças, para manutenção do direito à vida e à saúde dos grupos mais vulneráveis (gestantes, idosos e pessoas portadoras de doenças crônicas) e da população em geral.

## **2. SAÚDE PÚBLICA. IMPACTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO E ECONOMIA DO PAÍS**

Ademais, os efeitos maléficos da poluição do ar sobre a saúde dos brasileiros e das brasileiras incidem diretamente sobre o orçamento público. Estudos

---

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 49.

<sup>10</sup> ROBSON DA SILVA, José. *Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado aos patrimônios ambientais* apud SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 51.

realizados pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade apontam *estimativas de que, entre 2012 e 2030, o impacto financeiro em saúde aos cofres públicos do Sistema Único de Saúde - SUS, será da ordem de R\$ 1,5 bilhão por internações públicas*, somente no estado de São Paulo.

Além do prejuízo aos cofres públicos, os referidos efeitos atingem igualmente o **desenvolvimento econômico** das cidades, uma vez que a saúde dos cidadãos atacada, prejudica a qualidade de vida, **diminui a capacidade produtiva da população**, além dos custos despendidos nos serviços de saúde por doenças atribuídas<sup>11</sup>. E ainda, conforme estudo de *Avaliação do impacto da implementação da fase P-8 do PROCONVE (Programa de Controle de Poluição do ar por Veículos)*, também elaborado pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade, em 2019, a redução da emissão de poluentes – na região pesquisada - evitará milhares de mortes e gerará saldo substancial em produtividade e economia aos recursos públicos, como se destaca:

*(...) revelam que, diante da expectativa da **redução de poluentes no ar** a partir da adoção da fase P-8, os ganhos de saúde, para a população, e financeiros, para os cofres públicos e privados no decorrer dos próximos 30 anos, contabilizados de 2023 – ano de implantação dos limites máximos de emissão de escapamento para veículos pesados já homologados – até 2050, serão: **saldo positivo de R\$ 68 bilhões em produtividade por cerca de 148 mil mortes evitadas; economia aproximada de R\$ 575 milhões fruto de 155 mil internações hospitalares**. As estimativas apresentadas por este estudo são projetadas exclusivamente para seis regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba e Porto Alegre.<sup>12</sup> (grifei)*

O Estado constitucional contemporâneo - Estado Socioambiental - prevê o desenvolvimento econômico totalmente interligado aos demais aspectos que asseguram a dignidade ao ser humano. Para tanto a Constituição Federal estabelece o princípio da ordem econômica que *tem por fim assegurar a todos existência digna* (art. 170).

Assim sendo, qualquer atividade econômica dentro do Estado Socioambiental não pode se sobrepôr à vida e à saúde humana, não pode ferir a

---

<sup>11</sup> Instituto Saúde e Sustentabilidade (...)

<sup>12</sup> Idem.

dignidade humana constitucional, pois, a *ordem econômica, constitucionalizada a partir dos princípios diretivos do art. 170 da CF/88, expressa uma opção pelo que se poderia designar de um **capitalismo ambiental ou socioambiental (ou economia socioambiental de mercado) capaz de compatibilizar a livre-iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social (e também justiça ambiental), tendo como norte normativo “nada menos” do que a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável***<sup>13</sup>.

Diante de tais previsões constitucionais, bem como da realidade, se mostra necessária a regulação por lei da qualidade do ar tanto para garantia da saúde - para existência humana dos brasileiros e das brasileiras - quanto **para economia, para produtividade do País e para diminuição dos gastos públicos** com o adoecimento e mortes no Sistema Público de Saúde.

