

NOTA TÉCNICA - 1/2020

SÉRIE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

NA CRISE CLIMÁTICA

DA DECLARAÇÃO À AÇÃO: ANÁLISE JURÍDICA DO PL 3.961/2020 SOBRE O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Caio Borges
Caroline Dihl Prolo
Natalie Unterstell

REALIZAÇÃO



APOIO



EXPEDIENTE

NOTA TÉCNICA 1 - SÉRIE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CRISE CLIMÁTICA

Da declaração à ação: Análise Jurídica do PL 3.961/2020 sobre o estado de emergência climática

AUTORES

Caio Borges

Advogado e coordenador do Programa de Direito e Clima no Instituto Clima e Sociedade. Mestre em Direito e Desenvolvimento (FGV Direito SP) e Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito (USP).

Caroline Dihl Prolo

Advogada e head da área ambiental do Stocche Forbes Advogados. Fundadora da LACLIMA. Consultora do International Institute for Environment and Development (IIED). L.LM em Direito Ambiental pela University College London (UCL).

Natalie Unterstell

Administradora pública, diretora do Instituto Talanoa e coordenadora do Política Por Inteiro. Graduada pela Fundação Getúlio Vargas, especialista em finanças climáticas pela Escola de Finanças de Frankfurt e mestre pela Escola John F. Kennedy de Governo da Universidade de Harvard.

Setembro de 2020

SOBRE A LACLIMA

A LACLIMA é uma rede de juristas dedicados ao desenvolvimento do direito das mudanças climáticas na América Latina. Suas atividades regionais no Brasil foram iniciadas em setembro de 2019, e atualmente são mais de 250 juristas e estudantes de Direito associados em todo o Brasil. A LACLIMA vem se dedicando ao estudo, desenvolvimento e compartilhamento de conhecimento sobre o direito das mudanças climáticas para a sociedade brasileira, com o objetivo de apoiar a descarbonização da economia e a construção de resiliência para o enfrentamento da crise climática.

SOBRE O INSTITUTO TALANOA

Talanoa é um “think and do tank” brasileiro, apartidário e independente, que tem por finalidades melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas brasileiras. Baseado no Rio de Janeiro, o Instituto se dedica a análises e proposições de políticas públicas principalmente no campo da mudança do clima e meio ambiente.

CITAÇÃO SUGERIDA

BORGES, C.; PROLO, C.; UNTERSTELL, N. Da declaração à ação: Análise Jurídica do PL 3.961/2020 sobre o estado de emergência climática. Nota 1 - Direito e Políticas Públicas na Crise Climática. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa e LACLIMA, 2020.

AGRADECIMENTOS

Esta Nota Técnica contou com a valiosa contribuição de Ana Diaz Alvarez Hadzi Antic, Ana Maria Nusdeo, André Lima, Ronaldo Seroa da Motta, Rubens Born e Thais Dias Stoppe, aos quais expressamos aqui enorme gratidão por terem cedido seu precioso tempo e dedicação. Os erros e omissões são de inteira responsabilidade dos autores.

Todos os direitos reservados.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

Introdução _____ **4**

CAPÍTULO 2

O Estado brasileiro deve agir imediatamente para evitar os piores cenários das mudanças climáticas _____ **8**

CAPÍTULO 3

O sentido político e jurídico da declaração do estado de emergência climática _____ **10**

CAPÍTULO 4

Análise jurídica do PL 3.961/2020: A importância do marco legal para uma efetiva implementação do estado de emergência climática _____ **11**

CAPÍTULO 5

Conclusão _____ **27**

1 INTRODUÇÃO

"I don't want your hope. I don't want you to be hopeful. I want you to panic. I want you to feel the fear I feel every day ... I want you to act as you would in a crisis.
I want you to act as if our house is on fire. Because it is."

- GRETA THUNBERG -
FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL DE DAVOS, 2019

Em um cenário de agravamento da crise ambiental e climática no Brasil, evidenciado por eventos como as intensas queimadas e o desmatamento na Amazônia e no Pantanal; a estiagem na região Sul; e as chuvas torrenciais causadoras de inundações no Sudeste do país, foi proposto, na Câmara dos Deputados, o **Projeto de Lei (PL) 3.961/2020**, de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon (PSB-RJ), **que declara o estado de emergência climática no Brasil (a seguir referido apenas como "PL")**.¹ O PL estabelece ainda uma meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil até 2050 e prevê a criação de políticas para a transição a uma economia sustentável e de baixo carbono (Art. 1º).

De acordo com o PL, o estado de emergência abrangeria todo o território nacional, pelo tempo em que perdurarem as ações de mitigação e adaptação que se revelarem urgentes e necessárias (Art. 2º). Durante a vigência do estado de emergência climática, caberia ao Estado brasileiro adotar todas as medidas necessárias para realizar uma transição a uma economia sustentável e carbono-neutra até 2050. As ações devem ser integradas entre as três esferas da federação e envolver todas as políticas públicas, programas de desenvolvimento e proposições orçamentárias (Art. 3º).

Como instrumento de planejamento, o PL prevê que o Executivo federal deverá elaborar um "Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática" ("Plano de Emergência Climática"), delineando metas quinquenais progressivas até 2050 para a neutralização das emissões de gases de efeito estufa, bem como as ações correspondentes (Art. 4º). O Plano, a ser elaborado com a participação da sociedade civil, deve ser revisado a cada cinco anos, sendo que cada revisão deve levar a metas mais ambiciosas que as definidas nas versões anteriores (§ 1º). Além do processo de revisão periódica, o acompanhamento público das ações se daria por meio de um relatório anual, a ser elaborado e publicado pelo próprio Executivo, indicando o estágio de cada uma das metas estabelecidas e das ações correspondentes (§ 2º).

1 O texto do PL está disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1916833&filename=PL+3961/2020.

Esta Nota Técnica **analisa os principais elementos do PL à luz do arcabouço jurídico nacional e internacional sobre mudanças climáticas**, identificando suas vantagens e potencialidades, ao passo que também apresenta sugestões para uma maior integração com as normas e políticas climáticas existentes no âmbito nacional e com os compromissos internacionais. São apresentados possíveis caminhos para uma efetiva implementação das ações de emergência climática.

Esta Nota Técnica é baseada em três argumentos principais:

PRIMEIRO:

O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

É UM INSTRUMENTO LEGAL ADEQUADO

PARA O MOMENTO EM QUE VIVEMOS.

A declaração do estado de emergência climática é uma medida legal apta e adequada para dotar de maior racionalidade, previsibilidade e segurança jurídica a política de mudança do clima brasileira. O estado de emergência climática poderá conferir maior consistência e sustentabilidade ao processo de implementação das obrigações assumidas pelo Brasil com a ratificação do Acordo de Paris da ONU sobre mudança do clima.² Dentre as obrigações que poderão ser integradas ao processo de enfrentamento do estado de emergência climática está o compromisso de apresentar à ONU, a cada cinco anos, uma nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), que consiste nas metas e medidas de redução e limitação de emissões de GEE a serem implementadas em território brasileiro, assim como as respectivas medidas de adaptação, nos termos do artigo 3º do Acordo de Paris. Assim como o estabelecido no PL quanto ao Plano de Emergência Climática, tais metas devem ser progressivas, nunca podendo retroceder na ambição de redução das emissões.³

Ademais, ao instituir um processo para formulação e revisão periódica de um Plano de Emergência Climática, **o PL também poderá contribuir para minimizar as chances de que a inação climática por parte do poder público e das empresas privadas venha a ser questionada por meio de mecanismos judiciais e de *compliance***, tanto na esfera doméstica como internacional. É crescente o número de ações ajuizadas em diversas jurisdições ao redor do mundo e que visam compelir governos e atores privados a incrementarem seus esforços e seus compromissos climáticos.⁴ Há uma visível tendência de que o Judiciário, diante de evidências robustas e argumentos jurídicos consistentes, declare a omissão governamental e ordene a revisão de metas de redução de emissões, planos de mitigação e

2 Decreto 9.073, de 5 de junho de 2017.

3 Art. 3, e 4.2, 4.3 do Acordo de Paris.

4 Borges, C.; Nabuco, J.; Mantelli, G. Guia de litigância climática. Conectas Direitos Humanos, 2019; Setzer, J.; Byrnes, R. Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2020. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot/>>.

planos setoriais. Recentemente, a Suprema Corte da Irlanda ordenou o governo a refazer seu Plano Nacional de Mitigação das Mudanças Climáticas, por ser considerado demasiadamente “vago e aspiracional”.⁵ Em dezembro de 2019, a Corte Constitucional da Holanda concluiu julgado histórico para compelir o governo a aumentar de 20% para 25% sua meta de redução de emissões de GEE até 2020, ante o prazo originalmente estipulado pelo governo de 2030.⁶ Outras ações propostas na França e na Holanda questionam, por sua vez, a ausência de planos de transição alinhados com a meta de evitar aumento de temperatura global de 1.5°C do Acordo de Paris por parte de empresas do setor de combustíveis fósseis.⁷ No Brasil, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708) é exemplo de ação judicial de cobrança dos entes públicos pelas suas omissões em relação ao funcionamento dos instrumentos financeiros da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC). A ação visa compelir o governo a retomar as operações do Fundo Clima, por meio da apresentação de seu Plano Anual de Aplicação de Recursos e da reativação de seus órgãos de governança.⁸

SEGUNDO:

PARA SER EFETIVO, O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

PRECISA PREVER MEDIDAS CONCRETAS.

