



SENADO FEDERAL
Senador Jaques Wagner

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.129, de 2021, da Deputada Tabata Amaral e outros deputados federais, que *dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima*.

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 4.129, de 2021, das Deputadas Tabata Amaral, Joenia Wapichana e Talíria Petrone e dos Deputados Nilto Tatto, Alessandro Molon e Camilo Capiberibe, que *dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima*. O projeto tem nove artigos.

Os arts. 1º e 2º estabelecem o objetivo e as diretrizes dos planos de adaptação à mudança do clima, para implementar iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico diante dos efeitos atuais e esperados da mudança do clima, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Igualmente, determina-se que os planos de adaptação à mudança do clima estabelecerão medidas para integrar a gestão do risco da mudança do clima nos planos e nas políticas públicas setoriais e temáticas existentes e nas estratégias de desenvolvimento local, estadual, regional e nacional. Destacamos diretrizes propostas para a gestão e a redução do risco climático de modo a evitar perdas e danos, com base no grau de vulnerabilidade conforme definido pela PNMC; o estabelecimento de

instrumentos econômicos, financeiros e socioambientais que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura; o alinhamento com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; e o fomento à adoção de técnicas de agricultura de baixo carbono, uma das principais medidas para promover a adaptação como meio para garantir a segurança alimentar.

O art. 3º prevê, no que diz respeito aos planos a que se refere, a priorização de estratégias voltadas à segurança alimentar e nutricional, hídrica e energética. Os arts. 4º e 5º tratam do arranjo institucional para formulação e implementação dos planos, e no caso do plano nacional, da articulação interfederativa e da participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima.

O art. 6º define que o plano nacional de adaptação à mudança do clima deverá ser elaborado no prazo de um ano a partir da publicação da lei resultante e indicará prazos para a elaboração dos planos estaduais e municipais, com prioridades para os municípios mais vulneráveis, bem como estabelecerá ações e programas para auxiliar os entes federados na formulação e na implementação dos respectivos planos.

O art. 7º determina que o plano nacional promoverá a cooperação internacional para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para ações de adaptação. O art. 8º prevê a possibilidade de financiamento dos planos estaduais e municipais por meio de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), regido pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009.

O art. 9º estabelece vigência da lei resultante a partir de sua publicação.

A justificação se sustenta, entre outros aspectos, na constatação de que as medidas de adaptação são cada vez mais relevantes, em especial para promover resiliência aos sistemas naturais e humanos, garantindo segurança por meio das infraestruturas necessárias, e no fato de que o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*IPCC*, na sigla em inglês) aponta a urgência na adoção dessas medidas.

Inicialmente, a matéria foi distribuída apenas à Comissão de Meio Ambiente (CMA), que em seu parecer a aprovou com a apresentação de um substitutivo do relator, Senador Alessandro Vieira, acatando parcialmente –

conforme seção Análise do parecer – a única emenda apresentada, Emenda nº 1, do Senador Zequinha Marinho.

Após o exame da CMA, o projeto foi incluído na Ordem do Dia do Plenário. Em virtude da aprovação do Requerimento nº 331, de 2024, do Senador Flávio Bolsonaro, o PL nº 4.129, de 2021, foi encaminhado para oitiva desta Comissão. Nesta Comissão foi apresentada a Emenda nº 3 – PL nº 4129/2021, do Senador Flávio Bolsonaro, com alterações no sentido de garantir a participação do setor empresarial na formulação e na implementação dos planos de adaptação previstos no projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, como no caso em análise. Assim, a proposição tramita com base nas regras regimentais.

