

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

NORMA SUELI PADILHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Nivaldo Dos Santos; Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-499-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A presente obra que ora temos a honra de apresentar é fruto de mais um evento patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Os artigos são oriundos do V Encontro Virtual do CONPEDI, com o tema central: Inovação, Direito e Sustentabilidade realizado nos dias 14 a 18 de junho de 2022, sob os auspícios da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Ainda em decorrência da pandemia da COVID-19, que marcou uma crise, sem precedentes, na área de Saúde no Brasil, o evento foi realizado de forma virtual, por meio de um conjunto de ferramentas que permitiram a exibição de palestras, painéis, fóruns, assim como os grupos de trabalhos tradicionais e apresentações semelhantes àsquelas utilizadas durante os eventos presenciais, mas desta feita por meio da plataforma RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa), tudo após grande esforço da comissão organizadora do evento.

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho intitulado Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo II e pela organização desta obra.

Assim, no dia 18 de junho de 2022, dezoito artigos ora selecionados foram apresentados e defendidos pelos seus autores, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

A presente obra se inicia com o artigo “A importância da mulher do campo para a agroecologia no Brasil de Maria Cecília de Moura Mota e Maraluce Maria Custódio que examina os principais aspectos que cercam a agroecologia, discorrendo sobre a inserção da mulher nesse novo modelo de interação entre a produção de alimentos e a sustentabilidade no Brasil.

Depois, o artigo de Renata Sanchez Guidugli Gusmão “A justiça restaurativa aplicada às questões ambientais: estudo dos danos ambientais na cidade de Cubatão – Ação Civil Pública Ambiental e o Termo de Ajustamento de Conduta” trata da justiça restaurativa como modelo de transformação social, com aplicação em diversas ambiências, e suas práticas podem ser eficazes para solução de diversos conflitos, incluindo também a área ambiental, a partir da análise da ação civil pública de Cubatão, que levou 30 (trinta) anos para ser julgada, demonstrando a ineficácia da judicialização de conflitos ambientais.

Em seguida, João Antônio Sartori Júnior apresenta o artigo “A função social registral como instrumento de efetivação dos direitos ambientais”, que analisa a função social nos dias, como instrumento de efetivação dos direitos e suas implicações na proteção dos direitos ambientais, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos.

Logo na sequência, em “Desenvolvimento sustentável e bem viver: diálogos entre a Agenda 2030 e as Cartas das mulheres negras e indígenas ao Estado Brasileiro”, Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes, Marina Macedo Oliveira e Maurides Batista de Macedo Filha, trata dos conceitos de bem viver, previsto na Carta das Mulheres Negras e na Carta das Mulheres Indígenas ao Estado Brasileiro, e desenvolvimento sustentável, inserido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com o propósito de tencionar essas concepções de direitos humanos no que diz respeito à igualdade de gênero e à ação climática.

Ato contínuo, Heloíse Siqueira Garcia e Denise S. S. Garcia apresentam o artigo “Debatendo sobre a Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: uma análise a partir dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, no qual examinam os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, que não devem ser tratados como sinônimos, além da compatibilidade de tais conceitos com os ODS. Ao final, no entender das autoras, os ODS estão alicerçados nos critérios de sustentabilidade.

Em “Da necessidade de averbação imobiliária do passivo ambiental relativo à contaminação dos solos”, Thiago de Miranda Carneiro e Ricardo Tadeu Dias Andrade buscam demonstrar a necessidade de averbação, no registro de imóveis, de informações relativas a restrições ambientais, como a contaminação dos solos, a fim de resguardar futuros possuidores e adquirentes da propriedade, contra danos causados por titulares anteriores.

No sétimo artigo intitulado Da (im)possibilidade de retificação administrativa, para incorporação de área, do registro de imóveis indígenas”, Thiago de Miranda Carneiro examina se a retificação administrativa de medidas de áreas imobiliárias, que eventualmente

resulte em incorporação de terreno, pode ser aplicada a terras indígenas adquiridas com medidas perimetrais incorretas. A hipótese levantada é favorável, por ser, o direito indígena, transindividual e de grupo vulnerável.

Depois, em “Breves reflexões sobre as mudanças climáticas e a responsabilidade estatal”, Mírian Barreta Palla enfatiza que as mudanças climáticas não podem mais ser consideradas como previsões ou eventos futuros, eis que suas consequências nocivas já são sentidas pelas comunidades, notadamente as que apresentam vulnerabilidade em outros aspectos, como econômicos, sociais e estruturais, agravando, ainda mais, a desigualdade.

O nono artigo de Luan Gaspar Santos e Deise Marcelino da Silva, “A Política Nacional de Irrigação e a disponibilidade hídrica: novas tecnologias na mitigação de impactos ambientais e na proteção da água” examinam a água como recurso natural essencial à sobrevivência humana e imprescindível em processos produtivos, em especial do agronegócio, em que a prática da irrigação é ferramenta para garantia e aumento de produtividade.

O décimo artigo de Gabriela Porto Siqueira e Silvio Bitencourt da Silva, “A teoria dos custos de transação na coordenação dos sistemas agroindustriais”, estudam o panorama dos custos de transação, as tecnologias digitais e as suas implicações na coordenação dos sistemas agroindustriais.

O décimo primeiro artigo “A padronização ambiental como ferramenta para a governança ambiental global” de Maria Isabel Leite Silva de Lima trata da governança ambiental global e da padronização ambiental privada, direcionada a empresas conforme os preceitos da sustentabilidade, destacando a importância da ISO da família 14000 sobre sistemas de gestão ambiental.

Depois, Eid Badr e Elaine Rodrigues Jerônimo Silva apresentam o artigo “Análise do serviço amazônico de ação, reflexão e educação socioambiental da ordem dos jesuítas do Brasil à luz da Política Nacional de Educação Ambiental” cuida da atuação do Serviço Amazônico de Ação, Reflexão e Educação Socioambiental (SARES), em 2021, à luz da Política Nacional de Educação Ambiental.

O artigo “A tese do “marco temporal” como parâmetro para a demarcação de terras indígenas no Brasil e o papel da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTEIDH) de Elias José de Alcântara, Edson Rodrigues de Oliveira e Rodrigo Romano Torres aborda o problema da demarcação das terras indígenas no Brasil, tendo como referência a análise da tese do “Marco Temporal”, a partir da análise do processo de demarcação das terras

tradicionais pelo Povo Indígena Xokleng, que se encontra em curso no Supremo Tribunal Federal, bem como à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O décimo quarto artigo “A possível inserção do delito de ecocídio no estatuto de Roma e o Princípio da Legalidade Penal” de Sébastien Kiwonghi Bizawu e Rodrigo Romano Torres examina a importância do reconhecimento do ecocídio como crime contra o meio ambiente e suscetível de inserção no Estatuto de Roma para coibir a impunidade em face dos danos ambientais irreversíveis.

