

RELATÓRIO DE PESQUISA

Mapeamento dos impactos do regime internacional de mudanças climáticas no Poder Legislativo

Eliomar Ferreira Lima Júnior

Curso de Graduação em Direito, Instituto de Ciências Humanas e Sociais

Paulo Henrique Freitas Araújo

Curso de Graduação em Direito, Instituto de Ciências Humanas e Sociais

Thiago Britto Neves

Curso de Graduação em Direito, Instituto de Ciências Humanas e Sociais

1. OBJETIVO E JUSTIFICATIVA

O objetivo da pesquisa consistiu na investigação inicial da maneira com que as normas internacionais que versam sobre mudanças climáticas e suas imbricações no âmbito político são incorporadas e assimiladas pelo Direito brasileiro, especificamente no que tange ao Poder Legislativo federal.

Nesta primeira etapa da pesquisa, buscou-se identificar, no âmbito do Poder Legislativo federal, menções atinentes aos eventos, atores e normas internacionais, bem como aos decretos legislativos que internalizam os acordos internacionais para o Estado Brasileiro, que guardem relação com a temática da mudança climática. Dado o momento inicial da pesquisa, foi dado enfoque à análise eminentemente quantitativa dessas menções.

Tem-se que a presente pesquisa guarda relevante justificativa, eis que a temática da mudança climática ganha cada vez mais destaque na mídia global e nos debates políticos. A compreensão do modo com que o Direito Internacional e o Direito brasileiro se adaptam às necessidades de preservação das condições climáticas adequadas para as presentes e futuras gerações afigura-se como importante medida para o amadurecimento do debate, cabendo destacar que um dos propósitos da presente pesquisa é o retorno à sociedade dos dados coletados a respeito da importância de normas internacionais a influenciarem o Direito brasileiro, estimulando a efetividade de novas práticas que, adotadas internacionalmente de forma minimamente conjunta e harmônica, consigam impor maior proteção para a sadia manutenção da vida no planeta.

2. METODOLOGIA

A pesquisa junto ao Poder Legislativo Federal consistiu na busca informatizada nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tendo por base o *corpus* construído coletivamente pelo Observatório do Direito Internacional do Meio Ambiente, foram utilizados como padrão de pesquisa os nomes dos atores e dos acordos internacionais na seara da mudança climática, bem como o número dos decretos legislativos que internalizam estes acordos no Direito brasileiro. Cada termo utilizado foi pesquisado com a utilização de aspas, com fito de promover um melhor filtro nos resultados obtidos. Nesse sentido, priorizou-se uma análise quantitativa dos resultados obtidos, referentes às menções, em caráter geral, de cada termo utilizado na pesquisa.

Dada a função típica do Poder Legislativo, qual seja, a produção de normas, deu-se especial atenção aos Projetos de Lei que mencionavam cada termo de pesquisa. Por razões de tempo e pessoal disponíveis, priorizou-se a análise do estado de tramitação, na Câmara dos Deputados, dos Projetos de Lei que mencionavam, a qualquer título, o Acordo de Paris, o Protocolo de Quioto e a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança Climática, dada a repercussão experimentada por estes três acordos.

Com relação à pesquisa no sítio eletrônico do Senado Federal, por seu sistema de pesquisa apresentar menos funcionalidades que auxiliem na filtragem dos resultados, realizou-se uma análise estritamente quantitativa dos resultados obtidos com relação às menções de cada termo de pesquisa. Cabe destacar que o Sistema Lex ML, disponível na página de Atividades Legislativas do sítio eletrônico do Senado Federal e utilizado na presente pesquisa, fornece resultados não necessariamente vinculados à produção típica desta Casa Legislativa, sendo externos a esta, tais como menções dos termos de pesquisa em doutrina, por exemplo.

3. RESULTADOS

A. Análise quantitativa

O levantamento quantitativo de menções pelas normas internacionais em matéria de mudanças climáticas na Câmara dos Deputados permitiu segmentar os resultados gerais, as menções em projetos em tramitação e as menções específicas em projetos de lei.

