

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 235, DE 2016

Submete à apreciação do Congresso Nacional 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, no dia 22 de abril de 2016.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: DEPUTADO PEDRO VILELA

I – RELATÓRIO

No dia 10 de maio de 2016, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional esta Mensagem nº 235, de 2016, acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº 122/2016 MRE MCTI MMA, de 9 de maio de 2016, firmada pelos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia e Inovação; e do Meio Ambiente, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, do texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado, em Nova York, no dia 22 de abril de 2016.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) foi criada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Convém destacar que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, que somente começou a vigorar em 1994.

O objetivo principal da Convenção é a estabilização de concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa em nível que impeça interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deve ser atingido num prazo que permita a adaptação natural dos ecossistemas, não

ameace a produção de alimentos e contribua para o desenvolvimento sustentável.

Resultado de negociações que se iniciaram em Durban, em 2011, sob a 17ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-17), o texto adotado na COP-21, em Paris, busca reforçar a implementação da Convenção, fortalecendo a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza. Integra-se, assim, ao arcabouço institucional e normativo desenvolvido na Convenção-Quadro, âmbito dentro do qual deve ser interpretado e executado.

Nesse sentido, o Acordo inclui entre seus objetivos centrais:

- a) a manutenção do aumento da temperatura média global obrigatoriamente abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e, desejavelmente, dentro do limite de 1,5°C;
- b) o aumento da capacidade de adaptação e resiliência aos impactos negativos da mudança climática; e
- c) o desenvolvimento de uma economia de baixa emissão de gases do efeito estufa, incluindo o direcionamento dos fluxos financeiros nesse sentido, mas sem prejudicar a produção de alimentos.

Do ponto de vista formal, o Acordo de Paris é composto por 29 artigos, dispostos na seguinte estrutura: objetivo (art. 2º); áreas de ação e mitigação (arts. 3º ao 6º), adaptação e perdas e danos (arts. 7º e 8º); meios de implementação e financiamento (art. 9º), tecnologia (art. 10), capacitação (art. 11) e educação (art.12); transparência (art.13); cumprimento e avaliação global (art.14), facilitação e conformidade (art. 15); arcabouço institucional (arts. 16 a 19); e dispositivos gerais (arts. 20 a 29).

O Acordo entrará em vigor 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 (art. 21.1).

Aberto para assinaturas em 22 de abril de 2016, na Sede das Nações Unidas em Nova York, o Acordo conta atualmente com 178 assinaturas. Dezenove Estados já depositaram instrumentos de ratificação¹, representando 0,18% do total de emissões de gases de efeito estufa.

A proposição, inicialmente sujeita à apreciação pelo Plenário e à tramitação prioritária, foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para exame do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em conformidade com o disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Com a aprovação, em 14 de junho de 2016, do Requerimento nº 4.562/2016, alterou-se o regime de tramitação da proposição para o rito de urgência previsto no art. 155 do Regimento Interno (urgência “urgentíssima”).

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A mudança do clima é reconhecida como um dos grandes desafios contemporâneos da humanidade. Grande parte da comunidade científica envolvida no tema considera que as mudanças observadas no sistema climático, em especial nos séculos XX e XXI, representam alterações significativas em uma escala de décadas a séculos e que a interferência humana, na forma de incremento de emissões de gases do efeito estufa e equivalentes, teria grande probabilidade de ser responsável pela maior parte da variação climática percebida.

Diante das grandes repercussões socioeconômicas e ambientais advindas desse fenômeno e invocando o princípio da precaução²

¹ Barbados, Belize, Fiji, Granada, Guiana, Maldivas, Ilhas Marshall, Maurícius, Nauru, Palau, Samoa, Seicheles, Somália, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Palestina e Tuvalu.

² Segundo o Princípio 15 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992: "Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total (sic) como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental."

ou da prevenção, a comunidade internacional tem buscado equilibrar as necessidades do desenvolvimento sustentável com a limitação à interferência antrópica sobre o sistema climático. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e seu Protocolo de Quioto, que já traziam obrigações de redução de emissões e mitigação para os países desenvolvidos até 2020, demandava um instrumento juridicamente vinculante para garantir maior abrangência de compromissos entre os Estados, maior ambição nas metas de redução, mitigação e adaptação, bem como maior extensão temporal em relação aos compromissos já existentes.

Como resultado das negociações concluídas na 21^a Conferência das Partes (COP-21), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotou-se, por meio da Decisão nº 1/CP.21, aprovada pelos 195 Estados-Parte, o texto do Acordo de Paris, que veio a ser aberto para assinaturas em 22 de abril de 2016, na Sede das Nações Unidas em Nova York. Antes mesmo da COP-21, quase 190 Estados-Parte da Convenção-Quadro, a representar mais de 90% das emissões globais de gases do efeito estufa, registraram seus compromissos climáticos de redução de emissões e mitigação de efeitos das mudanças climáticas.

O Acordo de Paris reforça a centralidade da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (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.

