



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o do Projetos de Resolução do Senado n° 4, de 2023, de autoria da Senadora Leila Barros, que *cria a Instituição Independente de Monitoramento das Políticas Relativas às Mudanças Climáticas*, e n° 27, de 2023, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *cria a Instituição Ambiental Independente no âmbito do Senado Federal*.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal os Projetos de Resolução do Senado (PRS) n° 4, de 2023, de autoria da Senadora Leila Barros, que *cria a Instituição Independente de Monitoramento das Políticas Relativas às Mudanças Climáticas*, e n° 27, de 2023, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *cria a Instituição Ambiental Independente no âmbito do Senado Federal*.

O PRS n° 4, de 2023, tem quatro artigos. O art. 1° institui, no âmbito do Senado Federal, a Instituição Independente de Monitoramento das Políticas Relativas às Mudanças Climáticas, com a finalidade de: 1) divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários ambientais e sanitários decorrentes das mudanças climáticas; 2) acompanhar riscos ambientais e sanitários motivados pelas mudanças climáticas que possam gerar catástrofes ou prejuízos para o bem estar social; 3) avaliar os relatórios e informações produzidas pelos órgãos de Saúde e Ambientais dos três níveis federados e propor ações às Comissões do Poder Legislativo.



O § 1º do art. 1º determina que as competências estabelecidas nos incisos do *caput* não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle, enquanto o § 2º estabelece que a Instituição será dirigida por um Conselho Diretor, composto de três membros: um diretor-executivo indicado pelo Presidente do Senado Federal; um diretor indicado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal; e um diretor indicado pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal.

Já o § 3º informa que os indicados ao Conselho Diretor, que deverão ser brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição Independente proposta, serão submetidos a arguição pública e aprovação pelo Senado Federal.

O § 4º do art. 1º sanciona que o mandato dos membros do Conselho Diretor da Instituição Independente será de quatro anos, não admitida a recondução, e o § 5º delibera que a escolha de novo diretor, em caso de vacância, seguirá os critérios previstos nos §§ 2º e 3º.

O § 6º ordena que os mandatos dos membros do Conselho serão não coincidentes, nomeados a cada dois anos, alternadamente, observado, na primeira investidura, o mandato de seis anos para o diretor-executivo, de quatro anos para o diretor indicado pela CAS e de dois anos para o diretor indicado pela CMA. O § 7º exige que os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

O § 8º veda aos membros do referido Conselho Diretor o exercício regular de outra atividade profissional, excetuando-se a atividade docente, inclusive a gestão operacional de empresa ou filiação político-partidária. O § 9º prevê a formação de um Conselho de Assessoramento Técnico, composto por até cinco brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber.

O § 10 regula os pedidos escritos de informações, encaminhados, por intermédio da Mesa do Senado Federal, a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. O § 11 determina a publicidade dos relatórios elaborados pela Comissão, sendo que o § 12 especifica que esses relatórios informarão a eventual ocorrência de voto divergente.



O art. 2º rege a estrutura necessária ao funcionamento da Instituição Independente, que será provida pelo Senado Federal mediante o remanejamento de servidores.

O art. 3º obriga as instituições oficiais competentes a prestar todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho da Instituição Independente de Monitoramento das Políticas Relativas às Mudanças Climáticas.

Nos termos do art. 4º, a resolução que resultar da aprovação do PRS nº 4, de 2023, entrará em vigor na data de sua publicação.

Segundo a autora, a existência de uma Instituição Independente de Monitoramento das Políticas Relativas às Mudanças Climáticas é fundamental para criar no Senado uma entidade capaz de compreender, com as informações e a expertise necessárias, os fatores naturais e humanos que envolvem as mudanças climáticas e seus impactos na sociedade, cujos conhecimentos são fundamentais para que possamos avaliar as políticas públicas em curso e propor as medidas adequadas.

Por seu turno, o PRS nº 27, de 2023, tem quatro artigos. O art. 1º institui no âmbito do Senado Federal, a Instituição Ambiental Independente (IAI), com a finalidade de: 1) elaborar cenários ambientais e climáticos atuais e futuros, com base em fontes oficiais, da sociedade civil e do setor privado; 2) avaliar o cumprimento de metas ambientais e climáticas definidas nacional e internacionalmente com base em pesquisas, relatórios e indicadores publicados nessas áreas; e 3) estimar o impacto de eventos ambientais e climáticos relevantes, especialmente os decorrentes de desastres e de decisões dos Poderes da República.

O § 1º do art. 1º determina que as competências estabelecidas nos incisos do *caput* não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle, enquanto o § 2º estabelece que a Instituição será dirigida por um Conselho Diretor composto por três membros: um diretor-executivo indicado pelo Presidente do Senado Federal; um diretor indicado pela CMA; e um diretor indicado pela CAS.

Já o § 3º informa que os membros do Conselho Diretor deverão ser brasileiros de reputação ilibada, detentores de notório saber nos temas de sua competência e serão submetidos a arguição pública e aprovação pelo Senado Federal.