Tanto o PL em si como as medidas administrativas a serem editadas em fases subsequentes do estado de emergência climática devem estar voltados ao aumento da ambição e da ação climática, isto é, desenhados de tal modo a **fomentar ações concretas que resultem em efetiva redução das emissões de GEE**. A redução, por sua vez, deve vir acompanhada de medidas para que a transição a uma economia de baixo carbono se dê de forma justa, equitativa e inclusiva, com especial atenção e proteção aos mais vulneráveis às mudanças climáticas, conforme estabelecido no próprio PL (Art. 3º, § 2º).⁹

5 Friends of the Irish Environment v. Ireland. Disponível em: <<http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>>.

6 Watts, J. Dutch officials reveal measures to cut emissions after court ruling. The Guardian, 24 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/dutch-officials-reveal-measures-to-cut-emissions-after-court-ruling>>.

7 Notre Affaire à Tous and Others v. Total. Disponível em: <<http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-total/>>; Friends of the Irish Environment v. Ireland. Disponível em: <<http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>>.

8 Borges, C. Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais. JOTA, 7 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/litigancia-climatica-no-stf-as-liceos-dos-casos-paradigmaticos-internacionais-07072020>>.

9 “However, a key point of difference from a business as usual approach to a climate emergency mode requires extensive inclusion of clarity of action, institutional resource mobilisation, urgency of response, the prioritisation of response over other objectives and the active acknowledgement that failing the responses’ objectives is not an option (Rode, 2019; Spratt, 2019)”. Davidson, K., Briggs, J., Nolan, E., Bush, J., Håkansson, I., & Moloney, S. (2020). The making of a climate emergency response: Examining the attributes of climate emergency plans. Urban Climate, 33, 100666.

TERCEIRO:**O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA TRAZ SEGURANÇA****JURÍDICA E SINAL POSITIVO PARA OS MERCADOS NA TRANSIÇÃO****PARA A ECONOMIA DE BAIXO CARBONO.**

O terceiro argumento, de viés mais econômico, é o de que **uma declaração do estado de emergência climática, se associada a instrumentos de comunicação e gestão de riscos climáticos, poderá compor um quadro de sinais de longo prazo relevantes para agentes econômicos e para o próprio planejamento do setor público brasileiro.** O PL poderá assim **indicar o posicionamento do Brasil como locus privilegiado de investimentos na próxima década ao sinalizar uma transição rápida planejada. Isso poderia afastar o risco presente de fuga de investimentos e perda de posição em mercados internacionais por exportadores brasileiros.**

Já há alguns anos, a emergência climática saiu do consenso dos periódicos científicos para o da opinião pública e de gestores de investimentos, fazendo com que a comunidade internacional entenda cada vez mais que riscos climáticos têm implicações financeiras e sistêmicas. Mark Carney, então CEO do Banco da Inglaterra, afirmou em 2015 que, a menos que realizemos uma transição “suave” da economia atual baseada em combustíveis fósseis para a economia totalmente descarbonizada que precisamos no futuro, em algum momento haverá um “salto desesperado”. Isso significaria que, devido à natureza sistêmica do sistema financeiro, uma grande e abrupta queda no valor dos ativos negociado em bolsa tem o condão de afetar rapidamente mesmo os segmentos e setores aparentemente não relacionados.¹⁰ Por essa razão, é crescente o consenso entre os atores de mercado e reguladores macroeconômicos de que a transição urgente de baixo carbono deva ocorrer de maneira planejada, e não como resultado de pânico¹¹. Essa transição não é somente energética, mas afeta também as atividades agrícolas, florestais e de uso da terra, para que se tornem livres de desmatamento.

A seguir, esta Nota Técnica contextualiza o movimento global de decretação do estado de emergência climática à luz da situação brasileira. Em seguida, elabora o significado político e social da declaração do estado de emergência climática, para então passar a uma análise propriamente jurídica do PL, indicando aspectos a serem fortalecidos para torná-lo consistente com a moldura jurídico-institucional da política climática brasileira e internacional.

10 Por exemplo, governos municipais podem subitamente ver suas contas em colapso, se altamente dependentes de receitas de arrecadação de impostos de petróleo e gás.

11 A esse respeito, ver *Convergência pelo Brasil*. www.convergenciapelobrasil.org.br

2 O ESTADO BRASILEIRO DEVE AGIR IMEDIATAMENTE PARA EVITAR OS PIORES CENÁRIOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Em 2019, o Dicionário de Oxford elegeu “emergência climática” como a palavra do ano. O dicionário a definiu como “uma situação em que ação urgente é necessária para reduzir ou cessar a mudança do clima e prevenir danos ambientais potencialmente irreversíveis a ela associados”.¹² Refletindo a importância real e simbólica do vocábulo, grandes veículos de imprensa internacional, como é o caso do jornal britânico *The Guardian*, anunciaram que dariam preferência ao uso da referida expressão, em vez das tradicionais “mudança do clima” ou “aquecimento global”.¹³

Após o pontapé lançado pelo conselho municipal de Darebin¹⁴, na Austrália, mais de 1.700 governos locais ou países já decretaram o estado de emergência climática em todo o mundo. Atualmente, cerca de 830 milhões de pessoas vivem em algum distrito, cidade, estado ou país sob o estado de emergência climática, em cerca de 30 países.¹⁵

Além de ser o sexto maior emissor global de GEE¹⁶, há diversos sinais de que o Brasil já está diante de uma emergência climática. No Norte e no Centro-Oeste, a Amazônia e o Pantanal, dois dos principais biomas protegidos do país, estão literalmente ardendo em chamas.¹⁷ Até o início de agosto de 2020, o fogo já havia consumido 1,250 milhão de hectares do Pantanal, uma área equivalente a mais de oito vezes o tamanho da cidade de São Paulo, o mais alto nível de queimadas visto na região em 22 anos.¹⁸ Há evidências científicas de que as queimadas no Pantanal estão sendo agravadas pelo desmatamento na Amazônia, que reduz a umidade em outras regiões do país devido à alteração dos processos de transpiração e evapotranspiração da floresta tropical.¹⁹ No Sudeste, as enchentes dos últimos anos no Rio de Janeiro e em Minas Gerais causaram enormes danos a infraestruturas físicas e mesmo perdas de vidas humanas.²⁰ O Sul vive

12 Oxford Dictionaries. Disponível em: <<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/climate-emergency>>.

13 Zhou, N. Oxford Dictionaries declares ‘climate emergency’ the word of 2019. *The Guardian*, 21 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2019/nov/21/oxford-dictionaries-declares-climate-emergency-the-word-of-2019>>.

14 Ver: Rennie, S. My city council was the first in the world to declare a climate emergency. Disponível em: <<https://www.sbs.com.au/news/the-feed/my-council-was-the-first-in-the-world-to-declare-a-climate-emergency-here-s-why-it-might-have-been-for-nothing>>.

15 Ver: <<https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>>.

16 SEEG Brasil. Impacto da pandemia de covid-19 nas emissões de gases de efeito estufa no Brasil, 2020. Disponível em: <[17 Gaglioni, C. Os erros de Bolsonaro ao falar das queimadas na Amazônia. *Nexo Jornal*, 12 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/08/12/Os-erros-de-Bolsonaro-ao-falar-das-queimadas-na-Amaz%C3%B4nia>>.](http://seeg.eco.br/nota-tecnica-covid-19#:~:text=0%20Brasil%20%C3%A9%20o%20sexto,de%20dois%20ter%C3%A7os%20das%20emiss%C3%B5es.>>.</p></div><div data-bbox=)

18 Pontes, N. Fogo já consumiu 10% do Pantanal. *Deutsche Welle*, 20 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/08/20/fogo-ja-consumiu-mais-de-10-do-pantanal-em-2020.ghtml>>.

19 G1. Queimadas no Pantanal aumentaram 240% no acumulado deste ano comparado a 2019. *O Globo*, 15 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/queimadas-no-pantanal-aumentaram-240-no-acumulado-deste-ano-comparado-2019-1-24588402>>.