Para atingir seus objetivos, o Acordo estabelece normas de conduta, entre as quais se destaca a de submeter, regularmente, sucessivas “contribuições nacionalmente determinadas” (NDCs, na sigla em inglês) para o combate à mudança do clima, que devem converter-se em medidas de mitigação domésticas progressivas, refletindo a maior ambição possível.

Por meio das NDCs, cada Estado apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local. Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a contribuição nacionalmente determinada do Brasil “corresponde a uma redução estimada em 66% em termos de emissões de gases de efeito estufa por unidade do PIB

(intensidade de emissões) em 2025 e em 75% em termos de intensidade de emissões em 2030, ambas em relação a 2005. O Brasil, portanto, reduzirá emissões de gases de efeito estufa no contexto de um aumento contínuo da população e do PIB, bem como da renda per capita, o que confere ambição a essas metas.”

Ainda segundo informações do MMA, a NDC do Brasil compromete o País a “reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se compromete a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.”³

Outra novidade do Acordo de Paris está em que se busca alcançar o pico de emissões o mais rápido possível e obter um balanço entre emissões e remoções dos gases de efeito estufa na segunda metade do século XXI, uma espécie de padrão de emissões líquidas neutras, em que as emissões que permanecerem até lá têm de ser compensadas de alguma maneira, seja com florestas ou mecanismos de captura de carbono. Para tanto, incluem-se, entre os objetivos para reforçar a implementação da Convenção-Quadro, “tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima” (art. 2.1(c), do Acordo), o que abre margem à adoção de medidas de descarbonização da economia, como a tributação condicionada ao cumprimento de padrões de emissão ou sua compensação.

O efeito agregado dessas contribuições nacionais, bem como dos esforços de adaptação e mobilização de financiamento, capacitação, promoção da transparência e desenvolvimento e transferência de tecnologias, deve se submeter a um processo de avaliação global a cada cinco anos, de modo a medir o progresso coletivo e individual em relação aos objetivos do Acordo.

A execução e a avaliação do Acordo de Paris

³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Acordo de Paris. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>. Acesso em 4/7/2016.

fundamentam-se nos princípios do desenvolvimento sustentável, da equidade e também das responsabilidades comuns porém diferenciadas, e respectivas capacidades, tendo em vista as diferentes circunstâncias nacionais. Nesse aspecto, nota-se que a harmonização das obrigações dos países desenvolvidos com a dos países em desenvolvimento perpassa todos os mecanismos de implementação do Acordo. Além da diferenciação prevista nas metas nacionais de emissão e mitigação doméstica (arts. 4.1 e 4.3), destacam-se os dispositivos que estipulam: a adoção de metas absolutas de redução de emissões pelos países desenvolvidos (art. 4.4); o tratamento especial nos processos de adaptação destinado aos países em desenvolvimento mais vulneráveis (art. 7); a reafirmação da obrigação legal dos países desenvolvidos em prover financiamento tanto em mitigação quanto em adaptação aos países em desenvolvimento (art. 9.1); o reconhecimento do caráter voluntário do apoio oferecido por países em desenvolvimento (art. 9.2); e o papel de liderança a ser desempenhado pelos países desenvolvidos no esforço global de mobilização de financiamento para o clima (art. 9.3).

Institucionalmente, o Acordo de Paris representa uma continuidade dos órgãos já existentes no seio da Convenção-Quadro, de 1992. A Conferência das Partes, que é o órgão supremo da Convenção, atua na qualidade de reunião das Partes do Acordo para manter a implementação desse instrumento, sob revisão periódica, adotando as decisões necessárias para promover sua execução efetiva. As disposições da Convenção-Quadro sobre regras de procedimento e de adoção de emendas, bem como a aplicação dos procedimentos financeiros, devem ser aplicadas *mutatis mutandis* ao Acordo de Paris. O secretariado da Convenção-Quadro e seus órgãos subsidiários também são integrados ao funcionamento do Acordo de Paris.

Para o Brasil, a negociação e adoção do Acordo representou um processo técnico e político em que o País manteve protagonismo, havendo contribuído de modo importante para seu desfecho equilibrado. Para a Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, o texto “reflete todas as posições que o governo brasileiro defendeu”, em especial, a limitação do aumento da temperatura média global a patamar inferior a 2°C, com o objetivo de atingir um teto de 1,5°C; o não retrocesso de metas estipuladas; a diferenciação dos esforços entre países ricos, em desenvolvimento e menor desenvolvimento relativo; os recursos iniciais de US\$ 100 bilhões por ano, de

2020 a 2025, para ajudar os países mais vulneráveis a se adaptarem às mudanças climáticas, e o novo mecanismo de mercado para limitar as emissões, que pode ser utilizado por governos e empresas, proposto pelo Brasil e pela União Europeia.

Feitas essas ponderações, reputamos que o presente Acordo atende ao interesse nacional e à necessidade de esforços internacionais comuns na redução dos impactos das mudanças climáticas, razão pela qual votamos pela **aprovação** do texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado, em Nova York, no dia 22 de abril de 2016, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016****(MENSAGEM Nº 235, DE 2016)**

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, no dia 22 de abril de 2016.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado 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, no dia 22 de abril de 2016.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator