

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

REALIZAÇÃO



APOIO



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.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente Nota Técnica apresenta uma análise jurídica bem como um conjunto de recomendações em relação ao Projeto de Lei (PL) 3.961/2020 (“PL”), de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon (PSB-RJ), que declara o estado de emergência climática em todo o território brasileiro. Além disso, o PL estabelece uma meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil até 2050 e a criação de políticas para a transição a uma economia sustentável e de baixo carbono. Prevê ainda a elaboração, pelo Executivo federal, de um Plano Nacional de Resposta à Emergência Climática (“Plano”), que deve ser revisado quinquenalmente. O Plano estipula metas progressivas até 2050 para a neutralização das emissões de gases de efeito estufa, bem como as ações correspondentes.

Esta Nota Técnica pretende demonstrar que **o instituto jurídico da declaração do estado de emergência climática é uma medida legal apta e adequada para incorporar ao ordenamento jurídico um processo ordenado para a tomada de ações concretas**, que proporcione maior **racionalidade, previsibilidade e segurança jurídica à política climática brasileira**, especialmente no contexto de implementação do Acordo de Paris e de agravamento da crise climática, conforme sinalizado pela ciência.

Esta Nota também propõe que alguns ajustes ao PL para garantir que ele atenderá adequadamente às finalidades de uma declaração de emergência climática tal qual as melhores práticas observadas pelo mundo, bem como para adequá-lo a requisitos do nosso ordenamento jurídico e à realidade brasileira.

Finalmente, nesta Nota se ressalta que, se acoplado às medidas de reestruturação verde da economia pós-pandemia do COVID-19, o estado de emergência climática tem o potencial de oferecer duplo benefício:

- Contribuir para o **processo de implementação ordenada da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e das obrigações progressivas assumidas pelo Brasil** com a ratificação do Acordo de Paris da ONU sobre mudanças climáticas, inclusive os compromissos de (i) integrar a variável da mudança do clima às diretrizes, princípios e objetivos de todas as políticas, planos e programas governamentais (Art. 11 da PNMC) e (ii) apresentar à ONU, a cada cinco anos, uma nova Contribuição Nacionalmente Determinada - NDC (Art. 4º do Acordo de Paris);
- Sinalizar uma **transição planejada** para uma economia de baixo carbono, dando aos agentes econômicos uma referência de longo prazo, ao passo que também permitindo uma **reestruturação** econômica pós-covid ajustada a uma trajetória de baixo carbono.

FUNDAMENTOS POLÍTICO, JURÍDICO E ECONÔMICO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Sob o aspecto político, o estado de emergência climática, além de ter função mobilizadora dos atores sociais e políticos, poderá conferir uma maior racionalidade decisória para que a sociedade possa **eleger prioridades para a alocação de recursos, promover articulações intersetoriais e realizar uma série de escolhas** que repercutem sobre interesses e privilégios existentes nessa mesma sociedade.

Sob o viés jurídico, o estado de emergência climática representa **um gatilho jurídico para uma maior ação política e social de resposta à crise climática, e para a incorporação de um processo racionalizado e ordenado de implementação da PNMC e seus respectivos planos e instrumentos, de forma consistente com o cumprimento das obrigações assumidas no âmbito do Acordo de Paris.**

Nesse contexto, **a caracterização jurídica do “estado de emergência climática” é fundamental para distingui-lo de outros tipos de estado de exceção, como a “situação de emergência pública”, “estado de defesa” e “estado de calamidade pública”.** O estado de emergência climática é uma categoria atípica de situação de “estado de exceção”, que não se confunde com as já existentes. Embora se assemelhe a elas por ter um caráter responsivo frente aos desastres climáticos, **possui uma dimensão eminentemente preventiva, de impedir que a inércia do Estado e dos atores sociais relevantes afete ainda mais o sistema climático. O estado de emergência climática é declarado justamente para impulsionar a adoção de medidas estruturantes para a transição a uma economia resiliente e de baixo carbono.** Desta forma, o estado de emergência climática é um processo que, ao reconhecer a necessidade da tomada tempestiva e acelerada de decisões e ações climáticas, requer que sejam urgentemente adotadas as estruturas, os procedimentos, os instrumentos e as metas de longo prazo necessárias em resposta à crise climática. Nesse processo, são respeitadas as liberdades individuais e demais garantias e direitos fundamentais e demais normas constitucionais e legais aplicáveis, tendo-se em vista que a Lei Fundamental assegura, contudo, que a propriedade atenderá a sua função social (Art. 5º, XXIII).

De forma semelhante, observa-se 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.¹

¹ Vide a Declaração de emergência ambiental em 2020, pelo Ministério do Meio Ambiente.

No caso da emergência climática, contudo, como dito acima, a superação da crise requer ações mais estruturadas de parte do governo, de modo que a declaração de emergência deve servir para instaurar um processo de implementação de política climática de forma integrada e prioritária no âmbito do governo federal, e de forma desdobrada aos níveis estaduais e municipais oportunamente.

