



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

NOTA TÉCNICA Nº 79/2023/COREM/CGQUA/DIQUA

PROCESSO Nº 02001.019881/2023-52

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DE CONTROLE DE RESÍDUOS E EMISSÕES

1. ASSUNTO

1.1. Relatório de Análise de Impacto Regulatório – proposta de IN que trata da importação de hidrofluorcarbonos (HFC) e suas misturas.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório foi elaborado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – por meio de sua Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA), uma vez que, nos termos do art. 106 do Regimento Interno da Autarquia (Portaria Ibama n.º 92, de 14 de setembro de 20221, trata-se do órgão responsável pela normatização das questões relacionadas ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio no âmbito da instituição – para dar a necessária publicidade ao processo de edição da edição da nova Instrução Normativa de 2023 para a regulamentação para a regulamentação de procedimentos e exigências relacionados ao controle das importações de Hidroclorocarbonos (HFC) e misturas que os contenham, bem como o estabelecimento de cotas de importações e um cronograma de suas reduções, em decorrência da promulgação, pela República Federativa do Brasil, da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal.

2.2. Com a 28ª Reunião das Partes do Protocolo de Montreal – realizada em Kigali, capital de Ruanda – aprovou-se uma emenda ao texto do tratado para a inclusão dos HFC na lista de substâncias controladas. Esta emenda foi promulgada pela República Federativa do Brasil, por meio do Decreto n.º 11.666, de 24 de agosto de 20232, contendo a previsão de congelamento do consumo de tais substâncias em 2024 e a janela de reduções entre os anos de 2029 e 2045.

2.3. Dado que, nos termos da Constituição Federal, o controle do emprego, comércio e produção de substâncias que comportem riscos à vida, sua qualidade e ao meio ambiente figura entre as competências atribuídas ao Poder Público para que seja assegurada a efetividade do direito ao meio ambiente (CF, art. 225, §1º, “v”3) e que, de acordo com a Lei Complementar n.º 140/2011, tais atividades pertençam ao rol de ‘ações administrativas da União’ (LC n.º 140/2011, art. 7º, XII e XIII4) e que o Ibama – nos termos da Política Nacional do Meio Ambiente, PNMA (Lei n.º 9.932/1981, art. 6º, IV) e da lei de criação da autarquia (Lei n.º 7.735/1989, Art. 2º) – se apresenta como órgão executor da PNMA e responsável pelo poder de polícia ambiental no âmbito da União e que, nos termos da Portaria MMA n.º 175/2021 foi delegada ao Ibama a competência para atuar como autoridade designada perante o Protocolo de Montreal, compete a este o estabelecimento de exigências e procedimentos para o controle das importações dos HFCs e de misturas que os contenham.

2.4. Como se cuida de todo um procedimento de controle, aliado ao estabelecimento de uma linha de base que servirá de referencial para o cronograma de redução dos usos de tais substâncias até a

sua completa eliminação, a edição de uma nova Instrução Normativa para a regulamentação da questão resta como única opção de intervenção para que o Ibama atue sobre o problema regulatório objeto deste relatório.

2.5. Quanto à estrutura do presente relatório, é preciso destacar, de antemão, que, por uma questão de melhor organização, optamos por condensar algumas das etapas que são previstas pelo Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 20205, que atualmente regulamenta a Análise de Impacto Regulatório no âmbito da Administração Pública Federal, de forma que este relatório contará com os seguintes capítulos:

I	Sumário Executivo
II	Identificação e Contextualização dos Problemas Regulatórios
III	Principais Atores e Grupos afetados pelos Problemas Regulatórios
IV	Identificação da Fundamentação Legal da Atuação do Ibama sobre os Problemas Regulatórios
V	Definição dos Objetivos a serem alcançados
VI	Alternativas para o enfrentamento dos problemas, seus impactos e justificativas para a adoção da Solução Escolhida
VII	Estratégias para a Implementação, Monitoramento e Fiscalização da Solução Escolhida
VIII	Considerações sobre as Manifestações recebidas em Consulta Pública

2.6. Apresentada a estrutura, destaquemos os principais pontos da IN.

2.7. A linha de base, calculada em Toneladas CO₂eq, que servirá de parâmetro para a implementação de todo o cronograma de reduções do consumo e das importações de HFC foi composta da seguinte maneira:

I - Calculou-se a média anual da quantidade consumida ou produzida de HFC durante os anos de 2020, 2021 e 2022; e

II - Uma parcela de 65% da linha de base dos HCFC, também calculada em Toneladas CO₂eq.

2.8. Uma vez que o país ainda não possui um Kigali Implementation Plan (KIP) próprio, o cronograma de reduções será, por enquanto, aquele constante do texto da Emenda de Kigali para os países em desenvolvimento do Grupo 1.

2.9. As cotas de importação foram distribuídas entre as empresas que importaram tais substância entre os anos utilizados para a construção da linha de base, sendo distribuídas de maneira proporcional ao volume das importações em relação ao todo.

2.10. Para fins de atendimento à demanda de novos importadores, adotou-se um critério de divisão das cotas semelhante àquele constante da Instrução Normativa n.º 20, de 16 de dezembro de 2022, que trata das importações de HCFC, de forma que a “cota país” foi dividida em duas grandes parcelas:

I - Cota Performance (90%) – destinada às empresas que possuem histórico de importações de HFC nos anos utilizados para a construção da linha de base.

II - Reserva Técnica (10%) – destinada aos novos entrantes no mercado, bem como às empresas detentoras de parcela da “cota performance”, mas que tenham esgotado seus limites de importação.

2.11. Desta forma, o volume total de cota seria distribuído não somente às empresas que historicamente realizaram a importação, bem como possibilitaria novas entrantes no mercado.

2.12. A operacionalização desse tipo de licenciamento se daria de forma que, mesmo que o consumo seja feito por novas empresas importadoras, ainda assim em conformidade com os compromissos assumidos pelo país frente ao Protocolo de Montreal, pois não ultrapassaria de forma alguma a cota global prevista.

2.13. As importações serão registradas entre os dias 1º de janeiro e 30 de novembro de cada ano, sendo automaticamente indeferidas se registradas posteriormente.

2.14. Além disso, é importante mencionar que diferentemente do adotado com os HCFC, a cota país dos HFC não será distribuída nem limitada por substâncias específicas e sim cada empresa terá um valor total em CO₂eq em seu "cesto individual", sendo que cada empresa poderá efetuar importação de diferentes HFC e suas misturas com valores distintos de GWP, desde que a importação geral durante o ano não ultrapasse seu valor máximo do "cesto" em toneladas CO₂eq.

3. IDENTIFICAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

3.1. Optamos por iniciar essa etapa – que consiste na apresentação do(s) problema(s) regulatório(s) que chamaram à atenção do órgão ou entidade responsável pela elaboração da AIR quanto à uma possível intervenção, que pode ser ou não regulatória, com o intuito de se identificar, nas etapas posteriores, a melhor alternativa disponível para seu enfrentamento ou solução⁶ – com a apresentação do que seria uma AIR e de alguns conceitos a ela relacionados.