O décimo quinto artigo de Renato Pereira Mota e José do Carmo Alves Siqueira de “A regularização fundiária versus reforma agrária e o valor da terra nua” analisa se a Regularização Fundiária é contrária à Reforma Agrária e se o Valor da Terra Nua – VTN, poderá ou não favorecer à desestruturação fundiária brasileira, quando da titulação administrativa.

Depois, em “A responsabilidade civil ambiental punitiva no naufrágio de navios cargueiros” Raphael de Abreu Senna Caronti e Elcio Nacur Rezende analisam a evolução da responsabilidade civil, passando pela responsabilidade civil ambiental, para chegar na responsabilidade civil em naufrágios de navios mineradores, por meio do estudo de caso envolvendo a Vale do Rio Doce e a Polaris Shipping.

Outrossim, em “A sustentabilidade como responsabilidade socioambiental na institucionalização de contratações públicas”, Ivone Oliveira Soares, Flavio Henrique Rosa e Ulisses Espartacus de Souza Costa tratam da sustentabilidade nos processos licitatórios, bem como das cláusulas nos editais licitatórios voltadas para a aquisição de bens, serviços e obras, que envolvam a sustentabilidade.

Por fim, em “Notas sobre a regulamentação do mercado de crédito de carbono no Brasil”, Álvaro Amaral de França Couto Palma de Jorge estuda o mercado de crédito de carbono no Brasil, a partir da leitura dos acordos das Nações Unidas, da redução progressiva de emissão de gases de efeito estufa (GEEs), especialmente o gás carbônico (CO₂) e os principais pontos do Projeto de Lei (PL) no 528/2021, atualmente em discussão no Congresso Nacional.

Com a presente apresentação, desejamos a todos uma prazenteira e tranquila leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Prof^a. Dra. Norma Sueli Padilha - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos – Universidade Federal de Goiás - UFG

NOTAS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO NO BRASIL

NOTES ON THE REGULATION OF THE CARBON CREDIT MARKET IN BRAZIL

Alvaro Amaral De França Couto Palma De Jorge

Resumo

O presente artigo procura mapear a tentativa de regulamentar o mercado de crédito de carbono no Brasil. Partindo da ideia central consagrada nos acordos das Nações Unidas, no sentido de promoção da descarbonização da economia, ou seja, da modificação estrutural dos processos produtivos de modo a permitir a redução progressiva de emissão de gases de efeito estufa (GEEs), especialmente o gás carbônico (CO₂), a contribuição pretendida pelo trabalho é a de apresentar os principais pontos do Projeto de Lei (PL) no 528/2021, atualmente em discussão no Congresso Nacional

Palavras-chave: Meio-ambiente, Gases de efeito estufa, Mercado de carbono, Crédito de carbono, Projeto de lei

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to map the attempt to regulate the carbon credit market in Brazil. Starting from the central idea enshrined in the United Nations agreements, in the sense of promoting the decarbonization of the economy, that is, the structural modification of production processes in order to allow the progressive reduction of greenhouse gas emissions (GHGs), especially the carbon dioxide (CO₂), the contribution intended by the work is to present the main points of the Bill (PL) no 528/2021, currently under discussion in the National Congress.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environment, Greenhouse gases, Carbon market, Carbon credit, Legislative proposal

1 INTRODUÇÃO

Antes de tudo, é importante fixar um ponto de partida para qualquer discussão travada no século XXI, inclusive para a que tangencia este estudo: sim, há limites para todo e qualquer debate, a começar pelos fatos. Assim, como premissa inicial, pontue-se que não há, hoje, espaço no debate intelectual sobre mudanças climáticas para qualquer posicionamento que sustente a (i) não ocorrência do aquecimento global e (ii) a ausência de relação entre este e a ação humana.¹ Ao se deparar com eventual discurso que negue esses dois fatos, portanto, a tolerância em sentido distinto somente pode decorrer de uma atitude (a) estratégica deliberada (e, talvez, perversa), de modo a expor a má-fé de eventual “negacionista”,² ou (b) paternalista/cristã, derivada do reconhecimento do *status* subjetivo de incapacidade mental do interlocutor. E o cenário é grave.

1.1 O Desafio: Não Olhe Para Cima, Mas, Definitivamente, Olhe Para Frente

Embora a tragédia global para a qual rumamos esteja anunciada há décadas, bem como apontado o papel decisivo de nossa espécie na busca pela autoextinção (não obstante o reconhecimento planetário da necessidade urgente de agir, materializada em decisões como as constantes no Acordo de Paris³ e no documento final da COP 26⁴), o momento de anomia em

¹ Sobre o consenso do impacto da ação humana nas transformações climáticas, conferir o recente relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* das Nações Unidas: IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>. Acesso em: 7 jan. 2022.

² Termo aqui utilizado para definir, em sentido amplo e sem ligação com a razão para tanto, o ser humano que se apresenta no debate público sustentando (i) que o planeta não está em processo de aquecimento (ii) ou que não há interferência humana em tal processo. Infelizmente, eles não são poucos e estão por toda a parte do GLOBO terrestre. Globo em maiúscula porque a terra possui, sim, um formato esférico.

³ Conforme bem descrito pela Coordenação Geral do Clima (CGC), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, o

Acordo de Paris é um tratado global, adotado em dezembro de 2015 pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, acrônimo em inglês), durante a 21ª Conferência das Partes (COP21). Esse acordo rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020, e tem por objetivos fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança. Por meio deste acordo, os governos se comprometeram a agir para manter o aumento da temperatura média mundial ‘bem abaixo’ dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais e a evitar esforços para limitá-lo a 1,5°C. Para tanto, os países apresentaram planos de ação nacionais abrangentes para reduzirem as suas emissões por meio da formulação de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, acrônimo em inglês). O governo brasileiro comprometeu-se, em sua NDC, a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, em relação aos níveis de emissões estimados para 2005. (CGC, 2015)

⁴ Conferir, a propósito, o documento conhecido como *Glasgow Climate Pact*, disponível em: <https://unfccc.int/documents/310475>. Acesso em: 1 jan. 2022. O pacto teve por objetivo promover a aceleração da ação dos países para conter as mudanças climáticas, especialmente por meio do compromisso assumido de rever e fortalecer, ainda em 2022, as metas de emissões adotadas para cada país até 2030.

relação às regras basilares de ancoragem, na verdade, como elemento central das decisões racionais humanas, transformou-nos, infeliz e chocantemente, em piada cinematográfica.⁵ Diante desse quadro, um tema se coloca como mister moral para todos aqueles que pretendem contribuir para o desenvolvimento intelectual da humanidade, notadamente a Academia, qual seja, o de auxiliar de forma militante na promoção da sustentabilidade.⁶ O fomento acadêmico deste tema tem o potencial de promover, com algum grau de afastamento das paixões, um ciclo positivo de pensamento crítico, inovações e imaginação institucional para enfrentar os urgentes desafios que se nos impõem. O presente trabalho enquadra-se nesta convocação, a partir da provocação realizada pelo professor Carlos Ragazzo durante o curso Capacidade Regulatória e Governança Institucional, oferecido durante o segundo semestre de 2021 no Programa de Doutorado da FGV Direito Rio.