Sob o prisma econômico, a implementação do estado de emergência climática mediante 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. A declaração poderá assim indicar o posicionamento do Brasil como *locus* privilegiado de investimentos na próxima década, ao sinalizar uma transição mais rápida, porém planejada.

COMENTÁRIOS E RECOMENDAÇÕES

AO PL 3.961/2020: DA DECLARAÇÃO À AÇÃO

1. Ações concretas de enfrentamento à emergência climática

Em geral, as declarações de emergência climática representam atos simbólicos que servem como ponto de partida para se estabelecer um “estado permanente” de vigilância e mobilização climática. É importante, contudo, que tal objetivo político tenha efeito concentrado no tempo e que seja traduzido em ações concretas. Dessa forma, entende-se que, para que uma declaração de emergência climática seja efetiva, é necessário haver clareza sobre os seguintes aspectos essenciais: (i) seus conceitos fundamentais, (ii) sua abrangência espacial e temporal; (iii) suas obrigações substantivas; (iv) suas obrigações procedimentais, e (v) sua governança institucional.

Nesse sentido, entende-se que **tanto o PL como as medidas administrativas a serem editadas em fases subsequentes do estado de emergência climática devem ser desenhadas de modo a fomentar ações concretas por parte dos atores públicos e privados, que possam resultar em uma efetiva redução das emissões de GEE.**

2. Definição de conceitos básicos e fundamentais

Elementos como a definição explícita dos contornos do estado de emergência climática, seu escopo e efeitos práticos, suas obrigações e respectivos destinatários, são essenciais para garantir que a norma será eficaz e amplamente compreendida e aceita pela sociedade. Nessa linha, propõe-se a adoção de definições tais como:

- **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 2°C, com esforços para não ultrapassar 1.5 °C, (ii) cria as oportunidades para aumento de ambição da contribuição brasileira, 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.

3. Vigência inicial com duração pré-determinada

Ademais, uma perspectiva pré-determinada de duração temporal da emergência climática é imprescindível para trazer previsibilidade e segurança jurídica, e é consistente com a boa técnica de planejamento de ações de política pública, uma vez que a dinâmica natural do desenvolvimento de uma sociedade requer constante revisão da tomada de decisões políticas à luz das circunstâncias atuais. Para isso, **propõe-se o horizonte inicial de um período que vai até o ano de 2030 como vigência do estado de emergência, e 2050 como prazo para a neutralização de emissões**, prazos consistentes com os cenários elaborados pela comunidade científica.

4. Governança institucional efetiva

Além disso, a instrumentalização da resposta à emergência climática por meio de um Plano requer a designação de órgãos e responsáveis, e a previsão de um conteúdo mínimo, a fim de garantir que o Plano terá todas as condições de ser formatado com máxima brevidade, eficiência e coerência com os princípios e premissas do estado de emergência climática. Nesse âmbito, propõe-se, entre outras coisas, **a criação de uma Comissão de Emergência Climática**, a qual poderá ser encarregada da elaboração e revisão periódica do Plano, **além de um Painel Científico para recomendar ao Congresso a continuidade ou cessação do estado de emergência climática**.

5. Preenchimento de vazios de implementação 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. 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^o e 7^o da PNMC, e que tem a capacidade de articular e implementar os demais instrumentos previstos na norma. **O Plano de Emergência Climática poderá preencher lacunas e avançar na implementação de instrumentos pouco explorados da PNMC, como a integração da política climática com as demais políticas públicas e os instrumentos econômicos e financeiros climáticos.**

6. A emergência climática e seu papel na reestruturação econômica

Por fim, diante da pandemia do COVID-19, aspecto fundamental a ser resguardado no Plano é seu papel promotor da reestruturação verde pós-pandemia, ou melhor, de uma reestruturação “de baixo carbono”, consistente com o princípio do não-retrocesso da ação climática consagrado no Acordo de Paris. Caberá ao Plano garantir que as medidas de recuperação da economia brasileira afetada pelo COVID-19 não representarão um retrocesso em relação às ações necessárias para o enfrentamento da crise climática, assim como poderão até mesmo apoiar uma maior aceleração da descarbonização da economia brasileira.

CONCLUSÃO

A declaração de emergência climática tem potencial para ser um instrumento político-jurídico crucial para dar uma resposta ordenada e racionalizada à crise climática no Brasil e para viabilizar o cumprimento das obrigações internacionais de mudanças climáticas assumidas pelo Estado brasileiro. Apesar do reconhecido caráter simbólico de muitas das declarações de emergência climática editadas até o presente, a crise climática e a crise econômica vividas pelo Brasil demandam efetivas ações para implementação de uma efetiva política climática.

As propostas articuladas nesta Nota Técnica visam garantir que o PL seja efetivo para os objetivos pretendidos, capaz de acelerar a implementação da PNMC e alinhado com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conseqüentemente para isso também incorporando uma visão integrada com as políticas de reestruturação econômica pós-pandemia. Para que o PL produza efeitos reais, é necessário que os devidos conceitos, prazos, processos, instrumentos e arranjos institucionais estejam claramente definidos, de modo a garantir segurança jurídica e exigibilidade das medidas em face do Poder Público.

REALIZAÇÃO



APOIO