3.2. Para a elaboração do presente relatório, as seguintes publicações foram utilizadas como referenciais teóricos:

I - Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2018) da Casa Civil da Presidência da República⁷.

II - Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2021) do Ministério da Economia⁸.

3.3. De acordo com os guias em questão, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) consiste em um processo sistemático de análises que busca a apresentação e avaliação das alternativas de ação disponíveis ao órgão ou entidade⁹ responsável por sua elaboração para o enfrentamento ou superação de um dado problema regulatório, subsidiando a tomada de decisão e dando a devida publicidade a esta¹⁰.

3.4. Por meio da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2020¹¹, é que foi imposta à Administração Pública Federal – neste conceito incluídas tanto a Administração Direta como as entidades pertencentes à Administração Indireta como as Autarquias e Fundações Públicas – a obrigação de realização da AIR quando da edição ou modificação de atos normativos. Atualmente, tal exigência encontra-se regulamentada pelo Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020¹², tendo como um de seus propósitos o constante aprimoramento das ações regulatórias e do próprio estoque regulatório¹³.

3.5. Dito isto, passemos ao conceito de regulação.

3.6. Entende-se por regulação, no âmbito da AIR, os instrumentos utilizados pelo Estado para a intervenção sobre o comportamento da sociedade como um todo, dos agentes econômicos, seus clientes/consumidores, bem como dos usuários dos serviços prestados pelos órgãos ou entidades públicos – seja pela determinação de padrões de qualidade, deveres, procedimentos ou proibições – para a concretização de seus objetivos, tais como a promoção do crescimento econômico, do bem-estar social, da segurança etc., declarados nas políticas públicas¹⁴.

3.7. Conforme se extrai do Guia do Ministério da Economia, a boa regulação é transparente, eficiente, clara e mínima, ou seja, que não produza impactos negativos além dos estritamente necessários

para a consecução de seus objetivos, uma vez que a regulação, quando utilizada de forma inadequada, tende a produzir distorções nos setores regulados, com efeitos sobre a sociedade como um todo, tais como o aumento dos preços dos bens e serviços ofertados no mercado, barreiras à entrada e à inovação, elevados custos de “conformidade”¹⁵.

3.8. No contexto da Análise de Impacto Regulatório, tais distorções, à medida em que demandem intervenções regulatórias para seu enfrentamento ou solução, recebem o nome de “Problemas Regulatórios”¹⁶.

3.9. De acordo com o Guia da Casa Civil para a Elaboração de AIR, os problemas regulatórios podem – e normalmente – envolvem uma série de fatores, tais como os preços, as barreiras de entrada e de inovação nos mercados e setores regulados, custos elevados de conformidade etc., podendo ser classificados, conforme sua natureza, entre falhas de mercado, falhas regulatórias e institucionais, necessidade de garantia de direitos fundamentais ou da promoção de objetivos constantes de políticas públicas¹⁷.

3.10. Ao final deste capítulo retomaremos a questão da natureza dos Problemas Regulatórios para fins de classificação do problema objeto deste relatório.

Contextualização do Problema Regulatório

3.11. Diante das preocupações globais com o estado da Camada de Ozônio e com os impactos negativos de sua degradação foi que se firmou, em 1985, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio.

3.12. Contudo, apesar de ter sido um primeiro e importante passo, seu texto limitava-se a enumeração de princípios a serem seguidos pelos signatários, não estabelecendo obrigações específicas e, mais importante, um cronograma de reduções tanto da produção como do consumo de substâncias nocivas à Camada de Ozônio (as “Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio” ou SDO) até sua completa eliminação.

3.13. Essa lacuna foi suprida dois anos mais tarde, em 1987, com o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.

3.14. Ambos foram promulgados pela República Federativa do Brasil por meio do Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990.

3.15. Em seu Artigo 2, é determinado que as Partes devem se comprometer com a adoção de medidas tanto legislativas como administrativas para o controle, limitação e redução de atividades que possam resultar em efeitos adversos para a camada de ozônio:

2. Para tais fins, as Partes devem, de acordo com os meios à sua disposição e de acordo com suas possibilidades; [...]

b) adotar medidas legislativas ou administrativas apropriadas e cooperar na harmonização de políticas adequadas para controlar, limitar, reduzir ou evitar atividades humanas sob sua jurisdição ou controle, caso se verifique que tais atividades têm, ou provavelmente terão, efeitos adversos que resultem de modificações, ou prováveis modificações da camada de ozônio¹⁸;

3.16. Como se cuida de um relatório elaborado, como visto, em decorrência da promulgação da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal, passemos a ela.

3.17. Adotada em 2016, com a realização da 28ª Reunião das Partes do Protocolo de Montreal em Kigali, Ruanda, a emenda fez a inclusão dos Hidrofluorcarbonos (HFC) na lista de substâncias controladas no âmbito do Protocolo, estabelecendo, também, um cronograma a ser seguido

internacionalmente para a redução de sua produção e consumo, iniciado em 2019 para os países desenvolvidos e que se estenderá até o ano de 2040, quando se prevê a completa eliminação do consumo dessas substâncias.

3.18. Muito embora não sejam SDO, os HFC – que foram empregados continuamente como alternativas tanto aos Clorofluorcarbonos (CFC) como aos Hidroclorofluorcarbonos (HCFC) – têm impacto significativo sobre o efeito estufa e, por conseguinte, o aquecimento global.

3.19. Algumas dessas substâncias possuem o Potencial de Aquecimento Global (GWP) entre 1.000 e 10.000 vezes maior que o Dióxido de Carbono (CO₂), utilizado como referência para a construção desta medida.

3.20. O uso de HFC pelo mundo facilitou a eliminação rápida de SDO e ajudou a proteger a frágil camada de ozônio, atingindo com sucesso as metas de redução propostas para substâncias específicas.

3.21. O uso dos HFC facilitou a rápida eliminação das SDO, protegendo a Camada de Ozônio e fazendo com que se obtivesse sucesso com as metas de redução do Protocolo. No entanto, o alto nível global de potencial aquecimento global dos HFC é uma grande externalidade negativa que não pode ser ignorada e, no momento, todos os esforços precisam ser voltados ao uso de produtos que além de não destruírem a camada de ozônio sejam alternativas de baixo impacto climático.

3.22. Estudos indicam que o uso de alternativas aos HFC em serviços, como por exemplo no uso em equipamentos de refrigeração e ar-condicionado, é uma das formas mais econômicas de reduzir emissão de gases de efeito estufa. Sob a Emenda de Kigali, o uso global de HFC será reduzido em cerca de 85% antes de 2050 e essa redução gradual no consumo global de HFC poderá reduzir em até 0,5 grau centígrados na temperatura global. O objetivo da redução gradual é incentivar o uso de alternativas de baixo GWP e reduzir o consumo e as emissões de HFC com alto GWP. A fim de permitir uma resposta flexível e personalizada pelas Partes, o processo de redução gradual será estruturado por uma “abordagem de cesto”. Isso significa que o progresso será medido em termos de redução do total de “toneladas equivalentes de CO₂ - ” de todos os diferentes HFC consumidos, permitindo, o uso de gases com menor GWP e, em alguns casos específicos, onde não há alternativa econômica, até mesmo o uso de alguns gases com maior GWP, desde que os usos não ultrapassem a meta de redução do "cesto" em toneladas CO₂eq.

