

NOTA DA ABRAMPA: sobre a minuta da Norma Operacional (NOP), elaborada pelo INEA, que estabelece procedimentos, requisitos gerais e critérios para atendimento do Programa de Relato de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs)

A ABRAMPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE, associação civil sem fins lucrativos que reúne Promotores e Procuradores de Justiça e Procuradores da República com atuação especializada em meio ambiente de todos os Estados da Federação, cumprindo seus objetivos institucionais, vem, por meio desta **NOTA TÉCNICA**, a pedido do **Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e Ordem Urbanística do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ)**, manifestar-se sobre a minuta da Norma Operacional (NOP), elaborada pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro - INEA, que estabelece procedimentos, requisitos gerais e critérios para atendimento do Programa de Relato de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs).

I. INTRODUÇÃO

A minuta de Norma Operacional (NOP) elaborada pelo INEA, que estabelece procedimentos, requisitos gerais e critérios para atendimento do Programa de Relato de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) é elogiável, na medida em que busca avançar na elaboração de Inventários de Gases de Efeito Estufa, ferramentas essenciais para a efetividade da política climática por permitem o diagnóstico e monitoramento das emissões.

De modo geral, a estrutura do relato, os GEE e a obrigatoriedade de verificação por terceira parte para os casos listados pela minuta são assertivos. A metodologia sugerida (GHG Protocol) é reconhecida internacionalmente, favorecendo a integração entre os inventários das empresas e aqueles realizados pelo Poder Público, além da sua auditoria e comparabilidade. A minuta, todavia, em nosso sentir, incide em algumas inadequações conceituais e insuficiências, em termos de cobertura, alcance e consequências, que merecem correção, a fim de assegurar a maior efetividade possível à política climática em vigor. As alterações sugeridas à minuta de Norma Operacional são detalhadas a seguir.

II. ALTERAÇÕES SUGERIDAS

1. QUESTÕES CONCEITUAIS

1.1. RESOLUÇÕES INEA

De início, nota-se que o Programa previsto não difere muito das resoluções já existentes do INEA nº 64 e 65 e não está claro porque as normas não foram citadas no campo intitulado “REFERÊNCIAS”.

1.2. EMISSÕES DE ESCOPO 2

No quadro da p. 1, o conceito das emissões de escopo 2 diverge do conceito do GHG Protocol. O ideal seria ajustar para “Emissões associadas à energia adquirida por uma organização, sendo esta comprada ou então trazida para dentro de seus limites organizacionais”.

1.3. EMISSÕES ESCOPO 3

No quadro da p. 1, são abordados alguns exemplos de emissões de escopo 3. Um deles está tecnicamente incorreto: as emissões decorrentes de viagens a negócios de empregados somente são emissões de escopo 3 se se referirem a emissões de viagens “em meio de transporte que não sejam de propriedade da relatora” – a expressão deveria ser acrescentada. Além disso, seria importante que as emissões de escopo 3 incluíssem, além daquelas decorrentes do transporte, também as decorrentes do uso dos produtos vendidos.

2. COBERTURA DO PROGRAMA – INSUFICIÊNCIAS

2.1. LICENÇA DE OPERAÇÃO – NECESSIDADE DE EXPANSÃO PARA LICENÇA PRÉVIA E PARA LICENÇA DE INSTALAÇÃO

Quanto à abrangência e à cobertura do Programa, o documento pressupõe apenas atividades em operação, não havendo previsão explícita de que o inventário seja apresentado para obtenção de licença prévia e de instalação.

