

Minuta de Projeto de Atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima Grupo Técnico do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde

A Associação Brasileira de Membros de Ministério Público de Meio Ambiente - ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, vem por meio desta nota, em cumprimento a seus objetivos institucionais, apresentar suas **CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA** sobre a minuta do Projeto de Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima, publicada pela Secretaria de Clima e Relações Internacionais do Ministério do Meio Ambiente.

INTRODUÇÃO

Em agosto de 2021, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e do Crescimento Verde deliberou pela Instituição de um Grupo Técnico Temporário para a atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Após 6 reuniões, o Grupo Técnico apresentou uma minuta de Projeto de Lei, que busca promover “a modernização da estrutura normativa, de conceitos, instrumentos e diretrizes, além da inclusão de elementos importantes”¹. A minuta, em consulta pública até 04/12/2021, deverá ser aprimorada a partir das contribuições da sociedade civil e, posteriormente, enviada ao Poder Legislativo.

A atualização da PNMC é uma necessidade premente. A norma atualmente em vigor foi editada no ano de 2009, concomitantemente à crescente ampliação dos debates climáticos em âmbito internacional. Desde então, não apenas o cenário de emergência climática se agravou como houve o desenvolvimento de tecnologias e do conhecimento científico sobre a temática. Além disso, as discussões e tratativas internacionais avançaram e as experiências com políticas públicas relacionadas ao clima amadureceram. Evidente, nesse panorama, a importância do alinhamento da PNMC - inclusive dos seus objetivos, instrumentos, metas e demais previsões - com a realidade climática e com os compromissos assumidos pelo Brasil.

A proposta avança ao apresentar novos conceitos que são importantes para o desenvolvimento das políticas ambientais e adequados às necessidades constatadas na elaboração de diplomas normativos, bem como ao apresentar novas metas mais ambiciosas, em concordância com o dever de progressividade do Acordo de Paris e com os compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional. Destacam-se principalmente as metas de neutralidade de emissões até 2050 e de desmatamento ilegal zero até 2030.

Não se pode ignorar, contudo, que, apesar dessa importante iniciativa, na prática, o Brasil tem se distanciado cada vez mais das suas metas climáticas e dos valores de sustentabilidade e descarbonização da economia constantes da minuta de Projeto de

1 Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-pnmc>>.

Lei. No ano de 2020, as emissões brasileiras de gases de efeito estufa cresceram 9,5%, enquanto o mundo observou um decréscimo de 7% das emissões em decorrência da pandemia². Tais emissões não decorreram do aumento da riqueza nacional e da redução da pobreza, mas sim do aumento desenfreado do desmatamento ilegal em todos os seus biomas, principalmente na Amazônia e no Cerrado. De fato, o setor de mudanças do uso da terra observou, sozinho, um aumento de 23,6% das suas emissões no ano de 2020³. Também as taxas de desmatamento na Amazônia têm atingido recordes consecutivos. Entre agosto de 2020 e julho de 2021, foram desmatados 13.235 km² do bioma, a maior taxa de desmatamento dos últimos quinze anos e que aumentou 21,97% apenas em relação ao ano anterior⁴.

Diante da centralidade do debate sobre as mudanças climáticas e dos riscos que esse fenômeno impõe à economia global, não há dúvidas de que a revisão legislativa ora proposta pode ser a última oportunidade do legislador brasileiro de elaborar uma política climática efetiva e, portanto, capaz de promover a inserção do país na economia global. É fundamental, assim, identificar os aspectos da norma em vigor que dificultam a efetiva implementação da política climática brasileira e promover as alterações e complementações necessárias para tornar a PNMC apta a contribuir com o objetivo cada vez mais urgente de limitar o aquecimento global a 1,5°C.

Sem prejuízo das contribuições realizadas pela ABRAMPA diretamente no corpo da norma proposta, apontam-se, a seguir, temas e aspectos estruturais que não foram considerados com a profundidade necessária pela minuta disponibilizada à Consulta Pública e que podem - e devem - ser aprimorados, sob pena de configuração de omissão do Poder Público quanto à proteção do direito à estabilidade climática, decorrente do artigo 225 da Constituição da República.

1. PROTEÇÃO INSUFICIENTE DA ESTABILIDADE CLIMÁTICA

A minuta do Projeto de Lei perde uma série de oportunidades de avançar na pauta da mitigação da emissão de gases de efeito estufa e da adaptação às mudanças climáticas. Expõem-se, a seguir, alguns pontos que deveriam ser desenvolvidos de forma mais adequada e aprofundada.