3.23. Importante mencionar que o maior mercado que utiliza o HFC é o setor de refrigeração e ar-condicionado (RAC). Outros mercados que podem ser afetados, em menor escala, são os de manufatura de espumas, aerossóis, solventes e equipamentos de combate à incêndio. Em muitos desses mercados, já existem alternativas de baixo GWP em uso de larga escala, como, por exemplo, refrigeradores que utilizam gases refrigerantes de hidrocarbonetos. No entanto, para outros mercados, o uso de alternativas será mais desafiador e pode requerer um tempo maior de adaptação e um uso residual de gases com alto GWP, por este motivo, a emenda de Kigali adotará uma redução gradual "phase-down" e não uma eliminação total dos HFC "phase-out", permitindo a adoção de diferentes estratégias pelos países-parte para o cumprimento das metas previstas.

3.24. Todos aqueles que ratificaram a emenda se comprometeram com a adoção de medidas ativas para sua implementação, visando a redução do consumo e da produção das substâncias em questão.

3.25. Entre tais medidas incluem-se:

- I - Desenvolvimento de uma estratégia nacional para atingir as metas de redução gradual da maneira mais prática e econômica (por exemplo, quais setores do mercado podem agir com antecedência e quais precisam esperar por novos desenvolvimentos tecnológicos)

II - Preparação e implementação da legislação relevante (por exemplo, para ratificar a Emenda de Kigali e estabelecer legislação para controlar o uso de HFC)

III - Estabelecimento de sistemas de controle apropriados em nível nacional (por exemplo, para monitorar e relatar o consumo de HFC e licenciar a produção ou importação de HFC).

IV - Envolvimento com as partes interessadas relevantes para ajudar a desenvolver e implementar um Plano de Ação Nacional para a implementação da redução gradativa dos HFC, chamado KIP (Kigali Implementation Plan).

3.26. Destaque-se que as medidas II e III estão diretamente relacionadas às competências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, como veremos ao tratar da fundamentação legal para a atuação da Autarquia sobre a questão.

4. PRINCIPAIS ATORES E GRUPOS AFETADOS PELOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

4.1. Os principais atores identificados e algumas características de cada um deles estão descritos a seguir:

a) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: entidade responsável pelo controle e monitoramento dos Hidrofluorcarbonos - HFC e misturas contendo HFC, com competência para a elaboração de atos normativos para a regulamentação do tema, aprimorando-os para fins de correção de eventuais falhas normativas e proposição de patamares intermediários de redução do consumo de HFC e misturas contendo HFC, para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no âmbito do Protocolo de Montreal.

b) Empresas contempladas com cotas de importação de HFC: aquelas empresas que possuem histórico de importação de HFC entre 2020-2022. Poderiam ser negativamente impactadas com a entrada de novos concorrentes no mercado de fluidos refrigerantes.

c) Empresas não contempladas com cotas de importação de HFC: aquelas empresas que não possuem histórico de importação de HFC entre 2020-2022. Não obterão cota específica, mas que, segundo o texto normativo, podem entrar como novos concorrentes no mercado de HFC e misturas contendo HFC e sua entrada no mercado demandaria um aumento na fiscalização.

d) Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA: responsável por formular, coordenar, gerenciar e monitorar ações, iniciativas, estratégias, programas e projetos relativos à proteção da camada de ozônio no âmbito da Convenção de Viena e do Protocolo de Montreal, bem como pela futura implementação do KIP.

5. IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA ATUAÇÃO DO IBAMA SOBRE OS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

5.1. Feita a contextualização do problema regulatório e a devida identificação dos principais atores e grupos por ele afetados, deve-se buscar no ordenamento jurídico a fundamentação legal – listando dispositivos de leis, decretos, resoluções e outras espécies normativas – da atuação do órgão ou entidade responsável pela AIR sobre o problema regulatório objeto do relatório¹⁹.

5.2. Esta etapa encontra sua previsão e definição expressas no inciso IV do art. 6º do Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, reproduzido a seguir:

Art. 6º. A AIR será concluída por meio de relatório que contenha: [...]

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao

problema regulatório identificado²⁰;

5.3. Dispositivos que amparam a atuação do Ibama para o estabelecimento de exigências e procedimentos para o controle das importações de HFCs e de misturas que em que estes estejam presentes (bem como das demais substâncias controladas no âmbito do Protocolo de Montreal) foram identificadas nas seguintes normas:

I	Constituição Federal de 05 de outubro de 1988
II	Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981
III	Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989
IV	Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990
V	Decreto n.º 11.666, de 24 de agosto de 2023
VI	Decreto n.º 11.095, de 13 de junho de 2022
VII	Portaria Ibama n.º 92, de 14 de setembro de 2022

Constituição Federal de 05 de outubro de 1988

5.4. Dado que o ordenamento jurídico pode ser descrito como um sistema escalonado – no qual as normas encontram-se distribuídas em diferentes níveis hierárquicos e que as normas inferiores devem buscar, necessariamente, seu fundamento e validade nas normas que lhe são imediatamente superiores, com as quais devem ser compatíveis tanto em termos de conteúdo como de seu processo de elaboração, o que se repete por sucessivas vezes até que se atinja o topo do ordenamento ou “norma fundamental” com a qual todas as demais devem ser compatíveis²¹ – e que, em nosso ordenamento jurídico, tal norma fundamental corresponde à Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, toda e qualquer discussão a respeito da fundamentação legal de que dispõe uma dada instituição para tratar de um dado assunto deve, necessariamente, tê-la como ponto de partida.

5.5. Foi atribuída, de acordo com o art. 24, VI, à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre, entre outros temas, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição[4]

5.6. Em seus comentários ao artigo em questão, Fernanda Menezes de Almeida menciona que o constituinte, apesar de atribuir a competência legislativa a mais de um titular, reservou à União a competência para a edição de normas gerais, atribuindo aos demais entes competência para sua suplementação, conforme constante dos parágrafos 1º ao 4º do art. 24²³.

5.7. Ao lado das competências legislativas, foram estabelecidas competências materiais – ou de execução – para o devido atendimento de objetivos de interesse público e de elevado interesse social, que foram atribuídas a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), entre as quais constam a proteção do meio ambiente e o combate à poluição²⁴.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas[7]

5.8. As demais disposições acerca de questões ambientais foram concentradas, pelo constituinte, no art. 225, cujo *caput* reproduzimos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações²⁶.

