

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei nº 4364, de 2023, do Senador Astronauta Marcos Pontes, que *altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima), para incluir regras de consolidação e fomento à adoção de medidas para mitigação e para remoção de gases de efeito estufa.*

Relator: Senador **FERNANDO DUEIRE**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT) o Projeto de Lei (PL) nº 4364, de 2023, de autoria do Senador Astronauta Marcos Pontes, que *altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima), para incluir regras de consolidação e fomento à adoção de medidas para mitigação e para remoção de gases de efeito estufa.*

O art. 1º insere o art. 5º-A à Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, prevendo, em seus incisos, um rol de ações prioritárias dos entes federados de apoio à mitigação e remoção de gases de efeito estufa na atmosfera. Nesse rol, temos as seguintes ações: *i) apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de energias renováveis e promoção da eficiência energética; ii) restauração e recuperação da vegetação nativa em áreas prioritárias para os recursos hídricos, a biodiversidade e para a melhor remoção de gases estufa; iii) controle, prevenção e compensação do desmatamento; iv) valorização do capital natural por meio de pagamentos por serviços ambientais; v) políticas públicas e ações do setor privado para ganho de escala em técnicas agrícolas de baixo carbono; vi) sistemas de transporte urbano e rodoviário baseados em energias renováveis; e vii) desenvolvimento tecnológico no setor industrial para viabilizar técnicas de baixo carbono.*



O art. 2º do PL nº 4364, de 2023, traz a cláusula de vigência imediata.

Na justificação, o autor destaca que o objetivo da proposição é aprimorar a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de modo a orientar a atuação do poder público a partir de uma lista de ações prioritárias de mitigação e remoção de gases de efeito estufa. O autor também menciona que a proposição se coaduna à regulamentação do mercado público de crédito de carbono, matéria que atualmente está em tramitação no Congresso Nacional, mas cuja aprovação ainda se faz necessária.

O PL nº 4364, de 2023, foi distribuído à CCT e à Comissão de Meio Ambiente (CMA) a quem caberá decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCT opinar sobre proposição que versem sobre desenvolvimento científico, tecnológico e inovação. Como o PL nº 4364, de 2023, estabelece a pesquisa e o desenvolvimento de energias renováveis e de tecnologias agrícolas e industriais de baixo carbono, a proposição está dentro da competência regimental desta Comissão.

A Constituição Federal de 1988 assegura no art. 225, *caput*, o direito fundamental difuso ao meio ambiente equilibrado. Como o PL nº 4364, de 2023, contribui para que esse mandamento constitucional seja respeitado e não há violação de cláusula pétrea, a proposição é materialmente constitucional.

Quanto à forma, os incisos VI e VII do art. 23, *caput*, da Constituição Federal estabelecem a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proteger o meio ambiente e zelar pelas florestas. Por isso, o *caput* do art. 5º-A que insere novo artigo à Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, acerta ao referir-se a todos os entes federativos, haja vista a competência compartilhada mencionada acima. Por seu turno, o inciso VI do art. 24, *caput*, da Constituição atribui competência à União e aos Estados de legislar sobre proteção do meio ambiente e conservação florestal. Outrossim, conforme o *caput* do art. 48 da CF-88, cabe ao Congresso



Nacional legislar sobre matérias de competência da União, exceto se houver iniciativa privativa. No caso, a matéria não está sujeita à iniciativa privativa de outro Poder, logo não há vício de iniciativa. Tampouco a matéria está restrita à lei complementar, sendo adequada a apresentação de projeto de lei ordinária. Portanto, o PL nº 4364, de 2023, cumpre o requisito da constitucionalidade formal.

O PL nº 4364, de 2023, tem juridicidade hígida, haja vista que aprimora a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e se coaduna com outros instrumentos normativos em vigor. Por exemplo, o inciso IV do art. 5º-A ora proposto aprimora a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Como ressalta o autor na justificação, o inciso V é afim ao Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030 (Plano ABC+), estimulando a transição para uma agropecuária verde. Ou seja, o PL nº 4364, de 2023, complementa a legislação existente em seus vários níveis hierárquicos, logo não produz antinomia e, ao mesmo tempo, inova o ordenamento pátrio, incrementando as políticas públicas existentes. Nesse sentido, ele atende ao critério da juridicidade.