### **3. AUSÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO EFICIENTE E EFICAZ DA QUALIDADE DO AR EM TODOS OS ESTADOS. DEVER DO ESTADO**

Consoante demonstrado na audiência pública e documentado pela Coalizão RespirAr, o Brasil não possui rede de monitoramento da qualidade do ar nacional e integrada. Conforme levantamento de 2018<sup>14</sup> feito nos *websites* dos órgãos ambientais responsáveis pelo monitoramento da qualidade do ar de todos os estados, constatou-se que a rede de monitoramento no Brasil é pequena e mal distribuída, como se destaca no excerto:

*(...) dentre as 27 unidades federativas, **74% (20) não monitoram a qualidade do ar que a população respira; ou deixaram de realizar; ou realizam de forma obsoleta/ ineficiente. Apenas o Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo contam com estações ativas de monitoramento. (...) 319 unidades, **93,4% (298) encontram-se no Sudeste, seguido pela região Sul com 4,1% (13) e Centro Oeste e Nordeste, igualmente cada uma com 1,3% (4 estações cada).*****<sup>15</sup>

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 317-318.

<sup>14</sup> Instituto Saúde e Sustentabilidade (...)

<sup>15</sup> Idem.

Na **região norte** do Brasil, de acordo com o levantamento, **não existe** sistema de monitoramento e, grande parte das informações e dados sobre qualidade do ar disponibilizadas nos relatórios anuais dos seis estados e do Distrito Federal, que possuem rede de monitoramento, estão defasadas.

O monitoramento da qualidade do ar e a disponibilização de dados atuais e verdadeiros é um importante mecanismo de controle e de informação tanto para a sociedade como para os governos com vistas à elaboração das políticas públicas para resguardar os direitos ambientais (fundamental/humano) e qualidade de vida da população, da dignidade humana que lhes é conferida.

A falta de rede nacional, integrada, de monitoramento ou sua existência precária, mal distribuída, além da ausência de divulgação das informações, enseja o desconhecimento das pessoas acerca dos níveis de exposição a que estão submetidas e assim, sem informação clara da real situação da qualidade do ar, não são tomadas medidas efetivas em sua defesa e alcance de seus direitos, nem pelo Estado e tampouco por elas próprias. ***A população brasileira segue desinformada e sem a opção de lutar e alcançar seus direitos.***<sup>16</sup>

No que concerne a parâmetros, entende-se que a regulação legal brasileira (neste projeto inclusive) deve estar harmonizada às referências indicadas pela Organização Mundial da Saúde - OMS<sup>17</sup> que, especialmente no Guia de Qualidade do Ar 2005 da OMS - *Air Quality Guidelines, an Update 2005* - sugere níveis de qualidade do ar ou de concentração de poluentes que indicam *o limiar do menor risco à saúde pública, limites mínimos que garantem a redução do risco do adoecimento para a maioria da população.*

Conforme explicita o Instituto ALANA, a própria OMS oferece, para **gestores públicos e sociedade**, os valores de referência para desenvolvimento dos padrões de qualidade do ar nacionais, que são formalizadas por meio dos *guidelines*<sup>18</sup> – valores de referência ou valores-guia.

Contudo, os padrões de qualidade do ar, revisados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA em dezembro de 2018, são muito distantes dos parâmetros preconizados pela OMS, indicando que o Órgão efetivamente não

---

<sup>16</sup> Instituto Saúde e Sustentabilidade (...)

<sup>17</sup> WHO - World Health Organization . Poluição do ar; diretrizes. Disponível em: <<https://www.who.int/airpollution/guidelines/en/>>. Acesso em: 14 de outubro de 2019.

<sup>18</sup> *Apresentados como concentração ambiental ou nível de deposição relacionados a um tempo médio de exposição, e expressos na forma de valores numéricos, ganham a denominação de valores de referência ou valores-guia.*



conseguiu implementar a política de qualidade do ar no Brasil e que o sistema a ser implantado em lei precisa ser mais rigoroso quanto a atualidade dos valores de referência sugeridos pela OMS, para salvaguarda do meio ambiente e sobretudo da vida e saúde da população brasileira.

Nesse raciocínio verificou-se nas diferentes contribuições que, a gestão da qualidade do ar, entregue e timidamente implementada pelo CONAMA, se mostrou ineficiente no País e a inexistência de regulação legal compromete que medidas e ações estabelecidas pelos dispositivos regulatórios existentes sejam realmente **implementadas, atendidas, efetivas, avaliadas e fiscalizadas**<sup>19</sup>.