5.9. Em seus comentários ao referido artigo, Andreas Joachim Krell aponta que, muito embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não tenha sido elencado no Título II "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", dada a abertura do catálogo constitucional de direitos fundamentais, que se encontram distribuídos não apenas ao longo de seu texto, mas também em compromissos assumidos pelo Brasil e que tenham sido internalizados de acordo com o rito exigido para as emendas constitucionais, o direito ao meio ambiente cuida-se de um autêntico direito fundamental, mais especificamente de um direito de terceira geração ou dimensão, ligado a valores como a fraternidade e solidariedade, cuja titularidade é coletiva ou difusa, ou seja, que ultrapassam a esfera do interesse meramente individual, estando relacionado aos direitos à vida e saúde, bem como ao valor constitucional da dignidade da pessoa humana²⁷.

5.10. Quanto à classificação do meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, comenta que isto significa que este “[...] pertence à coletividade, não integrando o patrimônio disponível do Estado, ao qual é confiada apenas a sua guarda e gestão, que se dá, via de regra, através de medidas de polícia administrativa”²⁸.

5.11. Entende-se por “poder de polícia” a atividade estatal que restringe determinados direitos e interesses privados (a exemplo da propriedade) em favor do interesse público²⁹.

5.12. Cabe reproduzir a definição legal de “poder de polícia”, trazida pelo art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder³⁰.

5.13. Voltando ao texto constitucional, o §1º do art. 225 prevê uma série de instrumentos à disposição do poder público – seja pelo exercício de seu poder de polícia como pelo estabelecimento de políticas e programas públicos – para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido e efetivado, dentre os quais destacamos o controle da produção, comércio e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a qualidade de vida, bem como do meio ambiente como um todo³¹.

5.14. Reproduzimos, abaixo, o dispositivo em questão:

Art. 225. [...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente[14];

5.15. Sobre a questão da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, comenta-se que:

É o único ponto em que o texto constitucional de 1988 se refere à efetividade de um direito, que pode ser entendido como eficácia jurídica quanto como eficácia social. Por eficácia jurídica entendemos a capacidade (potencial) de uma norma constitucional para produzir efeitos legais. A efetividade, por sua vez, significa o desempenho concreto da função social do Direito, representa a

materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social³³.

5.16. Esses são os dispositivos constitucionais que fundamentam as demais normas pertinentes ao tema deste relatório

Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)

5.17. Trata-se da lei que, com vistas à proteção e à preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, instituiu a chamada “Política Nacional do Meio Ambiente” (PNMA).

5.18. Reproduzimos, abaixo, o caput de seu art. 2º, que traça seus objetivos e lista uma série de bens jurídicos por ela valorados:

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios³⁴: [...].

5.19. Ainda no art. 2º da norma em comento, temos que, tal como o art. 225 da Constituição Federal, são listadas uma série de atividades a serem desempenhadas pelo Poder Público para a consecução dos objetivos da PNMA, dentre as quais destacamos as elencadas em seus incisos I e V:

Art. 2º [...].

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...]

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras³⁵;

5.20. Mais adiante, em seu art. 4º, a PNMA lista como um de seus fins o estabelecimento de regulamentos que estabeleçam padrões e critérios de qualidade ambiental, bem como de procedimentos que utilizem recursos naturais.

5.21. Reproduzimos, abaixo, o caput do art. 4º e seu inciso III:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...]

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais³⁶;

5.22. Para a consecução dos objetivos e fins da PNMA são listados, pelo art. 9º, uma série de instrumentos à disposição do Poder Público, dentre os quais destacamos o ‘estabelecimento de padrões de qualidade ambiental’ e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais (CTF/APP):

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; [...]

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais³⁷;

5.23. Tanto as atividades de controle e zoneamento dos arts. 3º e 9º, como a regulamentação prevista pelo art. 4º enquadram-se nas noções de ‘poder de polícia’ que mencionamos em momento anterior.

5.24. Ao descrever o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), em seu art. 6º, a PNMA dá ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o papel de “órgão executor”, ou seja, incumbido de “executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais

fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências”, dentre as quais estão os instrumentos elencados pelos arts. 3º, 4º e 9º da PNMA.

5.25. Cabe, então, reproduzir o caput do art. 6º e seu inciso ‘IV’:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: [...]

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências³⁸;

5.26. Estes são os dispositivos da PNMA pertinentes à questão.

Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (Lei de criação do Ibama).

5.27. Cuida-se da lei que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente³⁹.

5.28. Sendo vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a autarquia foi criada com a finalidade de exercício do ‘poder de polícia ambiental’ (I) e, dentro da competência atribuída à União, do controle da qualidade ambiental (com seu respectivo monitoramento e fiscalização) e da autorização do uso de recursos naturais (II).

Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990

5.29. Como mencionado quando da contextualização do problema regulatório, tanto a Convenção de Viena como o Protocolo de Montreal foram internalizados por meio do Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990, cuja ementa reproduzimos abaixo:

Decreto n.º 99.280, de 6 de junho de 1990.

Promulgação da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio⁴⁰.

5.30. Constam, em seu “Artigo 2º”, que estabelece as obrigações dos Estados-Parte, além da cooperação quanto à pesquisa e troca de informações, a adoção de medidas tanto legislativas como administrativas para o controle, redução e limitação de atividades que possam ser nocivas à Camada de Ozônio, entre tais atividades encontra-se a importação das substâncias controladas no âmbito do Protocolo de Montreal e suas posteriores Emendas.

Decreto n.º 11.666, de 24 de agosto de 2023

5.31. Por meio do referido Decreto deu-se a promulgação do texto da Emenda de Kigali, cuja ementa reproduzimos abaixo:

Decreto n.º 11.666, de 24 de agosto de 2023

Promulga a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, firmada pela República Federativa do Brasil em Kigali, em 15 de outubro de 2016⁴¹.

5.32. Com isso, podemos passar às disposições regimentais pertinentes.

Disposições Regimentais

5.33. O Decreto n.º 11.095, de 13 de junho de 2022, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Destacamos seu art. 15 que, ao elencar as competências do Presidente da Autarquia, atribuiu-lhe a representação do Ibama e a edição de atos normativos no âmbito da competência do instituto:

Art. 15. Ao Presidente do IBAMA incumbe:

I – representar o IBAMA; [...]

V – editar atos normativos, no âmbito de sua competência, e zelar pelo seu fiel cumprimento⁴².

5.34. Estas disposições encontram-se, também, na Portaria Ibama n.º 92, de 14 de setembro de 2022, que aprovou o Regimento Interno da Entidade, este, em seu art. 195, dispõe que:

Art. 195. Ao Presidente incumbe:

I - representar o Ibama; [...]

VI - editar atos normativos, no âmbito de sua competência, e zelar pelo seu fiel cumprimento⁴³.