20 *Globo News*. Chega a 59 o número de mortes após as chuvas em Minas; Maior chuva em 22 anos no Rio causa 10 mortes, deixa bairros submersos e provoca destruição. *Globo News*, 9 de abril de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/09/bombeiros-registram-deslizamento-no-morro-da-babilonia-rio.ghtml>>.

a maior estiagem em décadas, com perdas estimadas em R\$ 15 bi para a agricultura.²¹ O “ciclone-bomba”, que passou pelos três estados da região em junho deste ano, causou mortes e deixou um rastro de destruição, com centenas de casas danificadas e pessoas desabrigadas. Em um novo ciclone após o anterior, choveu em Porto Alegre, em um único dia, o equivalente a um mês inteiro da série histórica de julho.²² No semi-árido nordestino, as mudanças climáticas estão agravando ainda mais a escassez de recursos hídricos. A região experimentou a maior seca prolongada de sua história entre os anos de 2012 e 2017.²³

Em meio a isso tudo, o Brasil está se distanciando do cumprimento de suas metas climáticas. No ano em que o desmatamento na Amazônia Legal deveria se limitar a não mais que 3.925 km², para respeitar a meta estipulada na regulamentação da PNMC (Decreto 9.578/2018²⁴), o número pode aumentar 50% em relação ao período anterior.²⁵ Se confirmado, será a segunda vez consecutiva que o Brasil irá regredir ao patamar de uma década atrás na política de combate ao desmatamento. Em 2019, o país superou novamente os 10.000 km², um número que não havia sido atingido desde 2008.²⁶ Este ano, se confirmada a estimativa, o Brasil irá atingir estarrecedores 13.000 km² patamar não alcançado desde 2005, ou seja, um retrocesso de 15 anos no controle do desmatamento.²⁷

Nem mesmo a pandemia da COVID19, que levou a uma pausa abrupta das emissões globais de GEE no ano de 2020²⁸, foi capaz de reverter a trajetória das emissões de GEE do Brasil. Apesar da redução temporária das emissões associadas à indústria, à geração de energia e a outros setores, as emissões pela mudança no uso do solo, sobretudo o desmatamento, continuam aumentando. Segundo o Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), é estimado que o Brasil aumente entre 10-20% suas emissões de GEE em 2020, enquanto no resto do mundo é projetada uma queda inédita de 6%.²⁹

21 Baran, K.; Sperb, P. Agronegócio sofre com a estiagem no Sul, Folha de S. Paulo, 11 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/agronegocio-sofre-com-a-estiagem-no-sul.shtml>>. Lima, D. Chega a 59 o número de mortes após as chuvas em Minas, Estado de Minas, 8 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/02/08/interna_gerais,1120493/chega-a-59-o-numero-de-mortes-apos-as-chuvas-em-minas.shtml>.

22 Sperb, P. Novo ciclone deixa um morto no RS e mais de 300 casas danificadas. Folha de S. Paulo, 8 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/novo-ciclone-deixa-um-morto-no-rs-e-mais-de-300-casas-danificadas.shtml>>.

23 Rebello, A. Seca de 2012 a 2017 no semiárido foi a mais longa na história do Brasil. UOL, 8 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/03/03/seca-de-2012-a-2017-no-semiarido-foi-a-mais-longa-da-historia.htm?cmpid=copiaecola>>.

24 Decreto 7390/2010, art. 6, § 1º, inciso I (posteriormente revogado e substituído pelo Decreto 9.578/2018).

25 UOL. Desmatamento da Amazônia deve ser 50% maior em 2020, estimam especialistas. UOL, 17 de junho de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/06/17/desmatamento-da-amazonia-deve-ser-50-maior-em-2020-estimam-especialistas.htm>>. Ver, também: INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. COORDENAÇÃO GERAL DE OBSERVAÇÃO DA TERRA. PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA AMAZÔNIA E DEMAIS BIOMAS. Desmatamento – Amazônia Legal – Disponível em: <<http://terrabilis.dpi.inpe.br/downloads/>>.

26 WWF-Brasil. Maior aumento do desmatamento da Amazônia em 10 anos, 23 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?68662/maior-aumento-desmatamento-amazonia-dez-anos>>.

27 Modelli, L.; Pinheiro, L. Com 1.654 km² de áreas em risco em julho, alertas de desmatamento na Amazônia sobem 34,5% no período de um ano, G1, 7 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2020/08/07/com-mais-15-mil-km-de-areas-em-risco-em-julho-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-33percent-no-periodo-de-um-ano.ghtml>>.

28 Ressalte-se que é uma queda episódica, e não fruto de mudanças estruturais. Ver: Le Queré et al. Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. Nature Climate Change, 19 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41558-020-0797-x>>.

29 SEEG, 2019, op. cit.

3

O SENTIDO POLÍTICO E JURÍDICO DA DECLARAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

O estado de emergência climática é, simultaneamente, um instrumento político e jurídico. É político porque tem um nítido propósito de mobilização dos diferentes atores sociais e políticos - poder público, setor privado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais (como os movimentos da juventude climática e pela justiça climática), comunidade científica, dentre outros - em torno de um objetivo comum de limitar o aquecimento global a 1.5° C. Afinal, **em um estado de emergência a sociedade deverá eleger prioridades para a alocação de recursos, promover articulações intersetoriais e realizar uma série de difíceis escolhas** que necessariamente irão repercutir sobre interesses e privilégios existentes nessa mesma sociedade, assim como tornarão mais expostas às desigualdades estruturais (econômicas, sociais, raciais, de gênero etc.) nela existentes.

Já a dimensão jurídica do estado de emergência reside no papel das normas e instrumentos jurídicos na construção de um alicerce normativo para conferir legitimidade e efetividade às políticas públicas necessárias para dar respostas à crise climática. É por meio das normas jurídicas que são atribuídos papéis e responsabilidades aos diferentes atores da governança institucional; e assim delimitados os poderes, os deveres e as prerrogativas dos tomadores de decisão frente à necessidade de compatibilização de quaisquer medidas emergenciais com as liberdades individuais e demais direitos e garantias fundamentais. É por meio delas que também são desenhados os mecanismos de consulta, participação, avaliação, prestação de contas e responsabilização pela tomada de decisões.

A declaração do estado de emergência climática deve ser vista como gatilho jurídico para uma maior ação política, jurídica e social. Ela pressupõe a tomada de ações concretas e articuladas para proteger o meio ambiente, o sistema climático e a própria sociedade, especialmente os grupos mais vulneráveis aos efeitos adversos do aquecimento global.

Em países como o Brasil, que já dispõem de um arcabouço razoavelmente bem definido de políticas e leis climáticas, o estado de emergência climática vem a funcionar como **o instrumento político-jurídico que põe em marcha um processo de revisão, antecipação e implementação acelerada de políticas públicas para a descarbonização profunda da economia do país.**

4

ANÁLISE JURÍDICA DO PL 3.961/2020: A IMPORTÂNCIA DO MARCO LEGAL PARA UMA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA LIMÁTICA

O PL estabelece o marco legal básico para a declaração e a implementação de ações em resposta à emergência climática.

Partindo-se da premissa de que o instrumento legal do estado de emergência climática deve (i) conter alguns requisitos mínimos, conforme acima enunciados (designação de papéis e responsabilidades; alcance dos deveres e restrições a direitos; e mecanismos de *accountability*) e (ii) adequar-se à moldura jurídica sobre a política climática pré-existente, passa-se à análise e às recomendações com relação ao PL, considerando-se os seguintes elementos essenciais:

- Definições e enunciados básicos;
- Abrangência espacial e temporal;
- Ações e estrutura de implementação;
- Aspectos procedimentais.

Outros aspectos constitutivos do PL não expressamente listados acima podem ser igualmente relevantes para a sua completa apreciação. Espera-se que esta Nota Técnica possa impulsionar novas análises sobre o PL em questão, a partir de outros ângulos e critérios de avaliação.

I. Definições e enunciados básicos

PONTOS-CHAVE

- O estado de emergência climática é marcadamente distinto das categorias jurídicas tradicionais de emergência pública, estado de exceção e de classificação de risco climático.
- Embora responda a ameaças imediatas, deve servir para impulsionar ações de caráter transformador e estrutural, e não somente medidas paliativas e reativas.
- Para evitar interpretações equivocadas e esclarecer o papel da declaração de emergência climática como um instrumento de ação climática, a lei deveria definir o que se entende por “estado de emergência climática” e as respectivas ações de “resposta à emergência climática” que são esperadas neste contexto.
- Outros termos relevantes da lei deveriam também ser conceituados, tais como “neutralização das emissões” e “transição sustentável”.

O QUE É ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E QUAIS SÃO OS SEUS EFEITOS?

Declarar-se em estado atípico significa assumir, oficialmente, que um problema público chegou a um patamar crítico e requer uma resposta coordenada. Ao tomar essa decisão, os governantes têm, principalmente, três objetivos em mente.

O primeiro deles é dar a noção de gravidade máxima, demonstrando que o que causou o problema até aquele momento não pode continuar. Há um forte efeito simbólico nessas declarações e, com elas, chama-se atenção tanto da população quanto de outros entes governamentais, constituindo-se uma oportunidade de esforço conjunto.

O segundo é acionar um mecanismo de resposta institucional, a partir do ato simbólico. No caso dos decretos de calamidade pública e situação de emergência, o Sistema de Defesa Civil é ativado para apoiar a resposta a desastres. No caso da emergência de saúde pública relacionada à COVID-19, foi instituído um aparato específico e de alto nível de governança, envolvendo o Legislativo e o Executivo Federais.³⁰

O último objetivo é mais prático: busca-se alguma flexibilização das regras fiscais ou apoio orçamentário extraordinário. Em geral, esse se constitui no principal incentivo para que as autoridades tomem o risco e arquem com o custo político de declarar-se em tal situação. No presente PL, por exemplo, está previsto no § 3º do Artigo 3º que, durante o período de vigência do estado de emergência climática, é vedado o contingenciamento de quaisquer fundos ou recursos destinados à proteção ambiental, ao combate ao desmatamento e à mitigação e adaptação à mudança climática. Esta é a única medida de afetação a gastos públicos presente no PL. Entretanto, como discutido nesta Nota Técnica, pode ter efeitos limitados na prática.

Em havendo diversos tipos de estado de emergência e exceção no direito brasileiro, cada um deles com seus próprios critérios de decretação e diferentes repercussões jurídicas e sociais, é fundamental ter clareza sobre o escopo, o alcance e os efeitos da declaração do estado de emergência climática.

³⁰ O Decreto Legislativo nº 6/2020 criou uma Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, que se reúne mensalmente com o Ministério da Economia para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas de resposta. A Comissão também realiza audiências públicas bimestrais com o Ministro da Economia para tratar do assunto.

