

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37, DE 2021

Altera o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao §1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Autores: Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP), Deputada Tábata Amaral (PDT-SP), Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ), Deputado Arnaldo Jardim (CIDADANIA-SP), Deputado Camilo Capiberibe (PSB-AP), Deputado Célio Studart (PV-CE), Deputado Daniel Coelho (CIDADANIA-PE), Deputado Enrico Misasi (PV-SP), Deputado Marcelo Ramos (PL-AM), Deputado Nilto Tatto (PT-SP), Deputado Raul Henry (MDB-PE), Deputado Túlio Gadêlha (PDT-PE), Deputado Zé Silva (SOLIDARIEDADE-MG) e Deputado Zé Vitor (PL-MG) e outros.

Relatora: Deputada Joenia Wapichana

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2021, cujo primeiro signatário é o Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP), que objetiva alterar o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao §1º do artigo 225 da Constituição Federal.

A PEC 37 busca incluir expressamente a garantia à segurança climática em três artigos da Carta Magna.

No caput do artigo 5º a proposta inclui o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a segurança climática no rol dos direitos fundamentais constitucionais.



No artigo 170, propõe o acréscimo do inciso X, com o objetivo de “Manutenção da segurança climática, com garantia de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas” como mais um dos princípios da Ordem Econômica e Financeira Nacional.

Acrescenta ainda no parágrafo 1º, do artigo 225, um inciso (VIII), para estabelecer expressamente a incumbência ao poder público de “adotar ações de mitigação às mudanças climáticas, e adaptação aos seus efeitos adversos”, com vistas a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o caput.

Em sua justificativa, os autores afirmam que os danos e riscos decorrentes e relacionados às mudanças climáticas, já em curso, são conhecidos e representam um dos maiores, se não o maior desafio da sociedade moderna para com a preservação e a proteção, para o presente e para o futuro, das bases naturais e sociais da vida humana e em geral do planeta.

Os sinais das mudanças climáticas são observáveis por vários indicadores socioambientais, dentre os quais: aumento de temperatura global, alterações no ciclo hidrológico, derretimento de geleiras continentais, redução de gelo no Ártico, aumento do nível do mar, aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos (secas, inundações e furacões), entre outros efeitos. A concentração de CO₂, que é o principal gás de efeito estufa, aumentou de 280 partes por milhão (ppm) no início da Revolução Industrial para 414 ppm em 2021.

A questão da segurança climática está explícita no texto do objetivo da Convenção Quadro das Nações Unidas de Mudanças do Clima (UNFCCC em sua sigla em inglês), em seu artigo 2º que objetiva a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático ” e o citado dispositivo finaliza destacando:

Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

Ressaltam os autores que o Acordo de Paris, em seu Preâmbulo, ao reconhecer “a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente da mudança do clima com base no melhor conhecimento científico disponível,” assevera também “a prioridade fundamental de salvaguardar a segurança alimentar e erradicar a fome, bem como as vulnerabilidades particulares dos



sistemas de produção de alimentos aos impactos negativos da mudança do clima". Além disso, destacam:

"Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, **respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos**, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional" (grifo nosso)

Os autores apontam ainda que o Relatório Especial *"Safe Climate: a Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment"* (A/74/161) realizado e publicado pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), que em seu parágrafo 58, afirma:

O Relator Especial sobre o direito à alimentação, o Relator Especial sobre habitação adequada, o Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes, o Relator Especial sobre os direitos dos povos indígenas, o Relator Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos, o Relator Especial sobre os direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, o Relator Especial sobre a questão das obrigações em matéria de direitos humanos para o gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável e o Especialista Independente sobre a questão das obrigações de direitos humanos para desfrutar de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável alertaram que a mudança climática ameaça o pleno gozo dos direitos humanos e que as ações climáticas devem ser desenvolvidas e implementadas de acordo com as leis e normas de direitos humanos (tradução livre)¹

O direito à segurança alimentar e à segurança humana, contemplados nos relatórios do IPCC e também no Relatório Especial da Comissão de Direitos Humanos da ONU acima citado, são fundamentais no rol dos direitos fundamentais constitucionais em tela.

No Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)², as mudanças climáticas induzidas pelo ser humano estão causando perturbações perigosas e generalizadas na natureza e afetando a vida de bilhões de pessoas em todo o mundo, apesar dos esforços para reduzir os riscos. Pessoas e ecossistemas menos capazes de lidar com isso estão sendo os mais atingidos e, por esta razão, o IPCC introduziu pela primeira

¹ OHCHR, Relatório Especial do Relator de Direitos Humanos e Meio Ambiente, David Boyd, 2019, Disponível em: <<https://undocs.org/A/74/161>> Acesso em abril, 2021

²<https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorios/sexta-relatorio-de-avaliacao-do-ipcc-mudanca-climatica-2022>
<https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/6-conclusoes-do-relatorio-do-ipcc-de-2022-sobre-mitigacao-das-mudancas-climaticas>



vez o conceito de justiça climática como condição para o desenvolvimento resiliente, neste último relatório citado.

Segundo o IPCC, a justiça climática compreende a justiça que liga desenvolvimento e direitos humanos para alcançar uma abordagem (baseada em direitos) para lidar com as mudanças climáticas³.

A saúde, a vida e os meios de subsistência das pessoas, bem como a propriedade e a infraestrutura crítica, incluindo sistemas de energia e transporte, estão sendo cada vez mais adversamente afetados por riscos de ondas de calor, tempestades, secas e inundações, bem como mudanças de início lento, incluindo a elevação do nível do mar.

Em todo o mundo, as famílias com renda no topo da pirâmide (10% mais ricos, o que inclui grande parte das famílias nos países desenvolvidos) são responsáveis em média por 36% a 45% do total de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Enquanto isso, as famílias cuja renda se posiciona nos degraus inferiores (50%) respondem por apenas 13% a 15% das emissões⁴.

Segundo estimativas consideradas pelo 6º Relatório do IPCC, o financiamento público e privado anual para mitigação e adaptação às mudanças climáticas passou de US\$ 392 bilhões em 2014 para US\$ 640 bilhões em 2020. Esses ganhos, no entanto, desaceleraram ao longo dos últimos anos e, para piorar a situação, o IPCC descobriu que o financiamento para combustíveis fósseis ainda supera o financiamento para ações climáticas. Sinais claros por parte da comunidade internacional e dos governos – como aumentar os subsídios para mitigação, precificar as emissões de carbono, eliminar gradualmente o financiamento público para combustíveis fósseis e adotar regulamentações robustas que tornem obrigatória a transição para modelos de baixo carbono — podem contribuir para criar o ambiente seguro de que o setor privado precisa para ampliar os investimentos em mitigação.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 225, caput e art. 5º alçou ao status de fundamental o direito ao ambiente. Para além disso, tornou o Estado dotado de responsabilidade e agente direto na proteção ambiental, versando sob suas responsabilidades, tarefas e objetivos – ou seja, responsabilidades socioambientais consagradas no Direito Brasileiro. Significando, imperativamente, obrigações constitucionais, num Estado Socioambiental de Direito, de dupla funcionalidade, de um lado o Estado como agente direto dotado de objetivos e tarefas e do outro os cidadãos, dotados de direito e deveres.

³https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

⁴<https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/6-conclusoes-do-relatorio-do-ipcc-de-2022-sobre-mitigacao-das-mudancas-climaticas>



À guisa destes fatores, resulta caracterizada a obrigação constitucional do Estado de adotar medidas – legislativas e administrativas – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar o desfrute adequado do direito fundamental em questão, balizado não somente pelo art. 225 da CF 1988, mas consolidado em diversos outros dispositivos legais que se insere em variadas temáticas de caráter interdisciplinar e multi setoriais. Não obstante, o Estado em sua razão de existência, enquanto ente regulador dos interesses e direitos constituídos daqueles por ele regido, deve se balizar pela ação de promover e proteger, tempestivamente, a partir, de suas obrigações assumidas no pacto constitucional, a garantia de uma vida digna e saudável aos cidadãos.

Uma vez que, o mesmo pacto constitucional, versa sobre o direito fundamental ao ambiente, individual e coletivos, dos cidadãos e responsabiliza o Estado, primeiro como garantidor e provedor dos Direitos, segundo como responsável e dotado da tutela ecológica para assegurar o desfrute adequado do referido direito, e, já reconhecidamente a qualidade de vida e dignidade da pessoa humana perpassa indiscutivelmente pela qualidade ambiental, o que requer, uma ação estatal, a fim de, obstruir qualquer óbice que interfira diretamente no acesso ao direito fundamental ao ambiente de qualidade, sob ameaça de omissão com suas responsabilidades constitucionais.