Exemplos disso é a Resolução CONAMA 05/1989 - instituiu o Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar, PRONAR – que definiu uma série de estratégias, de curto, médio e longo prazos para combater a poluição atmosférica, dentre as quais a implementação da rede nacional de monitoramento da qualidade do ar e a redução de emissão de poluente. Contudo, decorridos 30 anos, poucos avanços foram constatados, na prática<sup>20</sup>.

Ademais, a regulação do CONAMA e estrutura atual é ultrapassada, inefetiva, *não reflete em sua totalidade os avanços técnico-científicos existentes e, por sua natureza, são frágeis para impor o cumprimento de seus atos*. E isso se agrava atualmente com a redução de membros do CONAMA e a retirada da participação social, demonstrando a necessidade de previsões legais, de caráter obrigatório e mais duradouro, para estabelecer a gestão da qualidade do ar no País.

Nesse sentido, a Política Nacional da qualidade do ar proposta neste Projeto de Lei, e o que se propõe em substitutivo – a partir das contribuições dos segmentos sociais - se apresenta como marco importante para a gestão da qualidade do ar no Brasil a fim de que melhor atenda, implemente, efetive, avalie, fiscalize as ações e medidas para regulação da qualidade do ar que brasileiros e brasileiras respiram diariamente.

Destarte, diante do quadro real apresentado, é indiscutível a necessidade de Lei Federal que estabeleça normas gerais, e específicas, de modo a vincular a União, os Estados, Municípios, Distrito Federal e demais entes federativos, eventualmente criados, a cumprirem com seriedade a gestão da qualidade do ar, sob

---

<sup>19</sup> Instituto Saúde e Sustentabilidade (...)

<sup>20</sup> Idem.

pena de responderem pela **omissão** ou mesmo pela **proteção insuficiente** ao meio ambiente e à vida humana, consoante estabelece o Estado Socioambiental.

E, nesse raciocínio impende destacar que o Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo” (que apenas assegura o livre jogo dos atores econômicos e do mercado), **deve ser um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável.**<sup>21</sup>

A Constituição Federal atribuiu ao direito ao ambiente o *status* de direito fundamental (art. 225 e art. 5º, §2º) em sentido formal e material, orientado pelo princípio da solidariedade<sup>22</sup>. Direitos ambientais e qualidade de vida incluem-se na terceira dimensão dos direitos humanos, aqueles que transcendem a esfera individual (coletiva e difusa), dentre eles o **direito de viver num ambiente não poluído.**<sup>23</sup>

Existe assim dever constitucional dos atores constitucionais, especialmente deste Poder/órgão de cumprir *o comando normativo emanado do artigo 225 da CF88, pois se não fizer incorre em práticas inconstitucionais ou antijurídicas autorizadas da sua responsabilização por danos causados.* E ainda, por força do princípio do Estado Socioambiental, que conjuga justiça social, realização dos direitos humanos e fundamentais sociais e da proteção do ambiente, que:

*Dentre outros aspectos, assume particular relevo a proposta de uma **proteção (e promoção) compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos**, agrupados sob o rótulo genérico de **direitos fundamentais socioambientais** ou **direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais** (DESCA), assegurando as condições mínimas para a **preservação da qualidade de vida**, aquém das quais poderá ainda haver vida, mas essa não será digna de ser vivida.*

*(...) existência tanto de uma **dimensão social** quanto de uma **dimensão ecológica da dignidade (da pessoa) humana**, sendo que somente um projeto que contemple ambas as dimensões*

---

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 317.

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 48.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. apud SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 46.

*normativas (para além da clássica e sempre presente dimensão da liberdade/autonomia) se revela como **constitucionalmente adequado**.*

*(...) nesse contexto que assume importância o reconhecimento dos **deveres de proteção do Estado**, em especial a partir da assim chamada **dimensão objetiva dos direitos fundamentais**, incluindo aqui os deveres de prevenção e precaução, que deixam de ser aplicados apenas na esfera ambiental (como se verifica claramente no caso da saúde, da segurança alimentar etc.), ampliando o seu espectro de incidência para outros domínios, designadamente, dos direitos sociais.<sup>24</sup> (grifei)*

