

Repartição de competências para o enfrentamento da crise climática

Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas

Secretaria do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Percurso da exposição

- **I. De que tarefas estamos falando: mitigação e adaptação**
Dois conceitos estruturais que vem da convenção internacional do clima
- **II. Quem executa medidas de mitigação e de adaptação segundo a legislação brasileira?**
Segundo as regras de distribuição de competência atualmente vigentes
- **III. Desvalorização incoerente da repartição de competência no Brasil**
Como o Judiciário ignora essas regras e o efeito que isso gera
- **IV. A necessidade, ou não, de uma nova lei**
É necessária uma lei sobre atribuições em matéria de clima?

PARTE I

De que tarefas estamos falando: adaptação e mitigação

Os conceitos na Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC)

Mitigação

- Mudanças e substituições tecnológicas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros.
- Visa a questão central do problema climático: diminuir a emissão e aumentar a captação.

Adaptação

- “Iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”.
- Volta-se às consequências que não podem mais ser evitadas, por mais efetivas que sejam as medidas de mitigação.

Conceitos muito utilizados nas negociações climáticas, mas sem definição na própria Convenção. É a PNMC que os define.

Exemplos: da escala nacional à local

Mitigação (alguns exemplos)

- Fixação de limites máximos compulsórios de emissão
- Mercado de carbono – Lei nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE)
- Troca da frota de veículos oficiais de um município por veículos menos emissores

Adaptação (alguns exemplos)

- Construção de diques e melhoria dos sistemas de drenagem
- Revisão da situação de encostas e remoção da população dessas áreas
- Preparação para o aumento de vetores de doenças e para as ondas de calor extremo

De mecanismos complexos que atingem vários setores da economia a medidas de escopo bem mais reduzido.

Instrumentos distintos, competências distintas

- **Medidas que exigem lei formal**

Em especial quando se trata de impor obrigações ao setor privado

- **Medidas que dispensam alteração legislativa**

Por vezes se concretizam em obras públicas, sem qualquer necessidade de mudança na lei

- **Verificação prévia, em dois planos**

Quem tem competência legislativa para aprovar a lei necessária à ação, se for o caso, e quem tem competência executiva ou material para desempenhá-la

- **Consequência**

É a diversidade das medidas e dos meios para implementá-las que torna difícil, ou mesmo sem sentido, atribuir seu planejamento e execução a um único ente

PARTE II

Quem executa medidas de mitigação e de adaptação segundo a legislação brasileira

A repartição vigente: competências distribuídas entre os três entes

- **O enquadramento no direito ambiental**

Há tendência a enquadrar o assunto como matéria Ambiental o que nem sempre está correto.

- **Vigilância sanitária**

Combater um vetor cujo crescimento decorra das mudanças climáticas é medida de saúde pública, desempenhada pelos órgãos do SUS, para o qual os órgãos ambientais não estão preparados.

- **Defesa civil e obras**

As ações de defesa civil seguem legislação própria; as obras, com a possível exceção das relacionadas a recursos hídricos, estão fora das atribuições dos órgãos ambientais.

- **Atrás das regras, órgãos concretos**

Com pessoal especializado, ou seja, expertise para executá-las.

Cada tarefa remete a um regime jurídico

Matéria ambiental

- Lei Complementar nº 140/2011
- A medida incidental ao licenciamento cabe ao ente competente para licenciar
- Lei suprida pela União (art. 24, § 1º) ou pelos estados (art. 24, § 3º)

Saúde

- Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 9.782/1999
- Vigilância sanitária e combate a vetores
- Órgãos do SUS, com repartição de competências própria

Defesa civil

- Lei nº 12.608/2012
- Boa parte da adaptação relacionada a desastres naturais
- Atribuições que mudam com a gravidade do evento, incluindo até a atuação das Forças Armadas

Também é possível que a tarefa seja atribuição administrativa de um ente, mas dependa de atuação legislativa e/ou do financiamento de outro.

A questão da causalidade

- **Critério problemático: problema decorrente, ou não, da crise climática**
Critério que, quando utilizado para atribuir ou não competência a determinado ente, aumenta a insegurança jurídica sobre o tema.
- **Desastres naturais não são fenômeno novo**
É difícil apontar se a causa principal de determinado desastre está ou não relacionada à crise climática.
- **Prognósticos, não certezas**
As análises científicas concluem por prognósticos aproximados, não pelas certezas com que o direito trabalha.
- **Perguntas semelhantes em outras áreas**
Pandemias, por exemplo. A causalidade climática é critério inseguro para atribuir competência.