Tabela 1 — Frequência absoluta das menções a normas internacionais em projetos legislativos na Câmara dos Deputados (2019)

normas	resultados gerais	em tramitação	projetos de lei
Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio	14	6	2
Protocolo de Montreal	79	39	10
Emendas de Londres	3	3	—
Emenda de Copenhague	3	3	—
Emenda de Montreal	2	2	—
Emenda de Pequim	2	2	—
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climáticas	35	23	4
Protocolo de Quioto Kyoto	173	83	19
Mandato de Berlim	1	1	—
Declaração de Cancun	—	—	—
Plataforma de Durban	6	2	—
Emenda de Doha	5	5	—
Acordo de Paris	119	54	13
Declaração de Johannesburgo – Rio+10	45	21	4
Agenda 21	192	76	24
O Futuro que Queremos Declaração Final da Rio+20	9	2	1
Declaração do Rio (sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)	14	9	2
Acordo Const. do Inst. Interamer. para Pesq. em Mud. Globais	2	0	0

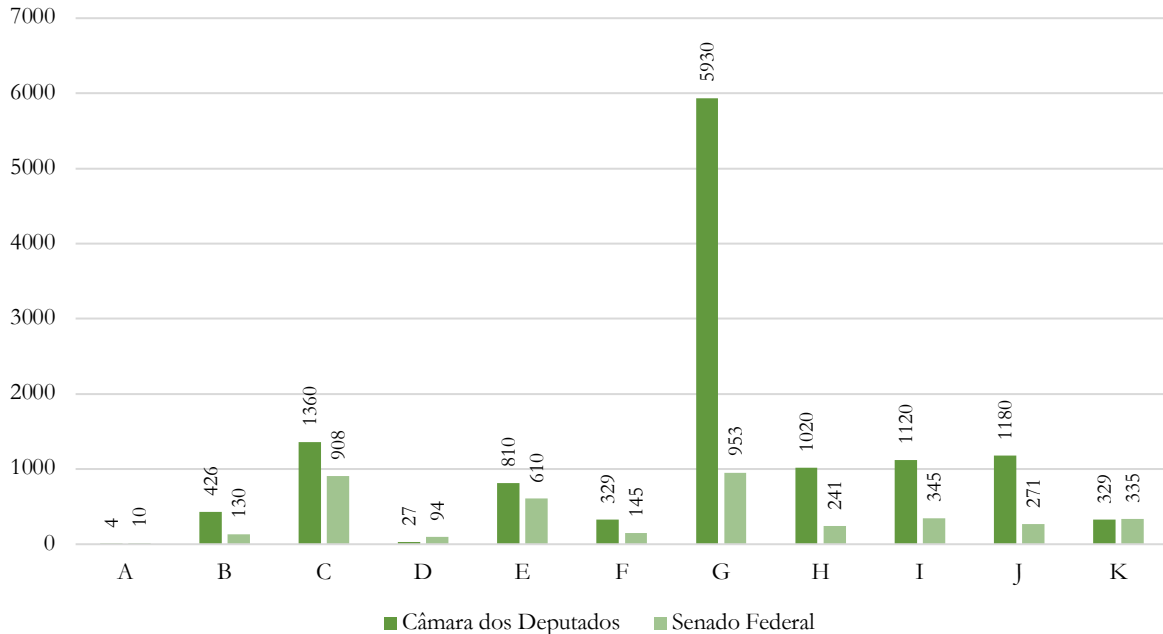
Em relação ao Senado Federal, o sistema de busca de documentos apresentou funcionalidades restritas, pelo que apenas foi possível registrar os resultados gerais.

Tabela 2 — Frequência absoluta das menções a normas internacionais em projetos legislativos no Senado Federal (2019)

normas	resultados gerais
Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio	3
Protocolo de Montreal	21
Emendas de Londres	—
Emenda de Copenhague	—
Emenda de Montreal	—
Emenda de Pequim	—
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climáticas	2
Protocolo de Quioto Kyoto	25
Mandato de Berlim	—
Declaração de Cancun	—
Plataforma de Durban	—
Emenda de Doha	—
Acordo de Paris	6
Declaração de Johannesburgo – Rio+10	4
Agenda 21	52
O Futuro que Queremos Declaração Final da Rio+20	2 ^a
Declaração do Rio (sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)	2
Acordo Constitutivo do Instituto Interamericano para Pesquisas em Mudanças Globais	3

^aForam observados 33 resultados para a expressão “Rio+20” isoladamente

Em seguida, as buscas foram repetidas utilizando os números dos decretos que promulgaram os textos das normas internacionais de interesse.



A: Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção; B: Convenção sobre a Diversidade Biológica; C: Protocolo de Kyoto; D: Convenção da Basileia; E: Convenção de Viena; F: Protocolo de Montreal; G: Emenda de Londres; H: Emenda de Copenhague; I: Emenda de Montreal; J: Emenda de Pequim; K: Acordo de Paris.

Figura 1 — Frequência absoluta das menções aos decretos que promulgam o texto das normas internacionais em projetos legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2019)

Em relação às menções a atores, os resultados são mais modestos, mantendo-se o padrão de frequência mais elevada na Câmara dos Deputados em relação ao Senado Federal.

