

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 227, de 2017 (Projeto de Decreto Legislativo da Câmara nº 433/2016, na Casa de origem), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), que *aprova o texto das Emendas ao Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotadas por Sessão Ordinária da 18ª Conferência das Partes atuando como Reunião das Partes no Protocolo de Quioto, em Doha, Catar, em 8 de dezembro de 2012.*

Relator: Senador **JORGE VIANA**

### I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 227, de 2017, que aprova o texto das Emendas ao Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Convenção-Quadro), adotadas durante a 18ª Conferência das Partes (COP-18), realizada em Doha, Catar, em 2012. Tratam-se das Emendas Doha ao Protocolo de Quioto, conforme termo cunhado pelo Ministério das Relações Exteriores.

A Presidente da República, Dilma Rousseff, por meio da Mensagem nº 591, de 5 de janeiro de 2016, submeteu à aprovação do Congresso Nacional o texto das Emendas ao Protocolo de Quioto, formalizando o segundo período de compromisso do Protocolo, com início em 1º de janeiro de 2013 e encerramento em 31 de dezembro de 2020. Nos termos da Exposição de Motivos dos Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Ministra de Estado do Meio Ambiente, *as emendas estabelecem novos compromissos quantificados de limitação ou redução de emissões de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos*, bem como instituem regras adicionais para implementar os compromissos previstos no Protocolo.



A Exposição de Motivos esclarece que o Protocolo de Quioto, ratificado por meio do Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005, é atualmente o *único instrumento internacional legalmente vinculante a prever metas quantificadas de mitigação para países desenvolvidos*, contendo regras rigorosas de mensuração, comunicação e revisão com o objetivo de estabilizar a concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera de modo a impedir uma *interferência antrópica perigosa no sistema climático*.

O Protocolo instituiu três mecanismos para auxiliar o cumprimento das metas de países desenvolvidos, destacando-se para o caso brasileiro o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Exatamente por isso, a formalização do segundo período de compromisso é tema prioritário para o Brasil no âmbito das negociações climáticas.

As Emendas ao Protocolo de Quioto objeto do projeto em análise realizam alterações em diversos dispositivos e dividem-se em dois artigos. O artigo 1º lista as Emendas de A a L.

A Emenda A substitui o texto do Anexo B ao Protocolo, que estabelece compromissos de redução ou limitação de emissões de GEE por países desenvolvidos e países em processo de transição para uma economia de mercado, no período de 2013 a 2020. Na média, essa redução deverá ser de aproximadamente 18% em relação aos níveis de emissão de 1990.

A Emenda B inclui o trifluoreto de nitrogênio (NF<sub>3</sub>) entre os gases de efeito estufa listados no Anexo A ao Protocolo.

Várias emendas acrescentam parágrafos ao art. 3º do Protocolo, que estabeleceu o compromisso das Partes do Anexo I para reduzir suas emissões. Nesse sentido, a Emenda C estabelece que as Partes do Anexo I da Convenção-Quadro deverão reduzir suas emissões em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de 2013 a 2020. As Emendas D e E estabelecem as regras para que uma Parte incluída no Anexo B incremente seu nível de compromisso. As Emendas F e G estabelecem parâmetros de contabilização dos compromissos assumidos no período de 2013 a 2020. As Emendas H e I realizam ajustes redacionais para adequar o texto do Protocolo às Emendas aprovadas em Doha. A Emenda J regulamenta a possibilidade de utilização de unidades associadas a reduções certificadas de emissões, para evitar dupla contabilidade, cobrir despesas administrativas e auxiliar países particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima.



As Emendas K e L realizam ajustes redacionais ao art. 4º do Protocolo.

O art. 2º das Emendas de Doha estabelece sua cláusula de vigência, noventa dias após 144 Partes do Protocolo (três quartos das Partes) ratificarem as Emendas.

Aprovado o projeto de decreto legislativo na Câmara dos Deputados, a matéria veio para esta Casa e foi despachada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde me coube a relatoria.

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais, conforme o art. 103, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não se vislumbram vícios no que diz respeito a sua juridicidade. No mesmo sentido, não se observam vícios de constitucionalidade sobre a proposição, uma vez que observa o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal.

Além disso, o art. 4º, inciso IX, da Constituição Federal, prevê que a República Federativa do Brasil se regerá em suas relações internacionais pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. E a matéria em análise vincula-se em absoluto à sadia qualidade de vida preconizada pelo art. 225 da Constituição, que trata da proteção ao meio ambiente.

O Protocolo de Quioto, assinado em 1997, mas com entrada em vigor apenas em 16 de fevereiro de 2005, estabeleceu metas obrigatórias para as Partes do Anexo I (países desenvolvidos), com a previsão de que entre 2008 e 2012 houvesse o primeiro período de seu cumprimento, com a redução de aproximadamente 5% nas emissões de gases de efeito estufa (GEE), com base nos níveis de 1990.

Um segundo período de compromissos foi acordado com as Emendas Doha ao Protocolo, propostas na COP-18, com vistas a alcançar entre 2013 e 2020 uma redução de emissões de GEE em pelo menos 18%



abaixo dos níveis de 1990. Contudo, para que as Emendas Doha entrem em vigor são necessárias 144 ratificações. Até 22 de novembro de 2017, apenas 95 nações o fizeram. Entre os países que ratificaram, temos Alemanha, China, França, Espanha, Reino Unido, Índia, Itália, Suíça, México, Argentina, Chile e Austrália. Entre os que não ratificaram estão Brasil, Rússia, Estados Unidos e Canadá.

