



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 75/2023

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Políticas Públicas. Mudanças
Climáticas. Política de Estado.
Considerações.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS - PMMC, CONTENDO SEUS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS DE APLICAÇÃO*”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100310030003000340032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Política de Estado. Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.

Este é o tipo de projeto que merece profunda reflexão por parte de qualquer um que porventura tenha a oportunidade, a curiosidade, o mínimo interesse em manuseá-lo. Absortos no cotidiano, vidrados em telas de *smartphones*, somos céleres em mandar aos porões da memória tudo aquilo que nos incomoda, todo tipo de realidade inconveniente. Agora mesmo, neste exato momento, órgãos de imprensa propagam para poucos leitores sonolentos estarmos diante “do ano mais quente já vivido pela humanidade, desde o início das medições da temperatura global”.¹ Enquanto se digita o parecer, recebe-se o **alerta vermelho** do Instituto Nacional de Meteorologia – IMET, sobre perigosa “onda de calor” com grande perigo para a vida humana, sobre todo o território nacional.² Fingimos comodamente que “não é conosco”. A devastadora enchente do Rio Itapemirim, talvez a maior da história, ocorrida há meros três anos já vai caindo no esquecimento, memória incômoda dos que perderam seus comércios, suas casas, tudo. Os cientistas avisam, os dados científicos devidamente revisados demonstram o perigo, mas preferimos o conforto dos ignóbeis que

1 Por que 2023 pode ser o ano mais quente da história. [Por que 2023 pode ser o ano mais quente da história - Canaltech](#) . Consultado em 20.09.2023

2 [Onda de calor: Inmet emite alerta vermelho de grande perigo para nove estados até domingo | Meio Ambiente | G1 \(globo.com\)](#) . Consultado em 20.09.2023

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





vociferam credices medievais nas redes sociais. A ciência avança e propõe diagnósticos e medidas... O homem se volta a contemplações da Idade Média.

As mudanças climáticas de que trata o presente projeto, constituem um marco divisório na história da humanidade, das milhares de gerações que antecederam e das novas gerações que povoam o planeta Terra a partir da segunda metade do século XX. Tais alterações apareceram para colocar em xeque a civilização que vem se consolidando após a Revolução Industrial e à qual estamos entranhadamente ligados. Somos, pois, alvo direto do seu desafio – desafio que envolve a esfera da vida, da qual não podemos nos desvencilhar.

O conhecido e respeitado pensador contemporâneo Anthony Giddens, da Universidade de Londres, ao apresentar o seu livro sobre a candente questão das mudanças climáticas no já distante ano de 2.010, assim se expressa: *“Este é um livro sobre pesadelos, catástrofes (...) e sonhos. É também sobre as rotinas cotidianas que dão continuidade e substância a nossa vida. É sobre os SUV – os veículos utilitários esportivos, ou 4x4. É uma longa investigação a respeito de uma única pergunta: por que é que alguém, qualquer pessoa, nem que seja por apenas mais um dia, continua a dirigir um SUV? É impossível que esses motoristas não saibam que estão contribuindo para uma crise de proporções épicas no que tange ao clima mundial. À primeira vista, o que seria mais inquietante do que a possibilidade de eles estarem contribuindo para minar a própria base da civilização humana? Caso não esteja óbvio,*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





apresso-me a acrescentar que os SUV são uma metáfora. Somos todos motoristas de SUV, por assim dizer, já que pouquíssimos de nós estamos preparados para a gravidade das ameaças que temos pela frente. Para a maioria, há um abismo entre as preocupações conhecidas da vida cotidiana e um futuro abstrato, embora apocalíptico, de caos climático. Quase todas as pessoas do mundo devem ter ouvido a expressão “mudanças climáticas” sabem ao menos um pouquinho sobre o que ela significa. Ela se refere ao fato de que as emissões de gases geradores do efeito estufa, produzidas pela indústria moderna, têm fazendo o clima da Terra se aquecer, com consequências potencialmente devastadoras no futuro. No entanto, a vasta maioria tem feito muito pouco ou nada para alterar seus hábitos diários, embora esses hábitos sejam a fonte dos perigos que a mudança climática nos reserva”.³

