

Minuta

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 301, de 2022, do Senador Alessandro Vieira, que *altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o regime de partilha na exploração de petróleo, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que destina recursos da exploração de petróleo para a educação, e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais, para prever a destinação de recursos para ações de prevenção e resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos.*

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES****I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 301, de 2022, do Senador Alessandro Vieira, que *altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o regime de partilha na exploração de petróleo, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que destina recursos da exploração de petróleo para a educação, e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais, para prever a destinação de recursos para ações de prevenção e resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos.*

O projeto possui cinco artigos. O art. 1º altera os arts. 2º, 3º e 5º da Lei nº 12.114, de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), para assegurar, respectivamente, recursos para prevenção e



resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos; prever como fonte de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), o mínimo de 20% das receitas da União em decorrência da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas de que trata a Lei nº 12.351, de 2010, e da receita arrecadada com multas por desmatamento e queimadas de que trata a Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), bem como prever aumento do rol de atividades de aplicação dos recursos do FNMC.

O art. 2º promove alterações nos arts. 42-B e 46 da Lei nº 12.351, de 2010, para veicular na norma que disciplina o regime de partilha na exploração do petróleo que pelo menos 20% (vinte por cento) dos recursos seja destinado para o Fundo Clima. O art. 3º altera a Lei nº 12.858, de 2013, que destina recursos da exploração de petróleo para educação, para excluir da aplicação das receitas que tratam o inciso I do seu art. 2º aquelas destinadas ao Fundo Clima, nos termos dos arts. 42-B e 46 da Lei nº 12.351, de 2010. Modifica também o *caput* do art. 3º para determinar que os recursos dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, localizados na área definida no inciso IV do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão integralmente destinados ao Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, exceto aqueles destinados ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, nos termos dos arts. 42-B e 46 da Lei nº 12.351, de 2010.

O art. 4º altera o art. 73 da Lei de Crimes Ambientais para determinar que os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, ao Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador. O art. 5º dispõe sobre a vigência da lei que dele resultar, que será imediata.

Segundo o Autor, a proposição tem por objetivo assegurar recursos para o atendimento da população impactada por catástrofes provocadas por mudanças climáticas, sendo necessário dispor de um fluxo contínuo e seguro de receitas para lidar com essa situação. Assegurar 20% da



arrecadação da União, decorrente da exploração do petróleo na região do pré-sal e das multas arrecadadas por desmatamento e queimadas ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, garantiria um valor aproximado de R\$ 800 milhões por ano.

A matéria foi distribuída para exame da CMA e das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos hídricos.

Quanto aos requisitos de regimentalidade, constatamos que o projeto tramita de acordo com o que preconiza o RISF. O projeto também se demonstra compatível com os requisitos de constitucionalidade, haja vista o disposto no art. 61 da Carta Magna. No que concerne à juridicidade, o PL em análise afigura-se apropriado, porquanto: o meio eleito (normatização via edição de lei) para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado; a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; possui o atributo da generalidade; é consentâneo com os princípios gerais do Direito e dotado de potencial coercitividade.

No que diz respeito à técnica legislativa, entendemos que o projeto esteja vazado na boa técnica de que trata a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O projeto tem por objetivo prever a destinação de recursos específicos ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, além de destinar recursos para prevenção e resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos.

O FNMC, criado pela Lei nº 12.114, de 2009, começou a operar em 2011, e o seu art. 2º vincula o Fundo ao Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA), além de definir sua finalidade: assegurar recursos

para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

A alteração dos arts 2º e 5º da Lei do Fundo Clima são meritórios, e concordamos com o Autor da proposição ao justificar que, com o aquecimento global, a ocorrência de eventos extremos tem se tornado cada vez mais provável. Ao assegurar recursos do Fundo Clima para prevenção e resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos, o PL nº 301, de 2022, volta-se a um dos principais efeitos causados pelas alterações climáticas, os eventos extremos, como aumento de chuvas em alternância com períodos de secas extremas, que resultam em tragédias para populações urbanas e rurais.

Tal alegação é corroborada pelo Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que alerta sobre o aumento visível na frequência e severidade do calor extremo, tempestades e secas, com impactos significativos às populações humanas, em razão, sobretudo, do estresse hídrico, térmico e desertificação, afetando a segurança alimentar. A alteração do § 4º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 2009, nesse sentido, ao aumentar o rol de atividades para aplicação dos recursos, aprimora a legislação vigente.

A proposição, ademais, visa assegurar ao Fundo Clima recursos mínimos das receitas da União em decorrência da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas de que trata a Lei nº 12.351, de 2010, além de parte da receita arrecadada com multas por infrações ambientais de que trata a Lei nº 9.605, de 1998.

