



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**Ofício PRR/3ª Região**  
**JLBL – 1.002/2019**  
(Etiqueta PRR3 – 00012276/2019)

São Paulo, 03 de maio de 2019.

**Ref.: Encaminha Representação relativa à inconstitucionalidade da Resolução Conama nº 491/2018.**

Senhora Procuradora-Geral da República,

Cumprimentando-a, os Procuradores Regionais da República signatários vêm, respeitosamente, representar a Vossa Excelência pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) em face da Resolução Conama nº 491, de 19 de novembro de 2018, pelas razões deduzidas na Representação anexa.

Como se demonstra na Representação, o referido ato normativo, que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar, violou diretamente a Constituição Federal, ferindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida, cuja proteção suficiente, adequada e eficaz é dever do Estado.

Excelentíssima Senhora  
**DOUTORA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE**  
Digníssima Procuradora-Geral da República  
Procuradoria-Geral da República  
**Brasília-DF**

O longo processo que culminou com a edição da Resolução nº 491/2018 foi acompanhado desde o início de suas discussões, em 2012, pelos procuradores signatários, tendo ambos sido representantes do Ministério Público Federal junto ao Conama (José Leonidas Bellem de Lima, entre 2012 a 2016, e Fátima Aparecida de Souza Borghi, de 2016 até o presente).

No decorrer desses trabalhos, como se narra na Representação, não faltaram providências e manifestações do Ministério Público Federal, em conjunto com as entidades ambientalistas independentes com assento no Conama, perante as instâncias administrativas competentes para o conserto das irregularidades, indicando não apenas as falhas materiais que ora se consubstanciam na resolução combatida, mas também os vícios procedimentais que se acumularam ao longo do seu processo de feitura. O resultado a que se chegou, com a aprovação de norma patentemente inconstitucional, já demonstra que aqueles esforços foram, contudo, infrutíferos.

Nesse contexto, foi criado, por meio da Portaria 4ª CCR nº 17, de 6 de julho de 2017, o Grupo de Trabalho 4ª CCR – Qualidade do Ar, sob coordenação do procurador signatário e contando com equipe multidisciplinar, composto tanto por membros do MPF quanto por especialistas de áreas afins do conhecimento e dirigentes de entidades ambientalistas da sociedade civil. Um dos objetivos do GT, conforme o artigo 2º, inciso V, do referido ato de criação, consiste em *“[a]companhar a proposta de revisão da Resolução Conama nº 03/1990, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR, assim como de outras propostas de revisões de resoluções que tenham relação com a qualidade do ar”*.

Ademais, em 24 de maio de 2018, já avançado o trâmite na fase da câmara técnica do Conama, o Ministério Público Federal, em iniciativa conjunta com o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) e o Instituto Saúde e Sustentabilidade, promoveu, na sede desta PRR – 3ª Região, uma audiência pública sobre o referido processo e os perigos que adviriam da aprovação da então minuta de resolução.

Tivemos, no evento, a presença de renomados médicos epidemiologistas, membros de entidades do terceiro setor atuantes nas áreas ambiental e de saúde pública, representantes de associação da classe médica e de organismos internacionais, *experts* em gestão ambiental e inovação tecnológica, bem como juristas, tendo contado inclusive com a ilustre presença do Prof. José Afonso da Silva.

Aliás, naquela ocasião foi exibida, em vídeo, a fala que Vossa Excelência nos transmitiu para a abertura dos trabalhos, e na qual declarou, de modo muito consequente, que *“no centro desta Audiência Pública estão em jogo dois bens essenciais à vida: a saúde e o meio ambiente. Com efeito, qualquer regramento que não garanta a extensiva e eficaz proteção a esses direitos não estará sob a guarda da nossa ordem constitucional”*.

É assim que, tendo nesse ínterim sido efetivamente aprovada e publicada a resolução, e subsistindo no texto final todos vícios que já vinham sendo apontados ao longo do processo do Conama, apresentamos a Representação anexa, na esperança de que as razões deduzidas e outras informações trazidas possam subsidiar a elaboração, por Vossa Excelência, de ADI em face da norma violadora de nossa Carta Maior.

Ressaltamos, por fim, que acompanham o documento os subsídios técnicos trazidos com exclusividade pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade (Anexo 2) e pelo PROAM (Anexo 3), e cuja autoria competiu a membros efetivos do referido GT Qualidade do Ar, Doutora Evangelina Vormittag e os Senhores Carlos Bocuhy e Olímpio Alvares.

Os trabalhos mencionados constituem parte integrante da presente Representação, por imprescindíveis na adequada compreensão de um tema tão complexo como os padrões de qualidade do ar (até para que se tenha a justa dimensão da violação em que incorreu o Estado ao não proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais envolvidos, quando era perfeitamente viável tê-lo feito). Por conseguinte, a peça que ora apresentamos tem sua autoria estendida também àqueles profissionais.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Nesses termos, contando com os bons préstimos de Vossa Excelência, os signatários solicitam e aguardam a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face da Resolução Conama nº 491, de 19 de novembro de 2018.

Por oportuno, renovamos os votos de distinta consideração.

São Paulo, 03 de maio de 2019.

**JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA**  
Procurador Regional da República  
Coordenador do GT Qualidade do Ar  
da 4ª CCR (Portaria 4ªCCR nº 17/2017)

*Assinado digitalmente*

**FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**  
Procuradora Regional da República  
Representante do Ministério Público Federal  
junto ao Conama

*Assinado digitalmente*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**REPRESENTAÇÃO**  
**(REF.: RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491/2018)**

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO. 2. POLUIÇÃO DO AR E SAÚDE. 3. O PROCESSO DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 03/90. 4. ELEMENTOS DE INEFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491/2018. 4.1. AUSÊNCIA DE PRAZOS PEREMPTÓRIOS. 4.2. OS PADRÕES INTERMEDIÁRIOS E SUA BAIXA PROTETIVIDADE. 4.3. INEFICÁCIA E OBSCURIDADE DOS MECANISMOS PARA PROGRESSÃO DE PQAR'S. 4.4. OS PADRÕES INTERMEDIÁRIOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ÁREAS JÁ SATURADAS DE POLUENTES. 4.5. OS VALORES EXORBITANTES DE CONCENTRAÇÃO DE POLUENTES PARA OS EPISÓDIOS CRÍTICOS. 4.6. A BAIXA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO PASSADA À POPULAÇÃO. 5. CABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. 6. A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491/2018 E A PROTEÇÃO INSUFICIENTE. 7. CONCLUSÃO.

**ANEXOS**

1. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018.  
2. “AVALIAÇÃO DA RESOLUÇÃO 491/2018 QUANTO À SUA EFETIVIDADE PARA PROTEÇÃO DA SAÚDE E SOBRE OS MECANISMOS DE INFORMAÇÃO À SOCIEDADE” (SUBSÍDIO DO INSTITUTO SAÚDE E SUSTENTABILIDADE).  
3. “VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS DE CONTROLE DE EMISSÕES ATMOSFÉRICAS NO CURTO PRAZO” (SUBSÍDIO DO PROAM).  
4. “RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA: ‘AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE MINUTA DO CONAMA SOBRE PADRÕES DE QUALIDADE DO AR PARA O BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O MEIO AMBIENTE E A SAÚDE – REVISÃO DA RESOLUÇÃO 03/90’”.

## 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)<sup>1</sup> editou, em 19 de novembro de 2018, a Resolução nº 491/2018 (Anexo 1), que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar. A nova regulamentação resulta do longo processo de revisão da Resolução nº 03/1990, originado em 2010 por iniciativa de entidades ambientalistas da sociedade civil com assento naquele Conselho. A antiga norma do Conama já se encontrava, àquela época, muito defasada ante as referências internacionais, que se amparavam nas descobertas acumuladas em vários ramos das ciências médicas, indicando novos e mais intensos efeitos nocivos da poluição do ar sobre a saúde humana.

Em 2005, a Organização Mundial da Saúde (OMS) divulgou — após o amplo e profundo trabalho de suas comissões compostas por pesquisadores e cientistas de várias nacionalidades — uma atualização de suas conhecidas “guias” de qualidade do ar (*air quality guidelines*), com base em muitos estudos de alto nível que passam por cuidadoso processo de *peer review*, que atesta sua consistência científica. As guias são valores de concentração fixados para determinados poluentes atmosféricos, considerados como limite para indicar o “menor risco à saúde”, e que devem servir de parâmetro para os Estados nacionais na elaboração de seus padrões de qualidade do ar (PQAR’s).

Conforme será abordado nesta representação, ainda que seja verdade que não existem níveis “inofensivos” de poluição do ar para a saúde humana (uma vez que, marginalmente, os grupos mais vulneráveis podem sempre ser afetados, inclusive com concentrações baixíssimas de poluentes), o fato é que as guias da OMS se prestam como um limiar (ou um “ponto ótimo”) confiável — no sentido de ser cientificamente lastreado — para a aferição dos “menores efeitos” adversos da contaminação atmosférica sobre a saúde.

1 O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, atualmente vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, foi criado pela Lei n. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, configurando-se como órgão deliberativo e consultivo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. No exercício de sua função deliberativa, o Conama tem normatizado, em caráter infralegal, todos os assuntos atinentes ao meio ambiente. Essa regulamentação em matéria ambiental se dá principalmente por meio de resoluções, que têm alcance nacional e constituem, dentre as categorias de atos legalmente facultadas à atividade do colegiado, aquela com maior caráter normativo. Por meio de resolução, o Conama pode estabelecer diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões ambientais, além de determinar a realização de estudos ambientais e a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público.

Os padrões de qualidade do ar, por sua vez, objeto das Resoluções Conama nº 03/1990 (revogada) e 491/2018 (vigente), são os valores efetivamente estabelecidos pelo Conama como “teto”, e devem ser respeitados e levados em conta pelos entes estatais no desenvolvimento de suas políticas programas e ações de gestão ambiental.

Os PQAr’s são peças centrais e decisivas para o sucesso das políticas públicas de promoção da melhoria da qualidade do ar, e por isso devem sempre refletir objetivamente os níveis mais protetivos à saúde da população segundo a ciência médica atual, ou ao menos conduzir a uma progressiva convergência com esses referenciais.

Assim, os PQAr’s — a depender dos valores adotados — também assumem a função de “meta” a ser atingida, estimulando gestores públicos, setor produtivo e sociedade civil organizada a pautarem suas agendas em conformidade com o atingimento desse norte protetivo, em que pese que autoridades ambientais estaduais poderem estabelecer suas próprias metas, desde que mais restritivas (mais rigorosas e mais seguras) que os PQAr’s nacionais.

Desde 2005, com a publicação das guias da OMS, ficou evidente que os padrões que vigoravam no Brasil por força da Resolução Conama nº 03/1990 estavam muito defasados em relação a índices baseados em evidências científicas atualizadas. A resolução de 1990, mesmo sendo extremamente permissiva, não lograra qualquer êxito como referencial efetivamente aplicado em nível nacional, e não surtiu nenhum efeito para mitigar a poluição atmosférica em diversas áreas urbanas em que dezenas de milhões de brasileiros ficam sujeitas à exposição permanente. Não poderia ser diferente, já que aqueles PQAr’s não vinham acompanhados de um arcabouço de política pública com eficácia e efetividade suficientes para fazer valer a pretendida obediência ou convergência com os padrões.

À guisa de ilustração, os estados — efetivamente responsáveis pela gestão da qualidade do ar em seus territórios — não dispõem até hoje, salvo algumas exceções, de instalações suficientes para monitoramento da qualidade do ar, ainda que isso

já esteja previsto desde 1989 em resoluções do Conama,<sup>2</sup> e desde 1993 em lei.<sup>3</sup> Sem a medição da qualidade do ar<sup>4</sup>, como aferir se os PQArs nacionais estão sendo atendidos, ou como saber quais os esforços de gestão das emissões atmosféricas serão necessários ao longo do tempo para o atingimento dos padrões seguros e protetivos à saúde pública? Desse modo, os PQArs de 1990 do Conama, além de totalmente desprotetivos, tornaram-se, acima de tudo, supérfluos.

A oportunidade para reversão desse quadro adveio, enfim, em 2010, com a abertura do procedimento de revisão da Resolução Conama nº 03/1990, por iniciativa de entidades ambientalistas da sociedade civil com assento neste Conselho.

Reconhecendo a defasagem da antiga resolução ante as guias da OMS, as entidades proponentes desde aquele momento pugnavam pela adequação da regulamentação brasileira às balizas científicas oferecidas pelo organismo internacional. Como será relatado em tópico específico desta representação, o propósito original da iniciativa das ONG's ambientalistas foi integralmente mutilado ao longo do procedimento que gerou a Resolução nº 491/2018, muito em razão da influência prevalente de interesses econômicos, políticos, classistas etc., que, na composição do plenário e das câmaras técnicas (CTAJ e CTQAGR) do Conama, são representados por esmagadora maioria e são em todo colidentes com a finalidade institucional de proteção do meio ambiente, da saúde e da vida.

Esse procedimento — eivado de vícios, carente de motivação nos seus atos, e que se alternou entre a letargia e o açodamento, ao sabor das vontades das

- 
- 2 Resolução Conama nº 5/1989, item 2.4. “Considerando a necessidade de conhecer e acompanhar os níveis de qualidade do ar no país, como forma de avaliação das ações de controle estabelecidas pelo PRONAR, é estratégica a criação de uma Rede Nacional de monitoramento da Qualidade do Ar. Nestes termos, será estabelecida uma Rede Básica e Monitoramento que permitirá o acompanhamento dos níveis de qualidade do ar e sua comparação com os respectivos padrões estabelecidos.”  
Resolução Conama nº 3/1990, artigo 5º. “O monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos estados.”
  - 3 Lei nº 8.723/1993, artigo 15, *caput*. “Os órgãos ambientais governamentais, em nível federal, estadual e municipal, a partir da publicação desta lei, monitorarão a qualidade do ar atmosférico e fixarão diretrizes e programas para o seu controle, especialmente em centros urbanos com população acima de quinhentos mil habitantes e nas áreas periféricas sob influência direta dessas regiões.”
  - 4 Ao longo do ano de 2018, o Procurador Regional da República, Doutor José Leonidas Bellem de Lima, coordenador do Grupo de Trabalho “Qualidade do Ar”, da 4ªCCR/MPF, oficiou aos titulares dos órgãos estaduais e distrital do meio ambiente, solicitando informações sobre o monitoramento da qualidade do ar em cada uma daquelas unidades da federação, o que foi feito sob a forma de um questionário. Até o presente momento, das 26 autoridades oficiadas, apenas 16 remeteram suas respostas. Dentre as respondentes, apenas 7 declararam contar com algum tipo de rede de monitoramento de qualidade do ar instalada no seu território.

maiorias constituídas no Conama — veio então a culminar com a edição da Resolução Conama 491/2018.

Em relatório conclusivo de audiência pública (Anexo 4) promovida em 24 de maio de 2018 pelo Ministério Público Federal, em parceria com o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) e o Instituto Saúde e Sustentabilidade (que inclusive participaram do processo de revisão da Resolução nº 03/1990), fica clara a percepção unânime dos participantes do evento de que aquele procedimento viciado, bem como a composição dos órgãos do Conama envolvidos no procedimento, foram relevantes concausas para a edição de uma norma extremamente perniciosa do ponto de vista da proteção devida aos direitos fundamentais, em frontal desrespeito à missão do institucional do Conama.

Cita-se a respeito um trecho do referido relatório da audiência pública, que aconteceu durante as fases finais do trâmite do procedimento de revisão no Conama, quando já estava conformada, em linhas gerais, a norma que foi posteriormente aprovada:

“De forma sintética e casada com os tópicos abordados, poderia ser lançada a seguinte formulação em relação ao processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90:

Um processo de cognição eivado de vícios e propício a arbitrariedades (item 3.1) gestou uma minuta de resolução precária e ineficaz do ponto de vista da proteção do meio ambiente e da vida (item 3.2). Para tanto, não foram sequer levados em conta os argumentos científicos que demonstram os impactos que tal resolução causará à saúde pública (item 3.3), tampouco considerados os estímulos de mudança que a boa norma poderia induzir sobre os setores produtivos e agentes públicos competentes (item 3.4). Isso tudo só pôde suceder desta forma por meio da frontal violação a um consolidado marco normativo de viés protetivo à saúde e ao meio ambiente, e que prevê a efetiva e concreta participação social nas instâncias deliberativas em matéria ambiental (item 3.5).”<sup>5</sup>

Com efeito, a Resolução Conama nº 491/2018 pode ser contestada em diversos pontos, tanto nos seus aspectos técnicos quanto jurídicos, e isso porque essas duas dimensões estão, neste caso, imbricadas na demonstração cabal de que a regulamentação do Conama 1) é intrinsecamente imprestável aos fins a que se destina,

---

5 Anexo 4, p. 43.

como norma jurídica e como política pública; 2) materialmente destituída de bases técnicas e científicas necessárias para sua operacionalidade; e 3) ineficaz como instrumento de indução da capacitação institucional para monitoramento e gestão da qualidade do ar, padece de uma incontornável insuficiência protetiva.

Assim, a tese que aqui se defende nesta representação é a de que a novel norma do Conama é patentemente inconstitucional, por violar os deveres estatais de proteção de direitos fundamentais da maior essencialidade (no caso, o meio ambiente, a saúde e a vida), notadamente pela via da proteção insuficiente.

Conforme será devidamente abordado nos tópicos seguintes desta representação, a Resolução Conama nº 491/2018 não significou apenas o desperdício da oportunidade de substituir uma norma obsoleta. Mais do que isso, a norma aqui sob análise, por sua incapacidade de prover a proteção suficiente, adequada e eficaz — e constitucionalmente garantida — àqueles direitos fundamentais, não pode integrar o mundo jurídico.

Neste quadrante, a Procuradora-Geral da República, Senhora Raquel Dodge, em vídeo gravado exclusivamente para o evento citado, declarou, em perfeita síntese, que *“no centro desta Audiência Pública estão em jogo dois bens essenciais à vida: a saúde e o meio ambiente. Com efeito, qualquer regramento que não garanta a extensiva e eficaz proteção a esses direitos não estará sob a guarda da nossa ordem constitucional”*.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Anexo 4, p. 52.

## 2. POLUIÇÃO DO AR E SAÚDE

A poluição do ar tem sido há muito tempo uma das mais concretas preocupações mundiais. Inúmeros estudos, cada vez mais aprofundados, têm consignado de forma insofismável que essa perniciosa degradação ambiental tem ceifado milhares de vidas e produzido incomensuráveis danos à saúde humana.

Inúmeros e contundentes têm sido os alertas aos povos e seus governantes. Contudo, os sérios apelos feitos por uma tutela mais protetiva, capaz de debelar a mortandade causada pela poluição do ar, não têm recebido das autoridades públicas respostas à altura da gravidade do problema.

Alguns países, em especial o Brasil, têm se esquivado, de forma dolosa e com manifesta desfaçatez, da necessária busca por medidas capazes de equacionar essa agressão aos direitos fundamentais do meio ambiente, da saúde e da vida.

Com efeito, destaca-se o sábio alerta feito pelo Professor José Afonso da Silva, na Mesa de Abertura da Audiência da Audiência Pública, em relação à dimensão do problema da poluição atmosférica:

“Eu quero apenas manifestar a ideia de que a poluição do ar é a mais danosa das poluições, porque ela é expansiva. É expansiva no sentido de que ela provoca a poluição de todos os demais elementos da natureza, na medida em que os detritos e elementos que ela provoca na atmosfera acabam descendo à terra e contaminando a água, contaminando as florestas, enfim, contaminando os demais elementos, e especialmente porque ela provoca doenças respiratórias que levam à morte, como ficamos sabendo através das estatísticas de morte em consequência dessa poluição. E, mais, porque ela provoca o efeito estufa e gera o aquecimento global, que por sua vez tem consequências imensas, possivelmente desastrosas e destruidoras a longo prazo, se não se cuidar da própria humanidade.”<sup>7</sup>

Parte integrante desta representação, o subsídio técnico elaborado pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade, sob autoria de sua Diretora Técnica, Doutora Evangelina Vormittag (Anexo 2 – “*Avaliação da Resolução 491/2018 quanto à sua efetividade para proteção da saúde e sobre os mecanismos de informação à sociedade*”)

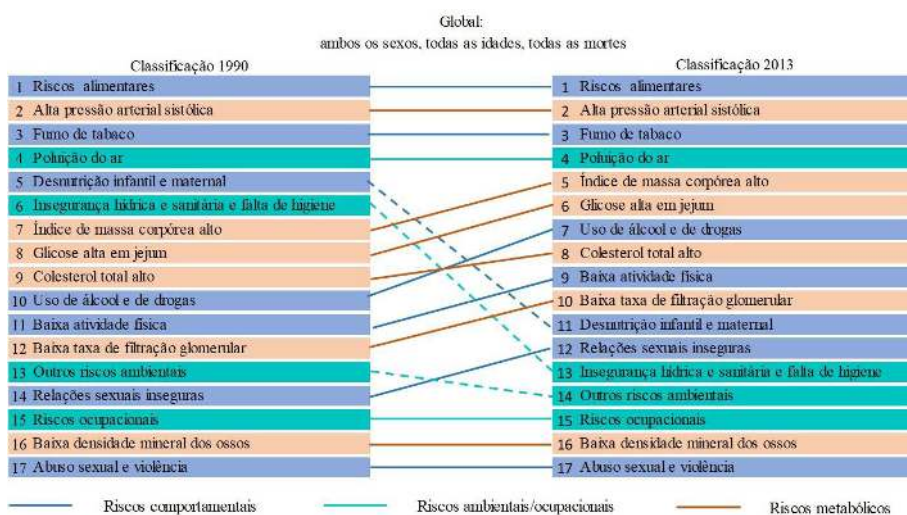
---

7 Anexo 4, p. 5.

relata de forma clara e didática a relação da poluição com a má qualidade do ar e a sua nocividade à vida humana. Do alentado estudo destacamos:

“A poluição do ar é reconhecida como o maior risco ambiental para a saúde, ultrapassando a mortalidade por doenças causadas pela água insalubre e transmitidas por vetores. Além disso, ressalta-se – está entre os quatro maiores riscos modificáveis relacionado à mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis – antes dela, encontram-se apenas o risco alimentar, pressão arterial e tabagismo. Como ilustra a Figura 1.

**Figura 1:** Principais riscos modificáveis por número de mortes em 1990 e 2013.



Outra característica do ar tóxico, revelado pela International Agency for Research on Cancer (IARC), foi sua classificação como agente cancerígeno, o que significa que o ar contaminado por si só, independente da concentração de poluentes ou do grau de exposição da população, passou a ser considerado uma causa ambiental de mortes por câncer de pulmão e bexiga. Isto significa que o risco de se desenvolver os dois tipos de câncer é significativamente maior em pessoas expostas à poluição atmosférica.<sup>8</sup>

Em maio de 2018, a Organização Mundial de Saúde, detentora do mais amplo banco de dados do mundo sobre qualidade do ar — contando com informações de mais de 4,3 mil cidades em 108 países — divulgou estimativas alarmantes: a cada ano, morrem no planeta cerca de 7 milhões de pessoas em decorrência da exposição à micropartículas poluentes em suspensão no ar. Desse total, 4,2 milhões de mortes são causadas por contaminação em ambientes externos (poluição atmosférica), ficando o

8 Anexo 2, p. 2-3.

restante a cargo da queima de combustíveis poluentes dentro das casas, principalmente para preparo de alimentos.<sup>9</sup>

Mais recentemente, porém, foi amplamente divulgada na imprensa a notícia de estudo<sup>10</sup> conduzido por pesquisadores europeus que, se valendo de novas evidências científicas e metodologias de cálculo, chegaram a estimativas de mortes atribuídas à poluição atmosférica (externa) muito mais drásticas que as últimas que haviam sido divulgadas pela OMS. O subsídio do Instituto Saúde e Sustentabilidade dá conta dessas novas conclusões:

“Contudo, recentemente em 2019, de acordo com pesquisadores do Instituto Max Planck, as estimativas já são maiores, chegando ao número de **8,8 milhões de mortes por ano em todo mundo**, sendo o dobro da estimativa realizada anteriormente pela mesma instituição. Esse número é **superior ao valor estimado pela OMS para mortes atribuídas ao uso do tabaco**, que é de 7,2 milhões de mortes por ano.” [Grifos nossos.]<sup>11</sup>

Como se lê também no trabalho, a poluição do ar avança no mundo, produzindo, em consequência, acelerada majoração nos índices de mortalidade, agravando a saúde da população, independentemente do desenvolvimento econômico do país.