DIFERENCIANDO O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA DE OUTROS INSTITUTOS DE ESTADO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE EXCEÇÃO

É fundamental que a lei conceitue a expressão “estado de emergência climática” para diferenciar este instituto de outros tipos de categorias jurídicas referentes a estados de exceção³¹.

Por exemplo, na definição legal atual, a *situação de emergência e o estado de calamidade pública* são declarados em decorrência de um desastre que gera danos humanos, materiais ou ambientais e que compromete parcial ou substancialmente a resposta do Poder Público do ente atingido.³² No primeiro caso, o dano é iminente, e no segundo já está materializado.³³

Observa-se ainda, no Brasil e no mundo, a figura do **estado de emergência ambiental**, que também visa prevenir maiores danos ambientais diante de determinado evento de perigo ambiental. É o caso, por exemplo, de períodos de estiagem em que há maior suscetibilidade de queimadas. Nesse contexto, não é raro ao governo federal editar normas para decretar estado de emergência ambiental.³⁴ No caso da emergência climática, contudo, a superação da crise requer ações mais estruturadas de parte do Poder Público, de modo que sirva para instaurar um processo de implementação de política climática de forma prioritária no âmbito do governo federal, e de forma desdobrada aos níveis estaduais e municipais oportunamente.

De modo distinto, o **estado de emergência climática**, embora tenha um caráter responsivo frente aos danos associados a desastres já em curso ou iminentes advindos das perturbações ao sistema climático, **possui uma dimensão eminentemente preventiva**. Seu objetivo é o de impedir que a inércia do Estado e dos atores sociais relevantes afete ainda mais o sistema climático, o meio ambiente e os sistemas sociais e econômicos.

Diferentemente, portanto, dos institutos do estado de emergência e de calamidade pública tradicionais, **o significado e o propósito do estado de emergência climática**

31 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

32 Art. 2º do Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. A situação de emergência se refere ao comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, enquanto que o estado de calamidade é decretado apenas nos casos mais graves, quando a capacidade do poder público agir fica seriamente comprometida.

33 No caso da calamidade pública, a Constituição permite que, a partir da decretação, o governante realize uma série de medidas excepcionais à gestão das contas públicas, como tomar empréstimos compulsórios e dispensar licitação em obras e serviços enquanto durar a calamidade. Também à população atingida se permite sacar parte do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ou acessar o seguro rural.

34 Declaração de emergência ambiental em 2020, pelo Ministério do Meio Ambiente, Portaria 124, de 18 de março de 2020. Nestes casos, contudo, a norma tem por finalidade assegurar a possibilidade de contratação sem processo seletivo pelo Poder Público, por tempo determinado, ou a prorrogação dos contratos vigentes, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei Federal N. 8.745/1993.

são justamente o de evitar o agravamento da crise climática, inclusive uma maior frequência e severidade dos impactos das mudanças do clima, sejam eles eventos extremos climáticos, riscos tecnológicos ou outros quaisquer impactos climáticos induzidos pela atividade humana.

Já os dois estados de exceção do “sistema constitucional de crises” - **o estado de defesa e o estado de sítio**³⁵ - também são marcadamente distintos do estado de emergência climática. O primeiro tem prazo determinado (30 dias, renovável por uma vez) e aplica-se a localidade restrita e determinada, enquanto o segundo não tem prazo de duração pré-definido (o decreto que o institui deve trazer tal especificação) e tem cobertura nacional. Ademais, ambos suspendem direitos e garantias fundamentais e impõem medidas coercitivas. Sua decretação depende de rito próprio, sendo o mais restritivo deles - o estado de sítio - sujeito a prévia aprovação pelo Congresso, por maioria absoluta.

Em sentido diverso, o estado de emergência climática, na forma prevista no PL, **não visa suspender direitos ou garantias fundamentais, nem justificar a abertura de créditos extraordinários ou a imposição de tributos excepcionais**. Tais medidas de caráter extraordinário apenas poderiam ser adotadas por expressa previsão legal ou constitucional nesse sentido. Ressalte-se que o próprio sistema constitucional já prevê a relativização de certos direitos fundamentais quando estes estejam diante de outros bens juridicamente protegidos pelo ordenamento jurídico, como é o caso do direito de propriedade, que deve ser exercido de modo a atender a sua função social.³⁶ Os princípios constitucionais implícitos e explícitos e as técnicas de interpretação dos direitos fundamentais podem - e devem - ser invocados para dar respostas jurídicas eficazes à crise climática.

Além disso, seja em qual for o caso - estado de emergência pública, de calamidade pública, ambiental, de defesa ou de sítio - normalmente os atores são colocados em uma situação de exceção na qual ficam desobrigados, ou mesmo impedidos, de tomar decisões de caráter estrutural ou de longo prazo. Nesse contexto, as normas jurídicas sobre estado de emergência e de excepcionalidade revestem as autoridades de poderes excepcionais, mas que devem ser exercidos com o fim primordial de controlar aquela crise específica, de modo que, caso extrapolem tais poderes, as autoridades devem responder por seus excessos.³⁷

O estado de emergência climática, por seu turno, é declarado justamente para **impulsionar a adoção de medidas estruturantes para a transição para uma economia circular, resiliente e de baixo carbono**. Dessa forma, **o estado de**

35 Arts. 136 e 137 da Constituição Federal, respectivamente.

36 Constituição Federal, Art. 5º, XXII e Art. 170, III.

37 Sobre o controle político e jurídico *ex post* dos atos praticados durante o estado de defesa e de sítio, ver: MORAES, 2005, *op. cit.*

emergência climática visa deflagrar um processo ordenado, racionalizado e previsível para a tomada tempestiva e acelerada de decisões e ações climáticas. Ele requer que sejam urgentemente adotadas as estruturas, os procedimentos, os instrumentos e as metas de longo prazo necessárias em resposta à crise climática.

Como fenômeno multicausal e complexo, o enfrentamento às mudanças climáticas não pode seguir o receituário de emergências rotineiras ou menos complexas. Para um fenômeno da dimensão e transversalidade das mudanças climáticas, que não guarda precedentes na memória coletiva, são necessárias medidas de longo prazo e coordenadas.³⁸ Nesse sentido, **o estabelecimento de medidas estruturais a partir de uma declaração de estado de emergência climática é especialmente adequado para as jurisdições em que se vê que as medidas paliativas ou de curto prazo não são suficientes para conter a crise climática.** É o caso do Brasil, cujos prognósticos referentes à trajetória das emissões de GEE revelam um distanciamento entre as metas assumidas e as políticas efetivamente postas em prática para mitigar as emissões e prover medidas de adaptação.³⁹

Por fim, cabe diferenciar o instituto do estado de emergência climática de categorias jurídicas que realizam a classificação de risco climático. No Brasil, já existem instrumentos específicos de classificação dos riscos de produção, como os decretos de Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarcs)⁴⁰ editados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e embasados por estudos técnicos realizados pela EMBRAPA.⁴¹

O PL **não se propõe a classificar riscos climáticos específicos de um setor** ou de atividades produtivas mas tão somente reconhece a necessidade de ação emergencial em função da ocorrência de eventos climáticos adversos já ocasionar prejuízos significativos (Art. 2º).

Dessa forma, a inclusão de definições básicas, como a de “estado de emergência climática”, pode situar melhor o PL no contexto dos desafios de curto e longo prazo para o combate às mudanças climáticas e afastar quaisquer interpretações que não estejam em consonância com os fins da própria proposta de lei.

38 Davidson, K., Briggs, J., Nolan, E., Bush, J., Håkansson, I., & Moloney, S. (2020). The making of a climate emergency response: Examining the attributes of climate emergency plans. *Urban Climate*, 33.

39 Observatório do Clima. Explainer: Is Brazil on the way to meet its climate targets? OC, 27 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/explainer-brazil-way-meet-climate-targets/>.

40 O zoneamento agroclimático se aplica a todo território nacional e tem o objetivo de reduzir os riscos relacionados às intempéries climáticas, permitindo ao produtor identificar a melhor época para plantar, levando em conta a região do país, a cultura e os diferentes tipos de solos.

41 Artigo 1º do [Decreto 6977/2009](#)

B. TERMOS RELEVANTES A SEREM DEFINIDOS NO PL

Como elemento da boa técnica legislativa, inclusive a técnica utilizada nos tratados internacionais sobre mudança do clima⁴², e conforme a própria estrutura da PNMC⁴³ e seus decretos regulamentadores⁴⁴, é pertinente trazer definições e conceitos para assegurar uma precisa compreensão da lei. Os termos “estado de emergência climática”, “neutralização de emissões” e “transição sustentável” ganham especial relevo no contexto da norma em questão, e por isso seus conceitos precisam estar claros.

A título propositivo, são sugeridas as seguintes definições

- **Estado de emergência climática:** situação que requer a imediata ação do Poder Público para assegurar que o Estado brasileiro (i) contribui, de forma contínua e progressiva, no máximo de suas capacidades e disponibilidades, para o objetivo comum de limitar o aquecimento global a bem abaixo de 2°C, com esforços para não ultrapassar 1.5 °C, (ii) cria as oportunidades para aumento de ambição da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira, inclusive por meio dos mecanismos de fomento à participação efetiva do setor privado; e (iii) investe na formação de capacidade adaptativa compatível com os impactos projetados da mudança do clima em todo território nacional, por meio da integração dos riscos climáticos aos gastos públicos e de apoio a ações de adaptação.
- **Resposta à Emergência Climática:** conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público para enfrentamento da emergência climática, inclusive as ações de indução ao setor privado, consistente na (i) criação de órgãos e sistema de governança na Administração Pública para integração entre a política climática e demais políticas setoriais, (ii) definição de procedimentos para estabelecimento do Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática, com prazos e metas quinquenais, e (iii) estabelecimento de instrumentos de política pública, tais como mecanismos de financiamento, precificação, tributação e regulação; para assegurar meios para atingir a neutralidade das emissões de gases de efeito estufa até 2050.
- **Neutralização de emissões:** o estado de equilíbrio em que as emissões são reduzidas ao máximo através de ações de mitigação, e as emissões residuais são compensadas integralmente por sumidouros, naturais ou artificiais.
- **Transição sustentável:** o conjunto de políticas públicas e ações governamentais indutoras de uma economia progressivamente menos desigual e geradora de menos emissões de GEE, e adaptada aos cenários climáticos futuros, a partir de reformas

42 Artigo 1 da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima.

43 Art. 2º da PNMC (Lei N. 12.187/2009).

44 Art. 4º do Decreto 9.578/2018.

estruturais e medidas incrementais de atualização dos modos de geração e distribuição de energia, de produção de bens de consumo, de preservação da diversidade socioambiental e socioeconômica e do uso sustentável dos recursos naturais.

Note-se ainda em relação ao conceito de estado de emergência climática que a definição sugerida vai além de meramente cumprir o atual compromisso assumido pelo Brasil na sua primeira NDC, submetida por ocasião da assinatura do Acordo de Paris. Com efeito, para refletir o propósito do estado de emergência climática, não cabe meramente reproduzir as metas já existentes (*business as usual*). É necessário acelerar todas as etapas, atuais e futuras, para convergir as políticas domésticas com o principal objetivo comum, que é o de limitar o aquecimento global nos níveis determinados pela ciência e pelo Acordo de Paris.

Nas definições propostas acima, alguns termos utilizados encontram-se já definidos nas normas climáticas existentes, como é o caso de “sumidouros” (Art. 2º, IX da PNMC) e mitigação/adaptação (Art. 2º, VI e I, respectivamente, da PNMC).

II. Abrangência espacial e temporal

PONTOS-CHAVE

- É preferível que a lei do estado de emergência climática tenha uma vigência por um prazo inicial pré-determinado. Propõe-se que seja o ano de 2030. Além de ser uma década crítica para a ação climática, esse ano é o marco final para muitas das primeiras NDCs submetidas pelos países.
- Futuras renovações do estado de emergência deverão seguir critérios rigorosamente científicos, bem como uma robusta avaliação sobre o avanço satisfatório das políticas públicas climáticas.
- Caberia a um órgão designado para tal fim, já existente ou que venha a ser formado, recomendar ao Congresso Nacional a continuidade ou cessação do estado de emergência climática.

O PL confere abrangência nacional ao estado de emergência climática. Seu Art. 2º diz que “fica reconhecido **em todo o território brasileiro** o estado de emergência climática” (grifos nossos). Entende-se como adequado tal dispositivo.

Quanto à dimensão temporal, o parágrafo único do mesmo Art. 2º optou por um prazo indeterminado: “O estado de emergência climática se iniciará a partir da data de publicação desta lei e vigorará enquanto ações de mitigação e de adaptação se revelarem urgentes e necessárias”. Entende-se necessário ajustar esse ponto.

Especialmente no contexto da pausa temporária das emissões causada pela pandemia da COVID-19, a ciência tem alertado que mesmo cortes rápidos e profundos nas emissões não irão livrar o planeta e seus habitantes de sofrer uma série de impactos, dado o acumulado histórico das emissões e o

tempo de permanência dos diferentes GEE na atmosfera, que pode chegar a décadas ou séculos.⁴⁵ Ademais, fenômenos como *tipping points*⁴⁶ e *feedback loops* podem potencializar danos que hoje são mensurados com base modelos já bastante sofisticados, mas que estão em contínua evolução.

Mais recentemente, cientistas descartaram os cenários mais benignos - e também os piores - dentre todas as projeções dos modelos climáticos.⁴⁷ Mas a ciência foi clara em alertar que esse achado não é motivo para celebração: significa que, mesmo no cenário mais favorável, a humanidade ainda irá experimentar eventos extremos que podem ser catastróficos e trazer prejuízos enormes à economia global.

Há várias razões plausíveis para declarar o estado de emergência com um prazo determinado, o qual se defende que seja o ano de 2030, tal qual a declaração de emergência feita pelo governo da Argentina.⁴⁸ Primeiro, é amplamente reconhecido que esta década que se inicia será crítica para o atingimento das metas estabelecidas no Acordo de Paris de limitação do aquecimento global a, no máximo 2 °C e, idealmente, 1.5 °C em relação a níveis pré-industriais.⁴⁹ As emissões devem cair pela metade nos próximos dez anos para que se atinja a meta de 1.5 °C. Ademais, a maior parte da primeira NDC dos países tem como termo final justamente o ano de 2030.

Segundo, um prazo indeterminado pode gerar o efeito contrário ao pretendido, porque há uma tendência observável do ser humano de “normalizar” situações excepcionais, como fica claro pela reação da sociedade brasileira ao estado de emergência de saúde global causado pela covid-19. O Brasil permanece há meses em um patamar de mais de mil mortes diárias, algo apenas visto nos EUA. O senso coletivo de urgência se esvai, portanto, à medida em que o tempo passa, algo exacerbado em cenários em que não existe um horizonte claro de término da situação excepcional, como é o caso da pandemia da covid-19 e da crise climática.

Terceiro, a adoção de prazos concretos é relevante para orientar o sequenciamento das ações requeridas nos diferentes estágios do caminho, até a completa neutralização das emissões. É possível, por exemplo, categorizar e priorizar ações mesmo dentro de um estado de emergência, classificando-as dentro do espectro que vai desde as de curtíssimo até as de longo prazo, e das emergenciais *stricto sensu* às de transformação estrutural.

A lei proposta pode **combinar um prazo inicial pré-definido para a vigência do estado de emergência climática com um regramento jurídico que discipline o processo para reconhecimento do término da situação de emergência ou da necessidade de sua renovação, sem prejuízo de metas de neutralidade de carbono até 2050.**

45 A esse respeito, ver: Sumário para Formuladores de Políticas do Relatório Especial sobre o Aquecimento Global de 1,5 °C do IPCC traduzido para o Português pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br>>.

46 Sobre o ‘tipping point’ da Amazônia, ver: Nobre, C.; Lovejoy, T. Amazon Tipping Point. Science Advances, 21 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>>.

47 Roston, E. Top Scientists Just Ruled Out Best-Case Global Warming Scenarios. Bloomberg Green, 22 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-22/top-scientists-just-ruled-out-best-case-global-warming-scenarios>>.

48 Sobre a lei argentina, ver: <<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2708-D-2019>>.

49 Fearar aquecimento em 1,5°C requer corte de 45% nas emissões em 12 anos. Observatório do Clima, 09 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/frear-aquecimento-em-15c-requer-corte-de-45-nas-emissoes-em-12-anos/>>

Em resumo, ao tempo em que se reconhece que um dos objetivos centrais do movimento global pela declaração do estado de emergência climática é o de introduzir na sociedade e no sistema político um “estado permanente” de urgência, vigilância e mobilização, é preciso sopesar tal objetivo político com a **necessária tradução do estado de emergência climática em ações legítimas**. Isto requer, de modo pragmático, clareza sobre seus atributos essenciais, dentre os quais está **um horizonte de tempo pré-determinado e a indução de tomada de decisão com base na melhor ciência disponível, a fim de melhor orientar os atores na efetivação dos objetivos e das ações de combate à crise climática**.

III. Ações e estrutura de implementação do Estado de Emergência Climática

PONTOS-CHAVE
<ul style="list-style-type: none"> ■ O enfrentamento à crise climática requer a aceleração de uma agenda de políticas públicas, principalmente na década entre 2020 e 2030. É preciso que atos simbólicos como a declaração de emergência climática sejam orientados à ação e integrados à PNMC. ■ A resposta à emergência climática deve mirar na atualização e na superação das falhas de governança da PNMC. ■ A declaração de emergência climática deve incorporar o processo de reestruturação verde da economia brasileira pós-COVID-19 de forma plenamente vinculada ao processo de enfrentamento da crise climática. ■ O PL torna ainda mais evidente a importância de um “Pacto Verde”, entendido como uma estratégia nacional de desenvolvimento resiliente e de baixo carbono. ■ O Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática deve ser elaborado por uma Comissão de Emergência Climática, composta por atores estatais e não-estatais, com prazos e composição estipulados por lei.