- 1.1. Falta de mecanismo de atualização periódica das metas da PNMC:** a minuta não prevê qualquer mecanismo de atualização periódica e progressiva das metas da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Uma previsão normativa nesse sentido é necessária para que o Brasil seja capaz de cumprir seus compromissos internacionais, especialmente o Acordo de Paris, que prevê que as Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDCs devem ser revistas de forma periódica e devem ser sempre mais ambiciosas do que a Contribuição anterior. A minuta disponibilizada não traz qualquer menção à atualização das metas e ao dever de progressividade de tais compromissos, devendo haver a incorporação de

2 Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf.

3 Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf.

4 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/desmatamento-na-amazonia-legal-tem-aumento-de-2197-em-2021>.

tais elementos para que a política climática nacional se alinhe com os compromissos internacionais.

- 1.2. Falta de mecanismos institucionais que permitam a avaliação e recalibragem da política:** também não se reconhecem no projeto mecanismos institucionais claros que estabeleçam critérios e permitam a avaliação das políticas criadas quanto à sua capacidade de conduzir, de fato, ao atingimento das metas e compromissos fixados.

Nesse sentido, considerados os objetivos específicos delineados na norma, a PNMC já poderia prever algumas ações concretas para solucionar os problemas já conhecidos, especialmente em relação ao desmatamento ilegal, prevendo por exemplo investimentos no aprimoramento do sistema de fiscalização, repressão e prevenção de ilícitos ambientais e o combate à grilagem de terras, entre tantas outras medidas que a literatura especializada vem propondo há anos.

Além disso, faltam dispositivos que assegurem a transparência e o controle social, necessários em vista dos deveres de publicidade do Poder Público (art. 37 da Constituição Federal) e da dimensão procedimental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que impõe a participação da sociedade na preservação e defesa do meio ambiente (art. 225 da Constituição Federal). Ainda que haja a previsão da apresentação de Relatórios Bienais de Transparência, não há preocupação com o conteúdo mínimo de tais relatórios, o que seria necessário para o acompanhamento da Política.

- 1.3. Governança da política climática altamente centralizadora:** a norma estabelece que o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima, a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia e outras entidades públicas ou privadas com notória atuação na temática de mudança do clima poderão servir como instâncias consultivas à PNMC. Nada mais consta na norma. Assim, falta clareza sobre a composição, as funções, as competências e os deveres de transparência de cada um desses órgãos e entidades, que são tratadas como meras instâncias consultivas. Não há qualquer dispositivo que aprofunde a necessidade do estabelecimento de critérios mínimos de participação social e representação na elaboração e avaliação da política climática brasileira, o que se alinharia com a já mencionada dimensão procedimental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A proposta não promove o aprimoramento da governança da política climática – seja com a indicação expressa de competências e funções de cada órgão, seja com a ampliação da participação social nas instâncias consultivas e responsáveis pela formulação das ações a serem implementadas, como a minuta rompe com os avanços já constatados na atual PNMC. Todos esses aspectos ficam relegados à regulamentação do Poder Executivo Federal, mediante edição de decreto. Como consequência, a proposta apresenta uma governança da política climática altamente centralizadora, em dissonância com os valores constitucionais participativos aplicáveis às políticas ambientais.

- 1.4. Ausência de previsão que vincule expressamente o setor financeiro às diretrizes da PNMC com o fim de promover a descabornização da economia:** Por fim, constata-se que o texto disponibilizado para a Consulta Pública não revela qualquer preocupação com o gerenciamento dos riscos climáticos e com a criação

e implementação de políticas de responsabilidade climática no âmbito das instituições financeiras, na contramão do que os demais países têm realizado e do que o próprio Brasil tem desenvolvido na seara financeira.

Cabe observar que o Banco Central do Brasil, no ano de 2021, aprovou um conjunto de propostas normativas aplicáveis às instituições financeiras que aprimoraram as regras relativas ao gerenciamento do risco ambiental, social e climático, bem apresentaram os requisitos para a elaboração das Políticas de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática das empresas⁵. A ausência de qualquer dispositivo na PNMC sobre a temática é prejudicial em vista da centralidade das instituições financeiras e dos seus financiamentos para o desenvolvimento de atividades e empreendimentos no Brasil, de forma que o estímulo à incorporação da temática climática seria amplamente benéfico, seja do ponto de vista puramente climático, seja do ponto de vista da desoneração do Estado com a incorporação de compromissos a serem acompanhados por outros responsáveis.

Como se vê, diversos aspectos da política climática poderiam ser melhor desenvolvidos, em consonância com as previsões constitucionais, com as melhores práticas internacionais, com os compromissos assumidos pelo país e com as práticas que já vêm sendo adotadas por outros setores no âmbito infralegal.

2. RISCO DE RETROCESSOS AMBIENTAIS

Além dos possíveis aprimoramentos sugeridos acima, o projeto normativo apresentado, caso venha a ser aprovado, também apresenta alguns riscos de retrocessos em relação à PNMC atualmente vigente.