“Em 2013, a exposição à poluição atmosférica estava associada a 4,1% de todas as mortes em países de alta renda, onde a percentagem de mortes tem diminuído desde 1990. Porém, em outras regiões, a percentagem de mortes relacionadas aos particulados finos (MP<sub>2,5</sub> – material particulado com diâmetro inferior a 2,5 micras) aumentou entre 1990 e 2013: i) de 2,3 % a 3,5% em países de baixa renda, ii) de 4% a 5,1% em países de renda média baixa e iii) de 5,7% a 7,4% em países de renda média alta. Em 2013, 75% das mortes relacionadas a exposição ao MP<sub>2,5</sub> – ocorreram em países de renda média. A situação é mais agravante quando se compara as mortes por doenças respiratórias em crianças menores de 5 anos, podendo ser sessenta (60) vezes maior em países de baixa renda, em comparação a países de alta renda.”<sup>12</sup>

Além de levar à morte, a poluição do ar atua como eficaz agente na alta prevalência de doenças crônicas:

9 Fonte: <<http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

10 Disponível em: <<https://academic.oup.com/eurheartj/advance-article/doi/10.1093/eurheartj/ehz135/5372326>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

11 Anexo 2, p. 4.

12 Anexo 2, p. 6.

“Por contribuir globalmente com a alta prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) – os dados são assombrosos — 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. Dados similares são apontados pelos pesquisadores REDDY e ROBERTS, em 2019 – que relaciona a associação do ar tóxico a: 22% das mortes por doenças cardiovasculares; 25% das mortes por derrames encefálicos; 53% das mortes por doenças pulmonares obstrutivas crônicas e 40% das mortes por câncer de pulmão.”<sup>13</sup>

A nocividade da poluição do ar sobre o organismo humano se manifesta em todas as fases do ciclo vital. Do nascituro ao idoso, os reflexos negativos se acumulam ao longo de toda a vida:

“No entanto, antes mesmo de nascerem, as crianças sofrem com a poluição do ar: há prejuízos no desenvolvimento fetal, maiores índices de retardo do crescimento intrauterino, baixo peso ao nascer, anomalias congênitas e morte fetal e neonatal.

Além disso, crescem as evidências das implicações da poluição do ar no desenvolvimento cognitivo infantil e a indução precoce do desenvolvimento de doenças crônicas para a idade adulta.

Em adultos e idosos, a variação tóxica ambiental pode afetar a saúde de maneiras e níveis de gravidade diversos, já muito bem estabelecidos na literatura mundial, a qual relaciona a poluição do ar ao maior risco de arritmias e infarto agudo do miocárdio; bronquite crônica e asma (Doenças Pulmonares Obstrutivas Crônicas – DPOC); obesidade, diabetes, depressão e câncer do pulmão e bexiga.”<sup>14</sup>

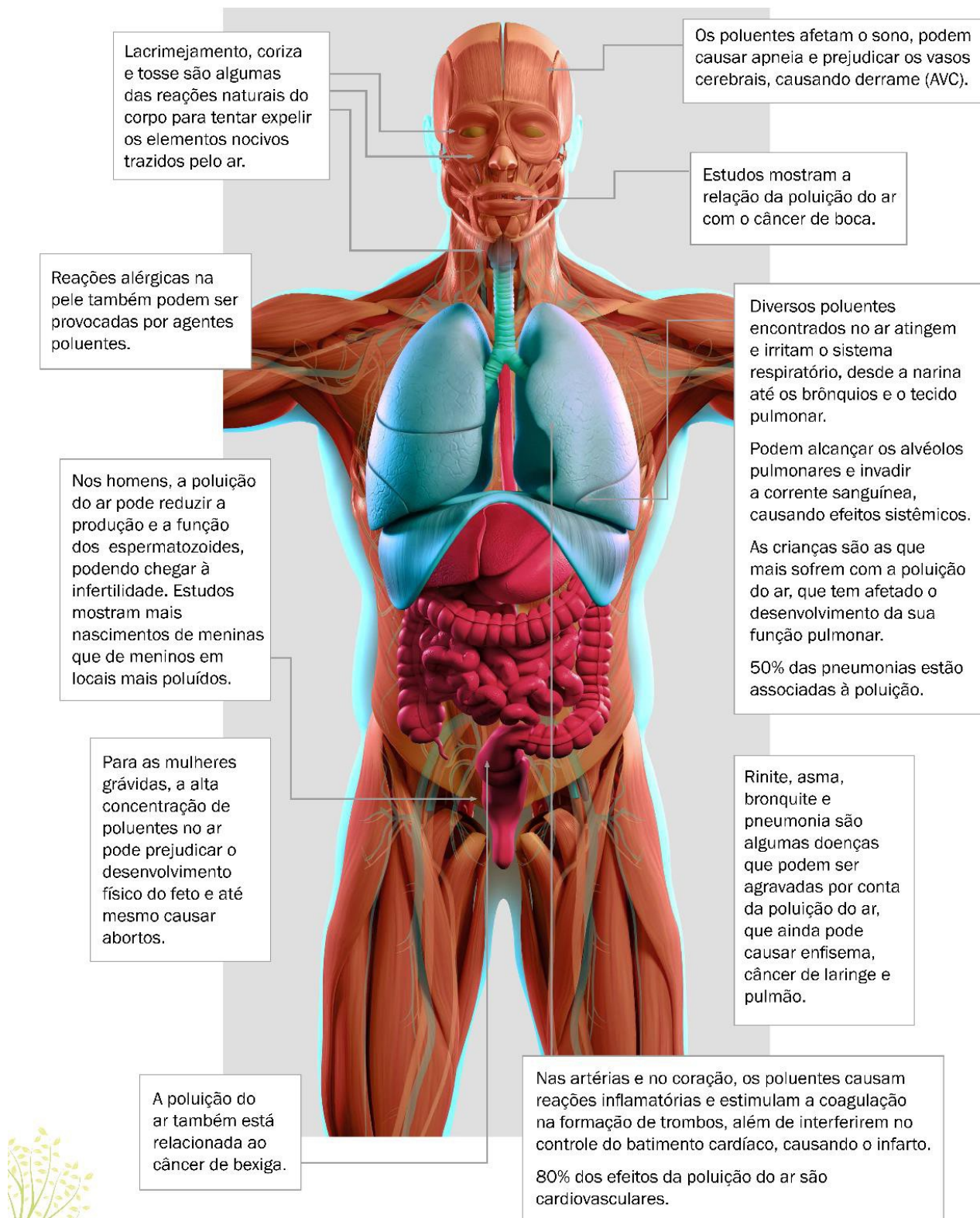
Para uma visualização panorâmica de alguns dos graves problemas à saúde advindos da poluição do ar, é valiosa a ilustração abaixo, trazida pelo referido estudo:

---

13 Anexo 2, p. 7.

14 Anexo 2, p. 6-7.

# EFEITOS DA POLUIÇÃO DO AR NA SAÚDE



Assinado digitalmente em 03/05/2019 18:51. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave D979C6CF.277C9823.803F328C.092988FCE

No Brasil, o quadro não é menos drástico para a saúde da população. Em 2018, a Organização Mundial da Saúde divulgou estimativas que apontam o surpreendente número de 50 mil mortes anuais no País decorrentes da poluição atmosférica. Somadas as Américas, chega-se a 320 mil mortes por ano.

O Instituto Saúde e Sustentabilidade, no trabalho citado, traz dados mais que alarmantes sobre a qualidade do ar e o impacto na saúde da população de seis regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba e Porto Alegre).

“Para todas as seis regiões metropolitanas descritas, que representam juntas 23,5% da população brasileira (208.494.900 habitantes), seriam contabilizadas, de 2018 até 2025, o assustador número de 127.919 mortes precoces (5.989 mortes anuais), por um custo, em perda de produtividade, estimado em R\$ 51,5 bilhões; e 69.395 internações públicas (8.674 internações públicas anuais), a um custo estimado pelo SUS em R\$ 126,9 milhões. O estudo aponta 44 mortes e 24 internações públicas por dia devido ao MP<sub>2,5</sub> nas seis regiões metropolitanas.”<sup>15</sup>

Em relação às normativas que têm tratado deste tema no Brasil — embora isso seja melhor detalhado mais adiante — é importante destacar que a Resolução Conama nº 491/2018 não foi a primeira regulamentação pós-guias das OMS (2005) a atualizar padrões de qualidade do ar.

Em 2013, o governo do Estado de São Paulo editou o Decreto nº 59.113/2013, que determinou a revisão dos PQAr’s estaduais, inclusive considerando como meta final a vigência valores idênticos aos recomendados pela OMS, mas prevendo ainda mais três “metas intermediárias” (MI), que deveriam funcionar como etapas prévias mais permissivas que as guias do organismo internacional. Contudo, deliberadamente não fixou prazos peremptórios para a progressão para os PQAr’s mais restritivos.

Esse registro acerca do decreto paulista se faz necessário, pois a Resolução Conama nº 491/2018, em seus pontos centrais, é uma cópia do Decreto nº 59.113/2013 (como inclusive foi consignado por diversas vezes nas discussões do Conama, especialmente nos âmbitos da câmara técnica de origem e do grupo de trabalho).

---

<sup>15</sup>Anexo 2, p. 18.

Em razão dessa evidente e confessada relação de identidade com o decreto paulista, já era *ab initio* comprovada a total imprestabilidade da resolução que se plasmava no Conama. Como já houvera sido demonstrado pelo próprio Instituto de Saúde e Sustentabilidade em alentada análise crítica<sup>16</sup> dos dados de qualidade do ar disponibilizados pela Cetesb em 2015 (crítica que se reitera no estudo anexo, tendo como perspectiva a nova resolução do Conama), o decreto paulista revelou-se imprestável para conter a degradação do ar no estado de São Paulo, além de não conter o seu avanço.

Portanto, os resultados esperados para a norma do Conama já podem ser sabidos de antemão: desde a publicação do decreto paulista até hoje, vigoram os valores dos PQAr's de partida (MI-1), mais permissivos aos agentes poluidores, e muito superiores ao limiar considerado protetivo à saúde humana pelo parâmetro mais confiável do ponto de vista científico hoje existente, qual seja, o das guias da OMS. Não pairam muitas dúvidas de que o mesmo acontecerá com o leniente PI-1 da Resolução Conama nº 491/2018, como será melhor analisado adiante.

A já citada análise do Instituto Saúde e Sustentabilidade sobre a resolução do Conama fornece um comparativo entre os valores dos PQAr's intermediários iniciais previstos nas regulamentações brasileiras (a paulista e a do Conama), bem como sua discrepância perante as guias da OMS. Vejamos:

**Tabela 5: Comparação dos padrões de qualidade do ar determinados pela OMS, Resolução 491/2018 e Decreto Paulista 2013.**

Poluente	Tempo de amostragem	OMS 2005	Resolução Conama 491/2018 e Decreto Paulista 2013
Partículas inaláveis (MP <sub>10</sub> )	24 horas	50	120
	média anual	20	40
Partículas inaláveis finas (MP <sub>2,5</sub> )	24 horas	25	60
	média anual	10	20
Ozônio (O <sub>3</sub> )	8 horas	100	140

Fica evidente que o aumento da poluição do ar no Brasil deriva da desídia governamental (nas três esferas) em promover políticas públicas eficazes e capazes

16 Cf. VORMITTAG, Evangelina da M. P. A. de Araújo; SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. “Qualidade do ar no estado de São Paulo (2015)” sob a visão de saúde. São Paulo: Instituto Saúde e Sustentabilidade, 2017. Disponível em: <<https://www.saudeesustentabilidade.org.br/publicacao/pesquisa-qualidade-do-ar-no-estado-de-sao-paulo-sob-a-visao-da-saude/>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

de promover a tutela adequada desses importantes direitos fundamentais (meio ambiente ecologicamente equilibrado, saúde e vida), e que a resolução combatida só fará permitir esse descalabro.

Não conseguimos, por inércia e prevalência de interesses múltiplos (políticos, econômicos, classistas etc) — os quais, em cotejo com os direitos fundamentais assumem posições diametralmente oposta —, estabelecer um diálogo justo e equilibrado, capaz de aliar o crescimento econômico, populacional e dos padrões de consumo ao desenvolvimento social equilibrado e sadio.

Com efeito, neste quesito estamos longe de conferir a máxima efetividade constitucional ao direito ao meio ambiente, insculpido no art. 225 de nossa Carta Política, sequer temos cumprido os ditames de nossa Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), constatação esta que não passou despercebida pelo próprio Professor José Afonso da Silva:

“A concepção de uma Política Ambiental Nacional foi um passo importante para dar tratamento global e unitário à defesa da qualidade do meio ambiente no país. Mas essa concepção tem que partir do princípio de que a Política Ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto como terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico. A busca da preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico não raro impõe delimitações à exploração de meios de produção, pela exigência de manejo sustentado, que, por um lado, impede a utilização acelerada e rendimento mais elevado e, por outro, cria custos adicionais de racionalização, que os empreendedores sempre procuram evitar. A tensão entre o interesse conservacionista e o interesse econômico em um lucro imediato está sempre presente.”<sup>17</sup>

---

17 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 219-220.

### 3. O PROCESSO DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 03/90

Para melhor aprofundamento da análise do objeto desta representação — a inconstitucionalidade da Resolução Conama nº 491/2018 — é necessário que se faça, ainda que de forma breve, uma digressão no “processo” de sua criação, para que se tenha a exata dimensão da inaptidão e do casuísmo do órgão que a deliberou.

Tal constatação há de reforçar ainda mais a certeza de que a presunção de validade e eficiência das resoluções do Conama é bastante suspeita, e deverá, caso a caso, ser rigorosamente analisada pelos órgãos de controle e pelos seus aplicadores.<sup>18</sup>

O processo de revisão da Resolução Conama nº 03/1990 tem origem, contudo, em novembro de 2010, quando o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) solicita à diretoria do Conselho providências para a criação de um grupo de trabalho (GT) dedicado exclusivamente ao tema dos padrões de qualidade do ar (PQAr). A entidade ambientalista proponente afirmava que os PQAr's em vigência desde a edição da normativa de 1990 se encontravam muito defasados ante as descobertas e avanços da ciência alcançados posteriormente, tampouco atendiam às guias da OMS, publicadas em 2006.

O Processo nº 02000.002704/2010-22 inicia o seu trâmite, então, no âmbito da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos (CTQAGR), órgão fracionário sob o qual passou a funcionar o GT.

18 Alerta semelhante aparece, à guisa de conclusão, em artigo de José Leonidas Bellem de Lima sobre a falta de paridade na composição do Conama e os reflexos negativos que isso gera sobre a produção normativa do colegiado. *In verbis*:

“Enquanto não se corrigir esse estado de aberrante desigualdade de forças no CONAMA, caberá aos aplicadores do direito, bem como aos doutrinadores, quando embasarem suas decisões ou opiniões em normas que venham daquele conselho, analisar com apurada atenção e senso crítico se elas atendem aos princípios constitucionais da concreta participação social nas questões ambientais e da igualdade numérica entre os que defendem exclusivamente o meio ambiente e os demais representantes que labutam em prol de outros interesses, que quase sempre se colidem com os interesses ambientais.

Caberá ainda perquirir se o CONAMA cumpriu, através da norma examinada, o seu desiderato legal de proteção e melhoria da qualidade ambiental, e se tais regramentos atendem ao comando obrigatório e, portanto, o único a ser seguido por esse conselho de normas compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e com a sadia qualidade de vida.” (LIMA, José Leonidas Bellem de. “Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama. *Fórum de direito urbano e ambiental*, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p.25-40, mai./jun. 2016, p. 39.).

Já se encontravam em estágio avançado, a essa época, as discussões em São Paulo, no Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), para a atualização dos PQAr's em vigência no estado. Disso resultou no Decreto Estadual nº 59.113, de 23 de abril de 2013, que revelou-se uma norma inócua, tal qual ocorre com a Resolução Conama nº 491/2018, como se demonstrará mais à frente. Na norma paulista, até são previstos os PQAr's recomendados pela OMS, mas apenas como etapa final, e sem estabelecer qualquer prazo ou mecanismo sancionatório que estimulasse a progressão das etapas intermediárias.

Esse controverso modelo paulista que favorece notavelmente a leniência e a procrastinação de medidas saneadoras – embora criticado por ser ineficaz quanto ao grave e urgente problema da poluição — foi desde o princípio abraçado pelos setores governamentais e econômicos como o “ideal de regramento” para o âmbito nacional.

O grupo de trabalho (GT) cuja criação foi requerida no Conama, contudo, só foi instituído e realizou sua primeira reunião em novembro de 2013. Esse hiato se deveu à demora do Ministério do Meio Ambiente para elaborar uma minuta de resolução que pudesse servir de base aos trabalhos do GT, tendo o documento sido apresentado, enfim, em fevereiro de 2014.

Ressalta-se que essa versão originária da minuta, de autoria do próprio MMA, era inclusive mais protetiva que a atual, prevendo prazos peremptórios para avanço progressivo dos padrões intermediários de qualidade do ar, como bem reconheceu a representante do ministério, Senhora Letícia Reis de Carvalho (à época coordenadora-geral no Departamento de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental do MMA), em fala na audiência pública promovida pelo Ministério Público Federal e por entidades da sociedade civil ambientalistas em maio de 2018:

“O Ministério do Meio Ambiente em si foi um agente que entrou declarando um nível de ambição bem mais alto do que a Câmara Técnica logrou alcançar neste momento. [...] A proposição do Ministério do Meio Ambiente que fundamentou a discussão no âmbito do Conama previa um prazo de quinze anos para o alcance dos valores preconizados pela OMS em 2005, [...] demonstrando um entendimento claro do órgão federal de que esse instrumento acaba

por orientar e informar não só a política ambiental, mas várias outras políticas que terão, a partir desse referencial, que se ajustar.”<sup>19</sup>

Em outubro de 2014, o Grupo de Trabalho apresentou à CTQAGR uma nova versão da minuta de resolução, com emendas à proposta inicial.

Todavia, em novembro de 2014 — por provocação do MPF e do PROAM, que desde então alegavam a insuficiência técnica da proposta, por estar carente de qualquer fundamentação técnica ou científica —, a CTQAGR, em sua 20ª Reunião Ordinária, suspende os trabalhos de discussão da minuta.

A tramitação da revisão da Resolução Conama nº 03/90 só foi retomada na CTQAGR em fevereiro de 2017, quando se aprovou a recriação do GT Qualidade do Ar, a fim de que se trouxessem novas contribuições à minuta. Em outubro de 2017, a nova versão da normativa volta à pauta daquela câmara técnica. Na 28ª Reunião Ordinária da CTQAGR, em 22/02/2018, foi por fim aprovada a minuta que deu por encerrados os trabalhos da câmara de origem, para ser então remetida à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos CTAJ.

Nesta última reunião ordinária no âmbito da CTQAGR, foi aprovado, por exemplo, o dispositivo que hoje se encontra no artigo 4º, § 4º, do texto final aprovado pelo Plenário (Resolução Conama nº 491/2018).

O teor desse dispositivo (“*Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado*”) tem o condão de neutralizar — tornando-o, na prática, ineficaz — todo o mecanismo de progressão de padrões.

Se os PQAr’s intermediários contassem com prazos peremptórios para forçar sua progressão, não apenas garantiriam a vigência futura de padrões efetivamente protetivos (que são os “ *finais*”, correspondentes às guias da OMS), como também estimulariam os agentes públicos competentes para enfim tomarem medidas elementares para a gestão ambiental da qualidade do ar, como a instalação e operação da rede de monitoramento e o controle de emissões de fontes fixas e móveis, bem como outras medidas que são por vezes impostas pela própria Lei.

---

<sup>19</sup> Anexo 4, p. 9-10.

Ressalta-se que as emendas que foram mutilando a proposta original da resolução nunca vieram acompanhadas de estudos ou argumentos de ordem técnica ou científica que lhes conferissem alguma fundamentação.

O dispositivo acima comentado (art. 4º, § 4º), por exemplo, é fruto de proposta não fundamentada feita pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, e foi aprovada por ampla maioria de conselheiros, ainda na fase de discussões na câmara técnica originária (CTQAGR).

Aliás, o posicionamento original do governo federal no órgão fracionário — em prol de uma norma relativamente mais protetiva, como já foi mencionado acima —, foi estranhamente alterado nas últimas reuniões da CTQAGR, sem qualquer fundamentação de ordem técnica ou científica, quando foram aprovadas as ditas emendas. Essa guinada de posicionamento foi apontada pelo MPF e pelo PROAM, em ofício remetido à CTAJ impugnando vícios de procedimento e materiais no trâmite da minuta até aquela altura. No documento, lê-se o seguinte excerto:

“De se ver, inclusive, que o próprio governo federal, por meio de seus representantes nesse Conselho, caminhou em manifesto retrocesso de suas propostas, que eram, até um mês antes da aprovação [na CTQAGR] da minuta ora em análise, mais protetivas ao meio ambiente e à vida, quando propunha prazo para atingimento do padrão final para 2030, o que levou o MPF, o PROAM e a APROMAC a aderi-las, mesmo que condicionalmente, uma vez que elas poderiam consolidar um avanço na tutela ambiental, ainda que não cabal.

**Não houve, por parte dos setores do governo federal, nenhuma motivação para essa mudança de curso.** Tal atitude vacilante, sobretudo por quem tem um especial papel nas discussões de questões e gestões do meio ambiente, é uma clara e incontestada declaração de que o tema não se encontra, para os entes públicos federais, plenamente debatido e sedimentado, pois se assim não fosse, não se mudaria uma posição em tão curto espaço de tempo.” [Grifo dos autores.]<sup>20</sup>

Como já dito, o excerto acima consta do ofício de autoria do MPF e do PROAM, remetido à CTAJ em 07/05/2018, objetando, em diversos pontos, o procedimento seguido para a revisão da Resolução Conama nº 03/90 e o próprio teor da minuta dali obtida, que estavam eivados de vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e

---

20Ofício PRR/3ª Região JLBL nº 1138/2018.

desobediência a tratados e acordos internacionais dos quais o Brasil é parte. O documento sequer chegou a ser conhecido pela CTAJ na sua 16ª Reunião Ordinária, em 09/05/2018, por ter sido considerado intempestivo.

Cabe aqui registrar o sofrível teor dos argumentos expedidos pelos membros da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos na referida ocasião, na qual deixaram de apreciar as objeções do MPF e do PROAM ao processo de revisão. As negativas para a análise do ofício demonstram de forma inquestionável a ausência de conhecimento daqueles conselheiros sobre a própria função e atribuições daquele órgão interno, como se lê da transcrição daquela reunião.<sup>21</sup>

Não apreciado o documento pela CTAJ, foi então interposto um Recurso Hierárquico ao Ministro do Meio Ambiente, que, por sua vez, não conheceu do mérito, alegando ausência de previsão regimental para tanto. A CTAJ, por sua vez, tendo usurpado atribuição que não era sua (art. 32, VIII, do Regimento Interno), promovendo emendas de clara natureza de mérito sobre o texto oriundo da CTQAGR, negou-se a remeter a matéria à câmara de origem, violando o art. 33, I<sup>22</sup>, do Regimento Interno do Conama.