É responsabilidade do Estado brasileiro, representado por seus diferentes agentes – particularmente os políticos -, tomar *medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação do ambiente*. E, a *não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente)* – como se vê no quadro atual da regulação da qualidade do ar no Brasil - *pode ensejar, intervenção e controle judicial, inclusive no tocante às políticas públicas levadas a cabo pelos entes federativos em matéria socioambiental<sup>25</sup>,*

E, como demonstrado anteriormente, os entes federativos de modo geral, negligenciaram durante todo esse tempo sua responsabilidade por não tomarem medidas efetivas e eficazes para controle da poluição do ar. Realidade que comprova a necessidade de norma federal vinculante, como esta proposta, que estabelece atribuições e responsabilidades em caso de descumprimentos.

O estado Brasileiro não pode ser o “faroeste” da poluição a ponto de permitir que se continue a adoecer e matar, silenciosamente, seus cidadãos e cidadãs.

Portanto diante da impossibilidade de se optar por não respirar o ar que nos rodeia, da realidade seriíssima e silenciosa provocada pela poluição do ar no Brasil que atinge o direito fundamental à vida e à saúde - especialmente de crianças, idosos, portadores de doenças crônicas; que adoecer e mata a população brasileira; que onera os gastos públicos; que compromete a economia do País, *este Projeto de*

---

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 310-311.

<sup>25</sup> Idem. p. 317.

*Lei representa um necessário e essencial passo para promover mudanças concretas e efetivas para a gestão da qualidade do ar no Brasil<sup>26</sup>, contempla o mínimo existencial ecológico<sup>27</sup>.*

Destarte, urge a aprovação deste Projeto de Lei. E assim, considerando, que o objeto da Proposta é da competência concorrente (art. 24,VI CF/1988) e imprescindível para garantia da saúde, qualidade de vida da população brasileira, do direito de viver no ambiente não poluído, **voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 10.521/2018 na forma do Substitutivo apresentado por este Relator** – oriundo das contribuições dos vários segmentos sociais - no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano. É o voto.

Sala da Comissão, em 16 de outubro 2019.

**Deputado JOSÉ RICARDO (PT/AM)**  
Relator

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.521 de 2018**

---

<sup>26</sup> Instituto Saúde e Sustentabilidade (...)

<sup>27</sup> Herman Benjamim (prefácio) *apud* SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

*Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar e cria o Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar.*

O Congresso Nacional decreta:

## **TÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

### **CAPÍTULO I DO OBJETO E DO CAMPO DE APLICAÇÃO**

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Qualidade do Ar e dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas ao gerenciamento de fontes poluidoras.

Parágrafo único. Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela emissão de poluentes atmosféricos.

### **CAPÍTULO II DEFINIÇÕES**

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – padrão de qualidade do ar: instrumento de gestão da qualidade do ar determinado como o valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para proteger o meio ambiente e a saúde da população de danos causados pela poluição atmosférica;

II – padrão primário de qualidade do ar: concentração de poluentes que, se ultrapassada, pode afetar a saúde da população;

III – padrão secundário de qualidade do ar: concentração de poluente abaixo da qual se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população,

assim como o mínimo dano à fauna, à flora, aos materiais e ao meio ambiente em geral;

IV – poluente atmosférico: qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que torne ou possa tornar o ar impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde, inconveniente ao bem-estar público, danoso aos materiais, à fauna ou à flora ou prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.

## **TÍTULO II**

### **DA POLÍTICA NACIONAL DE QUALIDADE DO AR**

#### **CAPÍTULO I**

#### **DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS**

Art. 3º São princípios da Política Nacional de Qualidade do Ar:

- I - a prevenção e a precaução;
- II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;
- III - o desenvolvimento sustentável;
- IV - o respeito às diversidades locais e regionais;
- V - o direito da sociedade à informação e ao controle social;
- VI - a razoabilidade e a proporcionalidade.
- VII - o cuidado às populações mais vulneráveis, especialmente crianças e adolescentes, mulheres gestantes, pessoas com deficiência, idosos, trabalhadores ao ar livre.