As principais normas que corroboram tal exigência são os artigos 170, VI, e 225 da Constituição Federal, os artigos 4º, 6º, XVIII, e 11 da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009), o artigo 10 da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), as Resoluções CONAMA nº 001/1986 e 237/1997 e a Instrução Normativa IBAMA nº 12/2010. Em nível estadual, destacam-se também os artigos 73, VI, e 261, caput e §1º, X, da Constituição estadual, os artigos 2º e 7º, X e §1º, da Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável (Lei Estadual nº 5.690/2010), o artigo 2º, §4º, do Decreto Estadual nº 46.890/2019, o artigo 1º da

Resolução Conjunta SEA/FEEMA, o artigo 3º da Resolução INEA nº 64/2012 e a Resolução INEA nº 65/2012.

Assim, seria fundamental inserir um item sobre a necessidade de inventário na fase de licenciamento prévio e de instalação, os quais devem ser realizados a partir de estimativas de emissões (vide documento anexo), seja porque se mostra indispensável a análise da questão climática para a avaliação da viabilidade ambiental, locacional e tecnológica de um pretense empreendimento, obra ou atividade (ou ainda a sua ampliação), seja porque é igualmente imperiosa a fixação, nas eventuais licenças prévia e de instalação, de medidas condicionantes, mitigatórias e compensatórias em relação aos seus impactos climáticos.

2.2. ATIVIDADES – TODAS AS TERMELÉTRICAS E EMPRESAS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADES DE CARGA DEVEM TER AS SUAS EMISSÕES INVENTARIADAS

Quanto à cobertura do Programa (item 6), o INEA propõe uma lista relativamente abrangente de atividades em operação, as quais passarão a ser obrigadas a apresentar, anualmente, Inventário de Emissões de GEE ao INEA.

Com relação às atividades de “energia e transporte”, o documento faz referência apenas às “termelétricas a combustíveis fósseis”, quando é sabido que estes empreendimentos são responsáveis por um imenso volume de emissões, mesmo quando movidos a outros tipos de combustíveis, como é o caso do carvão vegetal. O ideal seria eliminar o qualificativo “a combustíveis fósseis”, mantendo toda e qualquer termelétrica na categoria de empreendimento coberto obrigatoriamente pelo Programa.

Além disso, o documento também limita a obrigatoriedade de apresentação de inventário às empresas de transporte de carga e passageiros “com mais de 300 veículos diesel em frota própria”. Ainda que sem uma avaliação do mercado de empresas de carga e passageiros do Estado seja impossível ter uma dimensão do significado prático dessa limitação, a regra parece restringir excessivamente a abrangência da norma, que poderia ser facilmente contornada com terceirizações e alugueis de veículos. O ideal seria obrigar todas as empresas de transporte de carga e passageiros à apresentação do inventário, considerando todos os veículos a diesel, próprios ou alugados, mesmo porque a sua atividade-fim está diretamente relacionada a altas taxas de emissões de GEE.

2.3. EMISSÕES DE ESCOPO 3

2.3.1. NECESSIDADE DE INVENTARIAR PARA TER DIMENSÃO DA IMPORTÂNCIA DESSAS EMISSÕES PARA CADA ATIVIDADE

Ao dispor sobre a obrigatoriedade de apresentação anual de inventário de emissões, o item 6.1.1 do Programa limita essa obrigação aos empreendimentos enquadrados como de médio e alto impacto (Dec. Estadual nº 44.820/2014) e que emitam anualmente o equivalente a ou acima de 10.000 tCO₂eq, somando-se os escopos 1 e 2. Ocorre que, em determinadas atividades, as emissões de escopo 3 são tão expressivas que não podem ser ignoradas. A não inclusão das emissões de escopo 3 nos inventários, por sua vez, torna esse problema invisível.

Nesse contexto, seria fundamental que o escopo 3 fosse ao menos contabilizado por todos os empreendimentos, de modo a se compreender a dimensão de sua representatividade no total de emissões de uma determinada empresa/atividade. Naqueles casos nos quais as emissões de escopo 3 forem expressivas, medidas de mitigação e compensação são necessárias.

