

## PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2010, de autoria do Senador Pedro Simon, que altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que “*Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências*”.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 164, de 2010, que altera a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

Um dos objetivos da proposição é reintroduzir na PNMC dispositivos que foram vetados pelo Presidente da República. Os dispositivos reinseridos podem ser reunidos em três blocos:

- vedação do contingenciamento dos recursos públicos destinados às ações de enfrentamento aos efeitos adversos de mudanças climáticas;
- previsão, entre os objetivos da PNMC, do estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento, ao uso e ao progressivo abandono do uso de combustíveis fósseis;
- promoção de mecanismos de ampliação gradativa do emprego de energias renováveis na matriz energética, em substituição aos combustíveis fósseis, com a expressa determinação de redução de sua participação relativa na matriz.

Além disso, o PLS nº 164, de 2010, revoga o inciso VIII do art. 4º e o art. 9º da Lei nº 12.187, de 2009, que preveem a criação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

A proposição já foi apreciada pelas Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Assuntos Econômicos (CAE). A CI manifestou-se pela rejeição do projeto. Já a CAE opinou pela aprovação, com duas emendas de redação. Nesta oportunidade, cabe à CMA analisar terminativamente a matéria.

Até o momento, não foram oferecidas novas emendas ao PLS nº 164, de 2010.

## II – ANÁLISE

De acordo com as alíneas *a* e *b* do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, em especial sobre conservação da natureza, bem como sobre a política e o sistema nacional de meio ambiente.

### II.1 - Constitucionalidade

Como a análise na CMA é terminativa e a matéria não foi submetida à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabe manifestarmo-nos preliminarmente sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 164, de 2010.

A matéria enquadra-se na competência legislativa da União, e não sofre restrições de iniciativa privativa que excluam a possibilidade da autoria parlamentar. Os procedimentos regimentais foram obedecidos em sua formulação e tramitação. Atendidas, portanto, as exigências jurídicas habituais em projetos dessa natureza.

O projeto protagoniza uma questão constitucional *sui generis* que não podemos deixar de enfrentar. Destina-se a reintroduzir na Lei nº 12.187, de 2009, dispositivos vetados pelo Presidente da República e ainda não apreciados pelo Congresso Nacional<sup>1</sup>. Seria constitucional tal iniciativa? Procurei extensamente por precedentes legislativos ou da jurisdição

---

<sup>1</sup> VET - VETO, Nº 69 de 2009, aguardando inclusão na Ordem do Dia do Congresso Nacional desde 10/05/2011, conforme registros da tramitação legislativa.

constitucional que tenham abordado essa questão específica, sem encontrar qualquer caso concreto em que tenha sido suscitada; tampouco o mencionam os ilustres Relatores nas Comissões precedentes. Competirá a esta Comissão atuar pioneiramente no deslinde desse ponto.

Por um lado, poder-se-ia argumentar que se trata de forma dissimulada de contornar o procedimento constitucional de apreciação de vetos presidenciais contido no § 4º do art. 66 da Constituição Federal, o qual dispõe que o veto deve ser apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. Isto retiraria da competência do Congresso Nacional essa tramitação e aceitaria regras menos restritivas de aprovação para os dispositivos então vetados, uma vez que as deliberações sobre projetos de lei são tomadas, em cada Casa, por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Por esta interpretação, dever-se-ia apreciar o mencionado Veto para abordar as questões que se pretende reintroduzir pela via do projeto.

De outro, tem-se a ausência de vedação constitucional explícita a esta reapresentação. De fato, a Constituição veda expressamente (art. 67, *caput*) a reapresentação de dispositivo rejeitado sem ser precedida de requerimento da maioria absoluta de qualquer uma das Casas. Ora, matéria sob veto não apreciado não é de modo algum matéria rejeitada<sup>2</sup>. Se a Constituição considera necessário proibir expressamente determinados tipos de proceder no processo legislativo, não cabe ao intérprete expandir essa proibição a hipóteses nela não contempladas.