Esse fenômeno global contemporâneo não é ficção científica para despertar curiosidades inconsequentes. É um alerta, de certo modo aterrador, que não poupará aspecto algum das ações humanas em todo o globo terrestre, das maiores na escala de valor e importância às menores na escala ínfima do cotidiano. A respeito, assim se manifesta a Apresentação à edição brasileira da obra do cientista britânico: **“A mudança global do clima é um dos eixos permanentes da agenda do século XXI e irá implicar profundas transformações econômicas, políticas, sociais e no pensamento humano.** O leitor de “A Política da Mudança Climática” de Anthony Giddens, estará convencido dessa ideia muito antes de chegar ao final do livro. Giddens vai muito além de dimensionar

³ A Política da Mudança Climática. Apresentação à edição brasileira de Sérgio Besserman Vianna. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 19.





os riscos e perigos a que estamos expostos e fazer um apelo à racionalidade. Na verdade, até combate essa forma ilusória de compreensão. Com uma análise sempre intrigada e multidisciplinar, em nenhum momento retira os pés do terreno firme da história, e com isso demonstra que o enfrentamento da mudança climática é um processo de grande complexidade e que sua análise precisa ser feita no contexto dos processos decisórios da economia, da política e da geopolítica mundiais”.⁴

Mudança Climática é uma realidade demonstrada.

Estamos vivendo a era geológica do **Antropoceno**. O termo vem do grego “*anthropos*”, que significa **homem**, e “*cenos*”, que significa **novo**. É usado por alguns cientistas para descrever o período mais recente na história do Planeta Terra, caracterizado pelos efeitos da atividade humana no clima. Ainda não há data de início precisa e oficialmente apontada, mas muitos consideram que começa no final do Século XVIII, **quando as atividades humanas começaram a ter um impacto global significativo no clima da Terra e no funcionamento dos seus ecossistemas**. O renomado cientista Martin Rees, professor da Universidade de Cambridge, membro do King’s College e astrônomo real, dedicou-se a um cuidadoso estudo sobre os riscos ambientais originados da tecnologia e da ciência mal fundamentadas. Ele externa um tipo de preocupação pela sobrevivência da Terra a partir dos desvios da humanidade no que concerne ao

⁴ GIDDENS, Anthony, op. cit., p. 7.





seu relacionamento com o mundo criado ou mundo natural. Desses seus estudos resultou um livro de grande repercussão: *Hora Final*. Entre as graves ameaças ao Planeta ele sublinha o aquecimento global causado pelo efeito estufa. O Prof. Rees refere-se a mudanças climáticas que se sucederam na história da Terra às quais a biosfera e os humanos lentamente vieram se adaptando. Mas, agora o foco é outro, a gravidade da situação é desafiadora.⁵

A situação, agora, é diferente em termos de escala, de aceleração e de consequências. Em suma, não se deve pressupor facilidades no equacionamento e na solução do problema. Há uma razão simples: “Não há nada muito favorável sobre o clima atual da Terra: é simplesmente algo com que a civilização humana se acomodou ao longo dos séculos, assim como fizeram os animais e plantas (tanto naturais como agrícolas) com os quais dividimos o espaço. A razão pela qual o iminente aquecimento global poderia ser ameaçadoramente perturbador é que acontecerá com muito mais rapidez do que as mudanças no passado histórico; rápido demais para que as populações humanas e os padrões de uso da terra e da vegetação natural se ajustem”.⁶

As últimas décadas acusaram transformações anormais no clima do planeta Terra, ocorrências que despertaram a curiosidade de cientistas da área e de observadores das condições equivocadas gerais do globo, notadamente no

⁵ *Hora Final: alerta de um cientista. O desastre ambiental ameaça o futuro da humanidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005, p. 122 (título original: *Our Final Hour*).