Partindo da ideia central consagrada nos acordos das Nações Unidas supracitados, no sentido de promoção da descarbonização da economia, ou seja, da modificação estrutural dos processos produtivos de modo a permitir a redução progressiva de emissão de gases de efeito estufa (GEEs), especialmente o gás carbônico (CO₂), nossa contribuição com este trabalho é apresentar o Projeto de Lei (PL) nº 528/2021⁷ que está em discussão no Congresso Nacional e tem a pretensão de promover a regulamentação do chamado “Mercado de Carbono” no Brasil.

Para tanto, nosso roteiro será o seguinte: inicialmente vamos apresentar, de forma resumida, o caminho traçado internacionalmente para o desenvolvimento de tal mercado, seguido do mapeamento da questão no nível regulatório estatal brasileiro, de modo a demonstrar a relação entre o projeto sob análise e as condições regulatórias precedentes. Em seguida faremos a apresentação dos pontos centrais do projeto, oferecendo, por fim, uma contribuição para a estruturação da entidade que será responsável, no Brasil, pela gestão dos registros pertinentes ao funcionamento de tal mercado, que é baseado no chamado *cap and trade system*.⁸

⁵ Conferir, a propósito, o filme *Não Olhe Para Cima* (originalmente intitulado *Don't look up*), do diretor Adam McKay, que, em apenas uma semana de exibição, recebeu 152 milhões de visualizações. Disponível em: <https://www.netflix.com>. A obra satiriza a postura contemporânea de diversos atores sociais (mídia, governos etc.) que, mesmo diante da iminente extinção da humanidade, apresentam-se despreparados para reagir à altura do desafio.

⁶ Para o presente estudo, vamos utilizar um conceito amplo de “sustentabilidade”, definindo-a como a busca da presente geração por garantir o suprimento de suas necessidades básicas, sem, no entanto, afetar a capacidade das gerações futuras de fazer o mesmo, em decorrência do impacto das ações presentes na disponibilidade futura de recursos naturais.

⁷ Para o inteiro teor do projeto e substitutivo aprovado, consultar: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270639>.

⁸ Em interessante artigo publicado no *site* Jota a respeito do mercado de créditos de carbono, Gabriel Demétrio Domingues (2022) assim define o sistema de *cap and trade*:

Esse sistema se baseia na fixação de quotas de emissão para certos setores econômicos e na permissão para que os agentes participantes negociem suas quotas entre si (sob a forma de créditos), incentivando a redução de emissões, a negociação de excedentes e a aquisição de créditos por aqueles cuja redução por meio de soluções tecnológicas se mostre inviável ou

Nosso objetivo final é modesto: afastar a imobilidade imposta pelo medo da extinção e, apesar de não olhar para cima, mirar o futuro como um desafio a ser enfrentado. E contribuir para tal enfrentamento. Esta é, se não uma tarefa acadêmica, minimamente a tarefa de um pai.

2 O LONGO CAMINHO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Depois de um longo trajeto, o consenso sobre a necessidade de atenção aos temas relacionados com a sustentabilidade vai se fazendo presente no Direito de maneira cada vez mais ampla. No final do ano, deparei-me com um interessante – e contundente – exemplo sobre como essa preocupação começa a se materializar na orientação jurídica voltada para grandes empresas. Em seu tradicional memorando de final de ano para os *Board of Directors*, no qual compartilhou reflexões para o ano de 2022, o tradicional escritório Wachtell, Lipton, Rosen & Katz, referência nos Estados Unidos para aconselhamento na área societária e fiel defensor, por décadas, dos retornos financeiros dos acionistas das grandes companhias, indicou que:

The focus on climate change and other ESG issues, and on stakeholders generally, has been prompting boardroom deliberations around the recurring theme: “How do we take into account ESG and other stakeholder considerations, while at the same time addressing the expectations of our shareholders for robust financial results, stock price appreciation and dividends or other returns of capital? What is our legal responsibility?” Nearly every board-level corporate governance discussion we have had this past year has involved some version of these questions and the balancing act that they entail. (CAIN, K. et al., 2022)

Muito além dos tradicionais compromissos institucionais com a sustentabilidade assumidos, enxerguei neste exemplo um divisor de águas no que toca ao comportamento do nível decisório das grandes corporações. Quando esse tipo de preocupação passa a ocupar posição central nas agendas da mais alta esfera de decisão das grandes corporações, é possível vislumbrar que há um caminho minimamente pavimentado para a organização dos mecanismos necessários para a proteção planetária. O caminho da descarbonização da economia, portanto, deixa de ser um problema de vontade e passa a se enquadrar como um problema de construção – urgente – da moldura regulatória eficiente para se garantir sua implementação.

Afinal, o consenso sobre a necessidade de agir rapidamente não é aleatório, mas fruto de muita reflexão e estudos por parte dos cientistas do mundo todo. Nas contundentes linhas do

excessivamente onerosa. Trata-se de um arranjo de mercado que tem a virtude de incentivar que as reduções de emissão sejam implementadas pelos agentes que têm condições de fazê-las com menores custos, reduzindo, assim, o impacto econômico da transição energética para a sociedade como um todo. (Domingues, 2022)

relatório *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis*, elaborado pelo Intergovernmental Panel on Climate Change, os cientistas confirmaram que “*It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land. Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and biosphere have occurred*” (CAIN, K. et al., 2022).

Como se deu, entretanto, a resposta regulatória diante desse cenário catastrófico que vem sendo desenvolvido há tantos anos?

Embora não seja o objetivo deste trabalho mapear especificamente os acordos internacionais que informam o cenário regulatório de hoje, uma brevíssima contextualização dos mais importantes mecanismos que foram sendo desenvolvidos pela comunidade internacional ao longo das últimas cinco décadas ajuda a compreender as opções regulatórias atualmente disponíveis.

De fato, diversas ações de governos em todo o mundo, capitaneados pela Organização das Nações Unidas (ONU), têm buscado enfrentar os desafios decorrentes da intervenção humana no meio ambiente e o respectivo aquecimento do planeta. Neste sentido, registra-se, a seguir, o conjunto das decisões mais importantes promovidas no âmbito internacional e que lastreiam, hoje, as discussões a respeito da criação de um mercado regulado de carbono no Brasil.⁹

O marco histórico mais importante no campo das discussões internacionais acerca do meio ambiente foi, por óbvio, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, uma vez que essa foi a primeira conferência na qual o tema da preservação ambiental e sua relação com o desenvolvimento humano foram debatidos. Embora sem maiores efeitos práticos, essa conferência teve o mérito de colocar a questão do meio ambiente na pauta de todo o planeta e iniciar um diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento a respeito de seus respectivos papéis na arena global.¹⁰

Em seguida, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio-92 ou Eco-92, avançou bastante no mapeamento e na definição de ações relacionadas com a proteção do meio

⁹ Embora estejamos ressaltando aqui as mais importantes conferências das ONU sobre o meio ambiente em geral e sobre o tema do aquecimento global em particular, é importante registrar que várias outras ocorreram desde a Conferência de Estocolmo de 1972 e que contribuíram também para o desenvolvimento dos mecanismos de redução das emissões de GEEs hoje à disposição da comunidade internacional. Particularmente em relação àquelas que trataram da avaliação da redução de emissões, valem ser destacadas: a de Montreal, de 1987, que resultou no Protocolo de Montreal, que previu (e teve sucesso em sua implementação) a redução de gases CFC, que ameaçavam a estrutura da chamada “camada de ozônio” da atmosfera; a Rio + 10, de 2002, na qual foram analisados os *status* dos pactos firmados na Rio-92; a Conferência das Partes sobre o Clima, que foi promovida pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima na Dinamarca, em 2009; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como RIO + 20, que ocorreu em 2012, no Rio de Janeiro.