As regras propostas harmonizam-se com os preceitos constitucionais que determinam o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida resultante para as presentes e próximas gerações, nos termos do art. 225 da Constituição Federal (CF). Concordamos com o Parecer nº 4, de 2024, da CMA, quanto à adequação dos aspectos relativos à constitucionalidade formal da proposição pois respeitadas as prescrições do art. 48 da Carta Magna relativas às atribuições do Congresso Nacional. Tampouco se registra vício por lesão às limitações de iniciativa estabelecidas pelo § 1º do art. 61 da Constituição. A matéria também obedece às regras constitucionais sobre competência privativa da União para legislar sobre defesa civil (art. 22, inciso XXVIII, da CF) e sobre competência legislativa concorrente quanto à conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente (art. 24, inciso VI, da CF).

No tocante à técnica legislativa, a proposição segue os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, excetuando-se a necessidade de ajuste redacional para explicitar o termo “IPCC”, mencionado no art. 5º do Substitutivo da CMA, de modo a cumprir exigência do art. 11, inciso II, alínea *e* dessa lei complementar.

O projeto alinha-se com a legislação vigente sobre políticas públicas para proteção do regime climático e para diminuição da vulnerabilidade da população brasileira e de nossos sistemas naturais diante dos impactos negativos da alteração climática, sobretudo a crescente ocorrência de eventos extremos como desastres naturais.

A tragédia que atualmente assola o estado do Rio Grande do Sul é um exemplo dos eventos climáticos extremos que ocorrem com frequência cada vez maior e cuja prevenção exige medidas adequadas de adaptação, definida como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”, conforme art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.187, de 2009, que instituiu a PNMC.

No que concerne ao mérito, o projeto é altamente oportuno. Apesar da existência de um Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, falta ao País uma legislação que estabeleça diretrizes gerais a todos os entes da Federação para elaboração e revisão de seus planos de adaptação e que os estimule a elaborá-los e implementá-los.

Se, de um lado, urge reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para mitigar a mudança do clima, de outro é imprescindível que o Estado, a sociedade, as cidades e a infraestrutura estejam preparados para as consequências das alterações climáticas de origem antrópica cuja mitigação não é possível.

De fato, eventos climáticos extremos, como enchentes e ondas de calor, estão ocorrendo de forma muito mais dura do que avaliações anteriores indicavam. Impactos extremos que estavam previstos pelo IPCC para as décadas de 2030 e 2040 anteciparam-se e já estão ocorrendo, como o significativo aumento de tempestades e precipitações intensas em curto período de tempo na região Sul.

Diante desse cenário, é fundamental que os entes federados se articulem para planejar e implementar de forma adequada suas políticas públicas com foco na adaptação à nova realidade, de modo a evitar ao máximo possível os prejuízos ambientais, econômicos e sociais que se avizinham. Assim, os planos de adaptação à mudança do clima são instrumentos da maior importância.

A aprovação do PL nº 4.129, de 2021, facilitará a elaboração e a implementação dos planos estaduais e municipais de adaptação, uma vez que,

por meio da articulação entre as esferas federativas prevista no projeto, levará a União a apoiar esses entes subnacionais nessa importante tarefa.

O substitutivo aprovado pela CMA aperfeiçoou o projeto para, em síntese:

- Incluir entre as diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima a adequação do setor agropecuário, a adoção de soluções baseadas na natureza e a priorização de medidas por populações, setores e regiões mais vulneráveis;
- Integrar os planos de adaptação com os planos sobre mudança do clima;
- Priorizar a adaptação com base em populações, setores e regiões mais vulneráveis;
- Estabelecer áreas temáticas específicas, como infraestrutura urbana, direito à cidade, segurança alimentar, hídrica e transição energética;
- Enfatizar a representação e a participação da sociedade civil e a cooperação internacional;
- Assegurar a implementação prioritária nas áreas de infraestrutura urbana e direito à cidade, segurança alimentar e nutricional, hídrica e energética; e
- Possibilitar o uso de recursos provenientes do Fundo Clima para o financiamento da elaboração e implementação de planos municipais voltados a medidas de adaptação.