O § 4º do art. 1º sanciona que o mandato dos membros do Conselho Diretor será de quatro anos, não admitida a recondução, e o § 5º delibera que a escolha de novo diretor, em caso de vacância, para completar o tempo remanescente do mandato, seguirá os critérios previstos nos §§ 2º e 3º desse artigo.

O § 6º ordena que os mandatos dos membros do Conselho serão não coincidentes, nomeados a cada dois anos, alternadamente, observado, na primeira investidura, o mandato de seis anos para o diretor-executivo, de quatro anos para o diretor indicado pela CMA e de dois anos para o diretor indicado pela CAS. O § 7º exige que os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

O § 8º veda aos membros do Conselho Diretor o exercício regular de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, participação em organização da sociedade civil ou filiação político-partidária. O § 9º determina a formação de um Conselho de Assessoramento Técnico, composto por até cinco brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição.

O § 10 regula os pedidos escritos de informações, encaminhados, por intermédio da Mesa do Senado Federal, a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. O § 11 determina a publicidade dos relatórios elaborados pela Comissão, sendo que o § 12 especifica que esses relatórios informarão a eventual ocorrência de voto divergente e o § 13 estabelece que, antes do encerramento de cada ano, será apresentada a evolução do quadro ambiental e climático brasileiro.

O art. 2º rege a estrutura necessária ao funcionamento da IAI, que será provida pelo Senado Federal mediante o remanejamento de servidores e serviços já existentes.

O art. 3º obriga as instituições oficiais competentes a prestação de todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho da IAI.

O art. 4º resolve que a resolução que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.



Na justificação do PRS nº 27, de 2023, seu autor argumenta que a existência de uma instituição independente é fundamental para que haja diálogo entre os Poderes e que a criação da Instituição Ambiental Independente tem como base o art. 71 da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional a competência para exercer, com auxílio do Tribunal de Contas da União, o controle externo da Administração Pública.

Os PRS nº 4 e nº 27, de 2023, foram distribuídos para exame das Comissões de Meio Ambiente (CMA), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e Diretora do Senado Federal (CDir). Devido ao Requerimento nº 483, de 2023, do Senador Jorge Kajuru, ambas as proposições passaram a ter tramitação conjunta por tratarem de tema correlato, nos termos do artigo 48, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre matérias relativas à proteção do meio ambiente.

Com relação ao mérito, observamos que as duas proposições são praticamente idênticas, com poucas diferenças entre si. Assinalamos que a Instituição Independente, que ambos os projetos apresentam, é inspirada na bem-sucedida Instituição Fiscal Independente (IFI), inclusive em relação ao número e composição dos seus membros, e tem como objetivo trazer uma visão independente, crítica e construtiva sobre políticas públicas relacionadas à proteção e preservação do meio ambiente, ao desenvolvimento de uma economia sustentável e às mudanças climáticas.

Desse modo, os projetos reforçam a missão do Senado Federal como ponto de fiscalização da implementação das políticas públicas ambientais, com o desígnio de preservar os recursos naturais brasileiros e de harmonizar o desenvolvimento econômico e a garantia da sadia qualidade de vida resultante de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é direito de todos como previsto no art. 225 da Carta Magna.



Mas enfatizamos que a mera existência de uma instituição não garante sua credibilidade ou sua efetividade. Essas virtudes só serão adquiridas à medida em que a instituição demonstrar resultados, por meio do desempenho de suas atividades de maneira competente, cientificamente embasada e isenta de ingerência política.

Com relação a qual dos PRS deve ser aprovado, informamos que a alínea *b* do inciso II do art. 260 do RISF determina que, na tramitação em conjunto, terá precedência o projeto mais antigo sobre o mais recente. Nesse sentido, julgamos que o PRS nº 27, de 2023, deve ser considerado prejudicado, dando-se preferência ao PRS nº 4, de 2023.

Todavia, existem reparos a serem feitos na redação do PRS nº 4, de 2023. É necessário corrigir a denominação da CMA, que não lida atualmente com a defesa do consumidor e a fiscalização e controle. Ainda, é preciso acrescentar ao *caput* do art. 1º a finalidade de avaliar o cumprimento de metas ambientais e climáticas e tornar mais clara a redação do § 8º do art. 1º do projeto. Consideramos, também, que nesse mesmo § 8º do art. 1º do PRS nº 4, de 2023, a exclusão da atividade docente da proibição de exercício regular de outra atividade profissional nos parece coerente com o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, enquanto deve também ser acrescentada às proibições a participação em organização da sociedade civil prevista no PRS nº 27, de 2023.

No § 10 do art. 1º avaliamos que não é necessário indicar que, com relação a prestação de informações, o não atendimento no prazo de 30 (trinta) dias ou informações falsas é crime de responsabilidade, pois isso já está estabelecido pelo § 2º do art. 50 da Constituição Federal.

Além disso, consideramos relevante o § 13 do art. 1º do PRS nº 27, de 2023, que determina que, antes do encerramento de cada ano, a IAI apresentará a evolução do quadro ambiental e climático brasileiro, inclusive taxas anuais de desmatamento nos biomas brasileiros, taxas de emissões de gases de efeito estufa e demais indicadores ambientais relevantes.