¹⁰ Cf. as informações sobre a conferência em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>.

ambiente. Foi na Rio-92 que se estabeleceu como princípio que o desenvolvimento sustentável impunha que a proteção ao meio ambiente fosse parte integrante dos processos de desenvolvimento e que os países desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam desempenhar papéis distintos nas tarefas relacionadas com a preservação do ecossistema global.¹¹

O consenso a respeito da necessidade de redução dos gases de efeito estufa ganhou efetiva tração, sensação de urgência e instrumentalização a partir do chamado Protocolo de Quioto, de 1997,¹² que foi o primeiro tratado internacional vinculante relacionado com o tema específico do aquecimento global. De fato, na prática, 38 países industrializados se comprometeram a reduzir suas emissões em 5,2% até o ano de 2012, usando como base de comparação para tanto os níveis de emissão de GEEs constatados no ano de 1990. O Protocolo foi ratificado pelo Brasil em agosto de 2002, sendo certo que sua internalização se deu pelo Decreto Legislativo nº 144, de 2002.

O Protocolo de Quioto foi bastante inovador no cenário regulatório internacional, definindo a criação de alguns mecanismos para incentivar a redução da emissão dos gases de efeito estufa, sendo um dos principais o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), mediante o qual se previu que a implementação de projetos de redução de emissão, notadamente em países em desenvolvimento, pudesse gerar certificados de emissões reduzidas (CERs), que poderiam ser adquiridos pelos países desenvolvidos para compensar eventual extrapolação de suas respectivas metas de redução: o mecanismo de Implementação Conjunta, que tratou de metas de redução ou limitação da emissão de GEEs pelos países constantes do Anexo B do Protocolo de Quioto, ou seja, países desenvolvidos; e o Comércio de Emissões, mecanismo que permitia que países industrializados que tivessem unidades de emissão já emitidas, mas não utilizadas, pudessem comercializar seu excesso de capacidade para outros países que estivessem em busca de cumprir suas metas.

Outro marco histórico para a promoção do processo de descarbonização da economia ocorreu em 2015 e ficou conhecido como a Conferência de Paris ou COP-21 das Nações Unidas. Nessa conferência, 196 países estabeleceram o compromisso de manter o aumento da temperatura média do planeta abaixo de 2°C, preferencialmente 1,5°C, considerando-se como parâmetro as temperaturas encontradas na era pré-industrial. Para tanto, o acordo previu que cada país determinasse uma meta de redução das emissões de GEEs, a ser revista a cada cinco

¹¹ Cf., a propósito, a Declaração das Nações Unidas do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹² Tecnicamente, o Protocolo de Quioto somente entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, data em que foram obtidas as 141 assinaturas necessárias para o início de sua vigência.

anos. Também reconheceu, uma vez mais, o papel distinto dos países industrializados e em desenvolvimento, apontando a obrigação dos primeiros de apoiar os últimos na implementação das chamadas “energias limpas”. Por fim, o acordo derivado da conferência estabeleceu mecanismos de transparência para que as metas de redução de emissão dos GEEs pelos países pudessem ser acompanhadas por toda a comunidade internacional.¹³

Finalmente, a partir dos precedentes já citados é que se chega à Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ou COP 26, realizada em Glasgow, Reino Unido, em 2021. O acordo final,¹⁴ como afirmou o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, reflete os “interesses, contradições e momento da vontade política do mundo hoje”, sendo “importante, mas não o suficiente”, para atingir as metas estabelecidas no Acordo de Paris.¹⁵

Com efeito, embora a comunidade científica esperasse um compromisso de cessação da utilização de combustíveis fósseis e do carvão, o texto final do acordo, especialmente por pressões de última hora da China e da Índia, acabou por utilizar a expressão “reduzir gradualmente” em vez de mencionar o compromisso de eliminação daquelas fontes de energia poluente. Além disso, também contrariando expectativas da comunidade científica, o texto não chegou a prever o fim da concessão de subsídios para setores que se utilizam intensivamente de carbono e produzem as maiores quantidades de GEEs, notadamente o de combustíveis fósseis, que foi mencionado pela primeira vez em um documento desse gênero.

O texto final também indicou que a meta de que os países industrializados apoiassem anualmente, com pelo menos US\$ 100 bilhões em “financiamento climático”, os países em desenvolvimento, fixada no Acordo de Paris de 2015, não havia sido observada. Por outro lado, o documento registrou a constatação de que houve um aumento significativo no número de países que voluntariamente assumiram o compromisso de atingir a meta de emissões líquidas zero.

Por fim, e relativamente ao tema que nos interessa de maneira mais específica neste estudo, a COP 26 estabeleceu um conjunto de regras específicas para o funcionamento do mercado de carbono que estavam pendentes de regulamentação desde o encontro de Paris. Foram estabelecidos padrões unificados a serem controlados pela comunidade internacional, impedindo, como se temia desde o Acordo de Paris, que as mesmas reduções de emissões de GEEs pudessem ser utilizadas na contabilidade de países distintos.

Resumidamente, foram os eventos anteriormente aqui descritos que delimitaram, no campo da regulação internacional, as balizas centrais do projeto global de descarbonização da

¹³ O texto completo do Acordo de Paris pode ser consultado em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

¹⁴ O texto completo do Acordo de Glasgow pode ser consultado em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf.

¹⁵ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/11/1770432>.

economia, tendo como um dos seus instrumentos mais relevantes o desenvolvimento de um mercado de (créditos) de carbono. Apontados estes, passo a descrever o ambiente regulatório brasileiro sobre o tema, antes de adentrar na análise específica do PL 528/2021 e entender, em conjunto com as regras internacionais apontadas, a sua origem.