Por essas razões os autores ressaltam que se faz necessário e urgente o reconhecimento do direito fundamental à proteção e promoção de condições climáticas íntegras e seguras na condição de dimensão diretamente relacionada ao núcleo essencial do já consagrado direito humano e fundamental à proteção e promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, como amplamente previsto na agenda internacional da proteção ambiental, e, no plano doméstico, de acordo com o disposto no artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988.

Na justificativa lembram que praticamente todos os países do mundo aprovaram leis e políticas que lidam direta ou indiretamente com o tema das mudanças climáticas, incluindo o Brasil, com especial atenção à Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009). Ademais, pesquisas indicam que os 197 países que assinaram ou ratificaram o Acordo de Paris, tratado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima assinado em 2015, possuem, pelo menos, uma lei ou política climática. É também nesse contexto que assume especial relevância a proposta de emenda constitucional que tem por escopo integrar a agenda climática e da proteção ao meio ambiente expressamente no texto da Constituição Federal.

A PEC 37/21 desdobra-se de uma forte e importante campanha promovida nas redes sociais entre maio e setembro de 2021, às vésperas da



Conferência das Partes da Convenção de Clima (em Glasgow, na Escócia) por dezenas de organizações da sociedade civil atuantes no campo do enfrentamento às mudanças climáticas e que contou com mais de quatrocentas mil interações nas redes sociais e quinze mil assinaturas de carta de apoio aos deputados para a aprovação da Lei mais urgente do mundo⁵.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do disposto na alínea “b” do inciso IV, do art. 32, c/c o art. 202, caput, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 37, de 2021.

Antes, porém, considero de fundamental importância apresentar as seguintes reflexões e contribuições sobre a proposição em análise.

O Brasil, ao incluir este tema expressamente em sua Constituição Federal, se colocará como líder global e referência no tema, e irá além de outros países em que as Cortes, como a nossa, já reconhecem o direito ao clima como fundamental de maneira implícita, como a Holanda no caso *Urgenda v. Governo da Holanda*⁶ e a Colômbia, no caso *Jovens e Futuras Gerações v. Ministério de Meio Ambiente da Colômbia e outros*⁷.

Nesse sentido, a regulamentação de normas afetas à segurança climática é cada vez mais articulada no âmbito dos direitos humanos e socioambientais. A garantia da dignidade da pessoa humana passa, necessariamente, por garantir um ambiente que seja seguro em termos climáticos, cabendo ao Estado participar dessa proteção. Assim sendo, é preciso que o Direito e a Justiça reconheçam que só existirá um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se existir um correspondente direito fundamental à segurança climática.

O marco normativo no qual se insere o tema das mudanças climáticas não se limita ao texto elaborado pelo constituinte, abarcando também, os tratados internacionais gerais e os especialmente dedicados à causa ambiental e climática, seja no plano do sistema universal da Organização das Nações Unidas (ONU), seja na esfera regional, no nosso caso, a do sistema interamericano, o que inclui as decisões das instâncias de controle e monitoramento supranacionais, em especial as opiniões consultivas e decisões das cortes que zelam pela aplicação de tal normativa.

⁵ <https://pelacidadania.org.br/a-lei-mais-urgente-do-mundo/>

⁶ Holanda, Suprema Corte, ECLI:NL:HR:2019:2007

⁷ Colômbia, Corte Suprema de Justiça, STC4360-2018, Radicación n. 1101-22-03-0000-3019-00319-01



Tais princípios, por sua vez, iluminam e fortalecem o direito e dever humano e fundamental à proteção e promoção de um ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, tal como previsto no artigo 225 da Constituição Federal, seja na sua dimensão subjetiva (de um direito subjetivo exigível em juízo), seja na sua perspectiva objetiva e dos seus respectivos corolários, como a existência de deveres de proteção estatais em material ecológica e mesmo de deveres fundamentais do cidadão, dentre os quais os deveres de proteção e promoção do sistema climático como bem jurídico constitucional e infraconstitucional.

Outro aspecto positivo a ser destacado é o fato desta proposta integrar a questão climática tanto no capítulo da ordem econômica quanto no artigo 225 da Constituição. Seguem-se, com isso, as premissas acima enunciadas, de uma compreensão e concretização integrada e ecologicamente orientada da ordem jurídico-constitucional brasileira, voltada para a sustentabilidade.