Cumprе ressaltar que, em novembro deste ano, na Declaração Conjunta da 24ª Reunião de Ministros do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) sobre Mudança do Clima, em Bonn, na Alemanha, representantes desses países reforçaram a importância de acelerar a implementação de compromissos e ações no período pré-2020 e, em particular, a ratificação das Emendas Doha.

A Declaração insta os países desenvolvidos a rever e aumentar suas metas de redução de emissões e a intensificar a oferta de meios de implementação, para que os países em desenvolvimento aumentem seus esforços de mitigação e adaptação, lançando bases sólidas para o aumento da ambição e da implementação pós-2020.

O Brasil tem protagonismo internacional no tópico ambiental. O país é respeitado e conhecido pelo papel desempenhado em eventos cruciais para o debate ambiental, incluindo o fato de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92, até a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural, a Rio+20, entre 13 e 22 de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Também tem se destacado na comunidade internacional pela liderança nos debates que resultaram no Acordo de Paris.

Tive a oportunidade de acompanhar, desde seus primórdios, as negociações que culminaram na propositura das Emendas ao Protocolo de Quioto que ora analisamos. A então Ministra de Meio Ambiente, Izabella Teixeira, chefiou a delegação brasileira durante a COP-18, em Doha, e sempre contou com minha contribuição nas difíceis negociações multilaterais sobre política climática.

Mais recentemente, em abril deste ano, como presidente da Comissão Mista Sobre Mudanças Climáticas (CMMC) do Congresso Nacional, tivemos o privilégio de ouvir em audiência pública a Secretária-Executiva da Convenção-Quadro, Patricia Espinosa. Na ocasião, ela solicitou que o Brasil pudesse ratificar a Emenda de Doha, pois isso seria



muito importante para que outros países, sobretudo os da União Europeia, também tomassem a decisão de fazê-lo, considerando a necessidade de alcançar 144 ratificações para que as Emendas Doha passem a vigorar e sejam incorporadas ao Protocolo de Quioto.

Em Bonn, na Alemanha, durante a COP-23, em que participei como Presidente da CMMC, o pedido de ratificação da proposição foi feito novamente pela Secretária-Executiva, que detém o mais alto cargo da ONU para negociações climáticas.

Ainda na COP-23, há cerca de duas semanas, estive reunido com o ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, para construirmos uma agenda positiva junto à Câmara dos Deputados, onde a matéria encontrava-se pendente de deliberação, para sensibilizar os Deputados Federais para a aprovação das Emendas Doha. E foi o que aconteceu.

No dia 29 de novembro, quando voltamos da COP-23, tive mais uma reunião com o ministro do Meio Ambiente, dando seguimento aos entendimentos da reunião realizada em Bonn. Conversando com o ministro da Agricultura, Blairo Maggi, e com o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia, foi sugerido que essa proposta entrasse na pauta de votação no Plenária da Câmara.

Em 1º de dezembro deste ano, após sua aprovação, o Projeto de Decreto Legislativo foi encaminhado pela Câmara ao Senado Federal. A importância de sua célere aprovação nesta Casa é crucial para manter a credibilidade do Brasil junto aos países comprometidos em enfrentar este que é um dos maiores dilemas do nosso tempo: o aquecimento global. Os cenários previstos de alteração do clima, com seus graves prejuízos à economia e de forte impacto social junto a todas as nações do planeta.

De fato, o aquecimento global causado por ações antrópicas, com o consumo de combustíveis fósseis e desmatamento, tornou-se questão central no debate internacional ambiental. É ainda tema relevante na tomada de decisões da agenda legislativa, econômica e de políticas públicas nacionais.

A ratificação das Emendas Doha pelo Brasil terá impacto na comunidade internacional, sinalizando o compromisso do país com o período pré-2020, no período prévio à regulamentação das regras do Acordo de Paris. É exatamente nesse ponto que reside a maior relevância dessa ratificação.



Há uma lacuna em termos globais para as metas de redução das emissões de GEE no período entre 2013 e 2020, após o qual vigorarão as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) apresentadas pelos países signatários do Acordo de Paris. A ratificação pelo Brasil seria um sinal positivo e incentivador aos demais países que ainda não o fizeram.

Concordamos com os termos da Exposição de Motivos, no sentido de que a ratificação das Emendas Doha:

reforça a abordagem multilateral de mudança do clima, preserva o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e assegura a continuidade de regras sólidas de contabilidade para as emissões de países desenvolvidos, o que fortalece a integridade ambiental do regime internacional.

No âmbito doméstico, a ratificação do Acordo de Paris surpreendeu a todos pela rápida tramitação nas Casas Legislativas. Entendemos que essa celeridade deve ser repetida agora pelo Senado Federal, que deve decidir pela aprovação do projeto em análise. Portanto, somos pela aprovação das Emendas Doha ao protocolo de Quioto, para que o mundo possa ter um documento que garanta o compromisso de redução das emissões de 2013 até 2020, de modo que sejam cumpridas as Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC – do Acordo de Paris.

### III – VOTO

Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional, jurídico e regimental, somos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 227, de 2017.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