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Qualidade do Ar:

- I – assegurar a preservação da saúde pública, do bem-estar e da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações;
- II – assegurar o adequado e contínuo monitoramento da qualidade em áreas com alta quantidade de emissões e concentração de poluentes atmosféricos;
- III - Fomentar a pesquisa científica aplicada, por meio da Organização Mundial da Saúde ou entidades nacional e internacionalmente reconhecidas e, a formação de quadros nas áreas da qualidade do ar (preservação,

monitoramento, controle e gestão); prevenção e efeitos em saúde; vigilância ambiental, tecnologia e inovação;

IV – reduzir progressivamente as emissões e concentrações de poluentes atmosféricos;

V – propor e estimular a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas e mecanismos não-tecnológicos, visando à proteção à saúde e melhoria da qualidade ambiental;

VI – ampliar os co-benefícios decorrentes da redução de poluentes atmosféricos;

VII – internalizar no processo de tomada de decisão em todos os setores da economia, os custos sociais da poluição do ar, por meio de estudos sistemáticos de custos e benefícios diretos, indiretos e difusos;

VIII – buscar a melhor sintonia com as políticas de combate às mudanças do clima;

IX– Assegurar a produção, sintetização de dados e o acesso amplo à informação pública sistemática da qualidade do ar e seus riscos à saúde pública, em tempo real, em periodicidade diária, mensal e anual, acessível, clara e georreferenciada de acordo com os meios de comunicação efetivos e atuais;

X– fomentar a participação de instituições públicas, não governamentais e privadas em campanhas de âmbito local, regional, nacional e internacional, que visem a melhoria da qualidade do ar, a preservação e o controle ambiental.

XI – Fortalecer o acompanhamento e a avaliação contínua dos planos, programas e ações, assegurando a participação da população de forma adequada em todo o processo de gestão da qualidade do ar;

## **CAPÍTULO II**

### **DAS DIRETRIZES GERAIS DE AÇÃO**

Art. 5º O planejamento de políticas públicas e respectivos planos e programas deverão considerar, em sua origem, o impacto ambiental associado às emissões de poluentes atmosféricos.

Art. 6º O licenciamento ambiental deve obrigatoriamente respeitar a capacidade de suporte da região para instalação e operação de atividades e empreendimentos que apórtem efluentes atmosféricos, com base em padrões de qualidade do ar que tenham correspondência com a ciência médica atualizada.

Art. 7º O poder público incentivará a cooperação entre os povos para o progresso da ciência nos assuntos afetos à qualidade do ar e às emissões de poluentes atmosféricos, otimizando a aplicação de recursos e fomentando o compartilhamento de informações.

### **CAPÍTULO III DOS INSTRUMENTOS**

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Qualidade do Ar:

- I – os padrões de qualidade do ar;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – o plano diretor;
- IV – a avaliação de impactos ambientais;
- V – a capacidade de suporte;
- VI – o licenciamento ambiental;
- VII – o inventário de emissões;
- VIII – a modelagem da qualidade do ar;
- IX – os estudos de custos e benefícios;
- X – os planos de controle de poluição por fontes móveis e estacionárias;
- X – o Sistema Nacional de Informações da Gestão da Qualidade do Ar – SNIGQA;
- XI – as medidas de contingência ambiental;
- XI – os incentivos fiscais, financeiros e creditícios.

### **SEÇÃO I DOS PADRÕES DE QUALIDADE DO AR**



Art. 9º Os padrões de qualidade do ar devem ser aplicados como referencial para proteger o meio ambiente e a saúde da população de danos causados pela poluição atmosférica.

Parágrafo único. Com vistas a indicar os verdadeiros riscos à saúde pública, os padrões de qualidade do ar devem ser estabelecidos em regulamentos permanentemente atualizados, acompanhando o estado da arte e o progresso dos estudos científicos.

Art. 10. Para assegurar a manutenção da qualidade do ar dentro dos padrões da Organização Mundial da Saúde, sempre que tecnicamente viável, serão fixados limites máximos de emissão por tipo fonte.