5.35. Como visto ao longo deste relatório, tanto o estabelecimento de exigências e de procedimentos relacionados ao controle das importações de Hidrofluorcarbonos (HFC) e de substâncias que os contenham – que se dá, como regra, pela edição de Instruções Normativas – como o exercício deste controle figuram entre as competências atribuídas ao Ibama, como se extrai dos dispositivos supracitados do Decreto n.º 11.095/2022 e da Portaria Ibama n.º 92/2022, sendo a primeira atribuição exercida, via de regra, pela edição de Instruções Normativas.

5.36. De forma mais específica, conforme dispõe o art. 106 da Portaria Ibama n.º 92/2022 compete à Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA) atuar como autoridade designada do país para o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (II) e a proposição de normas e procedimentos a ele relacionados (III), como pode ser lido abaixo:

Art. 106. À Diretoria de Qualidade Ambiental compete:

I - coordenar, planejar, controlar, supervisionar, monitorar e orientar a execução das ações federais referentes à proposição de critérios, padrões, parâmetros e indicadores de qualidade ambiental, à avaliação e ao controle de substâncias químicas e produtos perigosos, ao gerenciamento dos Cadastros Técnicos Federais de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais e ao controle de resíduos e emissões;

II - atuar como autoridade designada do País para o Protocolo de Montreal e as Convenções de Basileia, Roterdã, Estocolmo e Minamata, além de outras ações previstas por convenções e acordos internacionais das quais o país seja signatário, referentes à temática de sua competência;

III - propor normas e procedimentos referentes à avaliação e ao controle de substâncias químicas e produtos perigosos, ao gerenciamento dos Cadastros Técnicos Federais de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais e ao controle de resíduos e emissões, e quanto às autorizações relativas às Convenções internacionais, bem como orientar os Órgãos Descentralizados e os demais Órgãos

Específicos Singulares sobre sua aplicação⁴⁴

5.37. Mais adiante, em seu art. 112, o Regimento Interno do Ibama estabelece ser competência, dentro da Diretoria de Qualidade Ambiental, da Coordenação-Geral de Gestão da Qualidade Ambiental (CGQUA) tanto a execução das atividades de controle como a proposição e alteração da normatização sobre diversos temas, dentre os quais constam as substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal. Segue, abaixo, o artigo em comento e seus incisos I e II:

Art. 112. À Coordenação-Geral de Gestão da Qualidade Ambiental compete:

I - coordenar e supervisionar a execução das ações federais referentes à gestão da qualidade ambiental, ao controle e avaliação concernente às substâncias destruidoras da camada de ozônio, ao mercúrio metálico e aos resíduos sólidos, além de outras ações previstas por convenções e acordos internacionais das quais o país seja signatário;

II - coordenar, supervisionar e propor a publicação e alteração de normas, critérios, padrões, parâmetros, indicadores de qualidade ambiental e medidas de controle de resíduos sólidos e/ou perigosos, de emissões veiculares e ruídos⁴⁵.

5.38. E, por fim, em seu art. 113, é estabelecido, de forma ainda mais específica, que tais atribuições são exercidas pela Coordenação de Controle de Resíduos e Emissões (Corem), como pode ser lido a seguir:

Art. 113. À Coordenação de Controle de Resíduos e Emissões compete:

I - coordenar e executar as ações federais referentes ao controle do uso, da destinação e da importação, exportação e trânsito de substâncias destruidoras da camada de ozônio, mercúrio metálico e resíduos sólidos, além de outras ações previstas por convenções e acordos internacionais das quais o País seja signatário;

II - instruir propostas para a edição e revisão periódica de normas, critérios, indicadores ambientais e padrões de controle, bem como executar ações federais de controle e destinação adequada de resíduos sólidos e/ou perigosos⁴⁶.

5.39. Resta demonstrada, portanto, a fundamentação legal para a atuação do Ibama sobre os problemas regulatórios objetos deste relatório.

6. OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

6.1. Objetiva-se, por meio da edição da Instrução Normativa n.º XX/2023, a limitação das importações de HFC – regulamentando os compromissos assumidos internacionalmente pela República Federativa do Brasil perante o Protocolo de Montreal quando da Promulgação da Emenda de Kigali – por meio do estabelecimento de uma linha de base e um cronograma de reduções escalonadas, bem como de um sistema de cotas baseada na divisão entre “cota performance” e “reserva técnica”, de modo que a entrada de novos importadores seja possibilitada em consonância com os objetivos dos tratados internacionais em questão.

7. ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS, IMPACTOS E A JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

7.1. De acordo com o Guia da Casa Civil para a elaboração de AIR, nesta etapa são descritas as alternativas de ação disponíveis para o enfrentamento do problema regulatório identificado e o devido alcance dos objetivos traçados, contemplando-se tanto a manutenção do cenário atual (inação) como soluções normativas e não normativas⁴⁷.

7.2. Neste cenário, foram vislumbradas as seguintes alternativas:

- I - Inação
- II - Soluções não-regulatórias (cartilhas, palestras etc.)
- III - Publicação de uma Nova Instrução Normativa

7.3. Uma vez que o problema regulatório identificado está relacionado à necessidade de compatibilização dos regulamentos nacionais com os compromissos assumidos internacionalmente pela República Federativa do Brasil – como visto, de acordo com o Artigo 2 do Protocolo de Montreal, suas Partes se comprometem com a adoção de medidas legislativas e administrativas que concretizem seus objetivos – soluções não-regulatórias, tais como a publicação de cartilhas e manuais ou campanhas educativas, não se mostram aptas para o estabelecimento de limites às importações, bem como de um cronograma escalonado de suas reduções, resta, como única solução viável, a publicação de uma nova Instrução Normativa.

7.4. Passemos à análise de alguns aspectos da nova Instrução Normativa.

Sobre a Linha de Base e o Cronograma de Reduções

7.5. De acordo com a Emenda de Kigali, o cronograma de redução gradual varia entre 4 grupos de países diferentes.

7.6. A maior parte dos países não incluídos em seu Artigo 5 (dos países em desenvolvimento) iniciou seu cronograma de reduções em 2019, devendo atingir um corte de 85% de sua linha de base até o ano de 2036.

7.7. Os países do Artigo 5 estão divididos em 2 grupos e seguirão um cronograma mais lento, iniciado com o congelamento do consumo e da produção em 2024 ou 2028, sendo as etapas finais do cronograma entre os anos de 2045 e 2047 para tais países.

7.8. Uma vez que a República Federativa do Brasil está inserida no Grupo 1 dos Países em Desenvolvimento, sua linha de base e cronograma de reduções foi construído com base nos seguintes critérios:

Tabela 1: Construção da Linha de Base de Kigali para os países Partes

País Parte	Não - A5, início mais cedo	Não A5, início posterior	A5, Grupo 1 - Grupo em que o Brasil está inserido.	A5, Grupo 2
Componente HFC (média de consumo no período)	2011 a 2013		2020 a 2022	2024 a 2026
Componente HCFC (% da linha de base)	15%	25%	65%	65%

7.9. A linha de base foi calculada em Toneladas CO₂eq, sendo composta da seguinte maneira:

- I - A média anual da quantidade consumida (ou produzida) de HFC durante um período de 03 anos, a ser usada como referência para a construção da linha de base, que no nosso caso, cuida-se dos anos de 2020, 2021 e 2022; e
- II - Uma parcela da linha de base já conhecida de HCFC sob o Protocolo de Montreal que, no caso brasileiro, foi de 65% (calculada em Toneladas CO₂eq).