2.1. Redução da representatividade e participação social na política climática: se é certo que a norma proposta não traz previsões no sentido de assegurar a viabilização e ampliação da participação social, isso se torna ainda mais preocupante na medida em que tal viés participativo foi reduzido no Projeto de Lei apresentado, quando comparado com a atual Política. A PNMC vigente prevê, em seu artigo 5º, inciso V, o estímulo e apoio à participação dos governos estaduais, municipais, da sociedade civil, do setor produtivo e do meio acadêmico. A previsão foi eliminada da minuta ora disponibilizada à Consulta Pública, sem que tenha sido substituída por outra previsão em sentido semelhante. Com isso, resta prejudicada a participação social na construção e acompanhamento da política climática brasileira, o que é essencial para atender a Constituição Federal, especialmente os seus artigos 1º, parágrafo único, 193 e 225. Assim, a proposta não apenas deixa de promover o aprimoramento da governança da política climática, como apontado anteriormente, como rompe com os avanços já constatados na atual PNMC.

2.2. Redução de ambição em relação às áreas protegidas: o projeto de lei apresentado exclui da norma a previsão de que as áreas legalmente protegidas deveriam ser ampliadas, um objetivo específico da PNMC vigente (art. 4º, inciso VII). A ampliação das áreas legalmente protegidas não apenas se alinha com a realidade da emergência climática e com os compromissos assumidos pelo Brasil

⁵ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/579/noticia>>.

no âmbito internacional, como também converge plenamente com a sistemática da norma, que indica a mitigação de gases de efeito estufa e a expansão dos sumidouros como objetivos da política climática brasileira. A retirada da previsão, portanto, não apenas é injustificável em vista da estrutura do Projeto de Lei apresentado, como fere o princípio da vedação ao retrocesso ambiental e promove a proteção insuficiente do meio ambiente, em violação ao artigo 225 da Constituição Federal.

2.3. Exclusão de critérios climáticos em concorrências públicas: a proposta normativa apresentada também traz retrocessos em relação à política climática vigente ao retirar a previsão de que devem ser estabelecidos critérios ambientais e climáticos de preferência nas licitações e concorrências públicas, que se encontra previsto na segunda parte do artigo 6º, inciso XII, da atual PNMC. O dispositivo permitia que o Estado se tornasse verdadeiro indutor de um desenvolvimento sustentável e uma economia de baixo carbono, o que se alinha plenamente com o seu dever de proteção ambiental, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, e com todos os objetivos e compromissos climáticos brasileiros. A retirada da previsão afasta o Estado das suas responsabilidades constitucionais e legais de forma descabida e injustificada.

2.4. Exclusão de dispositivo que assegura o alinhamento de todas as políticas públicas aos objetivos da PNMC: a atual PNMC prevê, em seu artigo 11, que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais devem se compatibilizar com aqueles presentes na PNMC. Apesar de o artigo 6º, inciso VII, do Projeto de Lei apresentado se preocupar com a articulação da PNMC com outros instrumentos de ação governamental já estabelecidos, é preciso que haja a previsão do alinhamento amplo de todas as políticas governamentais, presentes e futuras, com a política climática ora discutida, a fim de que seja possível a sua plena implementação, uma vez que a questão climática é transversal e perpassa diversos setores regulados. Cuida-se de previsão legal que se coaduna com os compromissos assumidos pelo país e com as demandas decorrentes da emergência climática.

Em suma, considerado não apenas o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, entende-se que as previsões ora apresentadas devem ser reincorporadas à Política Nacional sobre Mudança do Clima, tendo em vista a sua centralidade para o pleno e adequado desenvolvimento da política climática.

CONCLUSÃO

Ainda que a minuta do Projeto de Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima apresente alguns relevantes avanços quanto à tratativa da questão climática no âmbito do direito interno, existem aprimoramentos importantes a serem realizados, inclusive no tocante ao não retrocesso, a fim de garantir que a política climática se alinhe de forma efetiva com a realidade da emergência climática, com os compromissos assumidos pelo Brasil e com as diretrizes da Constituição Federal de 1988.

Assim, a ABRAMPA apresenta as suas contribuições que espera sejam incorporadas ao Projeto de Lei apresentado para a Consulta Pública pelo Ministério do Meio Ambiente.

Belo Horizonte, 3 de dezembro de 2021.

CRISTINA SEIXAS
GRACA:11606762591

Assinado de forma digital por CRISTINA
SEIXAS GRACA:11606762591
Dados: 2021.12.03 17:25:48 -03'00'

CRISTINA SEIXAS GRAÇA
Presidente da ABRAMPA

ALEXANDRE GAIO:02098613989

Assinado de forma digital por ALEXANDRE
GAIO:02098613989
Dados: 2021.12.03 16:50:20 -03'00'

ALEXANDRE GAIO
Vice Presidente da ABRAMPA
Coordenador do Projeto PNMC em Ação