Art. 11. A fixação de limites máximos de emissão levará em conta, concomitantemente:

- I – as melhores práticas e tecnologias disponíveis;
- II – a viabilidade técnica, econômica e financeira das práticas e tecnologias disponíveis;
- III – o impacto ambiental decorrente da manutenção ou substituição de equipamentos, quando couber.

## **SEÇÃO II**

### **DO ZONEAMENTO AMBIENTAL**

Art. 12. A análise prévia de aptidão ou restrição de exploração do território para fins de regulamentação do zoneamento ambiental, levará em consideração a capacidade de suporte do ambiente quanto ao recebimento e depuração das emissões de poluentes atmosféricos existentes e de novas fontes, e respeitará os seguintes critérios:

- I. o impacto na saúde da população;
- II – a melhor prática e tecnologia;
- III – a avaliação técnica;
- IV – o impacto socioambiental.

Parágrafo único. A proteção à saúde e ao meio ambiente serão critérios decisivos e vinculantes na tomada de decisão a que se refere o *caput*.

Art. 13. A análise da qualidade do ar em diferentes cenários de desenvolvimento, previamente à definição do zoneamento ambiental, tem como objetivos:

I – compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a boa qualidade ambiental, em favor das presentes e futuras gerações;

II – promover a gestão territorial com observância às potencialidades e restrições de uso aplicáveis a cada área, minimizando os impactos das emissões de poluentes atmosféricos ao meio ambiente e à saúde pública.

### **SEÇÃO III**

#### **O PLANO DIRETOR**

Art. 14. O plano diretor, previsto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, deverá considerar o diagnóstico da qualidade do ar e o seu prognóstico para a liberação ou restrição de atividades ou empreendimentos que emitam poluentes atmosféricos.

Art. 15. A inserção dos estudos de qualidade do ar no processo decisório, relativos ao plano diretor, tem como objetivos:

I – orientar o planejamento urbano de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a boa qualidade ambiental;

II – evitar a exposição a níveis de poluição que possam afetar negativamente a saúde e o bem-estar da população.

### **SEÇÃO IV**

#### **DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Art. 16. A avaliação de impacto ambiental e os processos de licenciamento ambiental abrangem as emissões atmosféricas da atividade ou empreendimento, bem como os impactos delas decorrentes.

§ 1º A avaliação das alternativas técnicas e locacionais, bem como a fixação de condicionantes ambientais, devem priorizar, nesta ordem:

I – evitar a emissão de poluentes atmosféricos;

II – controlar as emissões de poluentes atmosféricos; e

III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis em áreas saturadas ou em vias de saturação.

§ 2º As condicionantes do licenciamento ambiental devem ser tecnicamente justificadas e suficientes para evitar ou mitigar os impactos identificados.

## **SEÇÃO V**

### **DO INVENTÁRIO DE EMISSÕES**

Art. 17. O Poder Público Federal e Estadual elaborará e publicará anualmente o inventário de emissões de poluentes atmosféricos em sua esfera de atuação, na seguinte forma:

- I. Inventário nacional, sob a responsabilidade da União, será elaborado a partir da sistematização dos inventários estaduais;
- II. Inventário estadual, sob a responsabilidade do respectivo Estado, será elaborado a partir da sistematização dos licenciamentos e fiscalização das fontes fixas de emissões;

§ 1º Os municípios contribuirão para elaboração do inventário estadual com informações sobre as fontes móveis, a circulação de veículos em seus territórios;

§ 2º Os inventários previstos neste artigo de emissões de poluentes atmosféricos devem conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – fontes de emissão;
- II – poluentes inventariados;
- III – distribuição geográfica das emissões por município, por sub-região, dentre outras subdivisões que favoreçam a clareza e o detalhamento das informações;
- IV – metodologia detalhada de estimativa de emissões;
- V – lacunas de informação identificadas no inventário e respectivas providências para sua correção.

Art. 18. A publicação do inventário de emissões tem como objetivos:

- I – permitir a avaliação progressiva das emissões e da qualidade ambiental e onde ocorrem;
- II – identificar as fontes e as prioridades de controle;
- III – subsidiar a tomada de decisão em relação à gestão territorial e ao licenciamento de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras;
- IV – informar à população sobre os poluentes aos quais os cidadãos estão expostos e permitir o controle social.

