

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 19, de 2016 (PDC nº 428, de 2016, na origem), que *aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016.*

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 19, de 2016, cuja ementa está acima epigrafada.

A Presidente da República, pela Mensagem nº 235, de 10 de maio de 2016, submeteu ao crivo do Congresso Nacional o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla, em inglês, ou Convenção), celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016.

Na exposição de motivos, assinada pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia e Inovação, interina, e do Meio Ambiente, é destacado que *o Acordo de Paris reforça a centralidade da UNFCCC na resposta global à mudança do clima, demonstrando a importância da diplomacia multilateral como forma legítima para encontrar soluções para questões globais – princípio basilar da política externa brasileira.* Chama-se atenção, ainda, para o protagonismo do Estado brasileiro no processo de negociação, de modo que o texto do Acordo incorporou propostas brasileiras, a exemplo do Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (art. 6.4) e as principais linhas de diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (arts. 4.3, 4.4, 9.1 e 9.2).

O Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, tem por objetivo, nos termos de seu art. 2º, fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza.

Para tanto, pretende-se: *i)* manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais; *ii)* aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, sem ameaçar a produção de alimentos; e *iii)* tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória de desenvolvimento pautado pela baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

O texto estabelece, ainda, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à vista das distintas circunstâncias nacionais, e o assiná-la como diretriz para a implementação do Acordo (art. 2.2).

Cada Parte do Acordo deverá preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas, as quais representarão uma progressão considerando a contribuição vigente, bem como adotará medidas de mitigação domésticas para que os objetivos fixados nessas contribuições sejam alcançados (arts. 4.2 e 4.3). É previsto, no art. 5º, que *as Partes deverão adotar medidas para conservar e fortalecer, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa*, incluindo florestas.

O art. 6º estabelece, entre outras medidas, um mecanismo voluntário e cooperativo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável. O funcionamento desse mecanismo se dará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes, a qual designará órgão para supervisioná-lo e um de seus objetivos é o de alcançar uma mitigação geral das emissões globais.

O objetivo global para a adaptação é estabelecido no art. 7º e consiste em aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, levando-se em conta o desenvolvimento sustentável e a meta de temperatura fixada. O parágrafo 7 enfatiza o dever de fortalecer a cooperação entre as Partes no sentido de reforçar medidas de adaptação, levando em conta o Marco de Adaptação de Cancun. O parágrafo 9 estabelece que cada Parte, conforme o caso, deve empreender

processos de planejamento em adaptação e adotar medidas como desenvolvimento ou fortalecimento de planos, políticas e/ou contribuições pertinentes.

O art. 8º trata das perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima, que deverão ser evitados, minimizados e enfrentados pelas Partes.

O art. 9º dispõe sobre o financiamento das ações de mitigação e adaptação. Ele estipula que as Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros em auxílio às Partes países em desenvolvimento.

O desenvolvimento e a transferência de tecnologias são considerados importantes para a resiliência à mudança do clima e redução das emissões de gases de efeito estufa, conforme prevê o art. 10.

O Acordo também traz dispositivos sobre capacitação, com especial atenção para as Partes países em desenvolvimento, e mais ainda aos países com menor capacidade, tais como os de menor desenvolvimento relativo e aqueles particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, como os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (art. 11).

O art. 12 dispõe sobre cooperação para que se adotem medidas com o fim de melhorar educação, treinamento, conscientização, participação e acesso público à informação sobre mudança do clima. O art. 13, por sua vez, trata de estrutura de transparência, a fim de se construir confiança mútua e implementação eficaz, também levando em conta as condições diferenciadas das Partes.

O art. 14 prevê avaliação periódica da implementação do Acordo, denominada “avaliação global”, sendo a primeira a ser realizada em 2023 e a cada cinco anos a partir de então.

Deverá ser criado comitê como mecanismo para facilitar a implementação e promover o cumprimento do Acordo (art. 15).