3 O CAMINHO BRASILEIRO

Embora o Brasil ainda não possua um mercado de carbono regulado, não é desprezível o arcabouço normativo pátrio em matéria de proteção ambiental, inclusive por conta da competência concorrente das três esferas federativas.¹⁶ Movido por vontade própria ou pressionado pelo cenário internacional, há décadas o país promove avanços concretos no campo da proteção do meio ambiente, sendo a Constituição da República de 1988 um importante marco nesse processo.¹⁷

Assim, obviamente excluídos os últimos anos, quando ocorreu uma espécie de “apagão” intelectual no Governo Federal, que condenou o Brasil ao papel de pária mundial,¹⁸ não se pode deixar de registrar que, em decorrência do envolvimento efetivo dos setores público e privado, houve uma série de avanços na direção de se criar o referido mercado de carbono (no nível nacional e de forma regulada), sendo certo, por outro lado, que o chamado “mercado voluntário”, que adiante será explicado, já se encontra em pleno funcionamento.

A criação de um mercado de carbono regulado não é uma inovação trazida pelo PL. De fato, a previsão de sua criação já constava da Lei nº 12.187/10, que instituiu a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 7.390/10. Em seu art. 9º, a PNMC já previa a instituição do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), sem que, no entanto, mecanismos tivessem sido previstos para tanto.

A PNMC previu o dever de todos de atuar para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; a necessidade de adoção para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no

¹⁶ A Constituição Federal prevê, no inciso IV do art. 24, que a competência legislativa para regular a proteção ao meio ambiente e o controle da poluição é concorrente, cabendo, portanto, à União, aos estados e o Distrito Federal legislar, ao mesmo tempo, sobre esses temas.

¹⁷ Para uma visão histórica da evolução da proteção ambiental no país, conferir: CAMPOS, S. A Evolução dos mecanismos de proteção ambiental no Brasil e seu contexto. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, v. 25, n. 52, p. 168-181, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rtee.v25i52.9636>. Acesso em: 5 jan. 2022.

¹⁸ Sobre este tema, conferir a contundente reportagem dos jornalistas Carolina Marins e Jamil Chade intitulada *Um Pária na Cop 26*, divulgado no portal UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/brasil-um-paria-na-cop26/#:~:text=Um%20p%C3%A1ria%20na%20COP26&text=Historicamente%2C%20o%20Brasil%20recebia%20desta%20que,de%20gases%20de%20efeito%20estufa.&text=Os%20dados%20de%202020%20de,em%20mais%20de%20uma%20d%C3%A9cada>. Acesso em: 5 jan. 2022.

território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos; e a necessidade de se ponderar os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima. Definiu também que o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional e previu a necessidade de integração entre as ações promovidas nos âmbitos estadual e municipal por entidades públicas e privadas para combater as alterações climáticas.¹⁹

Uma importante diretriz da PNMC foi determinar que o país observasse os compromissos assumidos na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais viesse a ser signatário. Desde 2010, portanto, constata-se que a legislação nacional já apontava para a necessidade de implementação de políticas para a redução das emissões de GEEs.

A PNMC estabeleceu 18 instrumentos para a sua implementação, valendo destacar, em virtude da pertinência com o objeto desta investigação, as seguintes: (i) medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e a remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica; (ii) linhas de crédito e financiamento específicos de agentes financeiros públicos e privados; (iii) mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto; e (iv) mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à redução e à adaptação à mudança do clima.

Em seguida, a PNMC tratou da criação de planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono em diversas áreas, notadamente na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas a atender metas gradativas de redução

¹⁹ Cf., a propósito, o art. 3º da PNMC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 8 jan. 2022.

de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do MDL e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs).

Por fim, a PNMC previu o compromisso nacional voluntário de reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020, com a implementação de medidas para tanto.

Como já apontado, é de se notar que a PNMC chegou a prever,²⁰ mas não a estabelecer, um mercado de carbono, uma vez que, como apontam Lopes *et al.*, não foram previstos:

quanto i) ao uso de unidades negociáveis e fungíveis representativas de direitos de emissão para o cumprimento de limites preestabelecidos de emissão; e ii) à criação de um sistema de registro para contabilizar e rastrear transações destas unidades, e à designação de uma ou mais autoridades para operar e/ou supervisionar tal sistema. (LOPES, L. et al., 2015)

Pontue-se que, em seguida, de forma alinhada com as previsões da PNMC, a Lei nº 12.651/12, conhecida como o Novo Código Florestal, também avançou no tema, tendo definido, em seu art. 3º, o conceito de crédito de carbono como o “título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável”.²¹ Mais um passo.

A Exposição de Motivos deixa clara a intenção do PL: superar as lacunas deixadas pela PNMC,²² estabelecendo as condições necessárias para o desenvolvimento do mercado regulado.

²⁰ O art. 9º da PNMC prevê que:

O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas. (PNMC, 2010)

²¹ Cf. o texto da norma em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm.

²² A Exposição de Motivos do PL afirma textualmente que:

Todavia, até o momento, não há regulamentação do MBRE prevista na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, bem como não criamos um arcabouço legal propício a tratar adequadamente e a incentivar as transações com os ativos de carbono, de forma a ampliar a integridade ambiental de nosso país ao mesmo tempo em que gera riquezas, combate a pobreza e gera divisas ao Estado. O presente PL visa apresentar a regulamentação do MBRE determinado em nossa PNMC, com vistas a: I. Conceituar e determinar a natureza jurídica dos ativos de carbono (créditos de carbono); II. Estabelecer um sistema de registro da inventariação das emissões de gases de efeito estufa e a contabilidade nacional das reduções de emissões e suas transações; III. Estabelecer o regime de contabilização para efeitos do artigo 6º do Acordo de Paris; IV. Determinar a fungibilidade dos ativos de carbono, para estabelecermos a interoperabilidade de diferentes mecanismos de mercado sobre reduções de emissões de gases de efeito estufa, com a adequada normatização técnica-científica; V. Estabelecer o mercado doméstico de redução de emissões, com base em nossa NDC, no inventário nacional e nas características de nossos setores econômicos; VI. O fomento às atividades de projetos de redução e remoção das emissões de gases de efeito – GEE; VII. O incentivo econômico à conservação e à proteção ambientais, assim como a realização de atividades econômicas de baixa emissão de gases de efeito estufa; VIII. A melhoria do ambiente e segurança do mercado de créditos de carbono no Brasil; IX. A valorização dos ativos ambientais brasileiros; X. A geração de riqueza e combate à pobreza por meio de atração de investimentos e negociações com os créditos de carbono; e XI. Redução dos custos de mitigação dos gases de efeito estufa para o conjunto da sociedade. (PL 528, 2021)

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270639>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Descritos em grandes linhas os contornos regulatórios hoje existentes, passemos para a análise das disposições do PL.

4 O PROJETO DE LEI E SUAS PREVISÕES CENTRAIS

Em 4 de novembro de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou a adoção do regime de urgência para o PL.²³ Lembrando que o projeto foi proposto ainda em 2021, a aceleração institucional de sua tramitação dentro do mesmo ano informa sobre o quanto o parlamento vem considerando importante a regulamentação do tema. Não deveria ser diferente, embora o ritmo da deliberação não deva comprometer o resultado final da produção legislativa.