⁶ Idem. *Ibidem*.





que diz respeito a perdas essenciais da biosfera e a condições equivocadas de exploração dos recursos naturais. Obviamente, essas alterações têm se revelado preocupantes porquanto afetam as condições normais de sobrevivência dos ecossistemas e, por conseguinte, da família humana.

A temperatura do globo vem subindo irregularmente e já tem se revelado causadora da perda de inestimáveis espécies vivas, assim como portadora de graves incômodos para a saúde do ambiente. Nessas alterações há sinais de alerta para o desenvolvimento econômico-social, que tem de atender ao explosivo crescimento populacional com exploração intensiva de recursos do Planeta e o uso, também intensivo, de energia. É evidente que as leis da entropia e da termodinâmica⁷ são desafiadas pela irracionalidade dos processos de produção, pelo alto consumismo e pela supergeração de resíduos – fatores que multiplicam a desordem (desordem no sentido estrito) do Planeta e do ambiente.

O aquecimento da temperatura global vem sendo percebido e registrado há pouco menos de dois séculos, período histórico que coincide com o surgimento e a expansão da civilização industrial e, no seio desta última, com a

⁷ Entropia é um conceito da termodinâmica que mede a desordem das partículas de um sistema físico. A entropia é uma grandeza na termodinâmica, representada nas formulações da física pela letra **S**. De acordo com a Lei da Termodinâmica, quanto maior for a desordem de um sistema, maior será a sua entropia. Por exemplo, quando alguém entra na cozinha encontra todos os utensílios e ingredientes organizados, conforme vai cozinhando, as coisas começam a se desorganizar. Da mesma forma seria o sistema da entropia, ou seja, quanto maior o processo de alteração de um estado, maior será a sua **desordem**.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





exploração minerária e o uso exaustivo de combustíveis fósseis. Os estudos científicos apontam para a formação de uma espessa camada gasosa ao redor do globo, a qual impede a dissipação do calor produzido pelos raios solares na atmosfera e sobre a superfície do Planeta. Assim, esse calor fica retido e concentrado. É como uma enorme cobertura envolvente que, à semelhança de uma estufa de plantas, retém o calor e provoca o aquecimento anômalo. A biosfera vê-se prisioneira dentro dessa estufa e, como é fácil compreender, as espécies vivas se ressentem da temperatura aumentada, chegando muitas delas a definharem, morrer e, por fim, desaparecer definitivamente. No quadro geral, há perdas irreparáveis para o ecossistema planetário. Os vilões naturais desse processo de prejuízos acumulados atendem pelo nome de *gases de efeito estufa*, dentre os quais se destacam o dióxido de carbono (CO₂), com suas variações, o metano e o óxido nitroso.⁸

Mobilização Internacional.

Muitos países mobilizaram-se para estudar e esconjuram o novo mal que, por cima, ainda traz efeitos pouco conhecidos na vida das nações. Os mais conhecedores e conscientes do perigo global procuram articular-se.

⁸ A Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo define os *gases de efeito estufa* como os "constituintes gasosos da atmosfera, naturais ou resultantes de processos antrópicos, capazes de absorver e reemitir a radiação solar infravermelha, especialmente o vapor d'água, o dióxido de carbono, o metano e o óxido nitroso, além do hexafluoreto de enxofre, dos hidrofluorcarbonos e dos perfluorcarbonos" (art. 4.º, XVIII, da Lei estadual 13.798, de 09.11.2009).

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





A *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, elaborada em Nova York, no mês de maio de 1992, esteve aberta à assinatura dos países-membros da ONU durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reunida na cidade do Rio de Janeiro em junho do mesmo ano, por ocasião da *Cúpula da Terra, a chamada ECO-92*. Esse documento ficou conhecido, mais simplesmente, como *Convenção do Clima*; porém, seu alcance foi muito grande, apesar das indefinições existentes no texto.