7.10. As duas parcelas foram consideradas necessárias pelo Secretariado, visto que muitos países do grupo A5 ainda estão nas primeiras fases do cronograma de eliminação dos HCFC.

7.11. Assim sendo, o valor da linha de base brasileira foi calculado conforme os dados de consumo divulgados pelo Secretariado do Ozônio para os anos de 2020, 2021 e 2022, bem como com os 65% da linha de base dos HCFC:

Tabela 2: Linha de Base Brasileira em tonCO₂eq

Valores Secretariado*	2020	2021	2022	Média
Consumo HFC	39.896.041,00	50.519.115,00	89.756.651,00	60.057.269,00

65% HCFC	19.446.375,00
Linha de Base Brasil	79.503.644,00

*Valores divulgados na página <https://ozone.unep.org/countries/data-table>

7.12. A estratégia brasileira adotada para a redução da importação e do consumo dessas substâncias está estabelecida na própria Emenda de Kigali, sendo composta pelas seguintes etapas:

Tabela 3: Cronograma de reduções previstas para países A5, Grupo 1.

Ano	Ação	Consumo Máximo (tonCO ₂ eq)
2024	Congelamento da linha de base	79.503.644,00
2029	- 10% de redução	71.553.279,60
2035	- 30 % de redução	55.652.550,80
2040	- 50% de redução	39.751.822,00
2045	- 80% de redução	15.900.728,80

7.13. Enquanto o país não possuir o seu Kigali Implementation Plan aprovado e implementado, as metas de reduções a serem seguidas e normatizadas serão aquelas constantes do texto da Emenda de Kigali.

Proposta para a Operacionalização das Reduções das Cotas

7.14. As cotas de importação de HFC foram distribuídas entre aquelas empresas que importaram HFCs e misturas que os contenham entre os anos de 2020 e 2022, sendo que a média das importações calculadas em Toneladas CO₂eq foram distribuídas proporcionalmente às empresas, de acordo com o volume que importaram em relação ao período utilizado para a construção da linha de base.

7.15. Além disso, no intuito de atender a demanda de novos entrantes no mercado para importar substâncias controladas por cotas e, seguindo as orientações do CADE, também foi adotado o mesmo critério utilizado de distribuição de cotas da Instrução Normativa Ibama nº 20 de 16 de dezembro de 2022, cuja ementa reproduzimos abaixo:

Dispõe sobre as exigências e os procedimentos relacionados ao controle de importação de Hidroclorofluorcarbonos - HCFC e misturas contendo HCFC, bem como estabelece os seus respectivos limites anuais máximos de importação em toneladas PDO (potencial de destruição de ozônio), em atendimento à Decisão XIX/6 do Protocolo de Montreal sobre substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, ao artigo 4B do Decreto n.º 5.280, de 22 de novembro de 2004 e ao Programa Brasileiro de Eliminação de HCFC instituído pela Portaria MMA n.º 212, de 26 de junho de 2012"

7.16. Sendo assim, foi adotado o mesmo critério de divisão da cota país entre duas parcelas: (1) cota performance destinada as empresas que já atuam no mercado e (2) parcela reserva técnica que visa amparar importações de empresas entrantes:

I - Parcela performance: 90% da cota global de importação de HFC destinada para as empresas que possuem histórico de importação da substância seja porque estão na relação inicial de empresas importadoras nos anos de 2020 a 2022 - linha de base - ou seja porque receberão transferência de cota dessas empresas iniciais, de acordo com os critérios previstos em legislação.

II - Reserva Técnica: 10% da cota global de importação de HFC para qualquer empresa que tiver interesse em importar. Esta parcela seria distribuída por ordem de registro e vinculação no Portal de Importação, com limite individual por licença de importação de até 0,5. Essa parcela também visa atender situações não previstas bem

como as empresas contempladas por cota e que já tenham desembaraçado na sua totalidade a parcela a elas originalmente distribuída.

7.17. Desta forma, o volume total de cota seria distribuído não somente às empresas que historicamente realizaram a importação, bem como possibilitaria novas entrantes no mercado.

7.18. A operacionalização desse tipo de licenciamento se daria de forma que, mesmo que o consumo seja feito por novas empresas importadoras, ainda assim seriam garantidos os compromissos assumidos pelo país frente ao Protocolo de Montreal, pois não ultrapassaria de forma alguma a cota global prevista.

7.19. As licenças devem ser registradas por todas as empresas interessadas (em modalidade de cota performance ou reserva técnica) a partir do dia 1º de janeiro até o dia 30 de novembro do ano calendário, sendo a data limite para efetuar os pedidos, conforme procedimento já adotado por essa Coordenação segundo as Instruções Normativas vigentes. Pedidos realizados após essa data serão automaticamente indeferidos.

7.20. Pedidos de importação somente serão aprovados enquanto houver parcela performance e reserva técnica disponível e, caso seja constatado o esgotamento da cota global, o Ibama não aprovará novas Licenças de Importação, ainda que já esteja registrado o pedido de LI no Siscomex ou Portal Único do Comércio Exterior.

7.21. Além disso, é importante mencionar que diferentemente do adotado com os HCFC, a cota país dos HFC não será distribuída nem limitada por substâncias específicas e sim cada empresa terá um valor total em CO₂eq em seu "cesto individual", sendo que cada empresa poderá efetuar importação de diferentes HFC e suas misturas com valores distintos de GWP, desde que a importação geral durante o ano não ultrapasse seu valor máximo do "cesto" em toneladas CO₂eq.

8. SOBRE AS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM CONSULTA PÚBLICA

8.1. Esta etapa objetiva, nos termos do Guia de AIR da Casa Civil da Presidência da República, “[...] dar transparência às informações e opiniões colhidas dos atores externos e internos ao longo da realização da AIR, bem como informar como essas contribuições foram utilizadas na análise e demonstrar que não houve direcionamento ou favorecimento indevido de algum ator ou grupo”⁴⁸.

8.2. Cuida-se de etapa prevista expressamente no Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Reproduzimos, a seguir, o inciso VII do art. 6º do Decreto em questão:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

VIII – considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise⁴⁹;

8.3. Entre os dias 07 de novembro e 06 de dezembro de 2023, o texto da Instrução Normativa foi disponibilizado para a Consulta Pública por meio da Plataforma ["Participa + Brasil"](#).

8.4. Foram recebidas 97 manifestações, que podem ser divididas nas seguintes categorias: 3 Associações representativas, 1 Assessoria Ambiental, 5 pessoas físicas (mas muitas são representantes de empresas), e 1 IBAMA.