Aprovada com emendas na CTAJ, a matéria seguiu para o Plenário, onde foi pautada por três reuniões consecutivas. Nesta fase, as entidades ambientalistas da sociedade civil com assento no Conama ainda requereram a retirada do processo da pauta, alegando o dever regimental do Plenário de remeter o texto de volta à câmara de origem, de modo que fossem discutidas as propostas de alteração de mérito promovidas pela CTAJ, que para tal não tinha competência, e também para a correção de outros vícios materiais e procedimentais que se acumulavam no processo e na minuta de resolução.

Porém, mais uma vez, em razão da unificação de posições antagônicas aos interesses ambientais, tais objeções restaram imotivadamente desconsideradas.

---

21 Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1863/Transcricao\\_16aCTAJ.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1863/Transcricao_16aCTAJ.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

22 *In verbis*: “Art. 33. A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, no exercício de sua competência prevista no art. 32 deste Regimento Interno, poderá: I – devolver a matéria à Câmara Técnica competente com recomendações de modificação jurídica que impliquem alterações de mérito, ou a pedido formal do presidente da Câmara Técnica de origem;”.

No dia 24 de outubro de 2018, a Associação Paulista de Medicina (APM) e o Instituto Saúde e Sustentabilidade publicaram um manifesto em nome da classe média do estado de São Paulo, intitulado *Um minuto de ar limpo*,<sup>23</sup> denunciando a ineficiência da minuta da norma de PQAr's prestes a ser aprovada pelo Conama, e tendo como intuito “clamar por maior efetividade das políticas públicas em prol da melhoria da qualidade do ar nas cidades brasileiras e conquistar o aperfeiçoamento da legislação vigente”.

Em 30 de outubro, o texto final da norma foi votado e aprovado pelo Plenário do Conselho Nacional do Meio Ambiente, por ocasião de sua 58ª Reunião Extraordinária.

O resultado da votação nominal do texto-base revela um retrato fidedigno dos interesses que se chocam frontalmente no Conama, e não apenas neste processo. Dos 62 conselheiros presentes, apenas 14 votaram contra a aprovação da resolução. Destes últimos, 11 eram entidades ambientalistas da sociedade civil. A única exceção ao segmento denominado de “entidades de trabalhadores e da sociedade civil” a votar contra a aprovação da resolução foi o Ministério da Saúde.

O novo regulamento foi publicado no *Diário Oficial da União* em 21 de novembro de 2018, sob a numeração Resolução Conama nº 491/2018.<sup>24</sup>

Ressalta-se que, durante todo o período de trâmite da minuta, sobretudo na fase de tramitação na CTQAGR — órgão fracionário originário que deveria se incumbir dos aspectos eminentemente técnicos da matéria a ser regulamentada — as propostas cientificamente embasadas de agentes como PROAM, APROMAC e MPF foram rebatidas com argumentos vagos de variada natureza, mas nunca sustentados em bases técnicas que atestassem a suficiência da proteção dessas medidas.

Por outro lado, não se pode deixar de registrar que, ao longo de todas as fases de tramitação, para que fossem negados os argumentos amparados em conhecimento técnico e parâmetros científicos, era suficiente que a maioria, representante de interesses políticos, econômicos etc., alegasse o estrito cumprimento do rito

23 Disponível em: <<https://www.saudeesustentabilidade.org.br/publicacao/manifesto-um-minuto-de-ar-limpo/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

24 DOU nº 223, de 21/11/2018, Seção 01, p. 155-156.

regimentalmente previsto. Não houve nesse processo — como acontece de modo geral no Conama — qualquer espécie de ônus argumentativo como compensação à aberrante falta de obrigatoriedade de motivação das decisões. Assim, todo e qualquer argumento técnico que não atendesse aos interesses da maioria pré-constituída pôde ser — e foi — terminantemente desconsiderado.

Isso tudo transcorreu com o aval do Ministério do Meio Ambiente, que se resignou durante a fase final do processo ao papel de mero “gestor de conflitos”, embora nos passos decisivos do processo, sempre exercendo a importante função de condutor do procedimento, favorecesse o andamento do processo em conformidade com os interesses econômicos e políticos, de resto dominantes em todas as esferas do Conselho.

É prova dessa estratégica aderência ao espírito de estrita “regimentalidade” dos condutores do processo — como se nada mais houvesse a ser considerado na produção da norma do que a simples obediência do rito — a fala da representante do MMA, Senhora Letícia Reis de Carvalho, em sua exposição na audiência pública:

“Então, a despeito de eu poder me sensibilizar como pessoa e como representante do Ministério do Meio Ambiente pela — talvez — timidez, ou o progresso limitado que essa minuta tenha trazido ao cenário de atualização, frustrando algumas expectativas dos agentes que tinham uma ambição mais alta para este processo de revisão no Conama, nós no Ministério do Meio Ambiente entendemos que o processo seguiu o seu curso conforme as regras do Conama.”<sup>25</sup>

O fato de o Ministério da Saúde excepcionalmente ter se apartado dos demais ministérios votantes, posicionando-se contra a aprovação da resolução, por si só, revela a imprestabilidade da norma, uma vez que rechaçada justamente pelo órgão do Executivo que tem por função a gestão da saúde pública, e por essa mesma razão conhece minimamente o impacto — inclusive orçamentário — que aqueles padrões.

---

25 Anexo 4, p. 13.

#### 4. ELEMENTOS DE INEFETIVIDADE DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491/2018

O artigo 2º, inciso II, da Resolução 491/2018, define padrão de qualidade do ar como “um dos instrumentos de gestão da qualidade do ar, determinado como valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica.”

Não é à toa a definição dos PQAR’s como “instrumento” de gestão da qualidade do ar. Esse é o termo originalmente usado para qualificá-los na Resolução Conama nº 05/1989, norma que instituiu o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar (Pronar). Este programa é o principal marco normativo de gestão da qualidade do ar no Brasil, pois prevê e articula uma série de outros programas e metas do Estado com vistas a mitigar a poluição atmosférica e proteger a saúde e o bem-estar da população.

No plano federal, ainda estão previstos sob o “guarda-chuva” do Pronar outros instrumentos atinentes à gestão da qualidade do ar, como o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve),<sup>26</sup> o Programa de Controle da Poluição do Ar por Motocicletas e Veículos Similares (Promot)<sup>27</sup> e o Programa Nacional de Controle da Poluição Industrial (Pronacop), todos eles introduzidos pelo Conama. Outros deles, como o Programa Nacional de Inventário de Fontes Poluidoras do Ar e o Programa Nacional de Avaliação da Qualidade do Ar, nunca foram regulamentados ou implementados de maneira sistemática. Além dos chamados “instrumentos” do Pronar, a Resolução 05/1989 prevê ainda a criação de uma Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar, “que permitirá o acompanhamento dos níveis de qualidade do ar e sua comparação com os respectivos padrões estabelecidos” (item 2.4).

Pela leitura do programa, fica evidente, contudo, que a fixação de PQAR’s é medida prioritária para o bom desenvolvimento da gestão de qualidade do ar: foi listada no grupo das ações de “curto prazo” do Pronar, enquanto outras medidas relevantes, como a implementação da rede de monitoramento e a elaboração do inventário de fontes e emissões, são classificadas entre as ações de “médio prazo” (item 2.9).

26 Introduzido pela Resolução Conama nº 18/1986.

27 Introduzido pela Resolução Conama nº 297/2002.

Com efeito, os PQAR's não são apenas uma das partes integrantes do programa guarda-chuva, ou apenas uma “ação complementar e referencial aos limites máximos de emissão” (item 2.2). Mais do que isso, devem funcionar como ponto de partida e verdadeira bússola a guiar toda a política pública. A própria resolução instituidora do Pronar elege os PQAR's como critério por excelência para a correção de rumo do programa como um todo: “as estratégias de controle de poluição do ar estabelecidas no Pronar estarão sujeitas à revisão a qualquer tempo, tendo em vista a necessidade do atendimento dos padrões nacionais de qualidade do ar” (item 4).

Ações visando efeitos concretos de melhoria da qualidade do ar — como a limitação de emissões por tipos de poluentes e fontes poluidoras — nunca poderão ser adequadamente avaliadas pelos gestores e pela sociedade se os seus resultados não forem submetidos a um referencial que de fato ateste o sucesso ou insucesso dos objetivos últimos perseguidos pela política pública.

Num simples silogismo, temos que, se o Pronar tem como objetivo a “proteção da saúde e bem-estar das populações e melhoria da qualidade de vida com o objetivo de permitir o desenvolvimento econômico e social do País de forma ambientalmente segura”, então os PQAR's devem ser fixados em patamares aptos a efetivamente protegerem esses bens. Do contrário, se prestarão ao desvirtuamento da política pública, fornecendo aos gestores públicos um convite ao imobilismo, e dando à população uma falsa sensação de que o meio ambiente e a sua própria saúde não estão sofrendo danos.

Mesmo que se restrinja a análise da Resolução Conama nº 491/2018 a esse quadro regulatório mais imediato do Pronar, ficará evidente a completa imprestabilidade da norma — tanto na perspectiva de sua intrínseca ineficácia jurídica, quanto pela débil protetividade que oferece à saúde e ao meio ambiente como peça de uma política pública maior.

A inefetividade da norma não se deve, contudo, a um só elemento problemático, ou a alguns poucos pontos falhos sem relação entre si e passíveis de ajustes pontuais. Quando observados em conjunto os problemas da normativa do Conama, fica evidente que todos eles contribuem de forma coordenada e interdependente para um sistema de PQAR's propositalmente desprotetivo.

Assim, ainda que existam elementos mais decisivos para gerar esse quadro geral de ineficácia — como, por exemplo, a ausência de prazos peremptórios para o atingimento dos padrões sucessivos —, é certo que outras inconsistências da norma não apenas se somam, mas se potencializam umas às outras, tornando inviável o aproveitamento dos dispositivos restantes. Os defeitos e vícios ali existentes não são estanques: ao contrário, contaminam integralmente a norma produzida e infirmada.

Por essa razão, nesta exposição crítica das inconsistências da resolução do Conama, optou-se pela disposição do texto em tópicos temáticos, e não pela indicação dispositivo-a-dispositivo das insuficiências e das violações jurídicas da norma.

#### **4.1. Ausência de prazos peremptórios**

O artigo 4º, *caput*, da Resolução Conama nº 491/2018 prevê que os padrões de qualidade do ar serão adotados sequencialmente, em quatro etapas. Os valores das primeiras três etapas (designados pelas siglas PI-1, PI-2 e PI-3) são denominados de “padrões de qualidade do ar intermediários”, e a própria norma os define como “valores temporários” (artigo 2º, III). A primeira etapa, o PI-1, passa a vigorar automaticamente com a publicação da resolução. A cada etapa, vão ficando mais restritivos os valores-limite de concentração dos poluentes atmosféricos, culminando com o “padrão de qualidade do ar final” (PF), que reproduz os valores recomendados pela OMS em suas *Air Quality Guidelines: 2005 Update*.<sup>28</sup>

O Anexo I da resolução dispõe os valores de concentração dos poluentes atmosféricos para cada uma das quatro etapas de PQA's.

O referido caráter “temporário” dos padrões intermediários não se confirma, contudo, quando se analisa o teor do restante dos dispositivos da Resolução

---

<sup>28</sup>São nove os poluentes referenciados na norma do Conama: além dos cinco já indicados nas guias da OMS (material particulado – MP<sub>10</sub>, material particulado – MP<sub>2,5</sub>, ozônio – O<sub>3</sub>, dióxido de nitrogênio – NO<sub>2</sub>, dióxido de enxofre – SO<sub>2</sub>), são também previstos parâmetros para o monóxido de carbono (CO), para o chumbo (Pb), para as partículas totais em suspensão (PTS) e para o material particulado na forma de fumaça (FMC). No entanto, os PQA's destes dois últimos tipos de partículas são considerados “parâmetros auxiliares”, e o chumbo tem monitoramento restrito a áreas específicas, a depender da tipologia das fontes de emissão (art. 3º, §§ 1º e 2º).

491/2018. Como se verá, um dos pilares da total ineficácia da norma do Conama reside na não previsão de prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas etapas de PQAr's.

A razão de existência de padrões *intermediários* é a de que eles efetivamente funcionem como metas provisórias, que conduzam de forma escalonada ao atingimento de padrões finais. Para isso, é necessário que existam mecanismos que possam efetivamente estimular a progressão para os padrões mais restritivos ao longo do tempo. Se os PQAr's intermediários fossem de fato etapas *temporárias* a serem progressivamente atingidas, então é lógico supor que para sua concretização fossem previstos prazos peremptórios.

A norma do Conama, contudo, além de não prever prazos para o atingimento dos PQAr's — sejam os intermediários, sejam os finais —, produz como resultado o oposto do propósito de progressividade, isto é, a estagnação. Isso fica patente, por exemplo, no artigo 4º, §4º, da Resolução 491/2018, determina que “[c]aso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”.

Esse dispositivo, é a pedra de toque de toda uma engenharia protelatória que se pretendeu imprimir na norma do Conama. Por meio dessa sistemática, que será melhor analisada mais adiante, torna-se não apenas possível, mas *provável* mesmo, a perpetuação da vigência dos valores do PI-1, extremamente nocivos ao meio ambiente e à saúde. Ao contrário, portanto, da definição fornecida pela própria Resolução 491/1918, os padrões intermediários não são, na prática, “valores temporários”, uma vez que não há nada na norma que garanta essa *provisoriedade*.

Todavia, os menos instruídos na matéria ou aqueles que não atentem para os termos concretos da resolução podem até vir a ter a impressão (ilusória) de que os padrões caminharão rumo aos valores recomendados pela OMS. Afinal, em seus “considerandos”, a norma chega a estabelecer, “*como referência, os valores guia de qualidade do ar recomendados pela Organização Mundial da Saúde – OMS em 2005, bem como seus critérios de implementação*”. A leitura dos dispositivos da resolução, no entanto, deixa evidente que a referência não passa, na melhor das hipóteses, de uma declaração de boas intenções.

Como agravante, temos que o dispositivo em comento (art. 4º, § 4º), poderá chegar ao absurdo de produzir o resultado prático *oposto* àquele supostamente perseguido por uma norma de PQAr's, que é o de induzir a mitigação da poluição atmosférica.

Com efeito, o mecanismo protelatório torna a implementação de medidas de redução de emissões ainda mais desinteressante do que já é para os agentes poluidores. Isto porque, caso esses atores decidissem investir em medidas para redução de emissões, e, portanto, promovessem a melhoria da qualidade do ar, dariam, assim, maiores condições para que a migração aos padrões subsequentes seja “possível”. Se, no entanto, nada fizerem para reduzir a poluição atmosférica, ou mesmo se *aumentarem* suas emissões, se torna menos viável a progressão para níveis mais restritivos. Como resultado, tem-se assim um ciclo vicioso, cujo motor é a própria Resolução nº 491/2018, por meio da qual o aumento da poluição não é sancionada, mas sim “premiada” com a manutenção *ad aeternum* de padrões intermediários nada protetivos.

Na já mencionada audiência pública que tratou da minuta que viria a se tornar a Resolução nº 491/2018, o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy, presidente do PROAM e conselheiro titular no Conama, fez uma incisiva crítica ao mecanismo protelatório contido na norma, ressaltando ainda o desestímulo à proatividade e inovação que ele acaba sinalizando aos agentes de mercado. Abaixo, um trecho do relatório conclusivo do evento:

“Na sua fala no primeiro painel, ao tratar desses dispositivos, o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy deixou clara a conveniência por detrás da ineficácia da norma:

‘Ou seja, nós vamos ficar quantos anos mergulhados no PI-1, com 120 µg/m<sup>3</sup> [de MP<sub>10</sub>] e 100 µg/m<sup>3</sup> de ozônio? É um artifício protelatório, é claro, é óbvio que a norma padece de um vício insanável. Isso foi colocado pelos estados, que temiam uma responsabilização em função da morbidade, e também para se manterem no imobilismo que lhes interessa hoje, porque fazer política pública de controle de poluição significa mexer em algumas coisas na sociedade que o governo não tem interesse de pressionar. Então, para mim ficou claro que o interesse corporativo dos estados acabou prevalecendo em função da sua zona de conforto.’

Ainda segundo este expositor, essa sistemática normativa, além de ser conveniente aos agentes públicos responsáveis pela gestão da qualidade ambiental, proporciona também ao setor produtivo um estímulo à estagnação tecnológica, gerando entre esses atores uma providencial

coincidência de interesses. Com efeito, a redação dos referidos §§ 1º e 2º do art. 4º da atual minuta *[correspondentes aos §§ 3º e 4º do texto aprovado]* provêm de proposta, na CTQAGR, de entidades associativas de órgãos ambientais de estados e municípios em conjunto com as entidades empresariais, e o § 3º é fruto de proposta da Confederação Nacional da Indústria, como já foi mencionado no item 3.1.

Assim, não ficam prejudicadas apenas formalmente as políticas públicas de qualidade do ar vinculadas a esses PQAr ou o bom funcionamento do Sisnama como um todo. Também, de maneira concreta, a norma acaba por mitigar o dinamismo e a capacidade inovativa dos setores produtivos, que não se veem estimulados a investir em soluções tecnológicas que viabilizem o atendimento a limites de emissões atmosféricas mais restritivos, soluções essas de que se tem alguns exemplos no item 3.4. A esse respeito, afirmou o presidente do PROAM:

‘Quando você sinaliza que a norma não vai ser tão exigente, é claro que o setor econômico também vai se manter na zona de conforto. Então nós estamos falando de um artifício protelatório que implica diretamente na inação, na inexecuibilidade e na inércia de políticas públicas. [...] A partir do momento que você tira o estímulo de avançar, por meio da frouxidão de uma norma, você vai ter problemas sérios, e depois nós vamos ter que percorrer um longo caminho para recuperar esse avanço que deveria ter ocorrido.’<sup>29</sup>

A injustificável aprovação de uma norma de PQAr’s progressivos carente de prazos peremptórios já causa, por si só, perplexidade sob o prisma da efetividade necessária às políticas públicas. Contudo, é ainda mais aberrante quando aqueles que defenderam a norma não tiveram em compensação qualquer ônus argumentativo para justificar a ausência de prazos. Sequer tiveram o cuidado de estimar os danos à saúde e ao meio ambiente que certamente decorrerão da indefinição do período de vigência dos padrões intermediários. Nesse sentido, a crítica contida no subsídio do Instituto Saúde e Sustentabilidade:

“Mesmo com o conhecimento acerca das externalidades em saúde, os órgãos ambientais estaduais, municipais e os representantes do setor industrial votaram a favor do estabelecimento de metas intermediárias sem prazos definidos para a mudança. Como exposto, entende-se que possa haver a necessidade de um período para a para a redução de emissão de poluentes tóxicos e adequação da gestão até se alcançar os níveis seguros dos padrões finais. No entanto, o fato de não haver prazos para a mudança entre as metas intermediárias para a etapa seguinte acarretará, indubitavelmente, maior sofrimento em saúde e mortes precoces. **Os órgãos responsáveis citados se recusaram a apresentar os seus argumentos para a procrastinação da defesa da saúde da sociedade**

---

29 Anexo 4, p. 16-17.

**frente à manutenção do ar tóxico por tempo indeterminado, muito menos e sequer elaboraram a contabilização de mortes devido a esta decisão.” [Grifo nosso.]<sup>30</sup>**

A tendência à eternização dos padrões de partida (PI-1), ou a longos e arbitrários “estacionamentos” nos PQAR’s intermediários — permissivos aos agentes poluidores e cômodos aos órgãos públicos de gestão ambiental —, não tem como efeito apenas o esvaziamento da eficácia da resolução do Conama e da efetividade da política pública que regulamenta.

Ao não prever prazos peremptórios para a progressão dos PQAR’s, ou seja, ao endossar a permanência (e talvez o incremento) de altos patamares de contaminação atmosférica, aquele colegiado acabou por editar uma norma que viola o núcleo essencial de direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal, como são o direito ao meio ambiente (art. 225) e à saúde (art. 196).

#### **4.2. Os padrões intermediários e sua baixa protetividade**

Como se sabe, os valores-guia da OMS são uma referência cientificamente embasada que indica um limiar de *menor risco* à saúde, sendo ponto pacífico entre os especialistas na área a noção de que não existem “níveis seguros” de poluição do ar para a saúde humana.<sup>31</sup>

É o que atesta o Instituto Saúde e Sustentabilidade em seu estudo, é parte integrante desta resolução:

“Salienta-se que os níveis de concentração de poluentes preconizados pela OMS referem-se a níveis que asseguram a redução de risco para efeitos em saúde da população. É importante ressaltar que não há limites de concentração de poluentes seguros para o não adoecimento, pois o risco de se adquirir a doença também é determinado pela suscetibilidade e

30 Anexo 2, p. 24-25.

31 Conforme o próprio relatório das “Guias de Qualidade do Ar” da OMS, publicado em 2006: “In the absence of clearly identified thresholds, the adoption of air quality standards inevitably assumes that a certain level of risk is acceptable to the population. For most air pollutants, no ‘safe’ levels have been found whereby no health effects are observed following exposure. In fact, for many pollutants, adverse effects have been associated with low, almost background levels of exposure.” WHO. *Air quality guidelines: Global Update 2005*. Copenhagen: World Health Organization, 2006, p. 177.

vulnerabilidade de um indivíduo. Assim, os limites mínimos preconizados pela OMS garantem a redução do risco do adoecimento ou proteção para a maioria da população.”<sup>32</sup>

Portanto, é inquestionável que, quaisquer valores de PQAr’s que sejam fixados em patamar superior aos recomendados pela OMS implicarão, necessariamente, uma *escolha* do Estado por um determinado nível de desproteção à saúde da população e ao meio ambiente. Esse é o caso da Resolução Conama nº 491/2018, que, em seu Anexo I, estabelece, para as três etapas de “padrões intermediários”, valores muito superiores aos das guias do organismo internacional.

Isso pode ser facilmente visualizado pela tabela constante do trabalho da Doutora Vormittag, citado acima, que compara, para três poluentes, os valores das guias da OMS com os das etapas iniciais da norma do Conama e do decreto paulista:

**Tabela 5:** Comparação dos padrões de qualidade do ar determinados pela OMS, Resolução 491/2018e Decreto Paulista 2013.

Poluente	Tempo de amostragem	OMS 2005	Resolução Conama 491/2018e Decreto Paulista 2013
Partículas inaláveis (MP <sub>10</sub> )	24 horas	50	120
	média anual	20	40
Partículas inaláveis finas (MP <sub>2,5</sub> )	24 horas	25	60
	média anual	10	20
Ozônio (O <sub>3</sub> )	8 horas	100	140

Necessário ressaltar que a precária revisão normativa promovida pelo Conama aconteceu treze anos após a OMS ter divulgado suas guias, valores estes que, mesmo que fossem adotados hoje pelo Brasil, já viriam com grande atraso, importando *per se* numa inescusável situação de mora do Estado.

A despeito disso, numa manobra diversionista, os agentes que defenderam os PQAr’s intermediários ao longo do processo de revisão normativa do Conama alegam que os valores do PI-1, que passam a vigorar imediatamente com a publicação da nova resolução, já são mais restritivos que os padrões da Resolução 03/1990. Por isso, segundo essa lógica, os valores do PI-1 representariam um ganho de protetividade, e não um retrocesso socioambiental.

32 Anexo 2, p. 22.

Contra esse sofisma, basta constatar que as concentrações de poluentes permitidas pela norma brasileira chegam a superar em 140% as recomendadas pela OMS. Nessa perspectiva, indaga-se onde está o dito avanço protetivo que muitos agentes no Conama invocam em defesa da resolução.