Ressalte-se que, no item 6.1.2., o Programa prevê que o empreendimento deve submeter ao INEA o seu inventário de emissões no momento da renovação da sua licença de operação, a fim de comprovar a ausência de obrigatoriedade de apresentação de inventário anual. Neste momento, seria possível que o INEA avaliasse também a pertinência de manter ou excluir as emissões de escopo 3 no inventário do empreendimento.

2.3.2. AS CATEGORIAS DE EMISSÕES DE ESCOPO 3 – CRITÉRIO ARBITRÁRIO DEVE SER SUBSTITUÍDO PELO CRITÉRIO DA RELEVÂNCIA DAS EMISSÕES PARA A ATIVIDADE/EMPREENHIMENTO

Mais adiante, no item 8.2.1, o Programa expressamente determina que Inventário de Emissões deve abarcar as emissões do escopo 1 e escopo 2. Já a declaração das emissões de escopo 3 é indicada como voluntária, sendo listadas as categorias que poderiam vir a ser relatadas (viagens a negócio dos empregados, deslocamento casa-trabalho dos funcionários; transporte e distribuição de materiais ou bens adquiridos e de produtos vendidos; e geração de resíduos e efluentes).

Cuida-se de um rol que pode ser lido como se exaustivo fosse, mas que não corresponde às categorias de escopo 3 de acordo com o GHG Protocol e nem abarca as principais fontes de emissões de atividades de alguns setores, como é o caso da indústria do petróleo, na qual o processamento e uso dos produtos é a maior fonte de emissões.

A relevância de cada categoria varia de acordo com a atividade. Exemplificar é desnecessário se a empresa vai contratar uma consultoria para fazer o inventário e tem a capacidade de prejudicar a devida consideração das principais emissões de escopo 3 da atividade ou

empreendimento. Assim, a rigor, o Programa não deveria definir textualmente as categorias de escopo 3 que devem ser mensuradas, pois isso será avaliado no processo de realização de inventário, conforme as metodologias adequadas.

O Programa deveria prever tão somente que as categorias de emissão do escopo 3 mais relevantes para a atividade em análise devem ser foco do inventário.

Além disso, nota-se que o Programa prevê a obrigatoriedade de inventariar as emissões de escopo 3 para determinados empreendimentos (atividades de transporte e distribuição de insumos, matérias primas, produtos e resíduos majoritariamente terceirizados), excluindo outras categorias muito representativas das emissões como um todo dos empreendimentos, como é o caso do uso de produto. O ideal seria que o Programa previsse que o escopo 3 deve ser obrigatoriamente considerado no caso de relevância da categoria.

3. CONSEQUÊNCIAS DO PROGRAMA

Nos termos do item 10 do Programa, os empreendimentos participantes poderão obter incentivos ou benefícios caso atendam plenamente à norma, apresentando os seus inventários de emissões, assim como podem perder tais incentivos.

Ocorre que a realização dos inventários de GEE, tal qual previstos na proposta do INEA, não está atrelada a consequências práticas no âmbito do licenciamento ambiental, de modo que não está claro o uso que poderá ser feito das informações coletadas e em que medida isso contribuirá para a redução dessas emissões.

Ou seja, o Programa limita-se a assegurar benefícios para que as empresas apresentem seus inventários de emissões, mas não cria mecanismos que assegurem que as empresas invistam na mitigação das suas emissões ou na compensação das emissões que não puderem ser mitigadas.

Seria fundamental que o Programa previsse não apenas a realização dos inventários, como também a apresentação de planos de mitigação e compensação dessas emissões, como forma de atender aos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador.