8.5. Segue breve síntese das análises das contribuições recebidas – que podem ser lidas em sua integralidade no anexo 17842401:

8.6. a) IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ADMITIDO

Art. 3º Para as empresas importadoras de HFC e misturas contendo HFC será exigido, Certificado de Regularidade válido, nos termos previstos na Instrução Normativa Ibama nº 13, de 2021, e

sucedâneas. I- para as empresas importadoras novas na importação de HFC e misturas contendo HFC, essa exigência se refletirá após o primeiro deferimento de importação pelo Ibama.

8.7. b) Associações Representativas do Setor:

8.7.1. ABRAVA - Associação Brasileira de Refrigeração, Ar Condicionado, Ventilação e Aquecimento

NÃO ADMITIDO

Não podemos colocar como "critério de elegibilidade" dados/informações de uma plataforma fora do controle do Ibama. Mudanças nessa plataforma, na qual não temos controle, poderiam afetar diretamente os processos de entrada de novos entrantes. Dito isso, ressaltamos que nos procedimentos de importação de substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal, já possuímos mecanismos a serem aplicados pelas empresas importadoras:

1- inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) na categoria "Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio - Comércio de produtos químicos e produtos perigosos – Protocolo de Montreal (18-10)". 2- Certificado de Regularidade na situação regular.

8.7.2. Associação Brasileira da Indústria Química - ABIQUIM

NÃO ADMITIDO

Definir a cota específica, conforme o modo proposto, destinando os 65% somente para os importadores de HCFC, aumentaria as chances de termos o monopólio do mercado de HFC nas mãos dos importadores de HCFC. Ressaltamos que a construção da cota com a parcela de 65% dos HCFC para a construção de toda a linha de base é definição e orientação dada pelo próprio Secretariado do Protocolo de Montreal aos países parte.

8.7.3. Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros)

ADMITIDO

§3º Caberá ao IBAMA promover, no formato que entender ser mais adequado, mecanismo de transparência sobre os importadores que possuem cotas de HFC, saldo de reserva técnica disponível e seus respectivos utilizadores.

8.8. c) Rede Kigali

NÃO ADMITIDO

A Atual Instrução Normativa será constantemente atualizada, assim que tivermos o Plano de Implementação de Kigali (KIP) implementado. Atualmente as negociações do KIP brasileiro estão em negociação com o Secretariado. Somente a partir da implementação do KIP que teremos novos valores de redução e também as decisões se as cotas terão divisões entre manufatura e serviços. Além disso, a divisão das cotas específicas das empresas, não foi baseada pelas toneladas Co2 equivalente importadas. Se usássemos esse parâmetro, iríamos beneficiar as empresas que importaram substâncias com maior GWP. Na divisão das cotas específicas, tivemos como base de cálculo apenas a quantidade em toneladas (t) importadas em: 2020, 2021 e 2022. Quem teve maior volume de importação ao longo desse anos, garantiu maior quantidade de cota específica. sobre o link para a "Apresentação Instrução Normativa (IN) dos HFC" informamos que o mesmo foi disponibilizado na página do Ibama, página da consulta pública bem como no Youtube, podendo ser acessado em todas essas plataformas.

8.9. d) Pessoas Físicas:

8.9.1. Claudia de Almeida Antunes

ADMITIDO

Art. 21 A empresa importadora de HFC que optar por não utilizar mais sua cota de importação terá sua parcela de cota específica transferida para utilização pela reserva técnica definitivamente, a partir do ano seguinte ao encerramento de suas atividades.

8.9.2. Dagoberto Artemio Zanon

NÃO ADMITIDO

Primeiramente, conforme a minuta de ofício esclarece, não há como uma empresa consumir a cota de outra empresa. A reserva técnica terá um mecanismo de deferimento: um importador/empresa importadora poderá repetir uma nova solicitação, somente após o prazo de 30 dias do deferimento do pedido anterior, e analisado conforme ordem de registro dos pedidos de importação. Esse mecanismo impossibilita o consumo total da reserva técnica por uma só empresa. Ressaltamos que, a linha de base brasileira é composta pela média anual da quantidade consumida de HFC durante os anos 2020 a 2022 adicionada de 65% (sessenta e cinco por cento) da linha de base de HCFC sob o Protocolo de Montreal. Isto também se refletirá na reserva técnica, ou seja, teremos uma quantidade de reserva técnica robusta. Por fim, evidenciamos que, essa estratégia pode ser revisada a qualquer tempo, a depender da movimentação do mercado frente a essa possibilidade e avaliação do atendimento às políticas ambientais e concorrenciais simultaneamente.

8.9.3. Paulo Penna de Neulaender Junior

NÃO ADMITIDO

A estratégia aqui adotada é a de abrir uma parcela conservadora de 10% da cota, o que possibilitaria a entrada de vários novos importadores, tendo em vista que a linha de base brasileira é uma das maiores dos países em desenvolvimento. Estratégia esta que, pode ser revisada a qualquer tempo, a depender da movimentação do mercado frente a essa possibilidade e avaliação do atendimento às políticas ambientais e concorrenciais simultaneamente. A abertura de parcela de 10% é estratégia adotada por outros países do Protocolo de Montreal como, por exemplo, a Turquia.

8.9.4. Ramon da Rocha Lumertz

NÃO ADMITIDO

A estratégia aqui adotada é a de abrir uma parcela conservadora de 10% da cota, o que possibilitaria a entrada de vários novos importadores, tendo em vista que a linha de base brasileira é uma das maiores dos países em desenvolvimento. Estratégia esta que, pode ser revisada a qualquer tempo, a depender da movimentação do mercado frente a essa possibilidade e avaliação do atendimento às políticas ambientais e concorrenciais simultaneamente. A abertura de parcela de 10% é estratégia adotada por outros países do Protocolo de Montreal como, por exemplo, a Turquia. Apesar de termos um número de importadores maior, comparado aos que importam HCFC, existirá uma certa discrepância ente cotas específicas das empresas cotistas, pois as cotas específicas foram baseadas no volume de importação dos anos da linha de base. A reserva técnica auxiliará, também, as empresas com pouca cota. Sobre o uso da reserva técnica apenas quando o mercado se mostrar deficiente: É essencial atender a determinação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade de concorrência e competitividade, adotando as medidas como "Cota Performance" incluindo uma reserva técnica para potenciais entrantes no mercado" recomendada pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

8.9.5. Thiago Rodrigues

ADMITIDO

Para a formação da cota específica de cada empresa, utilizamos a data de deferimento da LI. Não aplicamos como parâmetro a data de nacionalização da carga. Logo, atrasos na chegada de produtos no Brasil, em virtude do retorno da COVID19 na China no 2º semestre de 2022, não afetarão a cota específica das empresas.

8.10. Informamos que não foram admitidas sugestões de diminuição do percentual da reserva técnica, pois a estratégia aqui adotada é a de abrir uma parcela conservadora de 10% da cota, o que possibilitaria a entrada de vários novos importadores, tendo em vista que a linha de base brasileira é uma das maiores dos países em desenvolvimento. Estratégia esta que, pode ser revisada a qualquer tempo, a depender da movimentação do mercado frente a essa possibilidade e avaliação do atendimento às políticas ambientais e concorrenciais simultaneamente.