Em matéria de mitigação, a situação é um pouco diferente

- **Políticas estruturais e competência legislativa da União**

Dependem da aprovação de leis que envolverão matéria ambiental, sobre a qual a União legisla – ainda que devendo respeitar, como raramente respeita, os limites das normas gerais (art. 24, § 1º, CF).

- **Matérias de competência privativa**

Possivelmente incluirão direito civil e comercial, também de atribuição da União.

- **Espaço de atuação municipal**

Transformar a frota de veículos municipais é política de mitigação que, se multiplicada, teria enorme impacto, e pode ser implementada no nível local sem modificar qualquer lei.

- **Espaço de atuação estadual**

Os estados têm grandes possibilidades de estabelecer projetos de mitigação tendo como objeto suas florestas, como demonstra a experiência exitosa do Acre.

Para saber a quem compete: quatro verificações

i

De qual tarefa específica estamos falando

ii

Se seu desempenho exige competências executivas e/ou legislativas

iii

Que matérias estariam envolvidas: ambiental, comercial, da saúde etc.

iv

A quem a Constituição Federal distribuiu tais tarefas

Parte dessas tarefas será ambiental, mas nem todas.

PARTE III

Desvalorização incoerente da repartição de competência no Brasil

A competência “comum” lida como responsabilidade “solidária”

■ A inversão das atribuições legais

Condena-se o estado a prestar serviço municipal; o município, a entregar insumos que a legislação do SUS atribui à União; a União, a entregar remédios da farmácia básica que cabem aos municípios.

■ O fundamento adotado

A competência comum do art. 23 da Constituição Federal lida como se significasse competência solidária – conceito mal importado do direito civil, que permite exigir de qualquer ente aquilo que cabia a apenas um deles.

■ STF, RE 855.178 (Tema nº 793/STF)

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde.

■ O resultado

É possível acionar a União por uma aspirina e qualquer município do interior por um tratamento de saúde altamente especializado.

O risco de seguir a mesma linha em matéria climática

- **Obras de adaptação exigíveis de qualquer ente**

De qualquer complexidade e em qualquer município.

- **Potencial desorganizador**

Nem sempre decisões mandando executar tarefas complexas resultam na materialização do que é pretendido.

- **Uma corrida de liminares**

Indivíduos, Ministério Público, Defensoria, “ONGs” e até municípios em busca de tutela para si.

PARTE IV

Precisamos de uma lei sobre atribuições em matéria de clima?

A dificuldade em relação a uma lei dividindo atribuições sobre o clima é como descrever as atribuições a serem divididas

Não é possível utilizar categorias como adaptação e mitigação pois elas são muito amplas e transversais

O debate sobre a criação de uma Autoridade Climática Nacional

Os argumentos favoráveis

- Mudança na lógica de funcionamento atual do poder público: hoje, o auxílio só é liberado depois da catástrofe, quando o estado ou o município passa a poder decretar calamidade pública.
- Diante da previsão de chuvas intensas, por exemplo, a nova estrutura poderia antecipar o envio de cestas básicas, de ajuda médica e humanitária e de recursos.
- Decretação de emergência climática de forma permanente nos mais de mil municípios vulneráveis, para sair da gestão do desastre e adotar a lógica da gestão do risco.

As objeções apresentadas

- O modelo proposto – autarquia ou agência – não encontra correspondente em nenhum outro país no conceito em que foi formulado.
- A criação do órgão, por si, não resolve o problema.
- Não faria sentido transferir para a nova entidade as funções da Defesa Civil e da Secretaria Nacional de Mudança do Clima.
- A dificuldade real é a transformação da burocracia, ou seja, definir o modelo capaz de mudar essa lógica de funcionamento.

Algumas mudanças que fazem (ou não) sentido

- **O problema apontado é real**

Créditos orçamentários extraordinários só podem ser liberados quando a tragédia já ocorreu ou está ocorrendo. Permitir a antecipação, diante de alta probabilidade de evento extremo, é uma medida lógica.

- **A solução, porém, é orçamentária**

Bastam alterações nas regras que tratam de créditos extraordinários – art. 167, § 3º, da Constituição Federal e Lei Geral de Orçamentos. Não há necessidade de alterar o ente que executará a medida.

