

PARECER Nº 243, DE 2021-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.539, de 2021, da Senadora Kátia Abreu, que *altera a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009) para estabelecer nova meta de compromisso nacional voluntário e seu depósito junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Este Plenário é chamado a se pronunciar sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.539, de 2021, apresentado pela Senadora Kátia Abreu. A proposição pretende alterar a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para *estabelecer nova meta de compromisso nacional voluntário e seu depósito junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Convenção do Clima).*

O PL tem dois artigos, sendo o art. 2º o da cláusula de vigência. O art. 1º altera o art. 12 da PNMC para:

- Estabelecer o compromisso nacional voluntário de reduzir em 43%, até 2025, as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em relação ao ano de 2005, tendo por base o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal;
- Prever que, em 120 dias da vigência da lei resultante, decreto do Poder Executivo detalhará ações para o alcance dessa meta de redução, incluindo, obrigatoriamente, ações e instrumentos para a eliminação do desmatamento ilegal, nos termos da Lei nº



12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), até o ano de 2025;

- Determinar que, após essa regulamentação por decreto, o Governo Brasileiro depositará esse compromisso nacional voluntário junto à Convenção do Clima.

Na justificação da matéria, a autora aponta que, em função do “desempenho limitado do Brasil no campo ambiental”, sobretudo devido ao desmatamento ilegal na Amazônia, há forte resistência da União Europeia (UE) em ratificar o acordo comercial com o Mercosul. Esse acordo seria de grande interesse econômico para o País, com estimativas de crescimento do PIB em US\$ 87,5 bilhões em 15 anos, podendo chegar a US\$ 125 bilhões, com aumento de investimentos da ordem US\$ 113 bilhões. No campo do comércio bilateral, haveria expansão nas exportações para a UE de quase US\$ 100 bilhões até 2035, em especial para produtos agropecuários. Os entraves ao acordo prejudicam assim a geração de emprego e renda.

Ainda, segundo a justificação, a meta de redução das emissões de gases causadores de efeito estufa (GEE) proposta no PL poderia ser atingida em 2025, pois

não exige massivas mudanças estruturais na geração e consumo de energia, como ocorre nos países mais desenvolvidos. Precisamos, de fato, apenas implementar o Código Florestal em sua plena capacidade, com ações de comando e controle efetivas, para reduzir basicamente à metade nossas emissões e, com isso sair da famigerada lista dos dez maiores poluidores.

Foi determinada a apreciação da matéria diretamente pelo Plenário, sem análise pelas comissões.

Foram apresentadas seis emendas, que serão abordadas no próximo item deste relatório.

II – ANÁLISE

A proposição está de acordo com os arts. 48 e 61 da Constituição Federal (CF) e não ofende outras normas fundamentais, nem regimentais. Tampouco verificamos vícios quanto à sua juridicidade.



Há, contudo, necessidade de reparo ao texto proposto para o §1º do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009, que, ao estabelecer prazo para regulamentação por parte do Poder Executivo, poderia ser interpretado como violador do princípio fundamental da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Carta Magna. Esse reparo será efetuado por emenda que apresentamos.

No que respeita ao mérito, a proposição vem em boa hora. Às vésperas da 26ª Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 26), é importante que o País demonstre ao mundo empenho em reduzir sua contribuição na emissão de GEE.

O que o PL nº 1.539, de 2021, propõe, de fato, é a antecipação em cinco anos do alcance da meta prevista na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) apresentada pelo Brasil à Convenção do Clima em dezembro de 2020. Essa meta estabelece a redução das emissões em 43% até 2030, com base no Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal relativo ao ano de 2005. De acordo com o PL, o atingimento da meta se daria em 2025.

Concordamos com os argumentos da justificção da matéria sobre prejuízos à economia brasileira em função da recusa europeia em celebrar o acordo com o Mercosul, devido à precária governança ambiental, sobretudo quanto ao desmatamento ilegal na Amazônia. A aprovação do PL em análise seria uma excelente sinalização sobre as intenções do Brasil relacionadas à proteção de suas florestas, pois traria impacto imediato no combate ao desmatamento, visto que essa atividade majoritariamente ilegal, juntamente com a conversão do solo para atividades agropecuárias, constitui a maior fonte de emissões brasileiras.

Ademais, a antecipação da meta corrigirá, no que concerne à ambição brasileira em relação à redução de suas emissões, o problema causado pelo aumento na contabilização das emissões do ano base de 2005. A meta que foi proposta pelo Brasil na primeira NDC, encaminhada à Convenção do Clima pela Terceira Comunicação Nacional, de 2016, previa o compromisso de reduzir em 37% as emissões em 2025 e em 43% em 2030, com base nas emissões de 2005. Essa meta se baseou no Segundo Inventário Nacional, que estimou as emissões brasileiras de 2005 em 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO₂e). Na segunda NDC, encaminhada pela Quarta Comunicação Nacional, de 2020, não houve mudança no compromisso percentual de corte de emissões. Só que a linha



de base mudou. O Terceiro Inventário Nacional, utilizado na segunda NDC, ao aprimorar a metodologia de estimativas de emissões de uso da terra no país, acabou elevando significativamente as emissões líquidas no ano base de 2005, de 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente para 2,8 bilhões. Esse novo parâmetro traz como resultado quantitativos maiores de emissões projetadas para 2025 e 2030, da ordem de 460 e 400 milhões de toneladas de carbono equivalente a mais, respectivamente, em relação à primeira NDC.

A antecipação da meta de 43% para o ano de 2025 propiciará, com o incremento do percentual a ser reduzido, uma queda mais acelerada das emissões, compensando o aumento projetado pela revisão dos quantitativos inventariados.

O PL nº 1.539, de 2021, portanto, é apto a levar o Poder Executivo a adotar medidas efetivas de controle do desmatamento ilegal, sobretudo na Amazônia, por meio da antecipação da meta de redução de emissões.

Passemos à análise das seis emendas apresentadas.

A Emenda nº 1-Plen, do Senador Jorge Kajuru, adiciona ao PL a previsão de aumento anual gradativo à meta de redução de emissões, dividindo o percentual de 43% ao longo de cinco anos. Entendemos que a divisão proposta está comprometida, pois a primeira meta parcial, de 5% de redução, seria aplicada ao corrente ano, que já está em seu final. Os recentes aumentos no desmatamento indicam que essa meta não seria cumprida em 2021. Não podemos aprovar uma alteração legislativa que imponha meta inexecutável por não haver tempo hábil para a adoção de medidas voltadas ao seu cumprimento.

A Emenda nº 2-Plen, do Senador Randolfe Rodrigues, pretende inserir novo artigo (12-A) na Lei nº 12.187, de 2009, com vistas a fazer constar na lei meta relacionada à Estratégia Nacional de Longo Prazo para alcançar os objetivos da PNMC. Essa meta se refere à neutralidade das emissões, que atualmente, de acordo com a NDC de 2020, seria alcançada em 2060. A emenda antecipa a data de cumprimento da meta para 2050.

Entendemos que a inserção desse novo artigo, que trata de assunto distinto do objeto do PL nº 1.539, de 2021, restrito às metas de curto prazo, amplia em demasia o escopo da proposição, merecendo maior amadurecimento. Lembremos que a Estratégia Nacional de Longo Prazo e a



antecipação da meta de neutralidade de emissões já são objeto do PL nº 6.539, de 2019, que tramita nesta Casa. Trata-se de um projeto mais abrangente e, por isso, o tema proposto na Emenda nº 2-Plen, será mais adequadamente tratado no âmbito de sua tramitação.

A Emenda nº 3-Plen, do Senador Jaques Wagner, por meio da inclusão de novo artigo na Lei da PNMC, impõe ao Brasil compromissos voltados à adoção de medidas de mitigação e de adaptação, determina a utilização do inventário de emissões mais recente para a definição da NDC brasileira, trata da Estratégia Nacional de Longo Prazo e, assim como a Emenda nº 2-Plen, antecipa em dez anos a meta de neutralidade de emissões. Além disso, fixa um valor absoluto de 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente como linha de base de emissões para o ano de referência de 2005, valor esse estabelecido no segundo inventário de emissões.

Como argumentamos para a Emenda nº 2-Plen, defendemos que a discussão da Estratégia Nacional de Longo Prazo e da meta de neutralização de emissões deve se dar no escopo de uma proposição mais abrangente, que já está em tramitação no Senado. Quanto ao estabelecimento de um quantitativo fixo de emissões relativas a 2005, somos da opinião de que não cabe fixá-lo em lei, pois isso representaria uma distorção da realidade. Sabemos que o terceiro inventário de emissões indicou que o quantitativo de 2005 é de 2,8 bilhões de toneladas. Esse número inclusive já foi alterado pelo Quarto Inventário devido ao aprimoramento da precisão das metodologias de cálculo e do maior acesso aos dados, exatamente como ocorreu no terceiro inventário em relação ao segundo. Se uma revisão dos números implicar redução da ambição das nossas metas, o correto é aumentar o percentual proposto para a redução das emissões, e não fixar em lei um valor fictício.

Aproveitamos, da Emenda nº 3-Plen, a menção ao inventário mais recente para o estabelecimento de metas de redução de emissões. É importante que se indique que as projeções sejam feitas com base em dados atuais, eliminando dúvidas e imprecisões no texto legal. Dessa forma, acatamos parte da emenda.

A Emenda nº 4-Plen, do Senador Weverton, agrega ao PL a instituição de uma nova meta de 50% de redução de emissões para o ano de 2030. A emenda é pertinente. Se a meta atual de 2030 está sendo antecipada para 2025, é preciso colocar outra meta em seu lugar. Destacamos que o



Acordo de Paris, em seu art. 4º, determina a definição de metas progressivas no tempo, o que está de acordo com a emenda proposta, a qual acolhemos.