8.11. Também não foi admitida a sugestão de alocar o percentual de 65%, referente à linha de base dos HCFC, apenas nas cotas específicas de importadores com cota de HCFC. Definir a cota específica, conforme o modo sugerido por essa contribuição, aumentaria as chances de termos o monopólio do mercado de HFC nas mãos dos importadores de HCFC. Além disso as cotas e estratégias adotadas para HCFC e HFC são diferentes e não há que se falar em privilégio de importadores de HFC pois, há que se

observar que muito dos importadores de HCFC também são importadores de HFC. Ressaltamos que a construção da cota com a parcela de 65% dos HCFC para a construção de toda a linha de base é definição e orientação dada pelo próprio Secretariado do Protocolo de Montreal aos países parte.

8.12. Outra sugestão não admitida foi a inclusão de um critério de elegibilidade que condicionava os novos entrantes a terem atividades vinculadas à atividade de fabricação de aparelhos e equipamentos de refrigeração, comprovadamente estabelecido através da Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE. Tal proposta não foi aceita, pois mudanças nessa plataforma, na qual não temos controle, poderiam afetar diretamente os processos de entrada de novos entrantes. Dito isso, ressaltamos que nos procedimentos de importação de substâncias controladas pelo Protocolo de Montreal, já possuímos mecanismos a serem aplicados pelas empresas importadoras: 1- inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) na categoria “Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio - Comércio de produtos químicos e produtos perigosos – Protocolo de Montreal (18-10)”, 2- Certificado de Regularidade na situação regular.

8.13. Dentre as principais alterações admitidas, temos a alteração do art.3, que inicialmente expressava a exigência do certificado de regularidade apenas para novos entrantes. A alteração deixou explícito que isso vale para todos os importadores.

8.14. Também foi admitida a sugestão de uma melhor especificação do §2º do art.21. A alteração deixou esclarecido que a não utilização de nenhuma fração da cota específica, por 2 (dois) anos consecutivos, acarretará na transferência definitiva da cota específica para a composição da reserva técnica.

8.15. Outra sugestão admitida foi a inclusão do §3º do art 21, que expressa o seguinte: *“Caberá ao IBAMA promover, no formato que entender ser mais adequado, mecanismo de transparência sobre os importadores que possuem cotas de HFC, saldo de reserva técnica disponível e seus respectivos utilizadores.”*

8.16. As alterações propostas foram implementadas na Nova Minuta de Instrução Normativa Corem (17836097).

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] IBAMA. **Portaria n.º 92, de 14 de setembro de 2022. Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-92-de-14-de-setembro-de-2022-430035460>. Acesso em: 31/08/2023.
- [2] BRASIL. **Decreto n.º 11.666, de 24 de agosto de 2023. Promulga a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, firmada pela República Federativa do Brasil em Kigali, em 15 de outubro de 2016.** Disponível em: [D11666\(planalto.gov.br\)](D11666(planalto.gov.br)). Acesso em: 31/08/2023.
- [3] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 31/08/2023
- [4] Id. Ibid.
- [5] BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.
- [6] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR.** Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/o-que-e-air/diretrizesgeraisguiaorientativo_AIR.pdf. Acesso em: 31/08/2023, pp.35-36.

[7] Id. Ibid.

[8] Ministério da Economia. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília, DF: Governo Federal, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_gui_a_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf. Acesso em: 31/08/2023.

[9] Entende-se por “Órgão Regulador” o órgão ou entidade da administração pública responsável pela edição de um determinado ato normativo (ex.: Resoluções ou Instruções Normativas) com impacto sobre os usuários dos serviços que presta ou sobre os interesses dos agentes econômicos e sociais envolvidos no setor alvo da regulação.

[10] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.23.

[11] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.6.

[12] BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[13] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.94.

[14] Id. Ibid. pp.21-23.

[15] Ministério da Economia. **Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília, DF: Governo Federal, 2021, pp.6-7.

[16] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.95.

[17] Id. Ibid., p.36.

[18] BRASIL. **Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990. Promulgação da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99280.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[19] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.41.

[20] BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[21] KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. [trad: João Baptista Machado]. 8ª Edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p.246.

[22] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[23] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.810.

[24] Id. Ibid. p.810.

[25] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[26] Id. Ibid.

[27] KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, pp.2179-2180.

[28] Id. Ibid., p.2179.

[29] MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12ª Edição Kindle. São Paulo: SaraivaJur, 2021, 5.11.

[30] BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: <[L5172COMPILADO \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1966/lei5172compilado.htm)>. Acesso em:

31/08/2023..

[31] KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.2183

[32] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[33] KRELL, Andreas Joachim. **Comentários à Constituição do Brasil**. J. J. Gomes Canotilho [et. Al.]. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018, p.2183.

[34] BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[35] Id. Ibid.

[36] Id. Ibid.

[37] Id. Ibid.

[38] Id. Ibid.

[39] BRASIL. **Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[40] BRASIL. **Decreto n.º 99.280, de 06 de junho de 1990**. Promulgação da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99280.htm. Acesso em: 31/08/2023.

[41] BRASIL **DECRETO Nº 11.666, DE 24 DE AGOSTO DE 2023**. Promulga a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, firmada pela República Federativa do Brasil em Kigali, em 15 de outubro de 2016. Disponível em: [D11666\(planalto.gov.br\)](D11666(planalto.gov.br)) Acesso em: 31/08/2023.

[42] BRASIL. **Decreto n.º 11.095, de 13 de junho de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e remaneja e transforma em cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11095.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.095%2C%20DE%2013%20DE%20JUNHO%20DE%202022&text=Apr Acesso em: 31/08/2023.

[43] IBAMA. **Portaria n.º 92, de 14 de setembro de 2022**. Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-92-de-14-de-setembro-de-2022-430035460>. Acesso em: 31/08/2023.

[44] Id. Ibid.

[45] Id. Ibid.

[46] Id. Ibid.

[47] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.44.

[48] Casa Civil da Presidência da República; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018, p.64.

[49] BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 31/08/2023.

(assinado eletronicamente)

ARCANJO MIGUEL GARCÉS PACHECO

Analista Ambiental
Corem/CGQua/Diqua

De acordo.

(assinado eletronicamente)

ELLEN ROSEANE POZZEBOM

Coordenadora de Controle de Resíduos e Emissões

COREM/CGQUA/DIQUA



Documento assinado eletronicamente por **ARCANJO MIGUEL GARCES PACHECO, Analista Ambiental**, em 15/12/2023, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELLEN ROSEANE POZZEBOM, Coordenadora**, em 15/12/2023, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RENATO FERREIRA SIQUEIRA DE SOUZA, Técnico Ambiental**, em 12/01/2024, às 09:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **17836111** e o código CRC **86FADE24**.