Na realidade, os efeitos práticos da Convenção passaram a ser conhecidos apenas depois da Conferência das Partes em que foi firmado o *Protocolo de Kyoto*, em fins de 1997.

Esse Protocolo, de que o Brasil é signatário, é atualmente o compromisso mais abrangente e concreto que existe na condução da problemática ímpar da mudança do clima global. É dele que resultou a busca efetiva de *Mecanismos de Desenvolvimento Limpo* – MDL assim chamados por tentarem reduzir as emissões de dióxido de carbono e metano. Em decorrência, surgiu o mercado de créditos de carbono.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O Brasil no contexto legal.

No Brasil, em consonância com o que se passa em outras partes do globo terrestre, universidades, centros de pesquisa especializada, confederações de entidades produtoras, órgãos governamentais e entidades da sociedade civil se puseram em campo para somar esforços e multiplicar resultados. No que concerne ao nosso ordenamento jurídico recente, a União estabeleceu a **Política sobre Mudança do Clima – PNMC**, por meio da Lei 12.187, de 29.12.2009, publicada em edição extra do *DOU* do subsequente dia 30, antes da mudança do ano civil, logo após o término da **COP 15 – Conferência da ONU** reunida em Copenhague, da qual o Brasil participou através de muitos governantes e mandatários. Era uma questão de oportunidade histórica, e representava uma tomada de posição do País perante a frustração causada no mundo pelo resultado negativo da dita Conferência.

É da índole da nossa Lei Maior – a Constituição da República - a complementaridade de ações da União e dos outros entes federativos na convergência para o bem comum da coletividade nacional. Isso se aplica com precisão ao papel dos Estados e Municípios em face de uma política nacional editada pela União, política essa destinada a promover o bem comum de toda a sociedade brasileira.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Dentre outras manifestações de entes federados da República, a título de exemplo podem ser citadas a Política *de Mudanças Climáticas - PEMC*, do Estado de São Paulo (Lei 13.798, de 09.11.2009), e a *Política de Mudança do Clima do Município de São Paulo – PMMC* (Lei 14.933, de 05.06.2009). **No âmbito estadual, vigora a Lei nº 9.531/2010, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC.**

A Educação Ambiental preconizada pela PNMC precisa encaminhar os educandos para uma predisposição à radicalidade em situações concretas da vida cotidiana. Trata-se de uma profunda mudança de hábitos – e há quem afirme tranquilamente que a mudança é de estilo de vida –, uma vez que novo tipo de civilização se avizinha, inspirado por uma economia de baixo carbono. É pacífico que a Educação Ambiental não é apenas formal ou sistemática, mas, também, informal ou assistemática. Neste último caso, a sociedade nacional conta com muitas organizações que atuam em prol da coletividade.

A título de exemplo, é válido citar uma publicação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, instituição bastante conhecida em todo o País. Trata-se do livreto *Mudanças Climáticas provocadas pelo aquecimento global: Profecia da Terra.*⁹ Seus três itens principais são: (a) “O que anunciam as mudanças

9 Exibições CNBB. Brasília, 2009.





climáticas que já estão acontecendo”; (b) “Desafios para a humanidade”; e (c) “Motivações cristãs para ter coragem de mudar”. Esse trabalho apoia-se em estudos do IPCC – Painel Internacional sobre Mudança do Clima e em outras referências científicas, colocando os desafios próprios ao Brasil. Ele explana o sentido das mudanças radicais em face de alguns itens clássicos: energias limpas (“a hora da ruptura energética”), água, alimentos, florestas, mudanças no cotidiano.