Tabela 3 — Frequência absoluta das menções a atores em projetos legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2019)

atores	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas	0	0
Organização das Nações Unidas (ONU)	20	3
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)	73	0
Organização Meteorológica Mundial (OMM)	0	0
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	176	0
Organização Marítima Internacional (OMI)	11	0
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)	38	0
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)	11	4
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)	0	0
Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)	7	2
Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)	9	0

<i>Global Green Growth Institute</i>	0	0
<i>International Union for Conservation of Nature</i>	0	0
Conferência de Estocolmo	5	0
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	42	0
Conferências das Partes (COP)	0	0
Primeira Conferência Mundial do Clima	2	0
Segunda Conferência Mundial do Clima	0	0
Cúpula do Clima Cúpula da Juventude sobre o Clima	2	0
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável	13	0

B. Análise de qualitativa

Para aprofundar os achados na pesquisa, foram mapeadas as tramitações de projetos de lei que mencionam as principais normas do regime internacional de mudanças climáticas, assinalando-se os casos em que houve conversão em lei.

Tabela 4 — Lista da tramitação de projetos de lei que mencionam o Acordo de Paris na Câmara dos Deputados (2019)

PL 4436/2019: apensado ao PL 2267/2019 (26/08/2019)
PL 5878/2019: apensado ao PL 3924/2012 (11/11/2019)
PL 11084/2018: aprovado parecer por unanimidade na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) (25/09/2019)
PL 1564/2019: parecer do Relator, Dep. Benes Leocádio (REPUBLIC-RN), pela aprovação deste, do PL 1639/2019 e do PL 4271/2019, apensados, com substitutivo (24/10/2019). Não foram apresentadas emendas ao substitutivo (06/11/2019)
PL 11236/2018: apensado ao PL 10790/2018. Desarquivado nos termos do artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-923/2019 (26/03/2019)
PL 8402/2017: apensado ao PL 7582/2017 (11/09/2017)
PL9259/2017: apensado ao PL 1752/2019 (08/04/2019)
PL 9790/2018: apensado ao PL 3407/2004. Declarado prejudicado em face da aprovação em Plenário da Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, adotada pelo Relator da Comissão Especial (Sessão Deliberativa Ordinária de 25/06/2019 – 14h – 166ª Sessão (17/09/2019)
PL 6293/2016: apensado ao PL 3280/2015 (27/10/2016)
PL 5588/2016: apensado ao PL 774/1999. Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-371/2019 (21/02/2019)
PL 10370/2018: apensado ao PL 5823/2013. Apense-se a este(a) o(a) PL-3773/2019 (12/07/2019)
PL 10316/2018: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2019)
PL 9086/2017: transformado na Lei Ordinária 13.576/2017 (26/12/2017), que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. A referida lei, em seu art. 1º, I, determina que a RenovaBio tem como um de seus objetivos contribuir para o atendimento aos compromissos do país no âmbito do Acordo de Paris soba Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.
PL 10790/2018: Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (24/04/2019).

Tabela 5 — Lista da tramitação de projetos de lei que mencionam o Protocolo de Quioto na Câmara dos Deputados (2019)

PL 4167/2015: apensado ao PL 3789/2015 (08/01/2016)
PL 9790/2018: apensado ao PL 3407/2004 (26/03/2018). Declarado prejudicado em face da aprovação em Plenário da Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, adotada pelo Relator da Comissão Especial (Sessão Deliberativa Ordinária de 25/06/2019 – 14h – 166ª Sessão (17/09/2019).

PL 7189/2002: transformado na Lei Ordinária 10.612/2002 (23/12/2002), que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à aquisição de veículos automotores movidos a álcool etílico hidratado carburante e dá outras providências. A finalidade da concessão da subvenção nestes moldes consiste em promover a redução da emissão de gases causadores de efeito estufa resultantes da combustão da gasolina, pelo aumento da participação de veículos a álcool na frota nacional (artigo 1º), e a Lei faz expressa referência ao Protocolo de Quioto em seu artigo 4º, I.
PL 2388/2007: arquivado. Desapensação automática deste do PL 203/91, em face do arquivamento deste (11/03/2010)
PL 6058/2013: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2015)
PL 1190/2007: apensado ao PL 792/2007 (08/06/2007). Deferido o Requerimento n. 2.846/2015, conforme despacho do seguinte teor: "Defiro a reconstituição do Projeto de Lei n. 792/2007 e apensos (Projetos de Lei n. 1.190/2007, n. 1.667/2007, n. 1.920/2007, n. 1.999/2007, n. 2.364/2007, n. 5.487/2009, n. 5.528/2009, n. 6.005/2009, n. 6.204/2009 e n. 7.061/2010), nos termos do art. 106 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (03/09/2015)
PL 594/2007: apensado ao PL 493/2007. Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2015)
PL 542/2011: Arquivado nos termos do § 4º do artigo 58 do RICD (incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária) (06/07/2012)
PL 493/2007: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2015)
PL 3535/2008: arquivado. Declarado prejudicado em face da aprovação, em Plenário, do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial (27/10/2019)
PL 7261/2006: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2007)
PL 5369/2005: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2007)
PL 5415/2009: apensado ao PL 3258/2008 (02/07/2009). Declarado prejudicado em face da aprovação, em Plenário, do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial (27/10/2009)
PL 5586/2009: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2011)
PL 3559/2004: arquivado. Retirado de pauta pela Comissão de Finanças e Tributação (CFI) (18/06/2008).
PL 3902/2004: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2007)
PL 5248/2005: apensado ao PL 630/2003 (27/05/2005).
PL 261/2007: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2011)
PL 5067/2005: apensado ao PL 3902/2004 (25/04/2005). Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2007)