## **SEÇÃO VI**

### **SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DA GESTÃO DA QUALIDADE DO AR**

Art. 19. O Sistema Nacional de Informações da Gestão da Qualidade do Ar - SNIGQA é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento, recuperação, interpretação e divulgação sistemática de informações georreferenciadas sobre emissões atmosféricas e qualidade do ar.

§ 1º O SNIGQA é composto pelos seguintes instrumentos:

- I. os dados de monitoramento da qualidade do ar;
- II. os inventários de emissões atmosféricas e;
- III. as informações integradas sobre o licenciamento ambiental dos estados e acompanhamento das fontes emissoras

§ 2º. Os dados gerados ou recebidos pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar.

Art. 20 São princípios do Sistema Nacional de Informações da Gestão da Qualidade do Ar:

- I – descentralização da obtenção e produção de dados e informações;
- II – coordenação nacional unificada do sistema;
- III – cobertura territorial priorizada e continuamente aprimorada;
- IV – transparência e atualidade dos dados e informações;
- V – Acompanhamento e avaliação histórica da evolução dos dados e informações.

Art. 21. São objetivos do Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar:

- I – reunir, integrar e sistematizar dados e informações georreferenciadas de emissão de poluentes e qualidade do ar de forma qualificada das redes estaduais e municipais;

II – estabelecer uma rede de monitoramento integrada com abrangência continuamente aperfeiçoada, otimizando esforços e evitando sobreposições desnecessárias;

III – identificar lacunas de dados e informações de qualidade e prover treinamento, capacitação, assessoramento e suporte técnico local;

III – disponibilizar os dados e informações em plataforma digital que garanta ampla acessibilidade e publicidade;

IV – incentivar a formação e qualificação dos recursos humanos e estrutura tecnológica de monitoramento da qualidade do ar em sintonia com o estado da arte internacional;

IV – fomentar o desenvolvimento e a criação de sistemas paralelos complementares de monitoramento capilarizado da qualidade do ar, por meio de equipamentos portáteis de baixo custo, para fins exclusivos de conscientização da população sobre contaminação atmosférica;

V – fomentar a utilização dos dados e informações nos processos de tomada de decisão dos direta ou indiretamente responsáveis pela emissão de poluentes atmosféricos.

## **SEÇÃO VII**

### **DOS INCENTIVOS FISCAIS, FINANCEIROS E CREDITÍCIOS**

Art. 22. O poder público deverá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

I – prevenção e redução de emissões de poluentes atmosféricos;

II – capacitação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico de produtos ou processos com menores impactos à saúde e à qualidade ambiental;

III – desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à redução de emissões e monitoramento de poluentes atmosféricos.

Art. 23. No fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender as diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos.

Art. 24. O atendimento ao disposto nesta Seção será efetivado em consonância com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como com as diretrizes e 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.

#### **CAPÍTULO IV DAS PROIBIÇÕES**

Art. 25. Fica proibida a emissão de poluentes atmosféricos acima da capacidade de suporte local e dos limites fixados pelo poder público em regulamento.

§ 1º. A fim de garantir a proteção à saúde pública e a melhoria da qualidade do ar, a capacidade de suporte local e as licenças ambientais para novas instalações ou renovação do licenciamento de fontes de emissão existentes, em áreas saturadas ou em vias de saturação pela contaminação atmosférica, serão referenciadas segundo padrões de qualidade do ar representativos e cientificamente atualizados.

§ 2º. Excepcionalmente, em caso de justificada necessidade, a licença ambiental do empreendimento ou atividade poluidora poderá permitir emissões acima da capacidade de suporte local, desde que condicionadas à imposição de medida compensatória para o impacto incremental identificado, excedendo em, no mínimo, dez por cento a quantidade das novas emissões locais advindas da instalação das fontes licenciadas.

#### **TÍTULO III DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS**

Art. 26. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, imediatamente equacionar a correção de não-conformidades e de reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as

sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.

Art. 27. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 16 de outubro 2019.

**Deputado JOSÉ RICARDO**

Relator