As declarações de emergência climática representam, no mais das vezes, atos simbólicos e buscam transmitir uma mensagem política de máxima gravidade da crescente concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. Elas, no entanto, não costumam adentrar nos pormenores das ações necessárias para concretizar o objetivo central de rápida descarbonização da economia. Até o momento, **há poucos exemplos práticos de elaboração de um plano de ação subsequente à declaração do estado de emergência climática**. Segundo um estudo sobre as decretações do estado de emergência editadas até novembro de 2019, em apenas pouco mais de 1% dos casos havia uma resposta à emergência na forma de um plano de ação.⁵⁰

Tal prática de se reservar a um segundo momento a especificação sobre o desenho e implementação das respostas à emergência climática deve-se a diversos fatores. Um primeiro aspecto é que muitas das declarações de estado de emergência climática foram originadas por governos locais que, embora tenham suas próprias responsabilidades, dependem fortemente da iniciativa das instâncias nacionais

50 Davidson, K., Briggs, J., Nolan, E., Bush, J., Håkansson, I., & Moloney, S. The making of a climate emergency response: Examining the attributes of climate emergency plans. *Urban Climate*, 33, 2020, p. 5.

ou federais. Assim, a declaração do estado de emergência climática no nível local teria como um de seus principais propósitos expor a necessidade de uma coordenação multinível e multi-atores no enfrentamento da crise climática. Um segundo aspecto é que muitos dos governos que adotaram essa declaração já possuíam instrumentos de política climática em estágio de implementação, ensejando portanto esforços de realinhamento e coordenação entre o compromisso político e a implementação prática desse gesto simbólico, como é o caso do Brasil.⁵¹

A. Plano Nacional de Emergência Climática: seu papel e relação com a PNMC

No PL proposto, o gesto simbólico é acompanhado da proposta de elaboração de um Plano de Resposta à Emergência Climática, pelo Poder Executivo Federal, com a participação da sociedade civil.

O Brasil dispõe de uma diversidade de outros planos climáticos em vigor ou estabelecidos em lei, tais como o Plano Nacional de Mudança do Clima e os planos setoriais previstos na PNMC, inclusive os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas (Art. 6º da PNMC).

Embora o PL em seu texto atual não se articule expressamente com a PNMC, textualmente, os princípios, objetivos e diretrizes do PL são compatíveis entre si.

Nesse contexto, vislumbra-se a possibilidade de vinculação expressa do PL à PNMC ao se considerar o estado de emergência climática como um **instrumento adicional** àqueles previstos nos artigos 6 e 7 da PNMC, e que tem a capacidade de articular e implementar os demais instrumentos previstos na norma. Dessa forma, nota-se que o **Plano de Emergência Climática poderá preencher lacunas e avançar na implementação de instrumentos pouco explorados da PNMC.**⁵²

Com efeito, a PNMC não avançou significativamente em seu objetivo de integração, ou seja, de considerar os cenários de mudanças climáticas projetados na elaboração e implementação de políticas públicas (Art. 11). Essa necessidade de integração decorre da implementação conjunta dos princípios da precaução, do desenvolvimento sustentável e do interesse público (Art. 3º), de modo a aumentar a capacidade adaptativa dos setores econômicos e da sociedade aos impactos desses quadros.⁵³ O Plano de Emergência do PL poderia ajudar a preencher essa lacuna.

Além disso, vê-se que não houve sucesso em implementar muitas das ações previstas na PNMC, de modo que o Plano de Emergência também tem um potencial

51 Como signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o país comprometeu-se a formular, implementar, publicar e atualizar regularmente políticas, planos e programas nacionais e regionais que incluam medidas para mitigar as mudanças do clima e para permitir a adaptação a essas mudanças. A partir da instituição da PNMC pelo Congresso Nacional em 2009, o tema começou a ganhar contornos de uma política de Estado, com a consolidação de diversos instrumentos financeiros e institucionais.

52 Uma questão pontual é se o Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática do PL substituiria o Plano Nacional de Mudança do Clima da PNMC, que se tornou obsoleto. Ver: Unterstell, N. 2017. Como se governa a Política Nacional de Mudança do Clima no Brasil hoje? Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança.

53 Ref. ACÓRDÃO Nº 2462/2009 – TCU – Plenário.

papel de acelerar essas ações ou superar as inações. Veja-se que, para o ano de 2020, o Brasil havia assumido o compromisso de redução de 80% das taxas de desmatamento em relação ao ano de 2005, como meta exigível no Decreto nº 7.390/2011 (sucedido pelo Decreto nº 9.578/2018), que regulamenta a PNMC. Além disso, até no máximo o ano de 2030, o país está comprometido, por meio de sua NDC junto ao Acordo de Paris, com o fim do desmatamento ilegal. A meta para 2020, como já mencionado nesta nota técnica, está evidentemente frustrada.

Há que se falar inclusive sobre as intermitências na implementação de instrumentos financeiros e de mercado previstos na PNMC, como o mercado de carbono expressamente criado em seu artigo 9º - o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), que nunca chegou a ser regulamentado; e as medidas de incentivo fiscal e creditício, inclusive vinculadas aos mecanismos financeiros da Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima. **O Plano de Emergência do PL pode dar tração à implementação desses instrumentos ou atualizar tal lista de instrumentos econômicos e financeiros climáticos no contexto do estado de emergência climática.** De novo, o PL pode funcionar como um mecanismo de preenchimento de vazios de implementação da PNMC.

Importante ressaltar que, como **os arranjos da PNMC não foram construídos e nem têm sido governados sob o signo da urgência, que é a principal característica do PL**, a declaração de emergência climática traz uma oportunidade de reorientação desses arranjos, para que sirvam a uma trajetória mais acelerada de implantação.

Em outro sentido, o PL propõe uma atualização importante quanto às responsabilidades do Estado brasileiro: este deverá realizar a transição para uma economia socioambientalmente sustentável e neutra em emissões de GEE até 2050 (Art. 3º). Essa proposta se coaduna com o processo e o compromisso inicial de implementação da NDC construídos por mais de seiscentos atores privados e públicos, reunidos pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) entre 2016 e 2018.⁵⁴ É também uma concepção condizente com os princípios do Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil em 2016. Logo, caberia a menção expressa à PNMC nesse ponto (Art. 3º), de modo a complementar e atualizar a orientação geral da política.

B. Governança institucional

Para que se consolide um arcabouço eficaz de ação e cumprimento de metas, deve-se buscar uma composição multi-poderes e interfederativa, em que sejam articulados os devidos instrumentos de avaliação dos resultados atingidos, para a correção de rumos, contínua aprendizagem institucional e responsabilização por eventuais desvios. À luz do aprendizado acumulado ao longo de uma década de

54 A esse respeito, ver documento do FBMC entregue ao Presidente da República em 2018. Disponível em: <https://www.centrobrasilnoclima.org/acoes/Proposta-Inicial-de-Implementa%C3%A7%C3%A3o-da-NDC>.

implementação da política nacional, é fundamental que a governança não se limite ao Poder Executivo e tampouco à esfera federal.

O PL lista uma série de obrigações dirigidas ao Poder Executivo federal e aos demais poderes e órgãos do Estado brasileiro, porém não chega a atribuir responsabilidades específicas aos diversos atores públicos, tampouco incentiva ações pelos privados. Nos termos do PL, as políticas, programas e planos de desenvolvimento, inclusive as proposições orçamentárias, deverão incorporar ações de resposta à emergência climática, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa provisão é um tanto genérica, contudo.

É sabido que a governança das atuais metas climáticas brasileiras encontra-se bastante dependente da vontade política do Poder Executivo federal. Alguns planos setoriais e instrumentos específicos, como o Plano e o Programa de Agricultura de Baixo Carbono, no MAPA, e a Comunicação Nacional e o monitoramento de emissões, realizados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), possuem um bom histórico de implementação e de comunicação pública. Já os planos de prevenção e controle do desmatamento no Cerrado e na Amazônia, que constituem o maior esforço de redução de emissões, foram gradualmente enfraquecidos. Não obstante a edição do Decreto 10.145/19, que fundou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, até o presente momento esse colegiado não se reuniu nem promoveu quaisquer atividades.

Como já mencionado na seção II, é imprescindível um arcabouço capaz de induzir mudanças críticas ainda nesta década (logo, imbuído por senso de urgência) e orientado pela melhor ciência disponível (portanto, devidamente munido de capacidade técnica e científica). Dessa forma, **é importante designar atores responsáveis e estabelecer um fluxo de tomada de decisões que seja capaz de imprimir agilidade, eficiência e ao mesmo tempo qualidade das ações.**

A Argentina, por exemplo, criou um arranjo multi-atores para lidar com o estado de emergência climática: uma Comissão com membros do Legislativo, do Executivo e da sociedade civil (aí incluídos jovens e povos indígenas).

Há um oportunidade no PL de se criar um arranjo institucional semelhante, na forma de uma Comissão de Emergência Climática, similar ao modelo da Argentina, que poderia ser designado para exercer, dentre outras funções, a de acompanhar e de tecer considerações à elaboração e revisão periódica do Plano de Emergência.

Adicionalmente, **sugere-se a criação de um Painel Científico de Emergência Climática**, encarregado de prestar informações e recomendações ao Congresso Nacional sobre a continuidade ou cessação do estado de emergência climática.

C. O estado de emergência climática e a reestruturação da economia pós-COVID-19

Pela leitura do PL, o Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática deve atender a pelo menos os seguintes critérios de ordem substantiva: (i) estabelecer metas

progressivas para atingir os objetivos de transição sustentável e neutralização das emissões até 2050 e (ii) não retroceder nas metas de mitigação e adaptação.⁵⁵

Entende-se que esses critérios são pertinentes, uma vez que **a revisão consecutiva e quinzenal das metas brasileiras de forma progressiva é uma clara obrigação legal vinculante do Estado brasileiro nos termos do Acordo de Paris.**⁵⁶

Nesse contexto, cabe observar que a ratificação do Brasil ao Acordo de Paris faz incorporar de forma contundente o princípio do não-retrocesso da ação climática, uma vez que o país se submete a duas obrigações: i) ter em lugar uma política climática; e ii) que esta política seja progressiva.