Outrossim, o art. 3º de ambos os projetos nos parece inconstitucional, por criar obrigação a órgãos de outro Poder por meio de norma interna do Senado Federal. Deve por isso ser excluído da redação final da proposição.

Entendemos também que a composição do Conselho Diretor necessita contar com a representatividade de integrante da Comissão de



Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em vez da Comissão de Assuntos Sociais. Isso por causa da maior amplitude de abrangência temática da CDH, que lida com a fundamentabilidade do direito humano, do qual o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é partícipe, além de outros, como os direitos dos povos originários, não abrangidos pelas atribuições da CAS.

Para abarcar todas essas alterações, apresentaremos uma emenda substitutiva ao PRS nº 4, de 2023, contendo elementos de ambas as proposições, para aprovação.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **prejudicialidade** do Projeto de Resolução do Senado nº 27, de 2023, e pela **aprovação** do Projeto de Resolução do Senado nº 4, de 2023, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº -CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 4, DE 2023

Cria a Instituição Ambiental Independente no âmbito do Senado Federal.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º É criada, no âmbito do Senado Federal, a Instituição Ambiental Independente, com a finalidade de:

I – elaborar cenários ambientais e climáticos atuais e futuros, com base em fontes oficiais, da sociedade civil e do setor privado;

II – divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários ambientais e sanitários decorrentes das mudanças climáticas;



III – avaliar o cumprimento de metas ambientais e climáticas definidas nacional e internacionalmente com base em pesquisas, indicadores e relatórios produzidos pelos órgãos ambientais, para propor ações às Comissões do Senado Federal;

IV – estimar o impacto de eventos ambientais e climáticos relevantes, especialmente os decorrentes de desastres e de decisões dos Poderes da República.

§ 1º As competências estabelecidas nos incisos do *caput* não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle.

§ 2º A Instituição Ambiental Independente será dirigida por Conselho Diretor, composto de 3 (três) membros:

I – 1 (um) diretor-executivo indicado pelo Presidente do Senado Federal;

II – 1 (um) diretor indicado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal;

III – 1 (um) diretor indicado pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

§ 3º Os indicados ao Conselho Diretor, que deverão ser brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição Ambiental Independente, serão submetidos a:

I – arguição pública;

II – aprovação pelo Senado Federal.

§ 4º O mandato dos membros do Conselho Diretor da Instituição Ambiental Independente será de 4 (quatro) anos, não admitida a recondução, observado o disposto no § 6º.

§ 5º Em caso de vacância, a escolha de novo diretor da Instituição Ambiental Independente para completar o tempo remanescente do mandato seguirá os critérios previstos nos §§ 2º e 3º.



§ 6º Os membros do Conselho Diretor exercerão mandatos não coincidentes, nomeados a cada 2 (dois) anos, alternadamente, observado, na primeira investidura, o mandato de 6 (seis) anos para o diretor-executivo, de 4 (quatro) anos para o diretor referido no inciso II do § 2º e de 2 (dois) anos para o diretor referido no inciso III do § 2º.

§ 7º Os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

§ 8º É vedado aos membros do Conselho Diretor da Instituição Ambiental Independente o exercício regular de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, participação em organização da sociedade civil ou filiação político-partidária, excetuando-se a atividade docente.

§ 9º A Instituição Ambiental Independente contará com Conselho de Assessoramento Técnico, que se reunirá preferencialmente a cada mês, composto por até 5 (cinco) brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição, a serem nomeados pelo diretor-executivo do Conselho Diretor por tempo indeterminado.

§ 10. A Instituição Ambiental Independente poderá encaminhar, por intermédio da Mesa do Senado Federal, pedidos escritos de informações a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

§ 11. Os relatórios elaborados pela Instituição Ambiental Independente para cumprimento das competências definidas nos incisos do *caput* serão tornados públicos após aprovação pela maioria do Conselho Diretor.

§ 12. Os relatórios referidos no § 11 informarão a eventual ocorrência de voto divergente.

§ 13. Antes do encerramento de cada ano, a Instituição Ambiental Independente apresentará, em reunião da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, a evolução do quadro ambiental e climático brasileiro, inclusive taxas anuais de desmatamento nos biomas brasileiros, em especial na Amazônia Legal, taxas de emissões de gases de efeito estufa



e demais indicadores ambientais relevantes, com base nos trabalhos publicados pela Instituição, por instituições de pesquisa e pelos governos em todos os níveis.

Art. 2º A estrutura necessária ao funcionamento da Instituição Ambiental Independente será provida pelo Senado Federal mediante o remanejamento de servidores e serviços já existentes, devendo 60% (sessenta por cento), no mínimo, dos profissionais que lhe forem designados possuir titulação acadêmica de mestre ou doutor em áreas temáticas compatíveis com o objeto de atuação da Instituição, nos termos da regulamentação.

Parágrafo único. Ato da Comissão Diretora do Senado Federal disporá sobre a estrutura e o funcionamento da Instituição Ambiental Independente, bem como sobre as suas fontes orçamentárias, sendo vedado o contingenciamento de seus recursos.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