- **O que a “emergência permanente” não pode significar**

Uma autorização geral para contratações emergenciais sem licitação: a qualidade do gasto será péssima, e a dragagem no rio X da cidade Y acabará mal feita, ou não feita.

- **Regime de contratação diferenciado**

Com licitação, salvo casos realmente extremos, termos de referência em parte previamente definidos e acompanhamento concomitante dos tribunais de contas, comprometido com o resultado.

A transferência de tarefas a um órgão central

Pretender que um órgão central vai poder atuar e “preparar” cada “localidade” necessitada de medidas de adaptação Brasil afora não nos parece realista.

- **As tarefas já têm órgãos responsáveis**

Bombeiros, defesa civil e forças armadas, já estruturados nas três esferas da federação.

- **E já reúnem os meios necessários**

Pessoal treinado e meios materiais. Transferi-los a uma autoridade central desfaz capacidade instalada.

- **A intenção dos dirigentes não é o critério**

Um órgão central não tem como preparar cada localidade necessitada de medidas de adaptação Brasil afora.

O papel da União: coordenação geral

■ Coordenar, e não executar

Cabe à União colocar o tema na agenda, apoiar, orientar e provocar os órgãos responsáveis por cada tarefa, sem assumir a execução direta, salvo em caráter subsidiário.

■ Um exemplo: a elevação do nível dos oceanos

A União constrói a política com estados e municípios, com lista de intervenções e características técnicas pré-definidas, e deixa a execução aos entes locais.

Políticas que devem ficar com a União

- Mercado de carbono, concentrado no ente central
- Políticas executadas na própria administração federal
- Unidades de conservação e áreas da União

Ainda assim

Para tais medidas não há necessidade de nenhuma nova competência, legislativa ou administrativa, para a União.

A permanência das atribuições no Ministério do Meio Ambiente

- **A criação de uma autoridade climática é desnecessária**

As atribuições climáticas na esfera federal devem permanecer no Ministério do Meio Ambiente: nem todas as tarefas são ambientais, mas a maioria o é, e a preocupação com o tema surge nessa área.

- **Retirar a matéria do MMA enfraquece o Ministério**

Obrigaria a dele retirar atribuições que não deixam de ser ambientais, como o licenciamento, diluindo sua responsabilidade política sobre a condução do tema.

- **As duas hipóteses**

Se o responsável pela nova entidade estiver afinado com o titular do MMA, não haverá grandes mudanças; do contrário, a chance de conflitos e de paralisia seria enorme.

- **O que faria sentido**

Maior articulação entre órgãos ambientais e de defesa civil, sem que uns absorvam os outros; eventualmente, transferir a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil ao MMA; e criar órgão colegiado de nível ministerial com efetivo poder de agenda.

A centralização na União como avaliação política

■ **A premissa implícita**

Que a centralização das atribuições ambientais na União seria algo sempre bom para o meio ambiente. Trata-se de avaliação política, e não jurídica – e, a nosso ver, equivocada.

■ **A proteção ambiental surge e se desenvolve nos estados**

Licenciamento ambiental no Rio de Janeiro, ainda na década de 70; reserva de desenvolvimento sustentável e política climática no Amazonas; operações de REDD no Acre; ICMS Verde no Rio de Janeiro.

■ **A experiência recente**

A gestão do Governo Federal encerrada em 2022 mostrou que a concentração de atribuições, em saúde e em matéria ambiental, pode resultar – como resultou – em desastre.

■ **Sobreposição de órgãos e legislações**

Em tantas áreas da administração pública, órgãos e leis para tratar de um mesmo problema vão se sobrepondo sem que se pense em aprimorar o que existe antes de criar o novo.

Conclusão

- **A distribuição de atribuições não precisa de grandes modificações**
O que ela precisa, como pré-requisito, é do respeito às regras que estão estabelecidas.
- **Tampouco é necessária uma nova “autoridade climática nacional”**
As atribuições devem permanecer no Ministério do Meio Ambiente, com maior articulação com os órgãos de defesa civil.
- **O Brasil deve se organizar para enfrentar a crise**
Mas apostar que a melhor forma de fazê-lo é criar um novo órgão e concentrar atribuições na União parece um equívoco.
- **A dimensão do problema é, provavelmente, política**
A solução está na ampliação da consciência, entre os agentes políticos e entre toda a população, da gravidade do tema.

Obrigado!

Secretaria do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO