

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 308, DE 2018

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em Kigali, Ruanda, em 15 de outubro de 2016.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CESAR SOUZA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 308, de 2018, de 4 de junho de 2018, o texto da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em Kigali, Ruanda, em 15 de outubro de 2016. A Mensagem nº 308, de 2018, encontra-se instruída com Exposição de Motivos Interministerial nº 00179/2017 MRE MMA, firmada pelos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e do Meio Ambiente.

O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio foi aprovado em 1987 e promulgado pelo Brasil em 1990, e é o único tratado multilateral sobre temas ambientais cuja ratificação pode ser considerada universal. Convém destacar que o Brasil é considerado um dos países modelo na implementação das diretrizes e compromissos assumidos neste tratado. O objetivo principal do Protocolo de Montreal é o de eliminar a produção e o consumo dos principais gases e substâncias que prejudicam a camada de ozônio, como os *clorofluorcarbonos* (CFCs) e os *hidroclorofluorcarbonos* (HCFCs).

Conforme destacado na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem nº 308/2018, os esforços globais e nacionais de implantação dos compromissos do Protocolo de Montreal têm sido bem-sucedidos, sendo que evidências científicas já vêm apontando níveis positivos de regeneração da camada de ozônio, que protege o planeta contra a radiação solar ultravioleta. Estima-se que a camada de ozônio possivelmente estará regenerada a ponto de retornar aos níveis verificados na década de 1980, até meados deste século.

Contudo, verificou-se que as substâncias alternativas que passaram a ser adotadas ao longo dos últimos anos – para substituir os gases que causam danos diretos à camada de ozônio, em atendimento do Protocolo de Montreal –, embora não causem dano direto ao ozônio estratosférico, possuem significativo efeito na atmosfera, com alto potencial de aumento do fenômeno de aquecimento global, o efeito estufa, com consequentes alterações sobre o clima do planeta. As principais substâncias alternativas que vêm sendo utilizadas são os *hidrofluorcarbonos* (HFCs), os quais apresentam potencial de aquecimento global (GWP) quase 2.000 vezes superior ao do dióxido de carbono (CO₂).

De modo a evitar o crescimento do uso de HFCs, as Partes signatárias do Protocolo de Montreal firmaram, na cidade de Kigali, capital de Ruanda, a Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, cujo objetivo principal é a definição de um cronograma de redução da produção e do consumo dos gases enquadrados na categoria de *hidrofluorcarbonos*, os HFCs.

A Emenda de Kigali propõe a alteração de um conjunto de artigos do Protocolo de Montreal, de modo a introduzir a obrigação de redução da produção e do consumo do HFC, seguindo a mesma estrutura de compromissos e obrigações de redução de consumo, baseada no estabelecimento de uma linha de base usada como referência para o congelamento da produção e do consumo de outros gases. O Protocolo estabeleceu níveis diferentes de comprometimento para os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Os países desenvolvidos se comprometerão a reduzir seu consumo de HFCs em 10% em 2019 e, depois,

obedecerão um cronograma de redução até alcançar 85% em 2036. Por sua vez, os países em desenvolvimento pertencentes ao chamado Grupo I, ao qual pertence o Brasil, segundo os termos da Emenda de Kigali, deverão congelar seu consumo até 2024 aos níveis da linha de base e reduzir seu consumo em 10% até 2029, até alcançar uma redução de 85% em 2045. A partir de 2029, inicia-se um cronograma progressivo de redução da produção e do consumo, assim determinado: 2029: 10%; 2035: 30%; 2040: 50%; 2045: 80%.

Segundo informado na Exposição de Motivos Interministerial, as obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito da Emenda de Kigali contemplaram todos os elementos defendidos pela posição brasileira no processo de negociação de referido tratado. Nela também se destaca a flexibilidade que foi dada ao Fundo Multilateral para apoiar os países em desenvolvimento conforme os projetos, tecnologias e demandas que estes entendam mais adequados em razão de suas especificidades.

A Emenda de Kigali entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 2019, desde que pelo menos 22 Partes do Protocolo de Montreal ou organizações regionais de integração econômica tenham depositado seus respectivos instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Aberto a assinaturas em 18 de novembro de 2016, na Sede das Nações Unidas em Nova York, a Emenda conta atualmente com 44 assinaturas, o que já garante a sua entrada em vigor no início do ano que vem.

A proposição foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para exame do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em conformidade com o disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Por meio da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, a comunidade internacional busca ampliar a experiência bem-sucedida do regime do Protocolo de Montreal quanto ao controle da produção e consumo de substâncias e gases nocivos à camada de ozônio. Nos termos da Emenda em apreço, os países pretendem restringir ainda mais os efeitos desses gases – ampliando a gama de substâncias a terem sua utilização restringida – tendo agora em conta não apenas a proteção da camada de ozônio, mas a redução do efeito estufa, do processo de aquecimento global e as consequentes mudanças climáticas, fenômenos para os quais esses gases e substâncias contribuem negativamente. A adoção da Emenda de Kigali atende, portanto, a um objetivo maior de defesa do Planeta Terra, do meio ambiente, da vida dos seres que o habitam, da natureza.