Os arts. 16 a 19 determinam regras sobre o funcionamento administrativo e procedimental do Acordo, entre as quais: *i*) a Conferência das Partes, órgão supremo da Convenção, atuará como reunião das Partes do Acordo; *ii*) as Partes da Convenção que não sejam Partes do Acordo terão lugar

nas reuniões de deliberação da Conferência e dos órgãos subsidiários como observadoras; e *iii*) a Conferência das Partes fará revisão periódica do Acordo.

O Acordo estará aberto a assinatura de 22 de abril de 2016 a 21 de abril de 2017. Findo este prazo, estará aberto a adesões (art. 20). A entrada em vigor ocorrerá no trigésimo dia após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, que contabilizem no total uma parcela estimada em pelo menos 55% do total das emissões globais de gases de efeito estufa, tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. O Depositário é o Secretário-Geral das Nações Unidas (art. 26). Não é permitida a apresentação de reservas ao Acordo (art. 27).

Os arts. 22 a 25 preveem disposições gerais que determinam a aplicação de dispositivos da Convenção ao Acordo, como os referentes à adoção de emendas e à solução de controvérsias.

A denúncia somente será admitida após três anos de vigência do Acordo para a Parte denunciante e produzirá efeito um ano após seu recebimento ou em data posterior, se assim estipulado (art. 28).

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

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

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

Não há vícios no que diz respeito a sua juridicidade.

Inexistem, por igual, vícios de constitucionalidade sobre a proposição, uma vez que observa o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal.

Além disso, o art. 4º, inciso IX, da Constituição Federal, prevê que a República Federativa do Brasil se regerá em suas relações internacionais pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A assinatura e

posterior ratificação do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, veiculado pelo PDS nº 19, de 2016, dá concretude a esse princípio, uma vez que ele é parte relevante do esforço global voltado à obtenção de resposta efetiva para a ameaça à humanidade que é a mudança do clima.

Como detalhado acima, o Acordo não permite reservas a seu texto e sua vigência dependerá da ratificação de pelo menos 55 Partes da Convenção responsáveis por ao menos 55% das emissões de gases de efeito estufa. Desse modo, o Estado brasileiro, ao ratificar esse instrumento internacional, tem garantia de que as demais Partes também terão de se comprometer integralmente com os seus termos e de que somente estará realmente vinculado e poderá ser cobrado no plano internacional após o comprometimento de parte considerável dos maiores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa. Assim, a nosso sentir, nossa soberania está preservada, sem deixar de reconhecer nosso papel dentro das responsabilidades comuns que constituem o cerne do regime internacional sobre mudança do clima.

A temática do Acordo de Paris reveste-se de extrema relevância. Discutem-se, cada vez com maior adesão de participantes, os efeitos cumulativos e transnacionais dos danos ambientais, em especial a sua responsabilização. Outrora restritos às poluições atmosférica, dos mananciais de abastecimento e dos oceanos, os danos transfronteiriços passaram a ser associados às alterações climáticas causadas pelas variações de temperatura provenientes de atividades antrópicas. O aquecimento global causado pelo consumo de combustíveis fósseis, como carvão mineral, petróleo e gás natural, bem como pelo desmatamento, queimadas e pecuária, tornou-se questão central no debate internacional ambiental e relevante na tomada de decisões da agenda legislativa, econômica e de políticas públicas nacionais e internacionais.

Nesse contexto, o 5º Relatório apresentado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla, em inglês), é o documento que acarretou maior apoio da comunidade científica mundial. Hoje, o discurso acerca da inexistência de causas antrópicas para o aquecimento global é minoritário. O Relatório de Síntese do IPCC concluiu que a influência humana no sistema climático é patente, e as emissões antrópicas recentes de gases de efeito estufa são as mais altas da história. O texto revela, ainda, que as variações climáticas recentes geram impactos generalizados nos sistemas humanos e naturais.