Cabe também destacar o disposto no art. 8º do substitutivo da CMA ao PL nº 4.129, de 2021, que determina que o plano nacional de adaptação à mudança do clima promoverá a cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos. Essa diretriz reforça a necessidade de os países desenvolvidos, grandes emissores de GEE a partir de combustíveis fósseis – a principal causa do aquecimento global – contribuírem para o financiamento da mitigação e da adaptação à mudança do clima nos países em desenvolvimento.

O enfrentamento da mudança do clima exige, sobretudo, transição célere para sistemas de geração de energia que não dependam de combustíveis fósseis. Nesse aspecto, o Brasil destaca-se pela sua matriz energética fortemente baseada em energias renováveis. Pode-se afirmar que o evento catastrófico que observamos no Rio Grande do Sul é resultado da responsabilidade compartilhada entre os maiores emissores de GEE mundiais, sobretudo a partir de combustíveis fósseis, ao longo da série histórica desde o início do período industrial. Seria ingênuo acreditar que esse desastre foi causado apenas pela ação humana dentro do território brasileiro.

A inundação dos municípios gaúchos não foi um evento isolado. Tempestades e nevascas com maior intensidade têm ocorrido em diversos pontos da Terra, bem como incêndios de imensa magnitude no Canadá, na Europa e na Austrália, em tempos recentes.

O aquecimento do nosso planeta explica esses fenômenos, dentre outros fatores pelo acúmulo de energia e calor nos oceanos e nos continentes e pela alteração nos ciclos de distribuição das massas de ar e das correntes oceânicas.

Diante dessa realidade, o Brasil pode e deve buscar soluções para diminuir suas emissões, a partir de diversas medidas: controle do desmatamento ilegal; incentivo ao ganho de escala em técnicas de agricultura de baixo carbono; transição energética para energias renováveis pelos setores econômicos como indústria e transportes.

Acima de tudo, devemos acelerar a adoção de medidas de adaptação, conforme propostas pela matéria em análise. Essas medidas envolvem adaptação das cidades, dos sistemas produtivos, inclusive agrícolas, e da infraestrutura, de modo a prevenir e evitar os prejuízos gigantescos que eventos climáticos extremos têm provocado nos sistemas agrícolas, nas cidades, na vida das famílias atingidas. Para tanto, é crucial o estabelecimento de diretrizes para elaboração dos planos de adaptação, bem como o apoio e o incentivo para que os municípios elaborem e implementem esses planos, conforme propõe a matéria.

Entendemos como meritória a Emenda apresentada pelo Senador Flávio Bolsonaro e ajustamos o texto do art. 5º no sentido de garantir efetiva participação do setor empresarial na formulação e implementação do plano nacional de adaptação.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela regimentalidade, boa técnica legislativa, juridicidade, constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação parcial da Emenda nº 3 – PL nº 4129/2021 e pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.129, de 2021, na forma da Emenda nº 2 – CMA (Substitutivo), com as seguintes subemendas que apresentamos.

SUBEMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 4.129, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei nº 4.129, de 2021, na forma da Emenda nº 2 – CMA (substitutivo):

“**Art. 5º** As medidas previstas no plano nacional de adaptação à mudança do clima, a ser elaborado pelo órgão federal competente, serão formuladas em articulação com as 3 (três) esferas da Federação e os setores socioeconômicos, garantida a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança e dos representantes do setor privado, com vistas ao fortalecimento e estímulo à produção de resultados tangíveis de adaptação que garantam a mitigação dos efeitos atuais e esperados das mudanças do clima, compatibilizando a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

.....

§ 3º O embasamento do plano e de suas ações e estratégias será fundamentado em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) com o propósito de estabelecer e priorizar as ações a serem incluídas.”

SUBEMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 4.129, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao inciso V, art. 2º do Projeto de Lei nº 4.129, de 2021, na forma da Emenda nº 2 – CMA (substitutivo):

“**Art. 2º**

V – a sinergia com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, com o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e com os planos estaduais, distrital e municipais de proteção e defesa civil e com a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas;

Sala da Comissão,

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**,
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,
Relator