Em março de 2021, o relatório *Povos indígenas e comunidades tradicionais e a governança florestal*, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC) destacou que os povos indígenas e comunidades tradicionais, são os melhores guardiões das florestas⁸. O relatório destaca que as taxas de desmatamento na América Latina e no Caribe são significativamente mais baixas em áreas indígenas e de comunidades tradicionais.

No Brasil, os conhecimentos dos mais de 305 povos indígenas sobre a proteção e o manejo ambiental de suas terras tem refletido nos dados sobre desmatamento e queimadas nos últimos anos, os quais apontam aquelas terras como as mais protegidas em termos de biodiversidade e florestas.

Em 2019, o relatório anual do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) confirmou os benefícios de usar os “conhecimentos indígenas e locais para desenvolver opções capazes de gerenciar os riscos da mudança do clima e de ampliar a resiliência”⁹. No entanto, tais ações não são empreendidas na gestão da política nacional de meio ambiente no Brasil.

A valorização dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades tradicionais pode contribuir e muito para minimizar os atuais

⁸<https://brasil.un.org/pt-br/123183-novo-relatorio-da-onu-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-sao-os-melhores-guardioes>

⁹ Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2019/> Acesso em: 28 julho de 202



problemas ambientais enfrentados em todas as regiões do país, em especial nas Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

Cabe ainda apresentar alguns dados sobre o impacto que os eventos climáticos extremos estão causando à população brasileira. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) publicou dois relatórios importantíssimos que quantificam os desastres climáticos ocorridos nos últimos anos, calculando o tamanho da população afetada e os prejuízos econômicos. Os estudos mostram a quantidade de decretos de calamidade pública emitidos pelos órgãos da federação.

O primeiro estudo quantificou os desastres de 2003 a 2018 e concluiu que foram emitidos cerca de 2 mil decretos por ano, em média. Isso quer dizer que grande parte dos municípios estão sofrendo todos os anos com esses eventos extremos. Ao todo, foram reconhecidos pela defesa civil nacional, nesse período de quinze anos, 32.121 desastres.

O segundo estudo, mais recente, analisou o período de 01 outubro de 2017 até 17 de janeiro de 2022. Os desastres decorrentes das chuvas acarretaram em 5.622 decretações. Os prejuízos econômicos nos Municípios afetados contabilizaram R\$ 55.571.139.403,00.

Com esses dados, destaco a importância da segurança e a justiça climática como direito fundamental na nossa Carta Magna, pois além de garantir a qualidade de vida para a população, poderá também contribuir com a proteção ambiental dos nossos 6 (seis) biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

Importante ressaltar que a presente PEC 37/21 deve trazer à tona, o direito à justiça climática, como uma dimensão crítica dos direitos fundamentais. A justiça climática já constava no preâmbulo do Acordo de Paris, de 2015, e também do Pacto Climático de Glasgow, adotado em 2021, ambos utilizando a mesma redação a seguir:

*“Observando a importância de garantir a integridade de todos os ecossistemas, incluindo oceanos e a proteção da biodiversidade, reconhecida por algumas culturas como Mãe Terra, e notando a importância para alguns do conceito de **justiça climática**, ao tomar medidas para lidar com as mudanças climáticas”. (grifo nosso)*

A atuação do Brasil é fundamental para se começar a contribuir ainda mais com o equilíbrio climático, por isso, precisamos incluir a justiça e a segurança climática na Constituição Federal, como um direito fundamental de todas e todos.



Por fim, em atendimento ao disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados com relação à análise da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2021, examinando seu conteúdo, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado; ao voto direto, universal e periódico; a separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal.

Não estão em vigor, outrossim, quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

A relevância da matéria nos desafia a fazer algumas considerações que, longe de examinar o mérito, porquanto incabível na fase de admissibilidade, têm a finalidade de demonstrar que a proposição não ofende a separação de poderes, mas se encaminha para garantir qualidade de vida à população brasileira.

Assim, estão atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para que a proposição seja admitida ao debate parlamentar.

Ressalta-se que a técnica legislativa e a redação da proposição, em especial no que concerne à observância dos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 e ajustes na presente proposta, deverão ser aperfeiçoadas na Comissão Especial ou na redação final.

Ante o exposto, o voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2021.

É o voto.

Sala das Comissões, em agosto de de 2022.

Deputada JOENIA WAPICHANA
Relatora