Neste ponto, é elucidativo o seguinte trecho do relatório conclusivo da audiência pública acima referida, em que se comparam os valores do PI-1 da Resolução 491/2018 com os índices de qualidade do ar usados pela própria Cetesb (e seguindo PQAr's idênticos) como parâmetro para informar a população:

“No que toca aos poluentes material particulado (MP<sub>10</sub>) e ozônio (O<sub>3</sub>) (considerados pela Cetesb os poluentes que mais comprometem a qualidade do ar), os valores previstos na tabela PI-1 da minuta são de 120 µg/m<sup>3</sup> (exposição de 24h) para MP<sub>10</sub> e de 140 µg/m<sup>3</sup> (exposição de 8h) para O<sub>3</sub>, enquanto que a OMS recomenda, para as mesmas substâncias, 50 e 100 µg/m<sup>3</sup>, respectivamente.

Isso significa que os valores do PI-1 representam, em comparação com os PQAr fixados em 2005 pela OMS, uma superação de 140% do limite recomendado para o material particulado MP<sub>10</sub> e de 40% para o ozônio.

Segundo a mesma Cetesb, esses valores do PI-1 são suficientes para qualificar o ar como “ruim”, como se visualiza na seguinte tabela, extraída dos slides apresentados pelo Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy na ocasião.”<sup>33</sup>

**ESTRUTURA DO ÍNDICE DE QUALIDADE DO AR**

Qualidade	Índice	MP <sub>10</sub> (µg/m <sup>3</sup> ) 24h	MP <sub>2,5</sub> (µg/m <sup>3</sup> ) 24h	O <sub>3</sub> (µg/m <sup>3</sup> ) 8h	CO (ppm) 8h	NO <sub>2</sub> (µg/m <sup>3</sup> ) 1h	SO <sub>2</sub> (µg/m <sup>3</sup> ) 24h
N1 - Boa	0 - 40	0 - 50	0 - 25	0 - 100	0 - 9	0 - 200	0 - 20
N2 - Moderada	41 - 80	>50 - 100	>25 - 50	>100 - 130	>9 - 11	>200 - 240	>20 - 40
N3 - Ruim	81 - 120	>100 - 150	>50 - 75	>130 - 160	>11 - 13	>240 - 320	>40 - 365
N4 - Muito Ruim	121 - 200	>150 - 250	>75 - 125	>160 - 200	>13 - 15	>320 - 1130	>365 - 800
N5 - Péssima	>200	>250	>125	>200	>15	>1130	>800

Fonte: CETESB (2016h), elaborado por SMA/CPLA (2016).

**Minuta do Conama**      **120**                      **140**

33Anexo 4, p. 14-15.

Já no relatório do PROAM para fundamentar seu pedido de retirada de pauta, apresentado ao plenário do Conama na fase derradeira do processo de revisão da Resolução nº 03/1990, mostrou-se por um outro ângulo a insuficiência dos padrões intermediários da (então) minuta da resolução, cotejando-os com os valores estabelecidos para declaração de episódios críticos em países europeus. Confira-se:

“Nota-se que, nos termos do § 1º, a meta intermediária PI-1, estabelecida no Anexo I, será adotada imediatamente. Analisando seu conteúdo, constata-se que a minuta pretende estabelecer – para a média de 24 horas de material particulado (MP<sub>10</sub>), que é um dos poluentes mais agressivos e mortais segundo a OMS – um valor de 120 µg/m<sup>3</sup> (120 microgramas por metro cúbico), ou seja, um valor extremamente elevado quando comparado aos 50 µg/m<sup>3</sup> (24hs) recomendados pela OMS.

Para se ter uma ideia do quanto elevado é este patamar, basta uma consulta rápida à compilação dos níveis de referência dos países europeus para a concentração de poluentes na decretação de episódios críticos de poluição (situações de crise aguda, onde a população é obrigatoriamente acionada pelo Poder Público para tomar providências objetivas para sua proteção).

Na grande maioria dos países listados, o chamado “Estado de Atenção” - e também o “Estado de Alerta” - são decretados quando a concentração de PM<sub>10</sub> ultrapassa 50 µg/m<sup>3</sup> ou outros valores maiores que 50µg/m<sup>3</sup>, mas bem abaixo de 120 µg/m<sup>3</sup>.

Daí, o que nesta proposta de minuta do Conama é considerado como um nível de concentração normal (PI-1 para os próximos 5 anos), em países como Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Itália e Espanha, que adotam as referências protetivas da OMS, caracteriza uma situação de grave crise (perigo de vida), onde providências devem ser imediatamente tomadas em termos de recomendações de mudanças de hábitos e intervenções temporárias objetivas nas atividades econômicas para fins de redução das emissões na cidade e para a efetiva proteção da saúde pública.”<sup>34</sup>

Não se pretende aqui expor em termos quantitativos o impacto que cada incremento marginal na poluição do ar acima dos patamares da OMS pode causar, seja pela exposição de estimativas de morbidade e mortalidade, seja pela de custos de saúde e perdas econômicas em geral (as quais podem inclusive ser estimadas em função do somatório dos “anos de vida perdidos” por falecimentos precoces causados pela poluição do ar). Atualmente, não faltam estudos científicos a apurar a magnitude desses danos, sendo que novos avanços e metodologias mais apuradas apenas têm feito aumentar as já

34 Disponível em: <[http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/C1CB3034/Relatorio%20PROAM%20Retirada%20de%20Pauta%20Res%2003\\_90.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/C1CB3034/Relatorio%20PROAM%20Retirada%20de%20Pauta%20Res%2003_90.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2019.

alarmantes estimativas anteriores. Alguns desses dados são competently apresentados no referido trabalho do Instituto Saúde e Sustentabilidade.

Nesse sentido, basta, para os propósitos da presente representação, a compreensão de que a) cada um dos valores intermediários de concentração de poluentes dispostos no Anexo I da resolução do Conama — independentemente da etapa ou do poluente atmosférico — são passíveis de serem traduzidos em termos de números de internações hospitalares, de mortes prematuras, de custos para o sistema público de saúde e de perdas econômicas; e que b) toda essa carga de externalidades negativas da poluição do ar foi admitida pelo Estado (por meio do Conama) e instituída sob a forma de uma norma jurídica, sem que nem mesmo tenha se cogitado no procedimento de feitura da resolução a devida consideração daqueles impactos.

Todavia, conforme será tratado no Capítulo 6, impõe-se minimamente ao Estado a fundamentação dessa decisão, tanto mais quando está a se cuidar do Estado-Administrador, sobre o qual o crivo do controle e a margem de aplicação da Lei são mais rígidos. E tudo isso dentro de parâmetros consagrados de proporcionalidade e razoabilidade, e conforme uma compreensiva ponderação dos valores em jogo, e modo que na motivação do seu ato restassem expostas as razões da mitigação dos direitos fundamentais, sobretudo na extensão em que se deu.

De qualquer feita, a baixa protetividade dos PQAr's intermediários, por si só, já seria razão suficiente para se questionar a legitimidade da Resolução do Conama. Aqueles valores, de saída — apenas pela sua superioridade em relação a parâmetros objetivos de segurança à saúde e ao meio ambiente —, representam uma injustificada restrição ao núcleo essencial de direitos fundamentais. Quando a isso se soma o problema da indeterminação do período de vigência dos padrões intermediários (como vimos no item 4.1), essa desproteção assume consequências ainda mais graves, pois poderá se perpetuar por muitos anos.

No entanto, ao ser feita com a previsão de padrões muito mais permissivos que aqueles recomendados pelo organismo internacional, e, sobretudo, ao instituir mecanismos protelatórios que praticamente inviabilizarão o atingimento dos padrões finais baseados nos valores-guia de 2005 da OMS (e que estão prestes a serem revisados para níveis ainda mais restritivos), a revisão regulatória do Conama violou os deveres de

proteção do Estado pela via da insuficiência, editando uma norma débil e ineficaz, que em nada socorre o meio ambiente e a saúde da população.

#### **4.3. Ineficácia e obscuridade dos mecanismos para progressão de PQAr's**

Como tratado acima, o sistema de padrões de qualidade do ar intermediários — prévios ao “padrão final”, com valores convergentes aos recomendados pela OMS — perde toda a sua eficácia se não for atrelado a um calendário de prazos peremptórios, que torne *necessária* a progressão dos PQAr's para as escalas mais protetivas.

No entanto, apesar de decisivos, os prazos (ou a ausência deles) não são o único fator a responder pelo sucesso (ou insucesso) de um programa de metas progressivas de PQAr's. A eles se somam outros elementos acessórios, mas fundamentais para que os ciclos de progressão não se resumam apenas à passagem de um padrão menos restritivo para um mais restritivo numa determinada data.

Assim, para a eficácia da norma de PQAr's (entendida aqui como um *programa*, destinada ao atingimento de certos objetivos concretos), é fundamental que haja uma razoável inteligibilidade nos procedimentos e instrumentos de gestão previstos (planos de execução, relatórios periódicos de avaliação e de acompanhamento etc.), bem como uma clara distribuição de atribuições entre os agentes institucionais envolvidos na política pública (órgãos ambientais estaduais e federais).

De outro modo, com mecanismos de progressão mal desenhados, em que se inviabiliza e desestimula o avanço para padrões mais restritivos, a própria existência de PQAr's intermediários perde o seu sentido, uma vez que, na realidade, o que se propunha ser meta provisória torna-se de fato a meta permanente.

Isso posto, ainda que fosse protetiva em termos de valores de PQAr's, e mesmo que contasse com prazos peremptórios para seu atingimento, ainda assim não poderia ser aproveitada a nova norma do Conama, uma vez que, como mencionado, é

desprovida de procedimentos adequados e suficientemente detalhados. Mesmo que corrigidos aqueles dois graves erros, constituiria, ainda assim, verdadeira “letra morta”: metas válidas, mas carentes dos meios necessários para seu atingimento .

Esse estado de letargia da política de PQAr’s, por ausência de procedimentos adequados, não seria, aliás, uma novidade no Brasil. Ao longo dos 28 anos de vigência da Resolução Conama nº 03/90, muito pouco foi feito no País (seja em âmbito federal, seja estadual) para que os antigos valores de referência (mesmo que extremamente lenientes) fossem alcançados ou mesmo levados em conta como parâmetro de limitação de atividades poluidoras. Inobstante a histórica mora do Estado na persecução dessas metas, agentes públicos incumbidos da gestão ambiental continuam a se esquivar de suas responsabilidades.

Sobre esse ponto, segue a crítica constante do subsídio técnico trazido pelo PROAM, sob autoria dos Senhores Olímpio Alvares Junior e Carlos Alberto Hailer Bocuhy, trabalho que é parte integrante desta Representação (Anexo 3):

“Em suma: o não atendimento de PQAr’s, embora excessivamente lenientes, tem sido invariavelmente uma regra durante os últimos 29 anos — em especial, nos grandes centros urbanos congestionados. Ressalte-se, que essa grave situação de não conformidade com os PQAr’s regulamentados, com o conseqüente aumento dos índices de morbimortalidade, jamais foram objeto de qualquer tipo de sanção, intervenção, termo de ajuste de conduta ou simples questionamento administrativo pelas passivas autoridades ambientais estaduais e federais — configurando um danoso “*business as usual*” que só faz aumentar a poluição do ar.

Que fique então muito claro para todos que participam e avaliam essas discussões, que mesmo diante das rotineiras violações de padrões extremamente lenientes, durante décadas, as mesmas autoridades governamentais ambientais brasileiras que hoje resistem agressivamente para se livrar de compromissos fixos de reconhecimento dos “novos” PQAr’s de 2005 da OMS, já ignoravam completamente sua responsabilidade de perseguir níveis mais baixos de poluição do ar, procrastinando ações simples e eficientes de controle, que poderiam ter debelado — ou baixado muito — os níveis de poluição do ar nas grandes cidades brasileiras, a exemplo de outros países que zelosa e persistentemente cumprem à risca suas obrigações legais e cidadãs.”<sup>35</sup>

---

35 Anexo 3, p. 2-3.

Outros fatores, que transbordam o escopo limitado da norma de PQAr's, ajudam a explicar essa inércia dos entes estatais, mas é certo que faltava às previsões da Resolução Conama nº 03/1990 a mesma inteligência regulatória que hoje falta ao diploma que a substituiu.

Para a compreensão da ineficácia dos mecanismos de progressão de PQAr's previstos na Resolução Conama nº 491/2018, há primeiro que se entender os gatilhos normativos que, em tese, podem disparar o avanço para padrões mais restritivos, bem como seus prazos e instrumentos de gestão envolvidos.

Os §§ 3º e 4º do artigo 4º da resolução sob análise fornecem as bases desse procedimento:

“§ 3º Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários e Final - PI-2, PI-3 e PF serão adotados, cada um, de forma subsequente, levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar, elaborados pelos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente, conforme os artigos 5º e 6º, respectivamente.

§ 4º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado.”

Primeiramente, assoma como obstáculo intransponível para o sucesso do sistema de metas progressivas o § 4º. Se estamos a falar de gatilhos para o avanço de PQAr's, esse dispositivo é um contrassenso inaceitável e fatal à lógica proposta. O mecanismo protelatório previsto já seria inaceitável por inviabilizar a peremptoriedade de prazos para a migração de padrões. No entanto, ele é mais pernicioso do que isso.

Ao dar lugar a um sistema de avaliações “periódicas” para se aferir as condições de avanço para padrões mais protetivos, haveria que se estabelecer critérios rígidos e suficientemente claros para o órgão avaliador (no caso, o próprio Conama) declarar a possibilidade ou impossibilidade de avanço, de modo que se reduzisse a margem de discricionariedade da decisão. O texto do § 4º, todavia, é propositalmente vago neste ponto, deixando alargada ao máximo possível essa margem de arbítrio: “Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”.

De plano, questiona-se: o que se deve levar em conta para que se verifique essa hipótese normativa de *impossibilidade* de avanço (“caso não seja possível”)?

Que aspectos técnicos devem ser levados em conta para justificar uma decisão de estagnação nos mesmos PQAr? Ou, ainda, acaso existe a obrigação de motivação, ou basta que a maioria do colegiado (constituída por entes governamentais e representantes de interesses econômicos) vote pelo não avanço?

A norma, é silente quanto a todas essas questões — propiciando uma incerteza que, muito convenientemente, beneficia tão somente aqueles interesses que sempre prevaleceram na questão da poluição atmosférica, tendentes à permanência inercial de padrões permissivos e ausência de procedimentalidade na gestão da qualidade do ar.

E nem se diga que o procedimento será devidamente informado por peças de alta densidade técnica (Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar), forçando o Conama a uma decisão minimamente embasada. Como se verifica nos outros dispositivos da resolução, esses instrumentos são igualmente vazios e carentes de procedimentalidade; documentos que, lamentavelmente, devem desempenhar no processo decisório um papel meramente burocrático.

Com efeito, tem-se que o procedimento de análise para migração para os padrões subsequente terá como subsídios dois diferentes instrumentos de gestão da qualidade do ar, figuras essas também instituídas pela própria Resolução 491/2018: a) o Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e b) o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar. A atribuição para elaboração de ambos esses documentos é dos órgãos ambientais estaduais e distrital.

O Plano de Controle de Emissões Atmosféricas tem seu conteúdo e prazo de elaboração disciplinados no artigo 5º da resolução.

Além da exigência de que esses planos considerem os PQAr's definidos na resolução e que sigam as diretrizes do Pronar (§ 1º), pouco se detalha quanto ao seu conteúdo mínimo. O § 2º estabelece apenas que o documento deve conter os seguintes elementos:

- I – abrangência geográfica e regiões a serem priorizadas;
- II – identificação das principais fontes de emissão e respectivos poluentes atmosféricos; e

III – diretrizes e ações com respectivos objetivos, metas e prazos de implementação.”

A vagueza é patente. Diante da exigência de que os planos estaduais considerem os PQAr's da Resolução nº 491/2018, é mais que legítima a seguinte indagação: devem esses documentos prever medidas e prazos peremptórios para a progressão para o PI-2, PI-3 e PF? Ou devem apenas considerar a etapa atual de PQAr's, válida para todo o território nacional, sem a necessidade de estabelecer prazos “estaduais”?

Nada de específico é exigido, tampouco, quanto ao planejamento da rede de monitoramento da qualidade do ar. Apesar de a medição estar prevista desde a criação do Pronar, em 1989,<sup>36</sup> e ser exigida por lei desde 1993<sup>37</sup>, a maioria dos estados não dispõe até hoje de equipamentos suficientes (ou, em muitos casos, de *quaisquer* equipamentos) para medir a poluição atmosférica em seu território. Essa é uma violação da lei que as autoridades públicas inclusive utilizam como argumento contra a adoção de PQAr's mais protetivos, para tanto alegando carências estruturais em suas — muitas vezes ausentes — redes de monitoramento.

Pela nova resolução do Conama, a depender do seu Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, nada se faz para alterar esse cenário. Sem sanções ou mesmo sem a obrigação de que planejem a instalação de suas redes de monitoramento, é perfeitamente possível, e até provável, que essa deficiência continue servindo de “obstáculo útil” aos gestores públicos competentes para justificar sua falta, inviabilizando assim a progressão de PQAr.

Os órgãos ambientais terão até três anos, a contar da publicação da norma (ou seja, até 21/11/2021), para elaborarem seus planos. Conforme o § 3º, devem, ainda, a cada três anos, publicar um “relatório de acompanhamento” desse plano; no entanto, não se diz nada a respeito do conteúdo mínimo deste último documento.

36 Resolução Conama nº 5/1989, item 2.4. “Considerando a necessidade de conhecer e acompanhar os níveis de qualidade do ar no país, como forma de avaliação das ações de controle estabelecidas pelo PRONAR, é estratégica a criação de uma Rede Nacional de monitoramento da Qualidade do Ar. Nestes termos, será estabelecida uma Rede Básica e Monitoramento que permitirá o acompanhamento dos níveis de qualidade do ar e sua comparação com os respectivos padrões estabelecidos.”

Resolução Conama nº 3/1990, artigo 5º. “O monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos estados.”  
37 Lei nº 8.723/1993, artigo 15, *caput*. “Os órgãos ambientais governamentais, em nível federal, estadual e municipal, a partir da publicação desta lei, monitorarão a qualidade do ar atmosférico e fixarão diretrizes e programas para o seu controle, especialmente em centros urbanos com população acima de quinhentos mil habitantes e nas áreas periféricas sob influência direta dessas regiões.”

Já o § 4º do artigo 5º determina que o referido plano, “juntamente com os resultados alcançados na sua implementação, deverá ser encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução”, ou seja, no período que vai de 21/11/2022 a 21/02/2023.

A penúltima etapa do “procedimento” previsto na Resolução nº 491/2018 se dá pela consolidação, pelo Ministério do Meio Ambiente, de todas as informações disponibilizadas pelos estados. O MMA, então, deve remeter os resultados obtidos para o Conama, até o fim do quinto ano de vigência da resolução (ou seja, até 21/11/2023), conforme determina o artigo 7º, *in verbis*:

“Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente deverá consolidar as informações disponibilizadas pelos órgãos ambientais estaduais e distrital referentes ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas e Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar e apresentá-las ao CONAMA até o final do quinto ano da publicação desta Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes.”

Portanto, é no Conama que se dará efetivamente a discussão sobre a progressão dos PQAr’s. No entanto, afora a breve menção do artigo 7º à “discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes”, nada mais é dito na resolução sobre a última e mais importante fase do procedimento para a progressão de PQAr.

Não são previstas quaisquer balizas procedimentais (como prazos, órgãos fracionários envolvidos, necessidade de motivação) sobre as quais deva se dar a cognição do processo dentro do Conama. Não há, por exemplo, qualquer prazo para que o Conama pautar o início das discussões ou para que prolate uma decisão. Quanto à decisão a sobre a possibilidade de migração ou estacionamento de PQAr, nada se diz a respeito da forma que o ato do Conselho deve se revestir (revisão regulatória ou Decisão Conama?) ou sobre a abrangência e extensão de seus efeitos (poderá o Conama, por exemplo, declarar o avanço dos PQAr’s apenas para estados com condições para tanto, enquanto outros permanecem no padrão anterior?).

Tampouco se estabelecem critérios para a motivação da decisão, ou mesmo parâmetros materiais ou limites e prazos mínimos de adequação para guiar as discussões, de modo que se possa aferir com alguma objetividade a

capacidade/incapacidade dos estados para o atendimento dos PQAr's subsequentes. Ressalta-se que, se os instrumentos de informação exigidos dos estados (planos e relatórios) tivessem um conteúdo mínimo adequado, os parâmetros objetivos para motivação e julgamento poderiam ser facilmente extraídos das informações consolidadas pelo MMA e apresentadas ao Conama.

À guisa de exemplo hipotético, imagine-se que, na ocasião da análise do Conama (que não deve ocorrer antes de 2024), apenas uma das 26 unidades da Federação não possua rede de monitoramento de qualidade do ar instalada em seu território. Essa carência estrutural minoritária poderá servir como fundamento para que o Conama decida pela “impossibilidade” de migração de PQAr para todo o Brasil, ou é insuficiente para tanto?

Não é que a Resolução nº 491/2018 seja silente apenas quanto a balizas elementares para a motivação da decisão. Ela é silente até mesmo quanto à própria necessidade de motivação do ato. Ou seja, como ocorre invariavelmente nos atos do Conama, basta que uma maioria de conselheiros manifeste sua vontade num ou noutro sentido, e estará aprovada ou rejeitada a resolução, decisão, moção etc.

Assim, sem mecanismos de indução ao cumprimento da norma, com um procedimento decisório de progressão vago e prazos alargados ou inexistentes, unido a instrumentos de informação sem um conteúdo padrão suficientemente robusto para a tomada de decisão, a norma do Conama é nula na perspectiva da eficiência de uma política pública que objetiva diminuir a poluição do ar no Brasil. Os instrumentos de gestão previstos (planos de controle, relatório de avaliação etc.) são despiciendos, ou melhor, não são capazes de mitigar a arbitrariedade e o subjetivismo abertos pelo § 4º do artigo 4º: “Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”.

Ademais, ao se analisar a redação dos dispositivos sobre o procedimento estabelecido para a progressão de PQAr, nota-se que os prazos estabelecidos dizem respeito tão somente ao “primeiro ciclo” de avaliação pelo Conama, ou seja, não fixam uma periodicidade para a realização de futuras análises. Isso se dá porque a norma do Conama fixa marcos temporais sob fórmulas como “no primeiro trimestre do quinto ano da publicação desta Resolução” (prazo para que os órgãos ambientais enviem seus Planos de Controle de Emissões Atmosféricas ao MMA; art. 5º, § 4º), ou “até o final do

quinto ano da publicação desta Resolução” (prazo para que o MMA apresente as informações consolidadas ao Conama; art. 7º).

Disso resulta que, transcorridos esses prazos e proferida a decisão do Conama sobre a migração/estacionamento de PQAr, não haverá no horizonte um novo ciclo de análises, uma vez que não é fixada na resolução qualquer periodicidade para a realização do procedimento. Ao invés de regulamentar um procedimento periódico, adequado ao sistema eleito de etapas progressivas de PQAr, o Conama acabou regulamentando um procedimento *ad hoc*, que terá como objeto *um* determinado processo, qual seja, o de análise e decisão quanto à possibilidade de migração do PI-1 ao PI-2.

Essa carência de procedimentalidade confere à norma do Conama um “prazo de validade”, após o qual não prestará para regulamentar novos ciclos decisórios sobre progressão de PQAr’s. Tão logo seja proferida a decisão do conselho sobre o primeiro ciclo, esgota-se a utilidade procedimental da norma.

Assim, inviabiliza-se aos gestores públicos e à população qualquer previsibilidade sobre a ocorrência dos ciclos decisórios subsequentes. A resolução é tão imprecisa e obscura quanto ao procedimento que abre margem até mesmo para a interpretação de que não haveria nem mesmo a exigência de que novos ciclos ocorram, o que é um contrassenso para um diploma que pretende regulamentar a passagem de PQAr’s por *quatro* etapas subsequentes.

Como será tratado mais adiante desta representação, a conjunção de todas essas falhas nos procedimentos e instrumentos previstos na Resolução nº 491/2018 não se limita, como pode parecer, à dimensão da *eficácia* da norma do Conama, ou seja, de sua capacidade de gerar os efeitos jurídicos pretendidos. Salientamos que não se está aqui a defender a tese de que a causa imediata da inconstitucionalidade da resolução seja a sua ineficácia generalizada — apesar de ser um problema grave por si só. A violação direta da Constituição está fundada, sim, na *proteção insuficiente* dispensada pelo Estado ante o núcleo fundamental dos direitos envolvidos (meio ambiente, saúde e vida). Com efeito, não há dúvida de que esses direitos fundamentais restam totalmente desguarnecidos com a edição da norma do Conama, uma vez que, como vem se demonstrando neste capítulo, ela não será capaz de promover, pelos seus próprios meios, qualquer melhora da qualidade do ar no Brasil.

O liame entre a eficácia jurídica e o princípio da vedação da proteção insuficiente será melhor tratado na fundamentação de cunho jurídico-doutrinário desta representação. No entanto, faz-se oportuno salientar desde já, que a fruição dos direitos fundamentais em jogo no presente caso *depende* de procedimentos capazes de viabilizar concretamente a política pública pretendida para a gestão da qualidade do ar no Brasil.

Já se reconhece na doutrina que os deveres estatais de proteção aos direitos fundamentais envolvem também uma dimensão *procedimental*. Isso quer dizer que, para que o Estado garanta a realização desses direitos, não basta que prescreva normativamente a sua proteção material; deve, ainda, disponibilizar os meios adequados para que eles ganhem concretude.

A respeito, confira-se a percuciente lição de Gilmar Mendes:

“Nos últimos tempos vem a doutrina utilizando-se do conceito de *direito à organização e ao procedimento (Rescht auf Organisation und auf Verfahren)* para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização) como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à Justiça, direito de proteção judiciária, direito de defesa).

Reconhece-se o significado do direito à organização e ao procedimento como elemento essencial da realização e garantia dos direitos fundamentais.”<sup>38</sup>

#### **4.4. Os padrões intermediários e o licenciamento ambiental em áreas já saturadas de poluentes**

A ineficácia do sistema de progressão de padrões intermediários, estabelecida pela Resolução Conama nº 491/2018, não reside somente no problema da ausência de prazos peremptórios para o atingimento das sucessivas metas, ou então na

38 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 636.

baixa protetividade oferecida pelos altos valores previstos para os diferentes poluentes. Para além desses graves defeitos, a norma do Conama contém ainda um dispositivo que praticamente inviabiliza a progressão para PQAr's mais restritivos, uma vez que não apenas deixa de estimular a mitigação da poluição já existente, mas possibilita mesmo o seu agravamento ilimitado, em detrimento da saúde da população.

Trata-se de previsão contida no artigo 4º, § 5º, da referida resolução, a seguir transcrito:

“§ 5º Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente.”

O licenciamento ambiental é mecanismo que restringe e controla as atividades humanas desenvolvidas a partir da exploração de recursos ambientais, com a finalidade de impedir ou mitigar os danos ao meio ambiente. O licenciamento ambiental propriamente dito não se encontra expressamente previsto na Constituição Federal. Entretanto, pelo artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF, o constituinte estipulou a obrigatoriedade do licenciamento por meio da exigência de estudos prévios de impactos ambientais. Já a competência para fixação de normas e de padrões para o licenciamento foi conferida ao Conama (art. 8º, inciso I, da Lei nº 6.938/81).

Ainda que a resolução do Conama não confira qualquer centralidade ao tema do licenciamento ambiental, é certo que o dispositivo transcrito afeta os critérios utilizados em todo o território nacional para conceder ou negar a instalação e execução de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Assim, para efeitos de emissão de poluentes atmosféricos, o parâmetro a ser utilizado para aferir previamente o impacto ambiental de uma atividade — e, no limite, para conceder ou não a licença aos agentes requerentes — será o “padrão de qualidade do ar adotado localmente”. Como já foi dito, os PQAr's hoje em vigência no Brasil, são os valores do PI-1, e, sem a previsão de prazos para sua superação, é possível que vigorem por muitos anos. É facultado aos estados estabelecer padrões mais restritivos que os fixados nacionalmente, o que justificaria a distinção aberta pela expressão “padrões de qualidade do ar previstos *localmente*”.

Também é sabido que são muito variáveis as concentrações de poluentes encontradas nas diferentes localidades do território nacional. Enquanto centros urbanos com intensa atividade industrial e grandes frotas de veículos automotores possuem, em geral, altos índices de poluição, outras regiões do território com poucas fontes fixas e móveis de emissão não teriam qualquer dificuldade para atender a padrões bem mais restritivos. Esses níveis de poluição podem ser mensurados e inclusive projetados no tempo, de modo que, com base em inventários de fontes fixas e móveis, por exemplo, pode-se prever o grau de *saturação* de determinada bacia atmosférica para tais e quais poluentes. A confecção de planos de mitigação da poluição atmosférica deve levar em conta essas peculiaridades locais, prevendo inclusive critérios mais restritivos para licenciamento em áreas saturadas ou em vias de saturação.

Assim, é de fundamental importância que os procedimentos de licenciamento em áreas já muito contaminadas contem com PQAr's mais rígidos, de modo que não possam agregar ainda mais poluentes àquela bacia atmosférica. Do contrário, ou seja, aplicando-se os lenientes padrões intermediários do *presente* para permitir atividades que se desenvolverão no *futuro*, a política pública de gestão da qualidade do ar se inviabiliza como um todo. A ausência de um tão óbvio mecanismo de gestão ambiental como esse dificultaria a promoção da qualidade do ar até mesmo se fossem previstos prazos peremptórios para progressão de PQAr. Como nem mesmo prazos há na norma do Conama, a previsão do artigo 4º, § 5º, cumpre apenas o papel de aprofundar a ineficácia da norma, selando não apenas a sua inocuidade protetiva, como ainda permitindo implicitamente o *agravamento* do problema.

A esse respeito, veja-se a crítica constante do referido subsídio técnico do PROAM (Anexo 3):

“Há regulamentos de licenciamento ambiental que restringem a instalação de novas fontes estacionárias de poluição em áreas saturadas ou em vias de saturação (áreas contaminadas que apresentam ou estão na iminência de apresentar violações rotineiras dos PQAr's vigentes). Essas áreas, obviamente, violam os PQAr's mais protetivos recomendados pela OMS. Ou seja, à luz da referência da OMS, já há danos notavelmente configurados à saúde da população ali exposta – pessoas estão ficando doentes e morrendo em níveis acima do aceitável, e as autoridades de saúde e ambientais, é claro, tem plena consciência desse fato.

Mas, a utilização como parâmetro de corte do licenciamento ambiental de novas fontes poluidoras nas áreas saturadas e em vias de saturação, de padrões de qualidade do ar com valores insuficientemente protetivos, mais altos e permissivos que as referências da OMS, acaba permitindo invariavelmente que novas fontes se instalem naquela área de risco cientificamente configurado, aumentando ainda mais a carga poluidora local; elevam-se assim, as concentrações de poluentes naquela região, já sabidamente insalubre, agravando as violações dos PQAr's da OMS e os índices locais de morbimortalidade.

Não é muito difícil de perceber - nem mesmo para um leigo - que o uso de parâmetros de licenciamento frouxos, aquém da segurança protetiva dos PQAr's recomendados pela OMS, acaba, ao fim e ao cabo, por agravar o risco local à saúde, ao invés de diminuí-lo ou eliminá-lo.”<sup>39</sup>

Não é diferente a visão na perspectiva médica quanto a este ponto, como atesta o seguinte trecho do subsídio do Instituto Saúde e Sustentabilidade:

“Níveis de licenciamento baseados nos altos padrões vigentes, a Resolução 491/2018 legitima ainda uma grave questão: baseado nos altos padrões de qualidade do ar intermediários vigentes, as indústrias poderão obter licença de funcionamento para se instalarem ou continuarem operando da mesma forma em locais que hoje já estão com a bacia atmosférica saturada - a permissividade para se poluir mesmo em locais já saturados com níveis rotineiros de contaminação danosos à saúde acima dos valores guia da OMS.

Desta forma, a Resolução 491/2018 defende interesses corporativos, gera impacto à qualidade de vida da população brasileira, impede a sua defesa e mantém o *status quo* de degradação ambiental. Permite a continuidade da procrastinação do dever do Estado em melhorar as condições atmosféricas.”<sup>40</sup>

#### **4.5. Os valores exorbitantes de concentração de poluentes para os episódios críticos**

Os valores de concentração de poluentes fixados para os denominados “episódios críticos de poluição” não se confundem com os padrões de qualidade do ar.

---

39 Anexo 3, p. 6.

40 Anexo 2, p. 26-27.

Os PQAR's constituem um importante instrumento de gestão ambiental, fixados como referenciais para auxílio dos gestores públicos e do cidadão na avaliação e na promoção da qualidade do ar, podendo também assumir a função de “meta” a ser atingida. Já os valores para episódios críticos devem, em tese, funcionar como concentrações-limite de poluição fixadas para curtos períodos de contaminação aguda do ar, e voltados para a tomada imediata de medidas capazes de informar e proteger a saúde da população, mormente de seus grupos mais vulneráveis.

Segundo a definição fornecida pelo artigo 2º, inciso V, da Resolução Conama nº 491/2018, *episódio crítico de poluição do ar* é a “situação caracterizada pela presença de altas concentrações de poluentes na atmosfera em curto período de tempo, resultante da ocorrência de condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos mesmos”.

De saída, nota-se que não há nessa definição uma menção sequer ao fator “saúde”. Seguida a lógica implícita nessa formulação, o episódio de poluição é considerado *crítico* simplesmente porque as concentrações de poluentes se encontram elevadas, e não porque a saúde da população pode ser afetada.

O silêncio da norma quanto ao nexos entre a *criticidade* dos episódios de poluição e os respectivos efeitos sobre a saúde não é, contudo, fruto do acaso. Ao contrário: ela abre margem para a escolha arbitrária de valores para declaração dos episódios críticos, uma vez que o conceito da norma está todo sustentado sobre a imprecisa — e arbitrária — noção de “altas concentrações de poluentes”. “Altas” em relação a quê? Poderia até se pensar que se trata de uma medida absoluta, ou seja, lastreada num parâmetro objetivo, fixo.

Essa abertura conceitual neutraliza qualquer incoerência interna da norma, o que permitiu ao Conama fixar valores mais do que exorbitantes, mas virtualmente inatingíveis, de concentração de poluentes para enquadramento nos chamados “episódios críticos”.

Ainda que possa parecer um elemento de menor importância, essa definição é reveladora de uma característica que permeia, de maneira mais ou menos disfarçada, toda a resolução do Conama, qual seja, o da ineficácia e desídia (programadas)

para com a saúde da população. Todavia, ao se analisar os absurdos valores de concentração de poluentes fixados para a declaração dos episódios críticos, no Anexo III da resolução, não restam dúvidas de que a imprecisão conceitual e a sistemática ineficiência dos mecanismos de gestão previstos ao longo da norma não são fruto de mera falta de apuro técnico dos conselheiros do Conama: são, antes, engrenagens cuidadosamente desenhadas para criar a aparência de funcionamento normal de uma motor que, na realidade, gira em falso.

Feitas essas breves considerações, adentremos, pois, na questão propriamente dita dos altos valores de concentração de poluentes fixados para os episódios críticos na Resolução Conama nº 491/2018.

Os episódios críticos são caracterizados pelo atingimento, em curto período de referência, de concentrações-limite de determinado(s) poluente(s), em patamares capazes de gerar efeitos mais ou menos nocivos à saúde da população. A gravidade desses casos (e as medidas necessárias para combatê-los) se distingue conforme três sucessivos “níveis de criticidade”, sendo eles os de “atenção”, “alerta” e “emergência”, conforme o *caput* do artigo 10 da Resolução Conama nº 491/2018.

Esse dispositivo segue a mesma vagueza da mencionada definição de episódios críticos. Ao não fornecer um conceito delimitador para cada um dos três níveis em termos de efeitos sobre a saúde (tampouco silenciando quanto à natureza das medidas preventivas e corretivas a serem tomadas em cada tipo de episódio), a norma deixa livre o caminho para a fixação de valores lenientes. A expressão “riscos à saúde da população” é mencionada genericamente, sem qualquer tipo de distinção para os três níveis de criticidade. Veja-se:

“Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III.”

Frouxa a noção de *criticidade*, desancorada da questão da saúde, as concentrações de poluentes podem assumir quaisquer valores. Essa premeditada margem

para a arbitrariedade foi de fato usada pelo Conama, concretizando-se nos números do referido Anexo III, que copiamos abaixo:

ANEXO III  
NÍVEIS DE ATENÇÃO, ALERTA E EMERGÊNCIA PARA POLUENTES E SUAS CONCENTRAÇÕES

Nível	Poluentes e concentrações					
	SO <sub>2</sub> µg/m <sup>3</sup> (média de 24h)	Material Particulado		CO ppm (média móvel de 8h)	O <sub>3</sub> µg/m <sup>3</sup> (média móvel de 8h)	NO <sub>2</sub> µg/m <sup>3</sup> (média de 1h)
		MP <sub>10</sub> µg/m <sup>3</sup> (média de 24h)	MP <sub>2,5</sub> µg/m <sup>3</sup> (média de 24h)			
Atenção	800	250	125	15	200	1.130
Alerta	1.600	420	210	30	400	2.260
Emergência	2.100	500	250	40	600	3.000

SO<sub>2</sub> = dióxido de enxofre; MP10 = material particulado com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 10 µm;

MP<sub>2,5</sub> = material particulado com diâmetro aerodinâmico equivalente de corte de 2,5 µm; CO = monóxido de carbono;

O<sub>3</sub> = ozônio; NO<sub>2</sub> = dióxido de nitrogênio µg/m<sup>3</sup>; ppm = partes por milhão.

Pode-se ter uma noção da exorbitância dos valores constantes da tabela acima, bem como do estado de vulnerabilidade que significam à saúde da população, quando comparamos esses números às guias de 2005 da OMS. Estas são, ainda hoje, o melhor parâmetro à disposição para aferir a qualidade do ar tendo como critério os efeitos mínimos da poluição sobre a saúde.

Com relação, por exemplo, ao poluente material particulado MP<sub>10</sub>, a OMS recomenda, para o período de amostragem de 24 horas, a concentração de 50 µg/m<sup>3</sup>, enquanto a resolução do Conama fixa como limiar para declaração do estado de *atenção* (o menos grave dos três níveis de criticidade) o valor de 250 µg/m<sup>3</sup>. Isso quer dizer que as primeiras e mais básicas medidas de informação à sociedade só passarão a ser tomadas pelas autoridades responsáveis quando o ar estiverem contaminado com 250 µg/m<sup>3</sup> de partículas inaláveis MP<sub>10</sub> — valor cinco vezes maior que o limiar de menores efeitos à saúde. Para declaração do nível de emergência, o Conama chega ao paroxismo de estabelecer a concentração de 500 µg/m<sup>3</sup>, dez vezes maior que o valor recomendado pela OMS.

Esses contrastes se mantêm exatamente nas mesmas proporções quando comparados os valores para o material particulado fino MP<sub>2,5</sub>.

A leniência dos valores para episódios críticos da resolução do Conama é evidente até mesmo em cotejo com as regulamentações de outros países, inclusive nações em grau de desenvolvimento inferior ou semelhantes ao do Brasil. É isso que atesta o comparativo trazido pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade, no referido trabalho de análise que faz da Resolução Conama nº 491/2018:

“Os parâmetros adotados em vários países diferem-se entre si, porém o Brasil e o estado de São Paulo [por meio do Decreto 59.113/2013] seguem um dos mais altos níveis no mundo. Os países mais atualizados são os europeus. Os EUA, China e Índia, por exemplo, estão revisando seus parâmetros. Países da América do Sul, como Chile possuem níveis críticos mais atualizados que o Brasil. O Instituto Saúde e Sustentabilidade realizou um levantamento sobre os Episódios críticos adotados em outros países do mundo, que pode ser observado na Tabela 8.

**Tabela 8: Episódios críticos de países da América Latina**

Parâmetro	CONAMA 491/19	Decreto SP 59113/2013	USEPA	França <sup>99</sup>	México <sup>90</sup>	Argentina <sup>91</sup>	Chile <sup>92</sup>	Peru <sup>93</sup>	Colômbia <sup>909</sup>
<b>MP2,5 (µg/m³)</b>									
Atenção	125	125	–	–	97,5-150,4	–	80-109	–	38-55
Alerta	210	210	–	–	150,5-250,4	–	110-169	–	56-150
Emergência	250	250	–	–	350,5-350,4	–	170 ou superior	–	≥151
<b>MP10 (µg/m³)</b>									
Atenção	250	250	350	–	215-354	255-354	195-239	250	155-254
Alerta	420	420	420	50	355-424	355-424	240-329	350	255-354
Emergência	500	500	500	80	425-504	acima de 425	330 ou superior	420	≥355
<b>O3 (µg/m³)</b>									
Atenção	400 (1 h)	200 (8 h)	200 (8h)	240 (1h)	155-204	–	400 (1 hr)	–	139-167
Alerta	800 (1 h)	400 (8 h)	400 (8h)	300 (1h)	204-404	–	800 (1 hr)	–	168-207
Emergência	1000 (1 h)	600 (8 h)	600 (8 h)	360 (1h)	405-504	–	1000 (1 hr)	–	≥208

Os EUA, como mencionado anteriormente procuraram resolver a questão de desatualização dos padrões e episódios críticos pela ferramenta qualitativa de comunicação – o IQAR [vide tópico 4.6 desta representação] – de forma a cobrirem a necessidade da informação à população.

[...]

De forma surpreendente, os padrões de qualidade do ar do MP<sub>10</sub> nacional e paulista são superiores aos episódios críticos ou critérios de gravidade da França, por exemplo - representam o valor de 120 µg/m³ em 24 horas. O episódio crítico adotado pela França como Atenção é o próprio valor da OMS, 50 µg/m³ e como Alerta é 80 µg/m³, ou seja, o nível de Atenção refere-se ao próprio índice preconizado pela OMS, como um valor máximo tolerável para redução de risco da maior parte da população. Sabe-se que a estes níveis, indivíduos mais sensíveis podem adoecer, como aqueles que sofrem de doenças respiratórias crônicas. Assim, entende-se - para uma melhor defesa ou salvaguarda, ao ultrapassar o valor, é deflagrado o nível de Atenção de forma que a própria população e gestores possam tomar medidas para sua melhor proteção e redução de emissão de poluentes. O Nível de Alerta no caso do exemplo, refere-se a um nível correspondente ao menor efeito em saúde antes de torná-lo grave, geralmente acometendo a

população de maior risco, idosos e crianças, e um nível anterior à possibilidade de mortes. Neste caso, deve haver um plano de ações no município. Além das ações previstas a nível de informação e recomendação, este nível inclui medidas de restrição ou suspensão de atividades que contribuem para a emissão de poluentes (indústria e transportes), incluindo, se for o caso, o fluxo de veículos.

Na França e Londres, quando o episódio crítico de emergência por particulados é alcançado, a Prefeitura de Paris determina: 1) a tomada de uma série de medidas para diminuição da emissão de poluentes e proteção à população (proibição de tráfego de veículos no centro da cidade, gratuidade de passagens de metro, feriado escolar, entre outros); e 2) a comunicação em mídia expressiva que oriente a população para a adoção de medidas protetivas (não realizar exercícios físicos ao ar livre, entre outros).

Tomando como base o Relatório de Qualidade do Ar do Estado de São Paulo *sob a Visão de Saúde* 2015, ao se considerar o critério de Alerta do MP<sub>10</sub> adotado pela França, para o estado de São Paulo, haveria 480 dias de alertas no estado, contra ZERO dias de alerta pela CETESB. Os níveis críticos de Atenção, Alerta e Emergência paulistas [Decreto 59.113/2013] e nacionais são os mesmos e muito altos – respectivamente, 250, 420 e 500 µg/m<sup>3</sup> – tão altos, que não são alcançados.”<sup>41</sup>

Não faltaram críticas a esse ponto da norma do Conama na já referida audiência pública, promovida pelo MPF em conjunto com o PROAM e o Instituto Saúde e Sustentabilidade em maio de 2018, em que se debatia a minuta que, em termos gerais, veio a se tornar a Resolução nº 491/2018. Ali, os expositores abordaram a necessidade de coerência entre os PQAr's e os valores de concentração de poluentes para os episódios críticos, bem como foi feito um alerta para a “falsa segurança” derivada dos valores lenientes. A seguir, destaca-se um excerto do referido relatório:

“Os níveis de criticidade de poluição atmosférica são fixados conforme o grau de impacto à saúde da população, quando exposta, em curtos espaços de tempo, a altas concentrações de poluentes. Além disso, a cada um desses níveis deve corresponder um conjunto de medidas que agentes públicos designados devem tomar para informar a sociedade, promover a redução da contaminação atmosférica e mitigar os danos à saúde da população. Por isso, estes índices de criticidade devem guardar consonância com os PQAr's previstos.

No seguinte excerto — extraído de proposta do MPF e PROAM sobre o tema no decorrer do processo de revisão da Resolução Conama 03/90 e exibido pelo representante do PROAM na Audiência Pública —, esclarecem-se essas relações entre índices de criticidade, PQAr e efeitos à saúde:

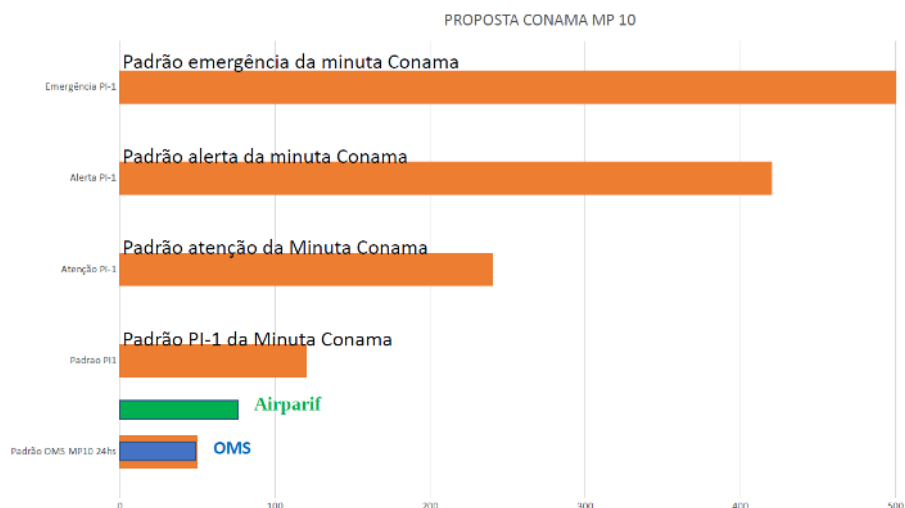
---

41 Anexo 2, p. 40-43.

'No caso da Atenção, o nível considerado para informar a população sobre o estado de Atenção à poluição refere-se ao próprio padrão para cada poluente, determinados para intervalos de 24 horas (diários). Os níveis determinados para o estado de Emergência geralmente são os níveis correspondentes ao menor efeito em saúde antes de torná-lo grave, geralmente acometendo a população de risco, inclusive início de risco em mortes. [...] Dessa maneira, o nível de Atenção deve corresponder ao próprio padrão diário, pois se alcançado, já requer que medidas sejam tomadas para amenizar o quadro de poluição ou de prevenir o aumento de emissões, já que sua ultrapassagem acarretará danos à saúde, especialmente em indivíduos vulneráveis. O nível de Emergência demonstrado vai ao encontro dos dados do Airparif, nesse caso, e que possui a medida correspondente ao menor efeito em saúde antes de torná-lo grave, conforme os valores de referência adotados pela OMS.'