Para melhor compreender o detalhamento dos mecanismos previstos no PL, alguma contextualização sobre o quem vem a ser um mercado de carbono deve ser apresentada. Considerando-se, no entanto, que o tema é modelado e debatido no nível global e que conta com exemplos e experiências variadas, para os limitados fins deste trabalho a referida contextualização será apresentada de forma genérica, de modo a contemplar toda a gama de modelos de mercados existentes.

O primeiro tema a ser fixado é que o chamado mercado de carbono é uma das políticas públicas previstas para se atingir o objetivo de redução das emissões de GEEs. Não é, portanto, a única. Como visto anteriormente, há diversas outras políticas públicas de enfrentamento do tema, como, por exemplo, as relacionadas com os financiamentos de países em desenvolvimento e a taxação diferenciada de produtos derivados de processos produtivos que envolvam o uso intensivo de carbono. Da mesma forma, embora partam todos de um mesmo conceito comum, qual seja, o de que a redução ou eliminação da emissão de GEEs são uma espécie de “fato gerador” dos créditos de carbono, há não apenas um, mas vários “mercados” de carbono. Com efeito, analisando-se as experiências nacional e internacional sobre o tema, é possível identificar a existência de pelo menos quatro tipos distintos.

O primeiro a ser destacado é o chamado “mercado voluntário”. Nele, não existem metas de redução impostas por qualquer instrumento regulatório. A redução das emissões de GEEs aqui ocorre por uma decisão institucional das empresas. A regra é materializar o discurso de responsabilidade socioambiental e trabalhar o aspecto reputacional das empresas como um ativo efetivo. Nesse sentido, as empresas incluem essas ações em seus respectivos balanços

²³ Cf., a propósito, <https://www.camara.leg.br/noticias/823679-camara-aprova-urgencia-para-projeto-que-regulamenta-mercado-de-carbono-acompanhe-a-sessao/>.

socioambientais,²⁴ passando a participar de diversos índices que avaliam os compromissos empresariais nessas áreas.

Não existe uma homogeneidade nesse mercado. Países e regiões distintas do planeta adotam critérios específicos, não estatais, que permitem a avaliação dos projetos de redução e a respectiva avaliação dos créditos gerados. São, portanto, as entidades certificadoras que criam as regras sobre os projetos. Como explica o Banco Mundial, as referidas regras são:

normas que propõem requisitos e metodologias para determinar a elegibilidade de reduções de emissões, incrementar a transparência de informações e registro de projetos, assim como para generalizar o processo de quantificação e verificação das reduções. Com isso, alcança-se obter uma comparabilidade dos projetos e dos ativos gerados, a qual permite melhorar a confiança e a liquidez no mercado, já que se assegura a qualidade dos produtos. (LUDENA, C.E. et al., 2015, p. 22)

Considerando, no entanto, a pluralidade de entidades certificadoras e as respectivas regras específicas, tem-se um cenário em que cada crédito é um produto diferente.

No Brasil, como exemplo de tais regras não estatais, podemos citar a Norma ABNT NBR 15.948:2011, que estabelece requisitos mínimos para a entrada no mercado e procura aumentar a transparência no processo de certificação dos créditos, prevendo a realização de monitoramento dos projetos geradores e o registro das transações ocorridas. Ademais, também são utilizadas no país as Normas ISO – 14.064 e 14.065, que procuram orientar os partícipes do mercado voluntário a respeito da quantificação, da validação e do monitoramento dos projetos de redução de emissões de GEEs.

No PL, esse mercado voluntário recebeu a seguinte definição: sistema de compra e venda de reduções verificadas de emissões em que não se verifica uma obrigação legal relacionada com a redução ou remoção das emissões de GEE aos participantes do mercado.

O segundo tipo de mercado a ser apontado é o que se pode chamar de mercado internacional regulado, lastreado pelos acordos climáticos da ONU apresentados neste estudo. Referido mercado decorre diretamente das previsões dos acordos de Quioto (item 17) e Paris (item 6). Como já apontado, esse mercado permite a comercialização de títulos decorrentes das

²⁴ Um exemplo ilustrativo é o caso do grupo Natura. Em seu relatório anual de 2020, a empresa cita a sua inclusão nos seguintes índices:

- Integramos pelo sétimo ano consecutivo o Dow Jones Sustainability Index (DJSI) para mercados emergentes. Fomos a única empresa do setor de produtos pessoais na América Latina.
- Estamos presentes pelo 16º ano no Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE), da B3 (Bolsa de Valores de São Paulo).
- Fazemos parte, desde 2010, do Índice Carbono Eficiente (ICO2), da B3 (Bolsa de Valores de São Paulo).
- Estamos presentes no CDP (Carbon Disclosure Project) do clima pelo 11º ano, com nota geral B. Figuramos pelo segundo ano consecutivo como A no índice de Engajamento com Fornecedores do CDP (SER-Supplier Engagement Rating). (NATURA, 2020)

reduções de emissões como parte dos instrumentos e mecanismos para cooperação internacional para o controle das mudanças climáticas.

Há um terceiro tipo de mercado privado que abarca setores que ficaram de fora das obrigações dos acordos internacionais entre os Estados Nacionais, mas que optaram pela autorregulação com vistas à implementação de ações concretas para a promoção da redução das emissões de GEEs. A lógica das transações comerciais é exatamente a mesma do mercado voluntário, mas com a disciplina baseada em regras comuns. Talvez o exemplo mais importante desse tipo de mercado seja o Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), que foi implementado na aviação civil, setor que ficou de fora dos acordos climáticos, e é disciplinado pela Internacional Civil Aviation Organization (ICAO).²⁵

Há, afinal, o conjunto de mercados obrigatórios regulados nacionais, regionais e até locais, que são estabelecidos por normas estatais vinculantes e que impõem um teto para as emissões de determinados setores regulados, notadamente o de produção de energia e a indústria, permitindo a transação dos créditos decorrentes da redução das emissões de GEEs entre os partícipes. Como decisão autônoma de cada jurisdição, o estabelecimento das regras de cada mercado depende de regulamentação específica.

A pretensão do PL é primordialmente criar as bases para o estabelecimento e a disciplina desse tipo de mercado no Brasil, que, de acordo com o texto do projeto, é definido como o “sistema de compra e venda de reduções verificadas de emissões criadas e reguladas de forma mandatória no âmbito nacional, regional e internacional”.²⁶

É importante ressaltar que, como instrumento de política pública, a criação do mercado possibilita maior flexibilidade para a sua implementação do que, por exemplo, o enfrentamento do tema da redução das emissões dos GEEs pela alteração dos regimes tributários, que, além de toda a resistência cultural, podem depender da implementação e adaptação de complexas alterações legislativas, inclusive de natureza constitucional. O estabelecimento de um mercado de carbono, em contrapartida, teria a vantagem de permitir o fluxo de recursos de comércio entre os regulados, a maior capacidade regulatória para promover e proteger a competitividade e a criação de mecanismos para estabilização dos preços. Tudo a depender, por óbvio, do grau de transparência que for possível estabelecer.