A Emenda nº 5-Plen, da Senadora Mara Gabrilli, também trata da antecipação da neutralidade de emissões para 2050, o que consideramos não apropriado para a proposição em debate pelos motivos anteriormente expostos. Contudo, há dois aspectos da emenda que merecem ser acolhidos. O primeiro é quanto à promoção da agropecuária sustentável, ao lado da eliminação do desmatamento ilegal, como ação a ser enfatizada para o alcance dos objetivos de redução de emissões. A medida é apropriada, pois a agropecuária é a segunda maior fonte de emissões do Brasil, atrás do desmatamento. O outro aspecto da emenda que merece ser acolhido é a correção do nome oficial da Convenção do Clima. Portanto, recebemos parcialmente a emenda.

Finalmente, a Emenda nº 6-Plen, do Senador Fabiano Contarato, tem teor quase idêntico ao da Emenda nº 3-Plen, diferindo apenas porque não fixa um quantitativo absoluto de emissões para o ano base de 2005. Assim como para a Emenda nº 3-Plen, acolhemos a utilização do inventário mais recente como contribuição da Emenda nº 6-Plen.

III – VOTO

Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional, jurídico e regimental, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.539, de 2021, com **acolhimento parcial das Emendas nºs 3, 4, 5 e 6-Plen** e pela **rejeição** das demais emendas, na forma das seguintes emendas:

EMENDA Nº 7-PLEN

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.539, de 2021, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a *Política Nacional sobre Mudança do Clima*, para estabelecer nova meta de compromisso nacional voluntário e seu depósito junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.”

EMENDA Nº 8-PLEN



Dê-se ao art. 12 da Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.539, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 12.** Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir em 43% (quarenta e três por cento) suas emissões projetadas até 2025 e em 50% (cinquenta por cento) até 2030.

§1º A projeção das emissões para 2025, assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no *caput* deste artigo, com ênfase na eliminação do desmatamento ilegal e na promoção da agropecuária sustentável, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, serão dispostos em regulamento, tendo por base o mais recente Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, usando como referência o ano de 2005.

§2º O compromisso nacional voluntário atualizado nos termos do *caput* deste artigo será depositado junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima na primeira Conferência das Partes – COP que ocorrer após a regulamentação prevista no §1º.” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

Ofício n.º 28/2021- GSMCASTR

Brasília, 03 de novembro de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Correção de erro material em autógrafo - Projeto de Lei n.º 1.539/2021.**

Senhor Presidente,

Faço referência ao Projeto de Lei n.º 1.539/2021, de autoria da Senadora Kátia Abreu e do qual fui relator, aprovado em 20 de outubro, pelo Plenário do Senado Federal. Após publicação da redação final pela Mesa, identifiquei, após provocação do gabinete da autora, equívocos no texto legal que podem comprometer a deliberação da Câmara dos Deputados.

Tal erro originou-se por uma inconsistência no sistema de protocolo de documentos legislativos da Secretaria-Geral da Mesa, que, após o envio, pelo gabinete da autora, de uma segunda versão do texto, não excluiu a versão anterior, ocasionando a duplicidade da publicação de avulsos na página da matéria no sítio eletrônico do Senado Federal (a segunda versão inclusive foi publicada na página 275 do Diário do Senado Federal n.º 59/2021).

Por conseguinte, a fim de fazer valer a vontade soberana do Plenário desta Casa, conjugando-a com a ideia exata proposta pelo Projeto de Lei em comento, faz-se necessária a correção de erro material da Emenda n.º 8-PLN, apresentada em conclusão ao Parecer n.º 243/2021-PLN/SF, bem como a consequente correção dos autógrafos da proposição, conforme dispõe o art. 325 do Regimento Interno do Senado Federal, nos termos que a seguir exponho:

Onde se lê:





SENADO FEDERAL

“Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir em 43% (quarenta e três por cento) suas emissões projetadas até 2025 e em 50% (cinquenta por cento) até 2030. ”

“§ 1º A projeção das emissões para 2025 e o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput deste artigo, com ênfase na eliminação do desmatamento ilegal e na promoção da agropecuária sustentável, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, serão dispostos em regulamento, tendo por base o mais recente Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, usando como referência o ano de 2005.”

Leia-se:

“Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir em 43% (quarenta e três por cento) suas emissões até 2025 e em 50% (cinquenta por cento) até 2030, em relação a 2005. ”

“§ 1º A meta absoluta das emissões para 2025 e 2030 e o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput deste artigo, com ênfase na eliminação do desmatamento ilegal e na promoção da agropecuária sustentável, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, serão dispostos em regulamento, tendo por base o mais recente Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, usando como referência o ano de 2005.”

Respeitosamente,

SENADOR MARCELO CASTRO (MDB/PI)