Em que pese a boa intenção em assegurar recursos para políticas públicas climáticas e ambientais, cabem algumas ponderações. O Fundo Social é tratado no art. 42-B, inciso I, alínea *f*, e nos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 2010, que, entre outras disposições, *cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos*.

Essa norma, alterada pelo art. 2º da proposição, prescreve que o Fundo é vinculado à Presidência da República e tem por finalidade constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento. As áreas de concentração listadas na lei são: i) educação; ii) cultura; iii) esporte;



iv) saúde pública; v) ciência e tecnologia; vi) meio ambiente; e vii) mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Portanto, o art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, já reserva recursos para programas e projetos nas áreas de meio ambiente e de mudanças climáticas, em que pese o PL ter por objetivo destinar receita específica para o Fundo Clima, apartando valores da receita do Fundo Social, que manteria, com o PL, entre suas áreas de aplicação de recursos meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Além disso, o art. 42-B da Lei nº 12.351, de 2010, dispõe sobre a distribuição de *royalties* devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção. Quando a produção ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais, serão destinados 15% dos recursos à União, que os aplicará no Fundo Social após as devidas deduções. Quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, serão vertidos 22% dos recursos à União, que os aplicará no Fundo Social após as devidas deduções.

Observa-se que a política de investimentos do Fundo Social tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez das aplicações e assegurar sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades e objetivos previstos nos arts. 47 e 48 da Lei, entre as quais meio ambiente e mudanças climáticas.

Destinar 20% da receita ao Fundo Clima, mantendo 80% para o Fundo Social, acarretaria uma mudança significativa na gestão desses recursos que hoje têm sido destinados prioritariamente para as áreas de educação e saúde, conforme dispõe a Lei nº 12.858, de 2013, que se pretende alterar com o art. 3º do PL. A gestão dos recursos, pelo Poder Executivo, restaria limitada.

Não obstante, entendemos que a vinculação de receitas com a alteração da legislação, por si só, não significa a garantia de recursos. Não há certeza de que os recursos serão, de fato, aplicados, pois há riscos de contingenciamento. Tampouco é o meio mais célere para que os recursos financiem as ações previstas.

Certamente as políticas climáticas e de prevenção e reparação de danos ambientais e climáticos carecem de recursos orçamentários mais robustos, o que pode e deve ser realizado mediante o aumento de dotação dos órgãos responsáveis por essas políticas públicas a fim de aprimorarem suas ações de fiscalização e de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, além



do reforço financeiro de fundos preexistentes, mediante a modificação das leis orçamentárias anuais.

Cabe mencionar também a existência do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP), instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, e regido pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. O Fundcap tem como finalidade custear, no todo ou em parte, ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos (art. 8º, II). Muito embora o mais comum sejam situações de calamidade decorrentes de desastres naturais, o Fundcap também pode ser aplicado em desastres provocados pelo homem. Esse entendimento decorre da própria definição de “desastre” adotada pelo Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, qual seja, desastre é o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (art. 2º, VII).

Sob os mesmos fundamentos, a alteração na Lei de Crimes Ambientais, a fim de destinar parte da arrecadação de multas decorrentes de infrações ambientais ao Fundo Clima fragmenta os recursos financeiros do Fundo Nacional de Meio Ambiente. A Lei nº 7.797, de 1989, que cria o Fundo, também prevê entre as aplicações prioritárias projetos em áreas de recuperação de desastres ambientais.

III – VOTO

Em face do exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 301, de 2022, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº -CMA

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 301, de 2022:

“**Art. 1º** Os arts. 2º e 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 2º** Fica criado o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para:



kk2023-07348

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8207548158>

I – apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos;

II – prevenção e resposta a situações de emergência e de calamidade pública causadas por eventos climáticos extremos.” (NR)

“Art. 5º

.....

§ 4º

XIV – garantia de segurança alimentar para as populações atingidas por eventos climáticos extremos;

XV – recuperação da infraestrutura econômica, social e urbana de cidades atingidas por eventos climáticos extremos;

XVI – prevenção a catástrofes, com prioridade para o fortalecimento de estrutura de barragens, recuperação de matas ciliares, execução de obras de contenção de encostas, dragagem de rios e drenagem pluvial;

XVII – combate ao desmatamento e às queimadas;

XVIII – desenvolvimento e implantação de tecnologias de combate à desertificação.” (NR)

EMENDA Nº -CMA

Excluem-se do Projeto de Lei nº 301, de 2022, os arts. 2º, 3º e 4º, renumerando-se o art. 5º como art. 2º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



kk2023-07348

Assinado eletronicamente, por Sen. Wellington Fagundes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8207548158>