De qualquer maneira, para seu sucesso, a modelagem que pretenda instituir um mercado de carbono precisa garantir um baixo custo de transação, de modo a estimular a efetiva

²⁵ Para maiores informações sobre o CORSIA: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>.

²⁶ Cf. art. 2º, XI.

participação dos diversos atores, garantindo-se, ao final, o que efetivamente importa: a redução das emissões de GEEs.

Hoje, como aponta Gabriel Domingues,

a ausência de padronização dificulta a comparação entre os diversos créditos de carbono ofertados, assim como a efetiva precificação desses ativos, propiciando assimetrias de informação e riscos de seleção adversa que podem, a longo prazo, minar a efetividade desse mecanismo como forma de compensação de emissões. A falta de regulamentação também conduz à fragmentação dos ambientes de negociação, o que gera ineficiências e reduz a transparência na formação dos preços. (DOMINGUES, G.D., 2021)

E assim chegamos ao momento de avaliação concreta do PL. De saída, vê-se que a pretensão do PL original era estabelecer diretrizes para a criação do sistema de compensação de emissões de GEEs e do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), com base na Política Nacional de Mudança do Clima – 12.187, de 29 de dezembro de 2009.²⁷ Iniciada a tramitação, o PL original foi modificado por substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados em junho de 2021.²⁸

Na forma do substitutivo, o PL regula o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, incentiva o mercado regulado de créditos de carbono e determina outras disposições, prevendo um prazo de dois anos para a adesão voluntária ao MBRE.

O chamado crédito de carbono é tratado como um título, um certificado que atesta e reconhece que determinada ação promoveu a redução da emissão de GEEs, sendo definido como “o título de direito sobre bem intangível, incorpóreo, transacionável, fungível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de carbono equivalente”.²⁹

O PL prevê que terá direito a 1 (um) crédito de carbono aquele que for responsável pela eliminação do lançamento de uma tonelada de GEEs. Ou seja, a cada uma tonelada de GEEs não lançada deverá ser atestado o direito a 1 (um) crédito. Pelo texto do PL, os créditos de carbono deverão estar vinculados aos respectivos projetos de redução ou remoção de GEEs da atmosfera, como, por exemplo, no caso de implementação de um projeto de substituição de uma fonte de energia poluente por uma limpa. O volume da redução ou remoção deverá ser

²⁷ O texto original do PL pode ser encontrado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1965628. Acesso em: 1 jan. 22.

²⁸ O substitutivo ao PL original pode ser encontrado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2027711. Acesso em: 1 jan. 22.

²⁹ Art. 2º, I, do PL.

apurado e convertido em créditos, utilizando-se como parâmetro para tanto a quantidade de toneladas de GEEs que foi removida ou reduzida.

Segundo o PL, os títulos gerados poderão ser livremente comercializados entre governos, empresas ou pessoas físicas que tenham metas de redução de emissão de GEEs.

A redação do substitutivo cobre três temas principais. O primeiro é o conjunto de princípios, objetivos e diretrizes. São oito os objetivos fixados pelo PL: I. a criação de um sistema de compensação de emissões, com elevada segurança jurídica, ligando os compradores de crédito e os fornecedores; II. A definição de um sistema jurisdicional para alocação de créditos que relacione as reduções nacionais com os estados e, quando pertinente, programas e projetos; III. o fomento às atividades dos projetos de redução e remoção das emissões de gases de efeito (GEE); IV. o incentivo econômico à conservação e à proteção ambientais, assim como à realização de atividades econômicas de baixa emissão de gases de efeito estufa; V. a melhoria do ambiente e da segurança do mercado de créditos de carbono no Brasil; VI. a valorização dos ativos ambientais brasileiros; VII. a geração de riqueza e combate à pobreza por meio de atração de investimentos e negociações com os créditos de carbono; e VIII. redução dos custos de mitigação dos gases de efeito estufa para o conjunto da sociedade.

Em seguida, o PL procura disciplinar os padrões de certificação dos projetos ou programas de redução ou remoção dos GEEs, indicando que o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões reconhecerá e contabilizará os créditos de carbono e transações decorrentes que tenham sido emitidos por padrões de certificação que atendam aos requisitos e às regras dispostos pela Norma Técnica sobre o Mercado Voluntário de Carbono – NBR 15948, de maio de 2011, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), pelas normas internacionais reconhecidas no âmbito da UNFCCC ou no mercado voluntário, devendo prevalecer, em caso de contradição, o que dispõe esta lei.³⁰

O segundo conjunto de regras previsto no PL procura estabelecer instrumentos para auxiliar o desenvolvimento do mercado voluntário já existente de carbono. Não tem a pretensão de regulá-lo, mas de oferecer maior transparência e grau de certeza, criando o Sistema Nacional de Registro de Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SNRI-GEE), um sistema nacional que tem a intenção de registrar todos os projetos e as transações geradas nesse mercado.³¹

³⁰ Cf., a propósito, art. 4º do PL.

³¹ Prevê o art. 5º do PL que:

Art. 5º Fica criado o Sistema Nacional de Registro de Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa – SNRI-GEE, com o objetivo e a função de efetuar o registro de projetos de redução ou remoção de GEE e créditos de carbono, com a finalidade de assegurar a credibilidade e segurança das transações com estes ativos, servindo, também, como ferramenta

Não se pode afastar a eventual crítica de que, pela implementação de um sistema de registro, o PL estaria estabelecendo na verdade dois mercados regulados, impactando a flexibilidade do mercado voluntário. No entanto, de acordo com a Exposição de Motivos, esse seria um instrumento minimamente necessário para o país possuir uma efetiva ferramenta de contabilidade ambiental que englobasse todas as iniciativas de redução da emissão de GEEs. Por isso, o registro serviria para ambos os setores (voluntário e regulado), consolidando as melhores práticas e garantindo uma fotografia adequada do cenário de emissões no país.

Neste ponto, o tema para o qual dedicarei as palavras finais deste breve estudo. A quem (e como) entregar a gestão desse modelo de registro? Ou, como diria o professor Ragazzo, qual seria o desafio regulatório aqui? O art. 6º do PL prevê que o SNRI-GEE deverá ser administrado por uma instituição existente ou a ser criada pelo Poder Executivo para esse fim, sendo que tal instituição deverá ter competência para exercer atividades de *compliance* (*sic*) técnico e jurídico atinentes à gestão das transações do mercado brasileiro de redução de emissões, respeitando o disposto no art. 9º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e a Política Nacional de Mudança do Clima. O PL original previa que o sistema deveria ser administrado por instituição a ser criada, qual seja, o Instituto Nacional de Registro de Dados Climáticos (INRDC), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, fiscalizado e regulado pelo Ministério da Economia.