Concluem os cientistas que o aquecimento global é inequívoco, e desde a década de 50 não há precedentes parecidos. A atmosfera e o oceano

aqueceram, os volumes de neve e gelo diminuíram e o nível do mar se elevou. As emissões antropogênicas de gases de efeito estufa aumentaram consideravelmente a partir da era pré-industrial, derivadas do crescimento econômico e demográfico.

Assim, os debates e as negociações que ocorreram na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, a COP 21, da qual resultou o Acordo de Paris, aprovado pelos 195 países da Convenção, comprova que a sociedade global se encontra diante de um novo paradigma de sustentabilidade: o paradigma climático, cujo desafio é o de harmonizar a política climática com o desenvolvimento sustentável, em todos os setores.

Portanto, a internalização do Acordo de Paris é uma medida não apenas necessária, mas urgente, e que encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico constitucional, especificamente no art. 225, que estatui o direito a todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, o Acordo define novas regras para o futuro do desenvolvimento sustentável dos países envolvidos e da governança global ambiental, pois seu objetivo é o de limitar o aquecimento global e substituir o Protocolo de Quioto.

O Acordo de Paris envolve, pela primeira vez desde o início das negociações sobre o enfrentamento da alteração climática, todos os países em um esforço conjunto para ações de mitigação e de adaptação contra o aquecimento global. O seu ponto central é a obrigação de que todas as nações participem, ou seja, de que todas as partes que ratificaram a Convenção realizem esforços nesse sentido, fato esse que representa um avanço nas negociações globais e traz responsabilidades a todas as nações, diferentemente do que ocorrera com o Protocolo de Quioto.

Antes mesmo da COP 21, 184 dos 195 países participantes já haviam registrado no Secretariado da UNFCCC as suas contribuições nacionalmente determinadas para limitar as emissões de gases do efeito estufa. Tal instrumento, previsto no seu art. 4º, estabelece as obrigações de cada Parte, suas metas e políticas, para frear o aquecimento global, e podem incluir medidas mitigadoras e de adaptação, sendo um dos mecanismos mais importantes do Acordo.

O objetivo de longo prazo do Acordo, conforme o art. 2º, é o de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2º C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da

temperatura a 1,5° C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima.

Certamente, objetiva-se evitar os efeitos climáticos de difícil reversão, como elevação do nível dos mares, predominância de eventos climáticos extremos e impactos negativos sobre a segurança alimentar, conforme apontam os relatórios do IPCC. O Acordo também estabeleceu a revisão de seus dispositivos a cada cinco anos, de modo a monitorar o cumprimento dessa meta de elevação de temperatura e a conferir transparência às ações propostas por cada país, aspecto esse positivo a fim de que haja o acompanhamento das ações e políticas adotadas pelas Partes.

A instituição de um mecanismo de perdas e danos para países mais vulneráveis, referente a impactos que não podem mais ser revertidos, é outro aspecto importante. Sobre financiamento climático, para o sucesso do Acordo, os países desenvolvidos comprometem-se a financiar medidas de combate à mudança do clima e adaptação em países em desenvolvimento.

Assim, o Acordo de Paris constituiu avanço no direito internacional ambiental, pois, além de reiterar o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, estabelece princípios de progressão e da mais alta ambição possível como parâmetros de conduta internacional no combate à mudança do clima.

Quanto à diferenciação nas obrigações a serem assumidas por países desenvolvidos e em desenvolvimento, ressalta-se a obrigatoriedade de países desenvolvidos assumirem metas absolutas de redução de emissões (art. 4.4); a prioridade aos países em desenvolvimento mais vulneráveis nos dispositivos relacionados à adaptação (art. 7º); a reafirmação das obrigações legais de países desenvolvidos em prover financiamento (art. 9.1); o reconhecimento do caráter voluntário do apoio oferecido por países em desenvolvimento (art. 9.2); assim como a liderança dos países desenvolvidos no esforço global de mobilização de financiamento para o clima (art. 9.3).