Tabela 6 — Lista da tramitação de projetos de lei que mencionam a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática na Câmara dos Deputados (2019)

PL 479/2007: apensado ao PL 18/2007 (28/03/2007). Desapensação automática deste do PL 18/07, principal, em face do arquivamento deste (27/10/2009)
PL 261/2007: Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2011)
PL 5067/2005: apensado ao PL 3902/2004 (25/04/2005). Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (31/01/2007)
PL 5487/2009: apensado ao PL 792/2007 (01/07/2009). Deferido o Requerimento n. 2.846/2015, conforme despacho do seguinte teor: "Defiro a reconstituição do Projeto de Lei n. 792/2007 e apensos (Projetos de Lei n. 1.190/2007, n. 1.667/2007, n. 1.920/2007, n. 1.999/2007, n. 2.364/2007, n. 5.487/2009, n. 5.528/2009, n. 6.005/2009, n. 6.204/2009 e n. 7.061/2010), nos termos do art. 106 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (03/09/2015).

4. DISCUSSÃO

Da análise dos resultados obtidos neste primeiro contato com o Poder Legislativo federal podem ser extraídas as seguintes assertivas preliminares, cuja confirmação dependerá dos próximos passos a serem realizados pelo Observatório do Direito Internacional do Meio Ambiente:

- O sistema de pesquisa do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados apresenta mais funcionalidades de filtro do que aquele observado no do Senado Federal, possibilitando um maior refinamento na pesquisa;
- Os termos de pesquisa utilizados, com relação às menções gerais em ambas as Casas Legislativas, apresentam resultados maiores do que aqueles imaginados inicialmente. Apesar disso, a efetividade dessas menções, no sentido de provocar mudanças concretas no Direito brasileiro, ainda é notadamente tímida, em razão da não-conversão dos projetos em normas;
- Com relação aos Projetos de Lei analisados, um número considerável destes é arquivado na própria Câmara dos Deputados, não chegando até a apreciação do Senado Federal. Insta ressaltar que, dos trinta e sete Projetos de Lei analisados, relacionados ao Acordo de Paris, ao Protocolo de Quioto e à Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança Climática, apenas dois foram convertidos em Leis.

Desse modo, merece ser alvo de ulteriores investigações e aprofundamentos o estado de tramitação dos Projetos de Lei que se relacionem com os demais acordos internacionais, de modo que o resultado obtido com esta tarefa é fator importante na determinação do maior ou menor grau de efetividade dos compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro em sede internacional.

Nota-se que os dois Projetos de Lei convertidos em Leis guardam congruência com os acordos internacionais utilizados como embasamento para sua formulação, vez que a matéria por eles regulada é da mesma ordem daquela tutelada em sede internacional. Efetuada a análise dos Projetos de Lei relativos aos demais acordos, caberá investigar se também guardam congruência com as matérias previstas no tratado, ou se a menção ao acordo, seja no Projeto de Lei ou na própria Lei, representaria espécie de “letra morta”, sem maior relevância prática.

Em linha gerais, com base nos resultados obtidos até o presente momento, é possível afirmar que, de uma maneira superficial, os acordos internacionais a tratar da temática da mudança climática encontram ressonância no âmbito do Poder Legislativo federal, dado o número de menções encontradas na pesquisa informatizada junto aos sistemas de ambas as Casas Legislativas. Contudo, este número de menções não significa, por si só, o cumprimento integral das disposições assumidas em âmbito internacional, tampouco a efetividade dos Projetos de

Lei ou demais produções legislativas que utilizam as referidas menções como embasamento para seu texto, uma vez que, no tocante aos Projetos de Lei, é significativo o número de arquivamentos em razão do final de legislatura e/ou seu apensamento em cadeia a outros projetos.