Por essa razão também, entende-se que o PL deveria induzir expressamente **um caminho e uma estratégia de desenvolvimento econômico e social de baixo carbono, nos moldes dos chamados “Pacto Verdes”, como o da União Europeia**⁵⁷.

Para tanto, o Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática poderia contemplar, para o período de 2020 a 2030, conteúdo mínimo aglutinando os diversos temas indispensáveis (fomento a energias renováveis, “esverdeamento” do sistema tributário, direcionamento dos recursos financeiros públicos e privados a projetos verdes, incentivo à preservação da floresta nativa, adaptação etc.) à recuperação e reconstrução da economia devastada pelo COVID-19⁵⁸, bem como para a “transição sustentável” (Art. 1º).

No contexto de crise econômica associada às medidas sanitárias imprescindíveis à contenção da pandemia do COVID-19, a necessidade de que o Estado promova uma recuperação e reestruturação da economia sob bases verdes e socialmente inclusivas adquire amplo reconhecimento.⁵⁹ O PL vem, portanto, em momento mais que oportuno para reforçar o que foi vocalizado por ex-ministros da Fazenda e ex-presidentes do Banco Central do Brasil (BCB) em carta publicada em junho deste ano: **escolhas políticas e orçamentárias que alavanquem as vantagens comparativas do Brasil na economia de baixo carbono poderão fazer do país um**

55 A esse respeito, ver: Senado Federal. O princípio da proibição do retrocesso ambiental. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>.

56 Os Artigos 4.2 e 4.3 do Acordo de Paris estabelecem a obrigação vinculante a cada país de “preparar, comunicar e manter sucessivas Contribuições Nacionalmente Determinadas”, as quais devem representar uma progressão em relação à anteriormente comunicada e o maior nível de ambição possível. Note-se que não há obrigação de “fim”, ou seja, de efetivamente se atingir a finalidade de redução de emissões de GEE prevista na NDC. A obrigação é de “meio”, ou “procedimental”, ou seja, é de se tomar certas condutas ou procedimentos, que por sua vez podem ou não levar aos resultados esperados - i.e., comunicar uma NDC e “envidar os melhores esforços” para alcançar seus resultados.

57 A esse respeito, ver: Pacto Ecológico Europeu | Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt>.

58 A esse respeito, ver: Plano de recuperação da Europa | Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_pt>.

59 A esse respeito, ver: Hepburn, C et al. Building back better: Green COVID-19 recovery packages will boost economic growth and stop climate change. Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, University of Oxford, Working Paper Nº. 20-02, 2020. Disponível em: <<https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>>; Pinheiro et al. Uma Nova Economia para uma Nova Era: Elementos para a Construção de uma Economia Mais Eficiente e Resiliente para o Brasil, WRI Brasil, 2020. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/nova-economia-brasil-eficiente-resiliente-retomada-verde>>.

Líder da transição para uma economia mundial carbono-neutra.⁶⁰

Se o PL articular objetivos e instrumentos concretos, poderá promover a necessária integração entre as ações de resposta à crise climática e as medidas de recuperação da economia pós-crise da COVID-19, com amplos ganhos para toda a sociedade brasileira.

A tabela abaixo apresenta, esquematicamente, comentários e sugestões adicionais às principais obrigações substantivas contidas no texto do PL 3961/2020.

Tabela I - Comentários e sugestões às obrigações do Estado brasileiro e do Executivo Federal no PL 3.961/2020

ESTADO BRASILEIRO	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES	PODER EXECUTIVO FEDERAL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Empenhar todos os esforços cabíveis e disponíveis para o combate à emergência climática, realizando uma transição para uma economia socioambientalmente sustentável e neutra em emissões de gases de efeito estufa até o ano de 2050 (art. 3º)	<p>Sugestão: Alinhar a linguagem com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ “máximo dos recursos disponíveis” para “assegurar progressivamente” o pleno exercício de direitos (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Art. 2(1)) ■ “os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo” (Acordo de Paris - Art. 3º) <p>Comentário: O primeiro Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática deve prever as medidas de reativação da economia em bases sustentáveis.</p>	Elaborar e publicar um Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática, em até um ano após a publicação da lei, delineando metas quinquenais progressivas até 2050 para a neutralização das emissões de gases de efeito estufa referidas no art. 3º, além das ações a serem adotadas para o atingimento das metas correspondentes (art. 4º)	<p>Sugestão: A elaboração do plano deveria ser atribuída a uma Comissão de Emergência Climática, com assentos para parlamentares, órgãos do Executivo (das três esferas), representantes da sociedade civil e da comunidade científica, em paridade. Alternativamente, a comissão deveria ser ouvida durante todo o processo (Ver seção sobre “Governança institucional”)</p> <p>Comentário: O § 1º deste mesmo artigo traz uma salvaguarda importante, que é a vedação de redução no nível das metas, em consonância com o Art. 4º do Acordo de Paris. As ações delineadas em cada plano quinquenal devem ser suficientes para o atingimento de cada meta intermediária.</p>
Incorporar ações de resposta à emergência climática às políticas, programas e planos de desenvolvimento, inclusive as proposições orçamentárias, e considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual, distrital e municipal (art. 3º, § 1º)	<p>Comentário: Este dispositivo é bem-vindo e assemelha-se ao Art. 11 da PNMC (“Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima”). Além disso, reconhece o crescente protagonismo dos entes subnacionais na ação climática ao tempo em que mantém a primazia do governo federal na articulação de políticas públicas climáticas.</p>		

60 Segundo o World Resources Institute, a transição, no contexto da busca por uma economia menos dependente do combustível fóssil, significa “partir para um novo modelo econômico mais sustentável, evitando gerar impactos negativos sociais, ambientais ou econômicos no processo”, também conhecido por “transição justa” (op. cit.).

ESTADO BRASILEIRO	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES	PODER EXECUTIVO FEDERAL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
As ações de resposta à emergência climática deverão estar ancoradas nos princípios de equidade, da autodeterminação e da proteção dos direitos fundamentais, em especial das populações mais vulneráveis aos impactos das mudanças do clima (art. 3º, § 2º)	Sugestão: Acrescentar o princípio da precaução - Art. 3(3) da CQNUMC		
Não realizar o contingenciamento de quaisquer fundos ou recursos destinados à proteção ambiental, ao combate ao desmatamento e à mitigação e adaptação à mudança climática (art. 3º § 3º)	Sugestão: Embora louvável, o artigo pode entrar em rota de colisão com as disposições constitucionais em matéria orçamentária ou ser aplicado para despesas apenas marginalmente relevantes para o combate às mudanças climáticas. É preferível fortalecer a obrigação de que o Estado utilize o máximo dos recursos, inclusive lançando mão de medidas fiscais, tributárias e creditícias apropriadas, um aspecto negligenciado da PNMC (Art. 6º)		

Fonte: Elaborado pelos autores.

IV. Aspectos procedimentais

O projeto de lei traz alguns elementos que devem ser observados na elaboração e revisão periódica do Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática.

A tabela abaixo contém comentários e sugestões para fortalecer o caráter democrático, participativo e inclusivo do processo de elaboração e revisão do plano, visando sua maior legitimidade e efetividade.

Tabela II - Comentários e sugestões aos aspectos procedimentais da declaração e das respostas ao estado de emergência climática

PODER EXECUTIVO FEDERAL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Garantir a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática (art 4º, § 1º)	<p>Sugestão: Explicitar que a participação da sociedade civil se dará por disponibilização do rascunho na rede mundial de computadores e consultas presenciais, que assegurem ampla representatividade social e geográfica. Os encarregados da elaboração do Plano deverão considerar explicitamente as sugestões recebidas pelas partes interessadas, justificando a adoção ou rejeição das contribuições dadas durante o processo.</p> <p>Comentário: Como medida administrativa que afeta os povos indígenas e tradicionais, a elaboração e revisão do plano deve ser precedida de consulta livre, prévia e informada (Convenção 169 da OIT).</p>

PODER EXECUTIVO FEDERAL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Publicar e divulgar, inclusive na rede mundial de computadores, relatório anual de acompanhamento do cumprimento do referido plano, indicando o estágio de cada uma das metas estabelecidas e das ações correspondentes (art. 4º, § 2º)	Sugestão: Realização de coletivas de imprensa, anuais nos moldes da divulgação do PRODES ou das decisões do Comitê de Política Monetária, em que sejam tornados públicos os dados de emissões de gases de efeito estufa observados no Brasil no ano, por setores e biomas, bem como os principais gastos públicos associados a desastres climáticos.
Detalhar, por decreto, as ações para alcançar os objetivos da lei, tendo por base o Sistema de Registro Nacional de Emissões (art. 4, § 3º)	Sugestão: Considerar também sistemas de monitoramento independente, como o SEEG, e sistemas de dados ambientais, como o MapBiomas.

5

CONCLUSÃO

Uma declaração de estado de emergência climática é um instrumento político-jurídico adequado e necessário para o enfrentamento da crise climática. Ela reflete ainda o estado da arte do conhecimento científico sobre a mudança do clima, que é claro quanto à necessidade de uma **redução substancial e acelerada das emissões de GEE capaz de manter o aumento da temperatura da superfície terrestre abaixo de 1.5 °C.**⁶¹ É, também, um reconhecimento de que o acréscimo em pouco mais de 1.1 °C à temperatura global já expõe a humanidade e, mais especificamente, as pessoas sob o estado de emergência, a uma série de danos dos mais variados tipos, inclusive à sua integridade física e psíquica, ao meio ambiente em que vivem e à sua segurança econômica.