Quanto à técnica legislativa, a proposição respeita a Lei Complementar nº 95, de 1998. Da mesma forma, o RISF foi respeitado, logo o PL nº 4364, de 2023, atende ao critério da regimentalidade.

Em relação ao mérito, nossa conclusão é que a proposição é meritória, sendo benéfica ao interesse público e oportuna.

O Relatório das Nações Unidas sobre Mudança Climática, publicado em 14 de novembro de 2023, mostra que os esforços dos países até o momento são insuficientes para garantir o objetivo de que a temperatura média global aumente apenas 1,5°C até 2100. Conforme o relatório, para que essa meta seja cumprida, os países precisam reduzir 43% das emissões até 2030, em comparação com o volume de gases de efeito estufa emitidos em 2019. Caso a tendência atual se mantenha, a redução será de apenas 2%. Atualmente, o Brasil tem o compromisso internacional de reduzir 48,5% das emissões até 2025, com base no volume emitido em 2005, e 53,1% até 2030, alcançando neutralidade climática (saldo líquido de emissões nulo) até 2050.

Um importante obstáculo à redução das emissões nacionais é o desmatamento, tanto legal quanto ilegal. Nesse sentido, a proposição contribui para a mitigação das mudanças climáticas fornecendo incentivos positivos à



manutenção, restauração e recuperação da cobertura vegetal nativa. Nesse sentido, reforça a importância da regulamentação do mercado de crédito de carbono e do sistema de pagamentos por serviços ambientais, de modo que a população tenha mais incentivos econômicos para preservar ou recuperar áreas florestais do que para desmatar.

Do ponto de vista individual, é economicamente racional degradar o meio ambiente, haja vista que esse é um recurso de uso comum, sem direitos de propriedade adequadamente distribuídos, resultando na chamada “tragédia dos comuns”. Nesse sentido, existe uma falha de mercado e cabe ao poder público agir para evitar que a busca por bem-estar das gerações atuais inviabilize a sobrevivência e o bem-estar das gerações futuras. A ação do Estado pode tomar duas formas: incentivos negativos (por exemplo, coerção na forma de punições administrativas, tais como multas) e incentivos positivos. A Proposição adota a segunda estratégia, de modo que, em suas políticas públicas, o Estado estimule o mercado à transição para a economia de baixo carbono. Tais estímulos podem ser mais eficazes que a mera coerção, haja vista que, se devidamente aplicados, podem gerar mais comprometimento da sociedade com o desenvolvimento sustentável que a mera punição geraria, pois o poder de polícia administrativa do Estado é limitado.

Quanto ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, a proposição é meritória ao estabelecer a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) de energias renováveis e a melhoria da eficiência energética como áreas prioritárias das políticas públicas de mitigação das mudanças climáticas. Apesar de as fontes renováveis já comporem 48% da matriz energética brasileira, a energia fotovoltaica e a eólica ainda estão aquém de seu potencial de participação na matriz. Ademais, quanto maior for a eficiência energética de todas as fontes, menor a pegada de carbono do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Ou seja, o desenvolvimento sustentável só é possível com investimentos em eficiência energética. Consequentemente, é meritório investir em P&D para aumentar a eficiência de todas as fontes de energia e para melhorar ainda mais a composição de nossa matriz energética.

A transição para uma economia de baixo carbono requer mudanças na estrutura produtiva, de modo que técnicas mais poluentes sejam substituídas por técnicas e tecnologias com menor pegada de carbono. Contudo, não basta que tais tecnologias existam, pois, para serem voluntariamente adotadas, devem ser economicamente viáveis para o setor privado. Nesse sentido, é meritório o inciso V do art. 5º-A que prevê políticas públicas direcionadas ao ganho de



escala das técnicas agrícolas de baixo carbono. O mesmo argumento se aplica ao inciso VII para o setor industrial.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade, e, no mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4364, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