Em síntese, o texto da quarta capa elucida o objetivo da publicação: *“Diante da rapidez das mudanças climáticas e a urgência dos processos sociais frente a elas, este livro pretende contribuir para a informação, a articulação e o empoderamento da sociedade brasileira para uma ação ética, social e política de enfrentamento das causas do aquecimento global e das consequências das mudanças climáticas”*.¹⁰

Assim se resumiria, no contexto do livro, o empenho na educação ou reeducação para a convivência com as mudanças climáticas – que, rapidamente, se farão mais inevitáveis –, num pensamento singelo de Mahatma Gandhi: *“Temos que aprender a viver mais simplesmente para que os outros simplesmente possam viver”*.¹¹

10 Idem.

11 Idem, pg. 03.





Essa Política Nacional, que pode ser considerada como complementar à Política Nacional do Meio Ambiente, foi motivada por uma emergência de caráter planetário. Entre nós, ela responde a apelos científicos que mobilizaram, por toda parte, tomadas de posição em face de uma problemática aguda para, em seguida, desembocar na busca de soluções de curtíssimo prazo, com vistas a se evitar eventos danosos extremos e iminentes. O corolário será a adoção de providências a médio e longo prazos no sentido de frear as causas do efeito estufa e das suas sequelas sobre os ecossistemas.

Na verdade, para ao menos frear os riscos iminentes, medidas necessárias deveriam ser adotadas de imediato, considerando-se o potencial e o agravamento dos danos esperados. Não obstante tamanha urgência, a frenagem do efeito estufa precisa compor-se com outros prazos para que os impactos negativos sobre os sistemas socioeconômicos e políticos possam ser amortecidos, sob pena de se provocar um desastre gravíssimo para a vida de muitos países.

Neste caso, é difícil escolher *minima de malis*, os males menores. Tomam-se medidas radicais imediatas (de ordem política e socioeconômica) para a redução dos poluentes ou se privilegia o crescimento econômico-social? Prolonga-se o efeito estufa ou se reduz o ritmo do crescimento? Privilegia-se o desenvolvimento ou a sustentabilidade? Parece haver uma tendência para se dar tempo a uma mudança forçosamente lenta nos processos produtivos e de

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





consumo. Com efeito, na ordem prática, não há como avaliar e ponderar tais processos. Em qualquer escolha haveria o risco de verdadeiras hecatombes, seja no quadro do meio ambiente planetário, seja no caso de desmoronamento da economia dos países e do bem-estar das populações. Infelizmente, chegamos a esse ponto e não é mais possível prolongar o dilema.

Diante da longa história geológica do planeta Terra, tanto a formação do efeito estufa quanto os prazos necessários para neutralizá-lo ou minimizá-lo são inexpressivos. Nada obstante, a situação da Terra é grave e o que se pretende alcançar, desde logo, é a sobrevivência do ecossistema planetário com a espécie humana em seu devido lugar. Nesse sentido, a revisão de todos os ordenamentos que estão implicados nesse processo crítico deve ser marcada pela urgência de solidariedade nas ações humanas e pela perspectiva de uma mudança conceitual de civilização.

O papel do *ordenamento jurídico*, **como aqui proposto com o presente projeto**, é fundamental para equacionar problemas e questões, estabelecer parâmetros com base nas ciências exatas e humanas, com o reforço da ética e o aproveitamento dos valores culturais que podem contribuir na administração do risco.

O Direito sozinho não daria conta desses “trabalhos de Hércules”, tão certo como os demais agentes do processo nada conseguiriam sem o

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





concurso do Direito. Aqui está um caso magnífico de empreitada interdisciplinar e interinstitucional, como se aprende nas ciências e na gestão do meio ambiente. Contudo, há uma diferença específica: neste caso, a *escala é planetária* – não é empresarial, local, regional, nem mesmo nacional. Daí a urgência, a importância e transcendência da empreitada, porque é a totalidade que está em jogo, não as partes isoladas, apenas.

Não é de lei apenas, de que se trata o projeto. É um alerta. É grave. É um pedido de socorro.

Opinamos solenemente pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 27 de setembro de 2023.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