Há um grande debate sobre o real efeito de uma declaração de estado de emergência climática: se a mesma, justamente por ser simbólica, contribuiria em alguma medida para a inação climática; ou mesmo se poderia implicar em prejuízos econômicos, no caso de setores que já dependem de mecanismos de transferência de risco climático, como a agricultura.

Como exposto nesta Nota Técnica, **não há elementos indicativos de riscos ou prejuízos reais quando da adoção de uma medida como esta**, especialmente se ela vier acompanhada de maior integração com os atuais instrumentos jurídicos da política climática brasileira (como a PNMC e a NDC do Acordo de Paris) e de clareza sobre conceitos, prazos, processos, obrigações e instrumentos e arranjos institucionais. Tais atributos-chave garantem segurança jurídica e exigibilidade das medidas em face do Poder Público, **além de trazer maior previsibilidade para a atuação do setor privado.**

Se o PL lograr a mobilização da agenda econômica pós-pandemia com uma política climática orientada à neutralização das emissões de GEE em 2050, em linha com as tendências mundiais acerca de recuperação verde e da transição econômica de baixo carbono, alcançará grande feito, capaz de consagrar o Brasil como verdadeiro *benchmarking* de gestão de crise climática na comunidade internacional.

61 PNUMA. Cut global emissions by 7.6 percent every year for next decade to meet 1.5°C Paris target - UN report. PNUMA, 26 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/cut-global-emissions-76-percent-every-year-next-decade-meet-15degc>>.

Anexo 1 - Sumário dos comentários e recomendações

ATRIBUTO DO PL	O QUE DIZ O PL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Definições e enunciados básicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Não define conceitos básicos para a compreensão do alcance da norma, como “estado de emergência climática” e “neutralização de emissões” 2. Usa expressões atípicas como “transição sustentável” 	<p>A boa técnica de redação de instrumentos normativos recomenda dedicar uma seção para definições de termos relevantes. No caso concreto, definições como a de “estado de emergência climática” são importantes para dar segurança jurídica e afastar interpretações equivocadas, inclusive para esclarecer o escopo deste instituto jurídico atípico em relação a uma declaração de estado de emergência pública. São propostas definições para os principais termos usados no PL (ver Seção 4.1)</p>
Abrangência espacial e temporal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abrangência geográfica: todo o território nacional 2. Abrangência temporal: “enquanto ações de mitigação e adaptação se revelarem necessárias” 	<p>Recomenda-se prever uma duração inicial pré-determinada de 10 anos, isto é, até 2030, para coincidir com a maioria das NDCs e com a recomendação científica de esforço máximo de redução de emissões nesta década. Isso é importante para evitar que o senso de urgência seja esvaziado e para auxiliar na priorização de ações.</p> <p>Recomenda-se disciplinar o processo de decisão sobre a continuidade ou cessação do estado de emergência climática: deve ser constituída uma Comissão de Emergência Climática e/ou Painel Científico de Emergência Climática (ou designação de órgãos existentes) para tecer recomendações ao Congresso Nacional sobre a vigência do estado de emergência climática e avaliar os planos quinquenais. Tal organismo deve servir ao propósito de avaliar tecnicamente o nível de ações globais e nacionais, podendo recomendar o término ou a continuidade do estado de emergência, enquanto os esforços se mostrarem necessários.</p>

ATRIBUTO DO PL	O QUE DIZ O PL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Obrigações substantivas	<p>1. Obrigações para o Estado brasileiro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Empenhar todos os esforços cabíveis e disponíveis para o combate à emergência climática, realizando uma transição para uma economia socioambientalmente sustentável e neutra em emissões de gases de efeito estufa até o ano de 2050 (art. 3º); ■ Incorporar ações de resposta à emergência climática às políticas, programas e planos de desenvolvimento, inclusive as proposições orçamentárias, e considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual, distrital e municipal (art. 3º, § 1º) ■ As ações de resposta à emergência climática deverão estar ancoradas nos princípios de equidade, da autodeterminação e da proteção dos direitos fundamentais, em especial das populações mais vulneráveis aos impactos das mudanças do clima (art. 3º, § 2º) ■ Não realizar o contingenciamento de quaisquer fundos ou recursos destinados à proteção ambiental, ao combate ao desmatamento e à mitigação e adaptação à mudança climática (art. 3º § 3º) <p>2. Obrigações para o Executivo federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborar e publicar um Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática, delineando metas quinquenais progressivas até 2050 para a neutralização das emissões de gases de efeito estufa 	<p>1. Obrigações para o Estado brasileiro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Recomenda-se alinhar a linguagem com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil: <ul style="list-style-type: none"> » “máximo dos recursos disponíveis” para “assegurar progressivamente” o pleno exercício de direitos (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Art. 2(1)) » “os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo” (Acordo de Paris - Art. 3º) ■ Quanto ao art. 3, §1o, entende-se que este dispositivo é bem-vindo e assemelha-se ao Art. 11 da PNMC (“Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima”). Além disso, reconhece o crescente protagonismo dos entes subnacionais na ação climática ao tempo em que mantém a primazia do governo federal na articulação de políticas públicas climáticas; ■ Recomenda-se acrescentar o princípio da precaução - Art. 3(3) da CQNUMC; ■ Embora louvável, entende-se que o artigo pode entrar em rota de colisão com as disposições constitucionais em matéria orçamentária ou ser aplicado para despesas apenas marginalmente relevantes para o combate às mudanças climáticas. É preferível fortalecer a obrigação de que o Estado utilize o máximo dos recursos, inclusive lançando mão de medidas fiscais, tributárias e creditícias apropriadas, um aspecto negligenciado da PNMC (Art. 6º). Isto é, que sejam garantidos recursos fiscais e extrafiscais para a efetiva resposta do Estado brasileiro à emergência climática⁶². <p>2. Obrigações para o Executivo federal:</p> <p>Recomenda-se o alinhamento do Plano de Emergência Climática com a PNMC, de modo que aquele sirva para reordenar, coordenar e racionalizar a implementação dos instrumentos financeiros, econômicos e de planejamentos desta.</p> <p>Recomenda-se que a elaboração do plano seja atribuída a uma Comissão de Emergência Climática, com assentos para parlamentares, órgãos do Executivo (das três esferas), representantes da sociedade civil e da comunidade científica, em paridade. A diferença desta Comissão em relação à governança atual da política nacional seria seu caráter multi-poderes e federativo, isto é, um arranjo que possa servir de ponto de accountability pública federal e federativa.</p> <p>O § 1º deste mesmo artigo traz uma salvaguarda importante, que é a vedação de redução no nível das metas, em consonância com o Art. 4º do Acordo de Paris. As ações delineadas em cada plano quinquenal devem ser suficientes para o atingimento de cada meta intermediária.</p>

62 Apenas como referência, um dispositivo com essa natureza foi adotado recentemente no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

ATRIBUTO DO PL	O QUE DIZ O PL	COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
Aspectos procedimentais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática (art 4º, § 1º) 2. O plano deverá ser objeto de revisão periódica a cada cinco anos, e o processo de revisão não poderá levar a uma redução no nível das metas. (art 4º, § 1º) 3. Publicar e divulgar, inclusive na rede mundial de computadores, relatório anual de acompanhamento do cumprimento do referido plano, indicando o estágio de cada uma das metas estabelecidas e das ações correspondentes (art. 4º, § 2º) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. É importante explicitar que a participação da sociedade civil se dará por disponibilização do rascunho na rede mundial de computadores e consultas presenciais, que assegurem ampla representatividade social e geográfica. Os encarregados da elaboração do Plano deverão considerar explicitamente as sugestões recebidas pelas partes interessadas, justificando a adoção ou rejeição das contribuições dadas durante o processo. 2. Recomenda-se que este processo seja concomitante e concertado com o processo de elaboração e revisão da NDC brasileira. 3. Realização de coletivas de imprensa, anuais nos moldes da divulgação do PRODES ou das decisões do Comitê de Política Monetária, em que sejam tornados públicos os dados de emissões de gases de efeito estufa observados no Brasil no ano, por setores e biomas, bem como os principais gastos públicos associados a desastres climáticos.
Governança institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caberá ao Poder Executivo federal elaborar e publicar um Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática (..) (art. 4º, caput) 2. As políticas, programas e planos de desenvolvimento, inclusive as proposições orçamentárias, deverão incorporar ações de resposta à emergência climática e deverão considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual, distrital e municipal. (Art. 3º, § 1º). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. É desejável que o PL especifique os papéis e responsabilidades para a elaboração, revisão e avaliação contínua do Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática. Sugere-se que seja formada, e especificada na Lei, uma Comissão de Emergência Climática, composta por representantes do governo e da sociedade civil (incluindo-se aí a comunidade científica), em condições de paridade, com a função de elaborar o Plano e promover sua revisão periódica. 2. Sugere-se também a criação de um Painel Científico de Emergência Climática (ou designação de órgão existente), encarregado de fazer recomendações ao Congresso Nacional sobre a continuidade ou cessação do estado de emergência climática.

REALIZAÇÃO



APOIO