Importante destacar o protagonismo do Brasil junto às negociações dos termos do Acordo de Paris e quando do registro, junto ao Secretariado da Convenção, de sua contribuição nacionalmente determinada (NDC), que inclui medidas audaciosas de mitigação, adaptação e meios de implementação. Para subsidiar a elaboração da NDC, o Governo brasileiro conduziu amplo processo de consultas à sociedade civil, ao setor privado e à academia. A ambição dessa contribuição fortaleceu a posição negociadora do Brasil em Paris e colocou o País na vanguarda dos esforços de combate à mudança do clima.

O escopo da contribuição nacional está diretamente relacionado com as diretrizes, objetivos e princípios da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O Brasil foi o único país em desenvolvimento a apresentar uma meta absoluta de mitigação tão ou mais ambiciosa do que as metas de países desenvolvidos, que prevê a redução em 43% das emissões de gases de efeito estufa até o ano de 2030 e, de forma escalonada, a redução de 37% até 2025, com base nas emissões do ano de 2005. Além disso, houve a apresentação de propostas setoriais que, certamente, são imprescindíveis ao desenvolvimento nacional sustentável e ambiciosas se comparadas às metas dos países que iniciaram há mais tempo o processo de industrialização, responsáveis, conjuntamente, por mais de 60% das emissões mundiais.

A proposta nacional, por certo, busca encontrar soluções, e esse é um de seus méritos. Segundo o documento “Informação Adicional sobre a iNDC apenas para fins de esclarecimento”, *o Brasil envidará esforços para uma transição para sistemas de energia baseados em fontes renováveis e descarbonização da economia mundial até o final do século, no contexto do desenvolvimento sustentável e do acesso aos meios financeiros e tecnológicos necessários para essa transição.*

No setor de uso do solo e florestas, apesar do avanço na redução do desmatamento e, conseqüentemente, na redução das emissões, a meta vai além da redução do desmate ilegal, passando a incorporar a restauração das florestas. Propõe-se reduzir o desmatamento ilegal a zero na Amazônia até 2030, a recuperação de 12 milhões de hectares de florestas e 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, além do aumento em 5 milhões de hectares da área de integração lavoura, pecuária e floresta.

No setor de energia, a NDC objetiva alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na matriz energética em 2030, incluindo: *i)* expansão do uso de fontes renováveis, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33%, até 2030; *ii)* expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar; e *iii)* alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030.

O Brasil pretende adotar medidas adicionais que são consistentes com a meta de temperatura de 2°C, em particular: *i)* aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente

18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), e aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel; *ii*) fortalecer, no setor florestal e de mudança do uso da terra, o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal; as políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; e ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georreferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis.

Além disso, o Brasil também pretende: *iii*) reforçar, no setor agrícola, o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura; *iv*) promover, no setor industrial, novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono; *v*) fomentar, no setor de transportes, medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas. O Brasil reconhece, também, a importância do engajamento de governos locais e de seus esforços no combate à mudança do clima.

São metas um tanto ambiciosas, mas que revelam o alto comprometimento da sociedade brasileira em fazer sua parte no que diz respeito à urgente necessidade de redução de emissão de gases de efeito estufa, antes mesmo de se vincular de forma definitiva ao texto do Acordo de Paris.

A relação entre o Acordo de Paris, o engajamento na colaboração internacional para a economia de baixo carbono e os novos rumos do desenvolvimento sustentável corroboram a necessidade de aprovação parlamentar do Acordo de Paris, demonstrando que também o Congresso Nacional brasileiro se sente responsável pelo êxito dessas ações globais.

III – VOTO

Por ser conveniente e oportuno aos interesses nacionais, constitucional, jurídico e regimental, somos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 19, de 2016.

Sala da Comissão, 11 de agosto de 2016

Senador Aloysio Nunes Ferreira, Presidente

Senadora Kátia Abreu, Relatora