Ressalte-se que, nos termos do Programa (item 3), caberá à Organização Inventariante elaborar o Inventário de Emissões de GEE de acordo com a metodologia adequada e disponibilizar as informações necessárias à verificação do Inventário ao Organismo de Verificação. Para assegurar uma maior efetividade ao Programa, seria interessante atribuir à Organização Inventariante também a função de avaliar e monitorar a eficácia dos planos de mitigação e compensação apresentados, de modo que o INEA tivesse acesso periódico a uma análise sucinta

da eficácia dos planos, mas também da base de dados que gerou a análise para fins de consulta

4. PUBLICIDADE

Nas “Disposições Gerais”, sugere-se incluir um item para prever que o INEA disponibilize, em seu site, cópias e resumos dos inventários de GEE apresentados no âmbito do Programa, de modo a atender ao imperativo da publicidade e do interesse público.

5. CORREÇÕES DE ERROS SIMPLES

5.1. Item 6.1.1.

O texto proposto dispõe: “6.1.1. A obrigatoriedade de apresentação anual de inventário de emissões de GEE e sua respectiva declaração de verificação restringe-se aos empreendimentos enquadrados como classes 4, 5 e 6 previstas no Decreto Estadual nº 44.820/2014 e que emitam anualmente o equivalente a ou acima de 10.000 tCO₂eq (somando-se os escopos 1 e 2), excetuando-se os seguintes casos:”. Ocorre que não há casos excepcionais previstos a seguir. Provavelmente trata-se de erro decorrente das diversas versões e revisões da proposta. Para correção, basta excluir o trecho final “excetuando-se os seguintes casos:”.

5.2. Item 6.3.

O texto proposto dispõe: “6.3. Empreendimentos não enquadrados nos Itens 6.1. e 6.2.1 poderão aderir ao Programa de forma voluntária para relato anual de suas emissões de GEE, sendo dispensado da verificação por terceira parte estando aptos a participar do que trata o Item 11.1”. Ocorre que a norma proposta não traz item 11.1. Ao que tudo indica, a referência diz respeito aos incentivos ou benefícios que as empresas podem obter caso atendam plenamente à Norma, de modo que o dispositivo deve ser corrigido para abarcar o Item 10.1.

5.3. Item 10.1.1

O texto proposto dispõe: “10.1.1. Os critérios para concessão, manutenção e perda dos eventuais incentivos tratados no Item 11.1. serão estabelecidos em regulamentação específica”. Ocorre que a norma proposta não traz item 11.1. Ao que tudo indica, os critérios para concessão, manutenção e perda dos eventuais incentivos foram excluídos da versão de norma ora apresentada, razão pela qual a correção do dispositivo se impõe.

III. CONCLUSÃO

Como se vê, a minuta de Norma Operacional proposta pelo INEA avança em termos de orientar a elaboração de Inventários de GEE no Estado do Rio de Janeiro, o que é fundamental para a efetividade da política climática no Estado. A minuta, todavia, respeitosamente, incide em algumas inadequações conceituais e omissões que merecem correção.

Além disso, da forma como foi proposta, a cobertura do Programa parece pouco ambiciosa e poderia ser expandida sem maiores dificuldades e com grandes ganhos para a efetividade da política climática em vigor. O Programa perde a oportunidade de criar mecanismos que assegurem que as empresas invistam na mitigação das suas emissões ou na compensação das emissões que não puderem ser mitigadas. A falta de consequências práticas atreladas aos inventários no âmbito do licenciamento ambiental cria o risco de que o Programa se limite a beneficiar as empresas por fazerem algo a que já estão obrigadas pela legislação em vigor, sem que isso se reflita em garantia de redução de emissões a curto ou médio prazo.

Por fim, é recomendável que os inventários coletados pelo INEA por meio do programa proposto sejam tornados públicos.

Belo Horizonte, 9 de junho de 2022

ALEXANDRE GAIO:02098613989 Assinado de forma digital por ALEXANDRE
GAIO:02098613989
Dados: 2022.06.09 18:31:12 -03'00'

Alexandre Gaio

Presidente da ABRAMPA



Vivian M. Ferreira

Advogada



Raquel Frazao Rosner

Advogada

Eline Matos Martins
Eline Matos Martins

Bióloga



Camila B. de Azevedo Gato

Advogada