Todavia, essas correspondências não foram sequer consideradas para elaboração da minuta do Conama. No seu Anexo III, fixam-se índices para os diferentes níveis de criticidade, em valores muito superiores não apenas ao padrão final da minuta (coincidente com os da OMS), mas bem acima do próprio PI-1, que é o PQAr de entrada, menos restritivo (e que, como já dito, nada impede que vigore por sucessivos períodos quinquenais). Assim, a saúde da população fica completamente desprotegida, pois a sociedade só seria informada pelo Estado quando já se encontrasse há muito tempo exposta a concentrações altíssimas de poluentes.

Na tabela a seguir, exibida pelo Senhor Bocuhy no evento, é possível visualizar esse contraste gritante. Nela, comparam-se, em relação ao material particulado MP<sub>10</sub>, as concentrações previstas na minuta para os diferentes níveis de criticidade com os valores do PI-1, com o índice de alerta da AirPraif (França) e com o padrão-guia da OMS:



Ou seja, enquanto na França, por exemplo, já são tomadas medidas mitigadoras da poluição quando atingida a marca de 80 µg/m<sup>3</sup> de material

particulado  $MP_{10}$  no ar (franqueamento do metrô, proibição do tráfego de automóveis, restrição de emissões pela indústria etc.), no Brasil, o Estado só seria obrigado a tomar alguma atitude aos  $250 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Para o nível de emergência, precisaria ser atingido o irreal patamar dos  $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Ademais, o direito de informação da sociedade seria sistematicamente violado em tal arranjo normativo. Como mencionado acima, para o nível de “atenção”, a população deveria ser informada dos altos índices de poluição logo quando fosse atingido o PQAr diário adotado (para  $MP_{10}$ , no PI-1, esse valor seria de  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$  e, no padrão final, de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), até para que as pessoas possam, individualmente, tomar as providências necessárias para proteção da própria saúde. Isso é ainda mais crítico quando se pensa nos grupos de maior suscetibilidade à poluição (crianças, idosos, doentes cardiorrespiratórios), como será devidamente tratado no item 3.3.

A sociedade, desse modo, é induzida a um perigoso estado de ‘falsa segurança’, como foi colocado pelo representante do PROAM em sua fala: ‘Quando você passa uma falsa sensação de segurança, a sociedade não se defende, ela acha que está sendo protegida e que tudo está sendo feito pelo governo para protegê-la, e ela fica mais vulnerável ainda à poluição’.<sup>42</sup>

Desse modo, ao estabelecer concentrações de poluentes virtualmente inatingíveis para declaração dos episódios críticos — ou, em outros termos, ao desincumbir os agentes públicos de proteger a população quando a saúde desta está claramente sendo agredida poluição do ar —, o Conama deu mais uma prova de que criou uma norma propositalmente natimorta, não apenas fadada a não mitigar a poluição atmosférica já existente, mas possibilitando ainda o seu agravamento. E tudo isso sob um ilusório véu de normalidade, enquanto se permite que a saúde da população siga sendo silenciosamente prejudicada.

#### **4.6. A baixa qualidade da informação passada à população**

Por mais protetivos que sejam, padrões de qualidade do ar não podem ser entendidos tão somente como um instrumento de gestão ambiental à disposição da Administração Pública. Quando encarados por essa perspectiva tecnocrática, olvida-se que o principal destinatário de uma política de PQAr’s não é o Estado-Administrador, mas a própria sociedade, e é em benefício dela que devem ser pensados e estruturados todos os elementos da política pública.

---

42 Anexo 4, p. 17-20.

Mais que uma meta a ser perseguida pelos agentes públicos incumbidos da gestão ambiental, os padrões devem se prestar como um *referencial confiável* para que os indivíduos possam aferir de forma clara e rápida a qualidade do ar que respiram. Apenas desse modo poderão tomar decisões livres e informadas, seja na esfera privada, para melhor cuidar da própria saúde, seja na esfera pública, para cobrar das autoridades medidas capazes de proteger o meio ambiente, a saúde e a vida, direitos fundamentais garantidos a todos.

Assim, longe de constituírem um aspecto acessório, os mecanismos de *informação* devem assumir um papel central numa política de PQAr's.

Como já se pôde vislumbrar no tópico anterior, que tratou dos altos valores de concentração de poluentes para declaração dos episódios críticos, a Resolução Conama n. 491/2018 é extremamente falha para possibilitar uma mínima proteção à saúde da população em momentos de poluição aguda, já que só serão tomadas medidas para informar o estado de “atenção”, “alerta” e “emergência” quando forem atingidos níveis altíssimos de contaminação do ar.

No entanto, ainda que isso já afete sobremaneira o direito de informação do indivíduo — pois que tomará conhecimento da gravidade da situação muito tempo após os efeitos nocivos já terem se produzido —, a causa do problema neste caso reside na exorbitância das concentrações limite, e não na qualidade da informação em si.

Portanto, para avaliar isoladamente a qualidade da informação a ser prestada em casos de episódios críticos, basta verificar o que dispõe a norma do Conama para a (improvável) hipótese de atingimento daqueles patamares de poluição. Veja-se:

“Art. 10. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão elaborar, com base nos níveis de atenção, de alerta e de emergência, um Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar, a ser submetido à autoridade competente do estado ou do Distrito Federal, visando medidas preventivas com o objetivo de evitar graves e iminentes riscos à saúde da população, de acordo com os poluentes e concentrações, constantes no Anexo III. Parágrafo único. O Plano mencionado no **caput** deverá indicar os responsáveis pela declaração dos diversos níveis de criticidade, devendo essa declaração ser divulgada em quaisquer dos meios de comunicação de massa.

Art. 11. Os níveis de atenção, alerta e emergência a que se refere o art. 10 serão declarados quando, prevendo-se a manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à dispersão dos poluentes nas 24 horas subsequentes, for excedida uma ou mais das condições especificadas no Anexo III.

Parágrafo único. Durante a permanência dos níveis acima referidos, as fontes de poluição do ar ficarão, na área atingida, sujeitas às restrições previamente estabelecidas no Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar.”

Como se lê, a norma deixa completamente em aberto a forma e o conteúdo exigíveis para a informação que os estados devem transmitir para o público em episódios críticos de poluição do ar. Relegam-se todas essas questões ao dito “Plano para Episódios Críticos de Poluição do Ar”, documento a ser elaborado pelo próprio estado, e sobre cujos contornos e conteúdo mínimo nada prevê a resolução do Conama.

Mas não há vagueza apenas no que diz respeito à comunicação dos episódios críticos. Como regra geral da prestação de informações na Resolução n. 491/2018, a valer também para os períodos “não críticos” de poluição do ar, tem-se o artigo 12, *in verbis*:

Art. 12. O Ministério do Meio Ambiente e os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar, em sua página da internet, dados de monitoramento e informações relacionados à gestão da qualidade do ar.

O dispositivo acima apenas estabelece um dever genérico de *divulgação da informação ambiental* pelos órgãos ambientais estaduais e federal, sem, contudo, prever qualquer requisito técnico ou procedimental a respeito da informação em si. Pela literalidade da norma, cada órgão ambiental poderá interpretar como bem entender o que sejam dados “*relacionados à gestão de qualidade do ar*”.

Ou pior: podem os órgãos ambientais eventualmente não divulgar informação *nenhuma*, caso argumentem que não dispõem de dados. Aliás, é muito provável que essa hipótese se concretize repetidamente durante a vigência da resolução do Conama.

A razão é simples: a norma é silente quanto ao dever prévio dos estados de *produzir* a informação sobre a qualidade do ar, o que demandaria, antes de mais nada, a instalação de boas redes de monitoramento de qualidade do ar. Como grande parte

dos estados não dispõe desses equipamentos básicos, não terão, por conseguinte, dados de qualidade do ar. Assim, em tese, se aplicada de forma estrita a norma do Conama, poderão sempre alegar não estarem obrigados a divulgar uma informação que nem mesmo possuem.

Um outro ponto falho da norma do Conama atinente à qualidade da informação se encontra no seu artigo 13, que trata do chamado “Índice de Qualidade do Ar” (IQAr). Vejamos:

“Art. 13. Os órgãos ambientais estaduais e distrital deverão divulgar Índice de Qualidade do Ar - IQAR conforme definido no Anexo IV.

§ 1º Para cálculo do IQAR deverá ser utilizada a equação 1 do Anexo IV, para cada um dos poluentes monitorados.

§ 2º Para definição da primeira faixa de concentração do IQAR deverá ser utilizado como limite superior o valor de concentração adotado como PF para cada poluente.

§ 3º As demais faixas de concentração da IQAR e padronizações serão definidas no guia técnico a que se refere o art. 8º.”

O IQAr, ainda que tenha relação com os padrões de qualidade do ar (PQAr), não se confundem com eles. O índice é um artifício construído sobretudo para simplificar a comunicação da informação sobre qualidade do ar para a população, e, para esse propósito específico, tem mais utilidade que os PQAr's. O referido estudo do Instituto Saúde e Sustentabilidade traz uma explicação técnica do índice:

“Índice de Qualidade do Ar - IQAR: valor utilizado para fins de comunicação e informação à população que relaciona as concentrações dos poluentes monitorados aos possíveis efeitos adversos à saúde.

O IQAR é uma classificação qualitativa (cores), representado pela conversão dos dados de medição em cores pelo resultado da aplicação de uma fórmula matemática, com o intuito de simplificar a informação à população, que tem como base a agência ambiental americana - United States Environmental Protection Agency (USEPA).

O IQAr é uma ferramenta matemática - para cada poluente medido é calculado um índice, obtido através de uma função linear segmentada, que relaciona a concentração do poluente com o valor do índice, resultando um número adimensional. Para efeito de divulgação, utiliza-se o índice mais elevado, isto é, em uma estação que avalie mais de um poluente, a sua classificação é determinada pelo maior índice (pior caso). Dependendo do índice obtido, o ar recebe uma qualificação, que é uma nota para a qualidade do ar, além de uma cor.

Ou seja, as medidas são apresentadas de forma qualitativa e não apresentam qual o poluente responsável por aquela medida e nem suas reais medidas de concentração de contaminação. O IQAr representará a qualidade do ar de uma estação ou uma região.”<sup>43</sup>

Na resolução do Conama, a fórmula matemática usada para o cálculo do IQAr está disponível em seu Anexo IV, e é idêntica àquela utilizada no decreto paulista já mencionado. O estudo do Instituto Saúde e Sustentabilidade, contudo, demonstra as deficiências da informação que é prestada ao público pela Cetesb, órgão ambiental paulista incumbido dessa tarefa de fazer a divulgação dos IQAr.

Numa compreensiva comparação com os protocolos vigentes nos EUA<sup>44</sup>, o estudo deixa claro que o potencial comunicativo dos IQAr é pouco aproveitado quando a informação do índice sobre a qualidade do ar (“boa”, “moderada”, “ruim” etc.) não vem acompanhada da informação dos efeitos concretos que o ar naquela qualidade pode causar à saúde humana. Esse é o caso, por exemplo, da sistemática utilizada pela Cetesb.

Ademais, os EUA disponibiliza ao cidadão comum diversos canais nos quais se tem acesso de forma rápida à informações compreensíveis e completas sobre a qualidade do ar em determinado local e os efeitos à saúde correspondentes àquele nível de poluição.

“A agência americana dispõe de uma série de iniciativas educativas informativas para que a população tenha acesso à informação da qualidade do ar e saúde, tais como: o AIRNow (<[www.airnow.gov](http://www.airnow.gov)>), um *website* nacional exclusivo para disponibilizar as informações de qualidade do ar e saúde de 300 cidades; *AQI via e-mail* (<[www.enviroflash.info](http://www.enviroflash.info)>), em que as pessoas assinam o interesse em receber e-mails que lhes avisem quando as condições de qualidade do ar são preocupantes na sua área; aplicativos em *tablets* e celulares para o mesmo fim; acesso às imagens de diversas áreas por câmeras via web em tempo real; ferramentas que orientam profissionais de saúde ou pais a auxiliarem pacientes e crianças a como se precaverem dos efeitos da poluição do ar. No caso de episódios críticos de poluição do ar de alerta e emergência há informações em jornais impressos, rádio e televisão, avisando a população dos seus malefícios, de como se comportar frente ao problema, além das medidas adotadas pelo governo para redução de emissão de poluentes e para proteção da população.”<sup>45</sup>

43 Anexo 2, p. 48-49.

44 Cf. Anexo 2, p. 51-69.

45 Anexo 2, p. 42.

Em contraste a isso, pela demonstração do que vem acontecendo no estado de São Paulo, é possível antever o que a norma do Conama pode gerar em nível nacional com a sua falta de disciplina sobre a forma como a informação deve ser prestada. O estudo do Instituto Saúde e Sustentabilidade enumera algumas das deficiências do modelo de informações paulista:

- “1) As informações qualitativas do IQAr remetem à qualidade ambiental do ar e não aos riscos de saúde (boa, moderada, ruim, muito ruim e péssima);
- 2) Não há a informação da concentração do poluente (exceto Boletim horário);
- 3) Não há a informação de todos os poluentes por estação;
- 4) A informação dos riscos em saúde é a mesma para qualquer poluente (mas na realidade os efeitos são diferentes);
- 5) Embora se baseie na agencia americana, os parâmetros adotados relativos ao IQAr são diferentes, o que determina também riscos em saúde mais brandos do que ocorre na realidade;
- 6) A informação sobre os riscos em saúde informados também é mais branda do que a agencia americana utiliza;
- 7) As informações ocorrem por estação, não há um mapa ou gráfico que possam auxiliar na demonstração do que se passa na cidade, RMSP ou Estado;
- 8) A metodologia e a ferramenta (fórmula) para o cálculo do IQAr não são apresentadas, nem claras;
- 9) O acesso às informações em saúde é muito difícil, ocorre apenas no website da CETESB, e no website, apenas no Boletim horário (não corre no Boletim diário);
- 10) Para piorar, em relação às informações sobre os níveis de qualidade do ar disponibilizadas pela CETESB, seja no Relatório de Qualidade do Ar anual, ou no website, ou nos relógios de rua, elas ocorrem baseadas em duas medidas, o que as tornam confusas para quaisquer públicos, excetuando-se profissionais técnicos da área para tratar da qualidade do ar - a CETESB utiliza duas réguas: 1) o Índice de Qualidade do Ar (IQAr) para efeitos em saúde a curto prazo, baseado em um cálculo matemático reproduzido com alterações da agência ambiental americana (USEPA) e, 2) o Padrão de qualidade do ar (PQAr) segundo o Decreto 59.113/2013 desatualizado em relação aos índices preconizados pela OMS.”<sup>46</sup>

No caso da norma do Conama, adiciona-se a todo esse possível cenário um outro agravante. No art. 13 e no Anexo IV da Resolução n. 491/2018, só se determinam os valores de IQAr para a faixa de qualidade do ar tida como “boa”, relegando a fixação das outras faixas para um futuro “guia técnico” a ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 8º). Como não há nenhum dispositivo da resolução que indique que esse guia será vinculante para os estados na elaboração de seus parâmetros de IQAr, pode-

---

46 Anexo 2, p. 66.

se defender que os órgãos ambientais estaduais ficarão livres para estabelecer concentrações ainda piores que as indicadas pela Cetesb para classificar a qualidade do ar como “moderada”, “ruim” etc.

Como conclusão a este tópico, colaciona-se este percuciente trecho da análise do Instituto Saúde e Sustentabilidade:

“Por fim, conclui-se que a informação é inadequada à população sobre essa preocupante situação, aos gestores para que tomem uma medida eficaz e urgente, bem como aos órgãos judiciais que garantam o direito dos cidadãos.

As formas como a informação é divulgada são insuficientes e ineficientes, não são claras ao cidadão — são confusas, difíceis de compreendê-las e compará-las. A informação do significado de saúde ocorre apenas baseada em dados horários — é muito rápida.

Se os pais de uma criança com asma, ou mesmo seu pediatra, tiverem o interesse em conhecer a qualidade do ar nos locais de vivência desta criança na cidade e consultarem o Relatório de Qualidade do Ar anual, não alcançarão a resposta adequada e a liberdade da escolha de uma moradia ou uma escola em um ambiente mais propício para sua vida plena. Tampouco a população pode alcançar os seus direitos.

Confere-se o respaldo legal sobre o direito de a sociedade obter a informação sobre a poluição atmosférica — a Lei nº 10.650/2003 dispõe sobre o dever do Estado de disponibilizar dados referentes à qualidade do ambiente. Os órgãos ambientais devem se comprometer a divulgar os dados de qualidade do ar, sua implicação em saúde e sua gravidade dentro dos atuais e melhores conhecimentos, em mídia acessível, de modo que os interessados ou afetados pela poluição tenham conhecimento sobre o ambiente em que vivem, tenham a oportunidade de participação ativa e a possibilidade de se proteger e requerer seu direito à saúde em um ambiente ecologicamente equilibrado, bem como também adotar atitudes individuais fundamentais em colaboração ao problema e à sua comunidade. Além da população, os gestores também demandam informações acessíveis e apuradas, para que possam atuar de forma efetiva.

Os dados indicam a necessidade de ações imediatas para medidas protetivas à população, a revisão dos conceitos técnicos e ferramentas de informação mais eficientes à população pelos órgãos responsáveis.

Portanto, o posicionamento do Instituto Saúde e Sustentabilidade é que a Resolução CONAMA 491/2018 é ineficiente para a própria defesa dos cidadãos quanto à informação e à proteção à saúde.”<sup>47</sup>

---

47 Anexo 2, p. 70-71.

## 5. CABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

A Resolução nº 491, do Conselho Nacional do Meio Ambiente — assim como muitas outras resoluções derivadas da atividade normativa do Conama, por força do art. 8º, inc. VI e VII da Lei nº 6.938/81 — inovou no ordenamento jurídico com notas de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade. Assim, a resolução qualifica-se, para efeitos do disposto do art. 102, I, da Constituição da República, como ato normativo primário sujeito à fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Como já bem destacado pela Procuradoria-Geral da República na peça exordial da ADI 5.691/ES — questionando a constitucionalidade de dispositivos de resolução do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo —, o próprio Supremo Tribunal Federal já dispõe de consolidada jurisprudência no sentido de se admitir o controle de constitucionalidade em face de atos normativos dessa natureza. Veja-se:

“São numerosos os julgados do Supremo Tribunal Federal pelo cabimento de ADI contra resoluções revestidas de conteúdo normativo primário. Citem-se, por exemplo: ADI 5.028/DF (contra a Resolução 23.389, de 9 de abril de 2013, do Tribunal Superior Eleitoral); medida cautelar na ADI 3.731/PI (contra a Resolução 12.000-001 GS, de 30 de setembro de 2005, do Secretário de Segurança Pública do Piauí); MC/ADI 1.782/DF (contra a Resolução 62, de 29 de maio de 1996, do Tribunal de Contas da União), entre outros.”

Acresça-se a isso o fato de a resolução em tela consubstanciar parte de uma relevante política pública atinente a direitos fundamentais positivados em nossa ordem constitucional (direito à saúde, e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado). Por estarem em jogo direitos essenciais, o Judiciário, quando provocado para que se manifeste acerca da constitucionalidade da norma, deverá exercer uma jurisdição de “forte” caráter interventivo sobre a política pública, restringindo, assim, o âmbito de discricionariedade do formulador da norma para escolher os meios de conformação ao comando constitucional, como leciona Felipe de Melo Fonte:

“Como visto anteriormente, o modelo ‘forte’ de intervenção de políticas públicas impõe a redução da discricionariedade administrativa a zero, atraindo de forma mais contundente as críticas à intervenção judicial. Neste gênero de controle, o Poder Judiciário esgota o trabalho interpretativo,

apontando no caso concreto qual é ou era a conduta devida pelo poder público, condenando-o a realizá-la ou substituindo a obrigação de fazer por pecúnia. À evidência, **as modalidades de intervenção judicial ‘forte’, como já registramos, deveriam ser reservadas aos casos em que estão em jogo políticas públicas essenciais, ligadas ao mínimo existencial**, deixando ao controle brando descrito no tópico anterior as políticas públicas ligadas à concretização de prerrogativas não albergadas no interior do núcleo essencial ou apenas indiretamente relacionadas aos direitos fundamentais.”<sup>48</sup>

No caso em tela, a necessidade de um controle judicial “forte” não deriva apenas da *fundamentalidade* dos direitos envolvidos na política pública: a fonte e a hierarquia das resoluções do Conama no ordenamento jurídico fazem aumentar ainda mais o rigor do controle devido pelo judiciário sobre o conteúdo dessas normas e sobre a sua conformidade às balizas do ordenamento jurídico. Assim, a discricionariedade de que dispõe o Conama para operar esse trabalho de conformação é, por natureza, menor do que a do legislador ordinário, em razão da reduzida “legitimidade democrática” do Conselho.

Confira-se, a esse respeito, valorosa lição de Fábio Ribeiro dos Santos em tese de Doutorado integralmente dedicada ao tema do poder normativo do Conama:

“Evidente que, na ausência de lei a respeito do tema regulado, os parâmetros para aferição da constitucionalidade (e este passa a ser o termo) das resoluções do Conama se tornam diferentes daqueles utilizados para aferir a sua legalidade, se lei houvesse. Em primeiro lugar, é de se concluir que esses padrões se tornam mais rígidos, pois não há mediação da vontade política do legislador e, em consequência, há uma diminuição considerável da segurança jurídica dos textos normativos editados *praeter legem*; em última instância é a própria legitimidade democrática que diminui, o que é atualmente objeto de uma ampla discussão quando se trata de agências reguladoras.”<sup>49</sup>

Com efeito, o déficit democrático de que padece o Conama — cuja composição nada paritária confere esmagadora representação a interesses políticos, econômicos, classistas etc., antagônicos ao dever constitucional de proteção do meio ambiente — faz redobrar a necessidade de vigilância e intervenção do Poder Judiciário sobre as relevantes normas de direito ambiental que são ali editadas.

48 FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 318.

49 SANTOS, Fábio Ribeiro dos. *O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 74.

Se deve ser mais estreito o crivo do Estado-Juiz quando diante de políticas públicas ligadas ao mínimo existencial, o que se dirá então quando o maior responsável por essa “política pública essencial” e maior “devedor” da proteção a ser dispensada aos indivíduos — o Estado — tem o exclusivo poder de escolha sobre a composição do colegiado regulador e tende sistematicamente ao atendimento daqueles interesses múltiplos?

## 6. A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491/2018 E A PROTEÇÃO INSUFICIENTE

O que se objeta na presente representação é a validade da Resolução Conama nº 491/2018, que — conforme cabalmente demonstrado nos tópicos da crítica técnica à norma — ao não regulamentar de forma minimamente eficaz e adequada os padrões de qualidade do ar aplicáveis em nosso território, deixou (ou manteve) desprotegidos os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida.

Para o desfecho da questão aqui apresentada será necessário investigar se (e em qual extensão) a Resolução Conama nº 491/2018 logrou cumprir o desiderato constitucional a que está sujeita como política pública essencial, isto é dizer, como instrumento de efetivação de direitos de inequívoca fundamentalidade e, portanto, sujeito a pressupostos de proteção mais estritos.

Sendo, portanto, incontornável a abordagem pela via dos direitos fundamentais, o deslinde da questão aqui posta — insuficiência das medidas normativas apresentadas para a proteção dos direitos fundamentais — terá que se pautar pela teoria geral que rege essa categoria especial de direitos e princípios, em especial pela dogmática assentada na doutrina e na jurisprudência.

Perquire-se, em última instância, se a conformação normativa operada pelo Conama garante a efetividade mínima que a Constituição impõe para esses direitos fundamentais, ou se é, ao contrário, falha, insuficiente, imprestável para o fim a que se destina. Neste último caso, restará a conclusão de que a resolução do Conama traz em si um problema muito mais grave que a mera falta de eficácia, já que a sua própria *validade jurídica* estará comprometida.