A reapresentação aqui procedida não contraria, como demonstrado, a letra da Constituição. Mas ofenderia o seu espírito? Creio também que não. Quando à possibilidade de obter legislação com quoruns menores que o exigido para a rejeição do veto, é preciso relativizar essa suposta “dificuldade” maior. De fato, o veto exige maioria absoluta nas duas Casas em sessão conjunta. Por outro lado, a aprovação de um novo projeto de lei exige o reinício de todos os passos do processo legislativo, em ambas as Casas (com todas as possibilidades regimentais de bloqueio e recurso), e

---

<sup>2</sup> Consoante o magistério de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Do processo legislativo. São Paulo, Saraiva, 2002; p. 223):

*O veto, em nosso Direito, é suspensivo ou superável. Não é ele um ato de deliberação negativa, do qual resulta a rejeição definitiva do projeto, consequência do chamado veto absoluto, mas é ato de recusa, do qual resulta o reexame do projeto pelo próprio Legislativo, que poderá superá-lo por maioria absoluta.*

estaria novamente sujeita à mesma possibilidade de veto da lei original. Assim, uma proposição reingressada no circuito legislativo tem, até sua eventual entrada em vigor, as exigências impostas à derrubada de veto, acrescidas de literalmente todas as demais exigências do processo legislativo que incidirão novamente até que possa chegar a esse mesmo ponto. Não se vê, portanto, como se possa considerá-la um “atalho” de qualquer natureza.

O ponto principal, porém, parece-me a preservação do princípio da independência dos Poderes: diante de uma conjuntura em que o Legislativo vem sistematicamente compactuando com o amesquinamento em suas prerrogativas fundamentais de deliberação sobre a lei, por meio dos mais variados abusos de forma e de fundo dos instrumentos legislativos ofertados pela Constituição ao Executivo, não é concebível que uma Comissão do Senado Federal esteja a impor a si próprias restrições ao poder de iniciativa que não se encontram nem direta nem indiretamente na Constituição.

Destarte, pronuncio-me pelo cumprimento das exigências de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da proposição.

## II.2 - Mérito

Portanto, cabe-nos analisar o mérito. E, neste ponto, reconhecendo embora os altos propósitos que presidiram à apresentação do projeto, temos de posicionar-nos contrariamente à aprovação do projeto.

Quanto ao primeiro bloco que trata do não-contingenciamento dos recursos públicos destinados às ações de enfrentamento das mudanças climáticas, devo concordar com os fundamentos do parecer já proferido na Comissão de Serviços de Infraestrutura no sentido de que trata-se de comando de natureza geral sobre matéria orçamentária. Como tal, caberia em lei complementar com esta finalidade específica (arts. 163, inc. I, e 165, § 9º, da Constituição Federal), ou no máximo como dispositivo da lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 2º, da Constituição) – de forma alguma em lei extravagante. No mérito, não são proibições genéricas para setores específicos que irão prevenir essa prática que não amparo legal – a própria denominação “contingenciamento” não encontra eco em qualquer texto legal que autorize a sua prática. O adequado encaminhamento dessa situação não é a criação de exceções parciais (o que poderia até legitimar a regra geral a despeito de sua inconstitucionalidade), mas a estruturação adequada da norma geral de finanças públicas, de forma a preservar os mecanismos prudenciais

que efetivamente constam no ordenamento jurídico, em especial, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao bloco de dispositivos que propõe a revogação da autorização legal para mecanismos de negociação de créditos de emissões (neste contexto, o MBRE), entendemos que também não deve prosperar. Os mecanismos de mercado têm-se mostrado úteis nos países que adotam postura ativa no enfrentamento das causas da mudança do clima. Relembro que este instrumento foi considerado nas discussões no âmbito do Protocolo de Quioto como um dos mais importantes meios de redução de emissões. Em nível internacional, funcionou com relativo êxito permitindo algum grau de redução de emissões.

De fato, esse mercado ainda não foi operacionalizado no Brasil, por motivos de ordem diversa, e nas discussões internacionais contemporâneas não mais aparece como recurso tão importante, superado amplamente pela perspectiva de impostos ou taxas diretas sobre os agentes emissores de gases de efeito-estufa. No entanto, esses não nos parecem motivos suficientes para eliminar a possibilidade de estabelecimento de um mercado doméstico em que possam ser transacionadas cotas de emissões de gases de efeito estufa. Ainda que não seja mais o instrumento mais importante, não deve ser descartado como ferramenta auxiliar em políticas de redução de emissões.