Vale notar que, por tratar-se de um problema global, que afeta a toda a população do planeta, o respectivo enfrentamento depende da cooperação internacional, sendo desejável que esta seja o mais abrangente possível, em termos de adesões nacionais, donde resulta a escolha de instrumentos jurídicos multilaterais, no plano de Direito Internacional Público, com vistas a alcançar o maior grau de universalização possível. Nesse contexto, é digna de nota a participação do Brasil nas negociações multilaterais dos termos e na formulação da Emenda de Kigali. Assim, nosso país tem se destacado em iniciativas sobre o tema, não apenas como país adimplente em relação aos compromissos assumidos até esta altura, mas como nação líder na proposição e adoção de medidas e ações internacionais como a que ora consideramos.

O instrumento internacional em apreço representa, portanto, um esforço da comunidade internacional de enfrentar um dos maiores desafios contemporâneos da humanidade, constituído pelos fenômenos do aquecimento global e da mudança do clima. As evidências científicas projetam alterações significativas no equilíbrio climático para as próximas décadas e séculos, com impactos negativos na economia e nas estruturas sociais dos países, em

particular, daqueles mais vulneráveis. Segundo estabelece a Emenda de Kigali, os países signatários comprometem-se a ampliar a restrição de utilização de gases nocivos, conforme um cronograma de redução a ser seguido no curto, médio e longo prazos, o qual é inclusive estabelecido de modo diferenciado, segundo o grau de desenvolvimento dos países.

O Brasil tende a ser um dos países mais atingidos pelas alterações climáticas na Terra, por força das mudanças nas temperaturas, no regime de chuvas e no regime hidrológico geral, o que afetará desde o abastecimento humano até o funcionamento do sistema elétrico e a produção agropecuária, além de aumentar a vulnerabilidade do território, tanto das cidades como das zonas rurais, que passam a estar sujeitas a mais frequentes e intensos casos de enchentes, inundações, deslizamentos e até à ação das marés, além de outras catástrofes, de maior ou menor monta, decorrentes dos desequilíbrios climatológicos, entre eles, não se pode olvidar, inclusive, o aumento do nível dos oceanos, que coloca as cidades e populações costeiras em especial situação de risco.

Por outro lado, grande parte da comunidade científica envolvida no tema considera que a interferência humana, na forma de incremento de emissões de gases do efeito estufa e equivalentes, teria grande probabilidade de ser responsável pela maior parte da variação climática percebida. Segundo dados do Secretariado das Nações Unidas para o Ozônio, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), as emissões dos HFCs vêm aumentando globalmente em torno de 8% ao ano, podendo responder por até 19% das emissões de gases de efeito estufa em 2053. Segundo a mesma fonte, sem a Emenda de Kigali, a contribuição do HFC para o aquecimento global poderia por si só provocar um aumento médio da temperatura de 0,5°C.

Cabe destacar que o HFC é um gás usado como fluido refrigerante no setor de refrigeração e climatização. Também é usado em alguns produtos aerossóis. Trata-se de setores indispensáveis à economia e ao bem-estar, razão pela qual a Emenda de Kigali considerou um cronograma de redução da produção e do consumo dessa substância condizente com as demandas de transição segura. Um dos caminhos abertos pela Emenda de Kigali para o atendimento da redução da produção e do consumo dos HFCs,

inclusive, foi a integração da transição para alternativas de menor potencial de efeito estufa com aumento da eficiência energética nos setores de refrigeração e climatização. Trata-se de fato positivo para o contexto brasileiro, onde a eficiência energética tem-se evidenciado uma das prioridades para a política energética.

Para o Brasil, a negociação e adoção da Emenda de Kigali representou um processo técnico e político em que o País manteve protagonismo, havendo contribuído de modo importante para seu desfecho equilibrado. Para os Ministérios de Relações Exteriores e de Meio Ambiente, o texto contempla “todos os elementos da posição brasileira defendida ao longo do processo negociador. As datas para congelamento do consumo são condizentes com o que vinha defendendo o país e com o que o Governo discutiu em consultas realizadas previamente às entidades representativas do setor privado que terá que adaptar linhas de montagem para substituir o uso dos HFCs em suas manufaturas”.

Feitas essas ponderações, reputamos que Emenda de Kigali, ao complementar e ampliar os objetivos do Protocolo de Montreal, no sentido da redução a níveis significativamente inferiores de produção e consumo de gases nocivos ao meio ambiente global, constitui-se em instrumento multilateral fundamental no âmbito da cooperação internacional voltada à proteção do meio ambiente, do clima e da defesa e conservação do nosso planeta. Nesse sentido, não vemos como não admitir que a adesão do Brasil à Emenda de Kigali é absolutamente imprescindível, que corresponde indubitavelmente ao interesse nacional e também às já consagradas posições e aspirações contemporâneas da sociedade brasileira, no sentido de associar-se a iniciativas como estas, que podem ser consideradas dentre os mais importantes legados para as nossas gerações futuras.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em Kigali, Ruanda, em 15 de outubro de 2016, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo a este Parecer.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CESAR SOUZA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018

(Mensagem nº 308, de 2018)

Aprova o texto da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em Kigali, Ruanda, em 15 de outubro de 2016.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Emenda de Kigali ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, adotado em Kigali, Ruanda, em 15 de outubro de 2016.

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

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CESAR SOUZA
Relator