Com efeito, a tese que defenderemos ao longo deste capítulo é de que a Resolução Conama nº 491/2018 atenta contra todo um marco normativo, firmemente enraizado em nossa Constituição Federal e irradiado no ordenamento, de proteção aos direitos fundamentais, os quais o Estado deve não apenas se abster de violar (*vedação do excesso*), mas também proteger de modo adequado e suficiente (*vedação da proteção insuficiente*), sob pena de descumprir diretamente o desiderato constitucional.

Não só pelos argumentos doutrinários, mas em especial pelo reconhecimento jurisprudencial, inclusive em julgados do STF, não restam questionamentos hoje no Brasil de que os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos fundamentais, tanto em sentido formal quanto material.<sup>50</sup>

De lembrar que a tutela ao meio ambiente foi constitucionalizada no Brasil pela primeira vez de maneira ampla e sistematizada na Carta de 1988, mais especificamente, em seu artigo 225. Nesse dispositivo, consagra-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ainda ao Estado e à coletividade, reflexivamente, um *dever* de proteção sobre esse bem essencial.

Fórmula semelhante deu a Constituição ao direito fundamental à saúde, o qual também se desdobra num dever de proteção estatal. No artigo 196, fica instituído que “[a] saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”. O imbricamento com os direitos à saúde e à vida os colocam como consequenciais<sup>51</sup>

A sinergia existente entre esses direitos fundamentais (meio ambiente, saúde e vida) é patente no próprio texto constitucional, que no referido artigo 225, qualifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como “essencial à *sadia* qualidade de vida”.

50 “A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo, no sentido de um regime jurídico definido a partir da própria constituição, seja de forma expressa, seja de forma implícita, e composto, em especial, pelos seguintes elementos: (a) como parte integrante da constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, gozando da supremacia hierárquica das normas constitucionais; (b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), muito embora se possa controverter a respeito dos limites da proteção outorgada pelo constituinte, aspecto desenvolvido no capítulo sobre o poder de reforma constitucional; (c) além disso, as normas de direitos fundamentais são diretamente aplicáveis e vinculam de forma imediata as entidades públicas e, mediante as necessárias ressalvas e ajustes, também os atores privados (art. 5º, §1º, da CF) [...] *A fundamentalidade material (ou em sentido material)*, por sua vez, implica análise do conteúdo dos direitos, isto é, da circunstância de conterem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa humana.” (SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. p. 325-326.)

51 “A *sadia* qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma *sadia* qualidade de vida é ter um meio ambiente não-poluído. Além de ter afirmado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição faz um vínculo desse direito com a qualidade de vida. Os constituintes poderiam ter criado somente um direito ao meio ambiente sadio – isso já seria meritório. Mas foram além.[...] A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e se de seu uso advêm saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 162-163.)

Assim, a Resolução Conama nº 491/2018 é um caso emblemático sob essa perspectiva, já que, ao dispor sobre padrões de qualidade do ar, regulamenta questão diretamente ligada tanto ao meio ambiente como à saúde e à vida.

A própria normativa do Conama deixa explícita essa sinergia em seu artigo 2º, inciso II, quando define “padrão de qualidade do ar” como “valor de concentração de um poluente específico na atmosfera, associado a um intervalo de tempo de exposição, *para que o meio ambiente e a saúde da população sejam preservados* em relação aos riscos de danos causados pela poluição atmosférica”.<sup>52</sup>

De outro giro, como já bem assentado na doutrina estrangeira sobre direitos fundamentais, assimilado por eminentes autores brasileiros, e inclusive com reconhecimento em nossos tribunais superiores, a ação do Estado, em razão dos seus *deveres de proteção*, deve sempre se situar entre duas balizas: de um lado, pela *proibição de excesso*, ou seja, pelo dever do Estado de se abster de intervir no direito fundamental em questão, ou ao menos de violar o seu núcleo essencial; e, de outro lado, pela *proibição da proteção insuficiente*, que gera para o Poder Público um dever de natureza *prestacional*, demandando dele ações concretas no sentido de garantir a satisfação — ou ao menos as condições de fruição — daquele direito para seus titulares.

Gilmar Mendes traz percuciente lição ao tratar desse caráter bifronte do dever de proteção do Estado, bem como da necessidade de *irradiação* efetiva da previsão constitucional em todo o ordenamento jurídico:

“É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (*Austrahlungswirkung*) sobre toda a ordem jurídica.

Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um

52 Não por acaso, os mais robustos e reconhecidos parâmetros para estabelecimento de PQA's hoje à disposição dos formuladores de políticas públicas ao redor do mundo provêm da Organização Mundial da Saúde (OMS), e não por uma agência de atuação adstrita à temática ambiental. Os valores recomendados por aquele organismo internacional compõem as chamadas “guias” de qualidade do ar (*air quality guidelines*), que foram publicados em 2006 em amplo relatório, e refletem o estado da arte — existente àquela época — das pesquisas sobre os efeitos da poluição do ar sobre a saúde humana.

dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (*Übermassverbote*), mas também a proibição da proteção insuficiente (*Untermassverbote*). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais.”<sup>53</sup>

As normas infraconstitucionais que dizem respeito aos direitos fundamentais devem refletir efetivamente o dever de proteção inscrito na Constituição, ainda que o texto constitucional não faça em cada ponto expressa menção à legislação correspondente, ou detalhe o “grau” e as particularidades da proteção que está a garantir. Naturalmente, existe para o legislador — e até, em menor medida, para o administrador investido de poderes regulatórios — uma certa liberdade na escolha dos meios cabíveis para *conformar* as normas infraconstitucionais ao desiderato superior da Constituição.

No entanto, seja qual for a solução eleita pelo Estado (legislador/regulador) ao operar essa *conformação*, deverá ele necessariamente atender ao requisito de proteção efetiva e *suficiente* dos direitos fundamentais em questão.

Nesse sentido, não há que se confundir o dever de proteção com a proibição de insuficiência. Claus-Wilhelm Canaris — em lição já muito difundida entre nossos doutrinadores — destaca que a questão do dever de proteção tem em conta o “se” da proteção do direito fundamental (ou seja, trata da existência ou inexistência do dever), enquanto a proibição de insuficiência diz respeito ao “como” (o modo pelo qual) aquele imperativo de tutela será efetivado:

“A proibição de insuficiência também não coincide com o dever de proteção, como se não tivesse, em relação a ele, qualquer função autónoma. Quem assim entende desconhece o significado que o direito infra-constitucional assume na realização de imperativos de tutela de direitos fundamentais. Dito em termos um pouco simples, na pergunta pelo dever de proteção trata-se do ‘se’ da proteção, enquanto a proibição de insuficiência tematiza a pergunta pelo ‘como’. Pois ‘a Constituição impõe (apenas) a proteção como resultado, mas não a sua conformação específica’. Há, pois, num primeiro passo, que fundamentar a existência do dever de proteção como tal, e, num segundo, que verificar se o direito

53 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9.ed. Saraiva: São Paulo, 2014, p. 638.

ordinário satisfaz suficientemente esse dever de protecção, ou se, pelo contrário, apresenta, neste aspecto, insuficiências.

[...]

Neste quadro, há, pois, que averiguar se a protecção do direito infra-constitucional é eficaz e apropriada. Aqui não se trata de, por exemplo, medir – eventual – insuficiência de protecção, ou a omissão do legislador, da mesma forma que no caso de uma intervenção num direito fundamental, com base na proibição do excesso. **É, antes, preciso verificar se a protecção satisfaz as exigências mínimas na sua eficiência e se bens jurídicos e interesses contrapostos não estão sobre-avaliados. Em todo o caso, a eficácia da protecção integral, em princípio, logo o próprio conteúdo do dever de protecção, já que um dever de tomar medidas ineficazes não teria sentido.**<sup>54</sup>

Assim, se a eficácia integra o próprio conteúdo do dever estatal de protecção, disso resulta que a norma ineficaz é ela mesma violadora do dever de extração constitucional. Portanto, uma vez verificada a incapacidade da norma para propiciar com efetividade e suficiência a protecção do núcleo essencial de dado direito fundamental, estar-se-á diante de uma violação direta da própria Constituição, de onde deriva o imperativo de tutela.

Por conseguinte, sob este prisma, está longe de ser irrestrita a “liberdade de conformação” do legislador/regulador na criação de normas que tragam reflexos sobre a esfera dos direitos fundamentais. Ao contrário, no cumprimento de seu múnus, deverá ele se circunscrever estritamente à moldura da protecção suficiente, sob pena de esvaziamento da própria “fundamentalidade” do direito em questão, como bem explicam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“Seguindo tal entendimento, não é possível, portanto, admitir-se uma ausência de vinculação do legislador (assim como dos órgãos estatais em geral) às normas de direitos sociais (e também dos direitos ecológicos ou socioambientais), assim como, ainda que em medida diferenciada, às normas constitucionais impositivas de fins e tarefas em matéria de justiça social, pois, se assim fosse, estar-se-ia chancelando uma fraude à Constituição, pois o legislador – que ao legislar em matéria de protecção social (e ecológica) apenas está a cumprir um mandamento do Constituinte – poderia pura e simplesmente desfazer o que fez no estrito cumprimento da Constituição. [...] **Em outras palavras, mesmo tendo em conta que o espaço de prognose e de decisão dos órgãos legislativos é variável,**

54 CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. 4.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 122-123

**ainda mais no marco dos direitos sociais e das políticas públicas para a sua realização, não se pode admitir que em nome da liberdade de conformação do legislador o valor jurídico de tais direitos, assim como a sua própria fundamentalidade, acabem sendo esvaziados.”<sup>55</sup>**

O referido *esvaziamento* dos direitos fundamentais é justamente o que fez o Conama ao editar a Resolução nº 491/2018 — como se não estivesse o colegiado vinculado a esse dever de proteção e fosse dotado de uma larga discricionariedade no exercício de sua função normativa. Esse fator não poderá passar em brancas nuvens na análise a ser feita pelo Judiciário, a julgar o restrito “espaço de prognose” que tinha o Conama para que sua norma atendesse ao imperativo da proteção suficiente. Veja-se, a esse respeito, a importante lição de Felipe de Melo Fonte:

“O fundamento da vedação à proteção deficitária está no *dever estatal primário de proteger os direitos fundamentais por meio de previsões legais e ações administrativas efetivas*. Em outras palavras, radica-se na ideia geral de que o dever de proteger e promover os direitos fundamentais irradia-se a todos os poderes e órgãos do Estado, não lhes sendo legítimo omitir-se em tal tarefa. Sendo assim, onde puder ser reconhecido um *dever estatal* de proteção específico, também será necessário cogitar-se a respeito da efetividade com que o Estado se desincumbiu deste ônus, incidindo aí o controle judicial. Embora a escolha dos meios de proteção dos direitos fundamentais seja atribuída, inicialmente, aos órgãos legislativo e executivo, elas são passíveis de submissão ao controle judicial de constitucionalidade. Neste passo, cabe aos juízes avaliar os meios que estavam à disposição dos Poderes Públicos e julgá-los, para dizer se o dever de proteção foi cumprido de modo adequado.”<sup>56</sup>

Não se diga, portanto, que a resolução insuficiente do Conama seja insuscetível de sofrer intervenção judicial para corrigi-la ou anulá-la, sob o argumento de que a decisão quanto ao seu conteúdo se deu dentro da zona de discricionariedade conferida à Administração Pública em sua função regulatória. Com efeito, a normativa em tela trata de política pública essencial para a realização de direitos fundamentais, justificando-se, assim, o controle jurisdicional.

---

<sup>55</sup>SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental.” In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-184. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>56</sup>FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 234.

Não é outra, aliás, a posição do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. Veja-se a sintética formulação fornecida pelo Ministro Marco Aurélio sobre a jurisprudência da Corte, extraída de seu voto como relator no julgamento do RE 440.028/SP pela Primeira Turma:

“Faz-se em jogo o controle jurisdicional de políticas públicas, tema de importância ímpar para a concretização da Carta da República, ante o conteúdo dirigente que estampa. Segundo a jurisprudência do Supremo, são três os requisitos a viabilizar a incursão judicial nesse campo, a saber: a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre ela e os direitos fundamentais e a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento.”

Seguindo, portanto, os requisitos elencados acima, é perfeitamente cabível, e por isso mesmo necessário, o controle jurisdicional da política pública representada pela Resolução Conama nº 491/2018.

Despiciendo demonstrar na espécie a satisfação das duas primeiras condições estabelecidas pelo STF. É evidente o liame existente entre a política de PQAr's e preceitos basilares de nossa Constituição, bem como a pertinência material de seus objetivos com os direitos fundamentais ao meio ambiente, à saúde e à vida.

Como já dito, a norma aqui combatida regulamenta matéria em que se imbricam ao menos três direitos fundamentais (meio ambiente, saúde e vida), positivados em nossa Constituição e nucleares para a noção de dignidade da pessoa humana, que é fundamento de nossa República (art. 1º, III, da CF).

Neste sentido, trazemos a valiosa doutrina Felipe de Melo Fonte sobre as políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais, em que propõe uma distinção muito útil entre políticas públicas *essenciais* e *não essenciais*, que implicam diferentes regimes de controle jurisdicional:

“Seguindo a hipótese inicial, as políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais podem ser divididas em duas categorias distintas, submetidas a regime de controle diferenciados, que serão definidas **de acordo a sua vocação para a materialização do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88)**, o qual foi identificado como pilar do sistema de direitos fundamentais posto em vigor pela atual

Constituição brasileira. O primeiro grupo é composto das **políticas públicas que dizem respeito ao adimplemento concreto do mínimo existencial**, as quais serão aqui denominadas *políticas públicas constitucionais essenciais*. Por sua vez, *políticas públicas ditas não essenciais* são aquelas relacionadas à área não nuclear dos princípios fundamentais previstos na Constituição.<sup>57</sup>

Se, como ensinado acima, o critério distintivo entre uma e outra categoria de política pública é a sua “vocaçãõ para materializaçãõ do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana”, então não resta dúvida de que se cuida aqui de uma legítima *política pública constitucional essencial*.

O enquadramento proposto para esta política pública é procedente não apenas porque os direitos nela implicados integrem, no plano teórico-abstrato, o cerne da garantia ao mínimo existencial. Com efeito, além da *essencialidade* dos bens fundamentais envolvidos, deve-se verificar a capacidade real da política pública para a “materializaçãõ do núcleo essencial”, ou seja, a sua contribuiçãõ concreta para o adimplemento desse mínimo.

Antes dessa demonstraçãõ, cumpre apenas que se façam duas pontuais observações sobre a noçãõ de mínimo existencial e suas aplicações neste caso.

Naquilo que tange ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a doutrina já admite a consagraçãõ de um “mínimo existencial socioambiental”, a ocupar uma posiçãõ central na matriz do mínimo existencial. Apesar da especificidade “ecológica” do novo conceito, toda formulaçãõ do mínimo socioambiental não pode deixar de conter, explícita ou implicitamente, a referênciã à saúde humana. A interaçãõ entre meio ambiente e saúde é sinérgica por natureza, mas fica ainda mais forte quando está a se falar de uma medida *mínima* de qualidade ambiental para garantir a dignidade da pessoa humana.

Isso se reflete com máximiã clareza no ensinamento de Ingo Sarlet, Paulo Affonso Leme Machado e Tiago Fensterseifer:

“O reconhecimento da condiçãõ de direito humano e fundamental à proteçãõ do meio ambiente tem como corolário a identificaçãõ de novos

---

57 FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 209.

elementos normativos relacionados ao conteúdo do assim chamado ‘direito e garantia a um mínimo existencial’, abrindo caminho para a noção de uma dimensão ecológica do direito-garantia ao mínimo existencial, que, em virtude da necessária integração com a agenda de proteção e promoção de uma existência digna em termos socioculturais (portanto, não restrita a um mínimo vital ou fisiológico), há de ser designada pelo rótulo de um *mínimo existencial socioambiental*, coerente, aliás, com o projeto político-jurídico do Estado *Socioambiental* de Direito. A preocupação doutrinária de se conceituar, no plano normativo, **um padrão mínimo em termos ambientais para a realização de uma vida digna e saudável** justifica-se a partir da importância que o equilíbrio e segurança ambiental representam para o desenvolvimento da vida humana em toda a sua potencialidade. Tais condições materiais elementares — de natureza socioambiental — constituem-se em premissas do próprio exercício dos demais direitos (fundamentais ou não), resultando em razão da sua essencialidade para a existência humana, em uma espécie de *direito a ter e exercer os demais direitos*. **Sem o acesso a tais condições existenciais básicas (que, todavia não podem ser compreendidas no sentido de uma redução da proteção dos direitos socioambientais a um patamar minimalista), que exigem o respeito, proteção e promoção de um padrão mínimo — no sentido de necessário — de qualidade ambiental, não há que falar em liberdade real ou fática, quanto menos em um padrão de vida digno.** Dentre outras justificativas que se poderia invocar, assume relevância a noção do dever de respeito e consideração, por parte da sociedade e do Estado, pela vida de cada indivíduo.”<sup>58</sup>

Ademais, em arguto trabalho sobre o (aparente) embate entre o argumento da reserva do possível e a garantia do mínimo existencial, aplicado ao direito à saúde, Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo fornecem um panorama valioso de todos esses conceitos.

Quanto ao problema da delimitação do conteúdo do mínimo existencial, frisam os autores que o conceito não deve se resumir apenas à garantia das condições mínimas para a sobrevivência física do ser humano, sob pena de incompatibilizar-se com uma noção mais ampla de dignidade da pessoa humana. Confira-se:

“A primeira diz com o próprio conteúdo do assim designado mínimo existencial, que não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou um mínimo de sobrevivência, de vez que este último diz com a garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade. **Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é**

58 SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. *Constituição e legislação ambiental comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 41.

**o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente.**

[...]

De outra parte, mesmo que não se possa adentrar em detalhes o exame do tópico, firma-se posição no sentido de que o objeto e conteúdo do mínimo existencial, compreendido também como direito e garantia fundamental, haverá de guardar sintonia com uma compreensão constitucionalmente adequada do direito à vida e da dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundamental. Neste sentido, **remete-se à noção de que a dignidade da pessoa humana somente estará assegurada - em termos de condições básicas a serem garantidas pelo Estado e pela sociedade - onde a todos e a qualquer um estiver garantida nem mais nem menos do que uma vida saudável.** Assim, a despeito de se endossar uma fundamentação do mínimo existencial no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, há que encarar com certa reserva (pelo menos nos termos em que foi formulada) a distinção acima referida entre um mínimo existencial fisiológico e um mínimo sociocultural, notadamente pelo fato de que **uma eventual limitação do núcleo essencial do direito ao mínimo existencial a um mínimo fisiológico, no sentido de uma garantia apenas das condições materiais mínimas que impedem seja colocada em risco a própria sobrevivência do indivíduo, poderá servir de pretexto para a redução do mínimo existencial precisamente a um mínimo meramente ‘vital’ (de mera sobrevivência física).**<sup>59</sup>

Frisa-se, por fim, a cautela dos autores para definir os fundamentos e o alcance do significado do mínimo existencial, prevenindo usos deturpados e restritivos. A correção do conceito é importante no presente caso. Afinal, é central aqui a questão da vedação da proteção insuficiente, matéria que, se não for debatida com o devido rigor conceitual, pode ficar a mercê de subjetivismos vários, notadamente quanto à medida da “suficiência” da proteção que se exige para os direitos fundamentais.

Nesse diapasão, são despidiendos quaisquer argumentos que se sustentem, expressa ou implicitamente, no cômodo pretexto da “reserva do possível”, pretendendo com isso minimizar a extensão dos deveres de proteção do Estado e atenuar a sua incúria. Igualmente, não podem ser objeto de relativização os danos concretos que a poluição do ar têm causado ao meio ambiente e à saúde da população, pois que refletem aquela compreensão equivocada — reducionista — de mínimo existencial “vital”.

---

59 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. “Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.” *Revista de doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo\\_mariana.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html)>. Acesso em: 18 abr. 2019.

Afinal de contas, como bem colocado acima pelos autores, “a dignidade da pessoa humana somente estará assegurada — em termos de condições básicas a serem garantidas pelo Estado e pela sociedade — onde *a todos e a qualquer um estiver garantida nem mais nem menos do que uma vida saudável*”.

Superados, então, os dois primeiros requisitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para motivar a intervenção jurisdicional em políticas públicas (quais sejam, a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre ela e os direitos fundamentais), conforme a síntese do Ministro Marco Aurélio, verifique-se agora se há na espécie o preenchimento da terceira e última dessas condicionantes, qual seja: “a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento”.

A exigência de se demonstrar em termos concretos a deficiência da prestação estatal é fundamental inclusive para que reste patente a própria *essencialidade* da política pública. Nesse sentido, retoma-se a lição de Felipe de Melo Fonte, transcrita acima, segundo a qual o traço distintivo básico das políticas públicas ditas essenciais (e que as faz sujeitas a um controle jurisdicional mais rígido) é o seu nexó com o “adimplemento *concreto* do mínimo existencial”. Lamentavelmente, a prova da essencialidade dessa política pública, só pode se dar pela via negativa, ou seja, pela demonstração dos danos que a *ausência* de padrões verdadeiramente protetivos já tem causado.

Com os parâmetros de mínimo existencial fornecidos acima, pode-se aferir com alguma objetividade a extensão da “deficiência” da proteção oferecida pelo Estado-Administrador na espécie.

No que toca, portanto, a esse requisito, bastaria dizer que a mora, desídia e inação do Estado para editar uma norma efetivamente protetiva de PQAr’s são a causa de grande parte das 51 mil mortes anuais atribuíveis à poluição atmosférica no Brasil, como tratado no segundo capítulo desta representação. Isso sem falar no sem número de casos de morbidades e nos danos ao meio ambiente como um todo.

A nova norma Conama sequer terá capacidade para limitar os danos ao patamar em que se dão atualmente. Pela incontornável ineficácia de que padece como norma jurídica e como política pública (o que já se antevê pelo fracasso da política paulista

de PQAr, que serviu de modelo ao Conama), a Resolução nº 491/2018 propiciará o *laissez-faire* ambiental tão caro aos agentes poluidores. Com a tendência natural de intensificação da atividade econômica, a tendência é que a qualidade do ar se degrade ainda mais, aumentando o número de mortes e agravando os efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Se nem mesmo a perda real e continuada de vidas humanas fosse razão suficiente para comprovar a violação do Estado à garantia do mínimo existencial, este conceito seria reduzido a pó.

A prova da omissão e deficiência da prestação estatal não precisaria nem mesmo assumir esse grau de concretude, em termos de vidas humanas ceifadas. A simples leitura da Resolução Conama nº 491/2018 em cotejo com os preceitos constitucionais e legais que regem a matéria, permite o reconhecimento, *prima facie*, da insuficiência protetiva da norma, a ponto de ser dispensável o “teste de realidade” ou a mensuração dos efeitos danosos que propiciará.

Como ficou demonstrado nos tópicos do Capítulo X desta representação, a normativa combatida, quando submetida a uma análise suficientemente detida sobre seus próprios termos, se revela uma regulamentação imprestável ante os objetivos da política pública em que está inserida.

A ineficácia da resolução não resulta apenas dos seus elementos materiais, mais evidentemente problemáticos, como os valores nada protetivos fixados para os padrões intermediários, ou então as exorbitantes — praticamente inatingíveis — concentrações de poluentes necessárias para a declaração de episódios críticos de poluição. Com efeito, as disposições remanescentes da resolução também padecem de graves vícios.

No tópico 4.5, por exemplo, demonstrou-se que a normativa não pode ser aproveitada nem mesmo em seus aspectos *procedimentais*, ou seja, naqueles seus dispositivos que pretendem regulamentar os mecanismos de progressão de PQAr's, ou que distribuem obrigações entre os órgãos ambientais envolvidos naquele procedimento. Ainda que não tão gritantes quanto o problema da ausência de prazos peremptórios,

apontaram-se neste ponto da crítica técnica inúmeras outras inconsistências e obscuridades que atestam a sua inutilidade normativa como instrumento de gestão da qualidade do ar.