Convém esclarecer que não se trata, como sustenta o projeto em sua justificativa, de “indulgência mercantilista para poluir”. O adquirente de créditos de carbono não paga a um terceiro qualquer ou a um governo, mas a outro agente que já promoveu uma ação de captura de carbono ou de redução de suas próprias emissões. Então, o saldo líquido de uma transação de compra desses créditos é de zero emissões – somado ao fato de desenvolver um segmento da economia cujo negócio principal é exatamente a captura de carbono, reduzindo o efeito-estufa.

Quanto ao mérito da previsão de dispositivos voltados exclusivamente ao setor energia na PNMC, cabe uma discussão mais extensa. A um primeiro exame, cheguei a inclinar-me em favor da tese do projeto de manter expressamente como objetivo de política pública a redução da participação dos combustíveis fósseis na matriz energética, mas uma reflexão detida me fez perceber que não é favorável ao interesse público sob as perspectivas administrativa, econômica e ambiental.

Recebi do Ministério das Minas e Energia uma detalhada argumentação contrária a este dispositivo. Alega a Administração que a sistemática adotada pela Lei nº 12.187, de 2009, impõe ao Poder Executivo a obrigação de elaborar planos setoriais, estes sim dedicados a cada tipo de atividade econômica. As medidas previstas pelo PLS nº 164, de 2010, deveriam estar – e já estão – contempladas no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), que foi adotado como plano setorial de energia, conforme o art. 3º do Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNMC. Então, a reintrodução dos dispositivos estaria atropelando o processo de desdobramento da formulação de políticas que a própria PNMC prevê. Além disso, assinala o Ministério que o privilégio de fontes não-fósseis como objetivo fixo de política pública conduziria a uma distorção nos demais segmentos da energia (de biocombustíveis, de hidroeletricidade, etc.) que se veriam beneficiados por algum grau de reserva de mercado.

São argumentações ponderáveis, que militam contra o projeto. De fato, o desenho da Política Nacional de Mudanças Climáticas definido pela lei é de caráter transdisciplinar, fixando como objetivos a redução das emissões e como meios as medidas cabíveis em cada segmento, remetendo-as a planos setoriais. Não tem sentido jurídico ou gerencial selecionar apenas um dos setores responsáveis pela emissão e fixar, na própria lei geral, providências instrumentais específicas. Além disso, a política de energia ver-se-ia privada de graus de liberdade para o atingimento das metas específicas de emissão a que deve atender pela própria PNMC, uma vez que teria de alcançar estas mesmas metas por meio de instrumentos aprioristicamente condicionados.

No entanto, o fundamento principal de minha posição contrária ao mérito é de natureza estritamente ambiental. Se a lei pretendesse disciplinar setores específicos da economia, teria que fazê-lo para todos os principais responsáveis pelo agravamento do efeito estufa. No Brasil, a principal fonte de emissões de gases de efeito estufa está relacionada a desmatamentos e queimadas, com a participação não desprezível da gestão inadequada de efluentes e resíduos urbanos. Ora, se a lei geral da política de mudanças climáticas concentrar-se em um único setor - que não é o maior emissor nem o que mais cresce suas emissões - e direcionar em detalhes a política pública para esse setor unicamente, estará transmitindo (involuntariamente, por certo) o pior sinal possível aos agentes econômicos e aos cidadãos: o de que a prioridade não é o maior segmento emissor (o desmatamento), não é o segundo maior (a gestão de resíduos), mas sim o setor energético. Nada mais danoso aos combates prioritários que se devem travar

no país em relação à mudança climática, que são exatamente os de redução de desmatamento e queimadas e de melhor tratamento de resíduos. Portanto, também neste ponto as louváveis intenções do projeto ver-se-iam frustradas por seus efeitos negativos no conjunto da difícil empreitada de redução das mudanças climáticas.

### III – VOTO

Em face do exposto, e reconhecendo embora os nobres propósitos que o motivaram, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2010.

Sala da Comissão,

Senador **Rodrigo Rollemberg**, Presidente

Senador **Pedro Taques**, Relator