Sobretudo quando consideradas em conjunto, as falhas procedimentais deixam evidente que a Resolução Conama nº 491/2018 é integralmente ineficaz, seja como pura norma jurídica, destinada à produção de determinados efeitos igualmente jurídicos, seja materialmente como política pública, que persegue objetivos concretos — no caso, os de mitigação da poluição atmosférica e proteção da saúde.

Da referida síntese do Ministro Marco Aurélio sobre o entendimento do STF, extrai-se que a intervenção jurisdicional sobre as políticas públicas é possível desde preenchidos aqueles três requisitos aqui já analisados. A única ressalva que poderia ser feita em defesa da Administração Pública no caso de omissão ou prestação deficiente se daria pela existência de “justificativa razoável” para tal comportamento.

Para essa finalidade, não basta à Administração alegar a existência de intransponíveis barreiras de gestão, ou de ordem técnica e econômica, com o fim de objetar a adoção de padrões e prazos eficientes à defesa dos direitos fundamentais envolvidos.

De fato, como já houvera sido divulgado (antes mesmo da referida audiência pública) e pedagogicamente explicado, há inúmeras ações que, se tomadas, contribuiriam de forma decisiva para o atingimento de padrões compatíveis com as guias da OMS, ou seja, aqueles mesmos valores defendidos pelo MPF e as organizações ambientais no procedimento de feitura da norma no Conama. Algumas dessas medidas são expostas com mais detalhes no documento trazido pelo PROAM como subsídio técnico a esta representação (Anexo 3).

Tais medidas, como se sabe, distribuem os encargos protetivos a vários segmentos da sociedade (indústria, consumidores etc.), que são os responsáveis, inclusive de forma indireta, pela poluição do ar. Nesse sentido, há uma concreta pulverização do ônus e dos possíveis custos, em plena conformidade com o princípio do poluidor-pagador.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> “A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – é uma organização internacional e intergovernamental, criada em 196. Seus integrantes são os países desenvolvidos e mais industrializados do mundo – atualmente são 30, dentre eles, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Japão,

Outrossim, a partilha dos ônus também presta tributo ao princípio de solidariedade, de escopo amplo, não restrito ao direito ambiental.<sup>61</sup>

A viabilidade técnica e econômica da tutela da qualidade do ar aqui defendida, além de espantar as recorrentes alegações de que “foi feito o possível” ou de que as condições fáticas não permitiriam aumentar o grau de proteção aos direitos fundamentais em questão, apenas reforça o quanto aqui já afirmado, qual seja: que o Estado-Legislator, tomado por outros interesses, tende naturalmente a se contrapor aos interesses de proteção e promoção do meio ambiente e da saúde, denegando, propositadamente, a adoção de medidas plenamente viáveis que inibam a gravidade da poluição do ar.

Por óbvio, é inócua para sustentar a incúria do Estado a mera alegação de falta de estrutura administrativa, tecnológica, organizacional etc., seja da parte dos agentes estatais, seja da parte dos representantes do setor econômico. Como se trata da hipótese de restrição de direitos fundamentais, a tal *razoabilidade* da justificativa estatal só poderá ser construída e aferida dentro da lógica própria da teoria dos direitos fundamentais, o que atrai necessariamente a obediência aos pressupostos consagrados para os casos de colisão entre princípios.

---

Austrália e Canadá) trata do princípio do poluidor-pagador nos seguintes termos: ‘as pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente (1974)’.

[...]

Maria Alexandra de Sousa Aragão é uma das defensoras dessa posição, professando que: “o fim de prevenção-precaução do PPP significa em suma, que os poluidores devem suportar os custos de todas as medidas, adotadas por si próprios ou pelos poderes públicos necessárias para precaver e prevenir a poluição normal e acidental, e ainda os custos da actualização dessas medidas”. (BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 33-36.)

61 “Como tivemos oportunidade de apontar, o princípio do poluidor-pagador é reconhecido como um dos mais importantes na tutela do meio ambiente. De início, não se deve concluir que ele crie um “direito de poluir” em favor do poluidor, que poderia assim degradar e depois ‘pagar a conta’. Segundo a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 1972), cuida-se de uma regra de bom senso econômico, jurídico e político.

Em verdade, postula o referido princípio que o causador da poluição arcará com seus custos, o que significa dizer que ele responde pelas despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição. As implicações práticas do princípio do poluidor-pagador estão em alocar as obrigações econômicas em relação às atividades causadoras de danos, particularmente em relação à responsabilidade, ao uso dos instrumentos econômicos e à aplicação de regras relativas à concorrência e aos subsídios”. (LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 56-57.)

Por conseguinte, deve-se rechaçar por improcedentes os argumentos costumeiramente lançados pelos construtores de normas ou julgadores dando azo à equivocada ideia da possibilidade de livre escolha entre um princípio e outro.

A solução a esta equação não se pode dar à luz da vontade da maioria que compõe o quórum de aprovação, como se deu no Conama, pela maioria, que como se viu, foi constituída de forma espúria, à revelia de um processo realmente equitativo e democrático.

O que olvidaram esses conselheiros — mas que certamente não poderá passar despercebido pelo crivo do Judiciário — é que a necessária garantia dos direitos fundamentais amiúde assume uma feição contramajoritária, ou seja, não pode ser afastada nem mesmo pela vontade da maioria, por mais legitimamente constituída que ela seja.<sup>62</sup>

Não se pode, como o fizeram os conselheiros do Conama, desconsiderar completamente os princípios fundamentais em prol de interesses meramente políticos e econômicos.

Assim agindo, a maioria dos Conselheiros do Conama — culposa ou dolosamente — acabou por aplicar, num típico caso de colisão de princípios, a receita de solução para conflitos de regras. Nestes últimos, se não for possível a harmonização das regras pela inserção de uma cláusula de exceção, uma delas será necessariamente considerada inválida em benefício da validade da outra. A natureza normativa dos princípios e os pressupostos usados para solucionar a colisão entre princípios são completamente distintos, como ensina Robert Alexy:

“O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida

---

62 “É importante salientar, nesta linha de raciocínio, que o mínimo existencial, e os direitos fundamentais de maneira geral, inserem-se em um campo designado contramajoritário. Isto significa dizer que eles devem ser garantidos mesmo contra a vontade das maiorias eventuais, democraticamente investidas no exercício do poder.” FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 213.

devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

[...]

Se dois princípios colidem — o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido —, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção.”<sup>63</sup>

No presente caso, em que pese a clareza do comando dos artigos 196 e 225 da Constituição — expressamente reiterando o dever de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais ali inscritos —, o Conama, na feitura da Resolução nº 491/2018, acabou desconsiderando-os por inteiro, a ponto de ferir até mesmo o núcleo essencial dos direitos ao meio ambiente, à saúde e à vida, de cuja proteção depende a garantia ao mínimo existencial.

E tudo isso foi feito para atender tão somente a interesses de natureza econômica, política etc. Esses interesses, frise-se, até poderiam ser sopesados numa eventual operação de ponderação, se pudessem remeter a outros princípios fundamentais colidentes com aqueles direitos. Todavia, em nenhuma configuração possível desse eventual cálculo poderiam prevalecer sobre os direitos ao meio ambiente, à saúde e à vida, quanto menos a ponto de atingir-lhes núcleo essencial.

Esse é inclusive o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal. Em seu emblemático voto como relator, acolhido pelo Plenário, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540 DF, o Ministro Celso de Mello deixa clara a necessidade de se fazer valer, na máxima extensão possível, a efetividade da proteção do meio ambiente e da saúde, em prevalência aos ditames do puro desenvolvimento econômico, impondo-se como norte interpretativo para essa questão o princípio do *desenvolvimento sustentável*, vigente em nossa ordem constitucional. *In verbis*:

“Concluo o meu voto: atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos

63 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 90-93.

interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, **tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional [...].**

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que a superação dos antagonismos existentes entre princípios e valores constitucionais há de resultar da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), ponderar e avaliar, *“hic et nunc”*, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, **desde que, no entanto — tal como adverte o magistério da doutrina na análise da delicadíssima questão pertinente ao tema da colisão de direitos [...] —, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente.**

Essa asserção torna certo, portanto, que **a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente** – tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – **que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente”** (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, consoante ressalta o magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 20/23, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros; JOSÉ ROBERTO MARQUES, “Meio Ambiente Urbano”, p. 42/54, item n. 4. 2005, Forense Universitária, v.g.).”

Esse entendimento também se fez presente no histórico julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101/DF (caso da importação de pneus usados), em cujo voto de relatoria ponderou a Ministra Cármen Lúcia:

“Na nova ordem mundial, o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se

possam causar ao meio ambiente, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.

Nem se há negar a imperiosidade de se assegurar o desenvolvimento econômico. Especialmente em dias como os atuais, nos quais a crise econômica mundial provoca crise social, pelas suas repercussões inegáveis e imediatas na vida das pessoas. **Mas ela não se resolve pelo descumprimento de preceitos fundamentais, nem pela desobediência à Constituição.**

**Afinal, como antes mencionado, não se resolve uma crise econômica com a criação de outra crise, esta gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente. A fatura econômica não pode ser resgatada com a saúde humana nem com a deterioração ambiental para esta e para futuras gerações.**

Como posto no art. 170, inc. VI, da Constituição brasileira, a ordem econômica constitucionalmente definida em sua principiologia, fixa o meio ambiente como um dos fundamentos a serem respeitados (art. 170, inc. VI).”

A negação da hermenêutica vazada nesses julgados se torna ainda mais grave quando se considera que, no caso aqui analisado, a operação de ponderação (que nunca aconteceu de fato) estava a cargo do Conselho Nacional do Meio Ambiente, ou seja, sob a responsabilidade de um órgão inserido no quadro institucional da Política Nacional do Meio Ambiente e vinculado, por lei, à precípua finalidade de “deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e **padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida**” (Lei nº 6.938/1981, art. 6º, II).

De lembrar que não apenas o Conama, mas qualquer fórum dedicado à normatização de políticas públicas essenciais estão diretamente vinculados àqueles deveres estatais de proteção de que tratamos acima. Por isso, em respeito à força normativa da Constituição, devem editar normas que tutelem adequada e suficientemente os direitos fundamentais.

Quando isso não for possível na extensão ideal e o conteúdo *prima facie* do direito fundamental não puder ser satisfeito, recai sobre eles o ônus argumentativo correspondente, devendo então apresentar as razões bastantes para justificar — sempre sobre bases técnicas e científicas — o quantum de restrição que se está a promover sobre o

direito, bem como apontar os outros princípios fundamentais em benefício dos quais a mitigação se justificaria.

Contudo, essas ponderações nunca foram feitas pelo Conama. Ademais, como fica claro pela digressão do processo de criação da Resolução nº 491/2018, não faltaram — por iniciativa das entidades da sociedade civil e do Ministério Público Federal — propostas perfeitamente viáveis, e que atendessem ao imperativo de conformação normativa à Constituição, ou seja, que fossem adequadas e suficientes à proteção dos direitos fundamentais ao meio ambiente, à saúde e à vida.

As razões pelas quais essas propostas foram renitentemente desconsideradas ao longo do processo de feitura da norma não foram até hoje explicitadas, uma vez que as decisões da maioria ali constituída nunca foram motivadas, quanto menos em bases técnicas e científicas. Aliás, não é gratuita no caso do direito ambiental o dever de fundamentação segundo os referenciais mais atuais e objetivos possíveis. Os avanços da ciência e da técnica são fundamentais para a permanente atualização do significado concreto da proteção devida pelo Estado, como leciona Canotilho:

**“O direito constitucional acompanha o esforço da doutrina no sentido de se alicerçar a determinação jurídica dos *valores limite do risco* ambientalmente danoso através da exigência da proteção do direito ao ambiente **segundo estágio mais avançado da ciência técnica**. Isto significa que **o princípio da melhor defesa possível dos perigos e os princípios da precaução e da prevenção do risco ambiental segundo o patamar mais avançado da ciência e da técnica marcam também os limites da razão prática no plano do direito constitucional.**”<sup>64</sup>**

Neste contexto a Resolução 491/2018, por desconsiderar os estudos científicos e aportes técnicos que fundamentaram as críticas desde o início de sua discussão, e até mesmo os estudos efetuados na área da saúde pública infringiu também este importante postulado.

O Conama assim não atuando — quer pela defesa de interesses alheios (ou mesmo antagônicos) aos propósitos de proteção do meio ambiente, da saúde e da vida, quer por completa desídia, ainda que oriunda de manifesto desconhecimento de

64 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português e da União Europeia”. In \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 29-30.

aspecto jurídico, técnico e científico — sorrateiramente solapou a força normativa dos artigos 196 e 225 da Constituição Federal, além de outros preceitos estruturantes do nosso regime de proteção de direitos fundamentais.

Por fim, o roteiro a que está submetido o Conama não é outro que não aquele posto pela Constituição Federal. Os fundamentos desse programa, no tocante ao direito fundamental ao meio ambiente, foram sintetizados com maestria por Canotilho, e mesmo que trate da Carta portuguesa, tudo o quanto diz é perfeitamente válido para a ordem constitucional brasileira:

“A força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional, pois qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que actuem sobre o meio ambiente o colocarem como fim e medida de suas decisões. Neste sentido é legítimo falar da ecologização da ordem jurídica portuguesa sob os vários pontos de vista. Em primeiro lugar, o direito ao ambiente, além do seu conteúdo e força própria como direito constitucional fundamental, ergue-se a bem constitucional, devendo os vários decisores (legislador, tribunais, administração) tomar em conta na solução de conflitos constitucionais esta reserva constitucional do bem ambiente.

Em segundo lugar, a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral.

Em terceiro lugar, o sucessivo e reiterado incumprimento dos preceitos da Constituição do ambiente (nos vários níveis: nacional, europeu e internacional) poderá gerar situações de omissão constitucional conducentes à responsabilidade ecológica e ambiental do Estado.

Em quarto lugar, o Estado (e demais operadores públicos e privados) é obrigado a um agir activo e positivo na protecção do ambiente, qualquer que seja a forma jurídica dessa actuação (normativa, planeadora, executiva, judicial). Esta protecção, como se verá adiante, vai muito para além da defesa contra simples perigos, antes exige particular dever de cuidado perante os riscos típicos da sociedade de risco.”<sup>65</sup>

65 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português e da União Europeia”. In \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato (Org.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 25.

São essas as balizas que amparam a dogmática dos direitos fundamentais e que foram ignoradas pelo Conama.

Por fim, no que concerne à baixa qualidade da informação contida na Resolução Conama nº 491/2018 — demonstrada no tópico 4.6 desta representação — é imperioso consignar que esse direito fundamental (informação) ganha especial relevo no presente caso, não podendo por consequência ser considerado em mera complementariedade aos outros direitos fundamentais malferidos pela norma combatida.

Sem a informação correta, clara, plena e acessível, os direitos ao meio ambiente, à saúde e à vida não poderão ser bem exercidos pelo cidadão, uma vez que, por óbvio, sem que ele tenha esta qualidade de informação, deixará não só de cobrar do Estado medidas adequadas para a sua proteção, como também terá alijado o seu direito natural de autoproteção.

Nesse sentido, a doutrina de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“Com efeito, somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando autonomia e a autodeterminação da sua condição político-participativa. O acesso à informação está diretamente relacionado à própria esfera de liberdade do indivíduo. Especialmente no mundo como o de hoje, onde a informação circula de forma desordenada e complexa, somente o acesso à informação possibilitará ao indivíduo e à coletividade como um todo (as entidades ambientalistas, movimentos populares, etc.) tomarem partido no jogo político ambiental.”<sup>66</sup>

Ainda, conforme os autores:

“O acesso à informação ambiental constitui componente essencial do direito pleno da democracia participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares do princípio da participação pública, assume também a condição de direito fundamental, que, ademais de assegurado em caráter geral pelo art. 5º, XIV, da CF/88, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esfera da proteção ambiental.”<sup>67</sup>

66 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 175.

67 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 175.

A Resolução Conama nº 491/2018 atua duplamente contra a sociedade a qual tinha o dever de proteger: não peca apenas pela sua imprestabilidade na tutela dos direitos fundamentais diretamente envolvidos (meio ambiente ecologicamente equilibrado, saúde e vida), mas também por não exigir do Poder Público a prestação de informação de qualidade à população quanto às reais condições do ar que ela respira, impedindo assim a autodefesa do cidadão, que, se bem informado, poderia, por exemplo, evitar um centro urbano poluído, usar máscaras quando necessário ou até mesmo deixar de fixar a sua residência em um local altamente poluído.<sup>68</sup>

É importante que se registre, uma vez mais, em abono ao quanto já foi explanado, que o Conama fora alertado também quanto a essa deficiência por ocasião da elaboração da norma, como se lê no relatório conclusivo da audiência pública realizada pelo MPF e a sociedade civil:

“Ademais, o direito de informação da sociedade seria sistematicamente violado em tal arranjo normativo. Como mencionado acima, para o nível de ‘atenção’, a população deveria ser informada dos altos índices de poluição logo quando fosse atingido o PQAr diário adotado (para MP<sub>10</sub>, no PI-1, esse valor seria de 120 µg/m<sup>3</sup> e, no padrão final, de 50 µg/m<sup>3</sup>), até para que as pessoas possam, individualmente, tomar as providências necessárias para proteção da própria saúde. Isso é ainda mais crítico quando se pensa nos grupos de maior suscetibilidade à poluição (crianças, idosos, doentes cardiorrespiratórios), como será devidamente tratado no item 3.3.

A sociedade, desse modo, é induzida a um perigoso estado de ‘falsa segurança’, como foi colocado pelo representante do PROAM em sua fala: ‘Quando você passa uma falsa sensação de segurança, a sociedade não se

68 “Ora, somente com a devida informação é possível viabilizar a participação, ou seja, a atuação da sociedade civil nos termos previstos pelo legislador.

[...]

Ainda, os princípios da informação e da participação servem como instrumentos em prol da maior eficiência do sistema regulatório ambiental. Com efeito, a literatura especializada aponta que, ao contrário do sistema privado de controle ambiental, a regulação pressupõe que o Poder Público detenha alto grau informacional acerca do mercado regulado. De um lado, os instrumentos de regulação ambiental visam à redução dos impactos ambientais dentro das possibilidades tecnológicas de cada setor — o que requer o conhecimento específico das técnicas produtivas empregáveis e seus respectivos custos. De outro, o controle e a repressão dos ilícitos ambientais exige grande eficiência na fiscalização dos agentes econômicos envolvidos — caso contrário, as diretivas legais tornam-se inócuas.

[...]

Ocorre que, nos mais das vezes, tais informações necessárias à regulação ambiental são detidas apenas pelos entes privados. A descentralização promovida pela participação social revela-se então um meio adequado para minimizar essa assimetria de informação. A participação dos diversos setores da sociedade na implementação das políticas ambientais agrega ao sistema de informações, que, de outro modo, não estaria ao alcance do Poder Público. Ainda, os agentes sociais passam a complementar a atividade de fiscalização das práticas reguladas, diminuindo o número de condutas ilícitas que passam ilesas à repressão normativa.” (LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 52-53.)

defende, ela acha que está sendo protegida e que tudo está sendo feito pelo governo para protegê-la, e ela fica mais vulnerável ainda à poluição.”<sup>69</sup>

Aliás, a relevância da correta informação nas questões ambientais, além de afirmada no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), foi recentemente reafirmada no Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”)<sup>70</sup> do qual o Brasil se tornou signatário em 2018.

O artigo 6, parágrafo 1, do Acordo de Escazú dá uma ideia da extensão do conteúdo do dever estatal de informar o cidadão a respeito das questões ambientais, o que de modo algum se limita à vaga obrigação de *fornecer* a informação ambiental quando requerida por outrem:

“Cada Parte garantirá, na medida dos recursos disponíveis, que as autoridades competentes gerem, colem, ponham à disposição do público e difundam a informação ambiental relevante para suas funções de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível, bem como atualizem periodicamente esta informação e incentivem a desagregação e descentralização da informação ambiental no âmbito subnacional e local. Cada Parte deverá fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado.”

Em casos de ameaça iminente à saúde da população, como acontece nos episódios críticos de poluição do ar, a informação tempestiva, veraz e completa torna-se uma das principais medidas para preservar o direito à vida, já que permite *“ao público tomar medidas para prevenir ou limitar potenciais danos”*, como bem enunciado no artigo 6, parágrafo 5, do Acordo de Escazú:

“Cada Parte garantirá, em caso de ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente, que a autoridade competente divulgará e disseminará de forma imediata e pelos meios mais efetivos toda informação relevante que se encontre em seu poder e que permita ao público tomar medidas para prevenir ou limitar potenciais danos. Cada Parte deverá desenvolver e implementar um sistema de alerta precoce utilizando os mecanismos disponíveis.”

69 Anexo 4, p. 19-20.

70 Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2019.

## 7. CONCLUSÃO

Por tudo o quanto se demonstrou nesta representação (mormente no capítulo 4, com a exposição crítica dos elementos de inefetividade da norma, e no capítulo de 6, de fundamentação mais propriamente jurídico-doutrinária), fica evidente que a Administração Pública, por intermédio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a edição da Resolução Conama n. 491/2019, descumpriu seus deveres de proteção, tutelando de modo insuficiente os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida.

A total ineficácia da norma — por estar inserida no quadro de uma *política pública essencial* e que há tempos carece de uma prestação efetivamente protetiva pela via regulatória — significou, neste caso, a violação ao próprio núcleo essencial daqueles direitos. As estimativas de morbimortalidade decorrente da poluição atmosférica no Brasil já são suficientes para provar a extensão da violação àqueles direitos.

Não basta, para que o Estado se desincumba de seu dever de tutela, a edição de *qualquer* norma de padrões de qualidade do ar. A análise da *suficiência* da proteção prestada não pode prescindir de uma avaliação rigorosa da eficácia da norma, ou seja, de sua capacidade para produzir efeitos concretos, aptos a proteger os bens fundamentais na extensão devida, sob pena de *esvaziamento* daqueles direitos.

Neste erro incorreu a Resolução Conama nº 491/2018.

O colegiado que a editou, olvidando a sua vinculação aos deveres gerais de proteção e a todo um bloco normativo protetivo, imaginou contar com uma margem de discricionariedade (ou melhor, com um “espaço de prognose) muito maior do que o que efetivamente possui no exercício de sua função normativa. Esse fator não poderá, contudo, passar em brancas nuvens na análise a ser feita pelo Estado-Juiz, que se submete aos mesmos deveres de proteção.

Assim, se, diante da demonstração da cabal ineficácia protetiva da resolução, não for obtida a declaração de sua invalidade pela via judicial, estará o Estado-

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Juiz desconsiderando a relevância dos direitos fundamentais agredidos e, por conseguinte, deixando de se exigir a efetividade da própria Constituição.

Urge, portanto, o imediato socorro do Supremo Tribunal Federal para que, em controle concentrado de constitucionalidade, não apenas declare a nulidade da norma naquilo que agride a Constituição Federal, mas também para que obrigue o Estado à feitura de uma norma com suficiente capacidade protetiva, conforme os parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica e expostos nesta Representação.

São Paulo, 03 de maio de 2019.

**JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA**  
Procurador Regional da República  
Coordenador do GT Qualidade do Ar  
da 4ª CCR (Portaria 4ªCCR nº 17/2017)  
*Assinado digitalmente*

**FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**  
Procuradora Regional da República  
Representante do Ministério Público Federal  
junto ao Conama  
*Assinado digitalmente*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PRR3<sup>a</sup>-00012276/2019 OFÍCIO nº 1002-2019**

---

Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **03/05/2019 18:51:21**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **JOSE LEONIDAS BELLEM DE LIMA**

Data e Hora: **03/05/2019 18:51:42**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave D979C6CF.277C9823.803F328C.09298ECE