Por fim, o último bloco de artigos do PL traz um conjunto de regras que pretendem apresentar as diretrizes necessárias para regular o mercado obrigatório de carbono. Define (art. 8º) que a titularidade dos créditos de carbono pertence aos proprietários da terra e/ou empreendimento responsáveis pela remoção ou redução de emissões de carbono, podendo as partes por meio de contrato acordarem regimes de financiamento e alienação diferenciados e impõe que o MBRE utilize um sistema jurisdicional, o qual deverá ser compatibilizado em contabilidade única e apresentado à UNFCCC de acordo com o previsto no art. 6º do Acordo de Paris (art. 9º). O PL ainda procura estimular a participação no mercado voluntário, prevendo que as pessoas jurídicas de direito privado ficam isentas de pagamento dos tributos federais PIS, COFINS e CSLL nas transações nacionais de créditos de carbono ali ocorridas.

para contabilidade nacional das transações nacionais e internacionais com créditos de carbono originados no país. Parágrafo primeiro. O SNRI-GEE contará com a verificação de informações para suporte à decisão e efetivação de registros oriundas do Sistema de Registro Nacional de Emissões – SIRENE, especialmente no que tange aos resultados do Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa, assim como informações relacionadas a outras iniciativas de contabilização de emissões, tais como as Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa e o inventário do Relatório de Atualização Bienal. Parágrafo segundo. O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE só reconhecerá e contabilizará os créditos de carbono e transações decorrentes que tenham sido registrados no SNRI-GEE, de que trata o *caput* deste artigo. (PL 528, 2021)

Em resumo, são essas as mais relevantes previsões do PL, na forma do substitutivo apresentado. Vistas essas, avanço para as considerações finais deste trabalho.

5 CONTRIBUIÇÃO À DISCUSSÃO ACERCA DA ENTIDADE RESPONSÁVEL PELO GERENCIAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO DE INVENTÁRIO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA

Há dois pontos relevantes que informam as contribuições a seguir apresentadas. O primeiro é que, em termos de mercado de carbono, embora ainda existam temas em aberto, como, por exemplo, discussões metodológicas sobre a equivalência dos projetos e a necessidade de disciplina jurídica mais detalhada dos títulos a serem gerados, como é possível depreender da análise do PL, que, aliás, prevê um prazo de implementação do MBRE justamente para permitir o detalhamento desses temas, o mecanismo básico que lastreará as trocas para esse mercado já está definido e testado ao redor do mundo. O segundo é a inviabilidade de um país como Brasil deixar de seguir o caminho que o conecta com os esforços do resto do mundo no sentido de redução das emissões de GEEs. Desse modo, a utilização da modelagem padrão do mercado de carbono definida nos acordos internacionais não merece maiores discussões no momento. É um dado.

Nesse sentido, a contribuição que me parece fazer sentido para o debate acerca da implementação do mercado de carbono regulado no Brasil, pelo menos neste momento de discussão do PL, diz respeito à estruturação do órgão regulador do MBRE.

Entendo que tanto o texto do PL original quanto o do substitutivo foram tímidos em termos de imaginação institucional. Um órgão a ser criado pelo Poder Executivo, como prevê o substitutivo, é, aliás, um caminho ruim. De fato, embora a necessidade de comprometimento dos níveis superiores da administração seja um elemento central para a implementação de qualquer política regulatória, o engessamento e grau de subordinação típicos das entidades públicas desatende ao desafio do tamanho de manter a habitabilidade do planeta. O atual (Des)Governo Federal e o desmanche que este vem promovendo em áreas como a cultura e o próprio sistema nacional de proteção do meio ambiente demonstram, *ab initio*, a incompatibilidade desse modelo com a necessidade de contar com uma instituição transparente, consistente e eficiente. Toda a credibilidade do MBRE vai depender do reconhecimento, por parte dos regulados, da existência de tais características no órgão regulador. A emenda (substitutivo), portanto, está pior do que o soneto.

O texto do PL original, embora previsse a criação de uma pessoa jurídica de direito privado, subordinava-a, como visto, à regulação e à fiscalização do Ministério da Economia. Proposta, talvez inédita, na qual o regulador já nasce regulado. Também esse modelo deve ser descartado de plano por conta dos riscos semelhantes aos apontados acima. O controle regulatório de um órgão da administração pública direta sobre a entidade que vai administrar o MBRE é um caminho que compromete a independência necessária da entidade. Vale lembrar que, para além do papel de dar credibilidade interna ao mercado de carbono, essa entidade também acabará por atuar como uma espécie de “garante” das informações que o Brasil compartilhará com o mundo a respeito do cumprimento de suas metas.

Qual seria, então, o caminho para se criar uma entidade com tal papel? Apresento quatro sugestões para debate.

Primeiro é necessário que a legislação expresse os poderes da entidade responsável pela gestão do MBRE, notadamente os regulatórios e punitivos. Imaginando, por exemplo, um cenário de tentativas de fraude nos processos de reconhecimento do direito aos créditos de carbono, a autoridade para punições contundentes deverá decorrer diretamente de previsão legal, de modo a reforçar a possibilidade de ação da autoridade e garantir a transparência do mercado. Não obstante, embora a potencialidade de utilização das sanções pesadas deva ser a regra, manter a consensualidade deve ser um dos objetivos da entidade (DOMINGUES, 2021).

Segundo, do ponto de vista das condições materiais de implementação da entidade, há que se reconhecer que a sua sustentabilidade financeira é central. Proponho, assim, que suas fontes de receita permanentes estejam também já previstas em lei. Entre elas, parte das transferências internacionais previstas no Acordo de Paris para o desenvolvimento de projetos de redução de emissão de GEEs destinados ao Brasil, receitas cartorárias de registro (decorrentes do objeto social da entidade) e parte dos valores anualmente arrecadados pelo Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), previsto na Lei nº 7.347 (Lei da Ação Civil Pública).

Terceiro, a natureza jurídica da entidade deve ser de direito privado, de interesse público e caráter não estatal, de modo a evitar os riscos associados às duas modelagens em discussão hoje no Congresso Nacional.

Finalmente, a entidade deverá ser gerida por um órgão colegiado cuja composição inclua a participação de representantes da administração pública federal, representantes dos demais níveis federativos, representantes do mercado voluntário, representantes dos setores no âmbito dos quais os projetos de geração de crédito de carbono são desenvolvidos e representantes da sociedade civil. Esse conjunto deve estar representado pelo menos nos órgãos de aconselhamento da administração da entidade. Não é possível imaginar a implementação de

um projeto de tamanha importância restrito ao setor público ou ao privado. Os freios e contrapesos dos dois setores são necessários para o equilíbrio dos interesses em jogo.

O escrutínio detalhado dessas propostas merece aprofundamento em estudo futuro, inclusive pelos seus limites objetivos. A tarefa, contudo, não está encerrada. Aliás, é permanente. A última frase, portanto, do presente trabalho representa um compromisso de retomada da discussão.

BIBLIOGRAFIA

AKERLOF, G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

AVZARADEL SZKLO, A.C.; BETZ S.; BURGI, A.; GUIMARÃES, J.; MELLO, A.; MESSER, P.; et al. *Estudos sobre Mercado de Carbono no Brasil: Análise do Potencial Dimensionamento do Mercado – Estudo de Caso sobre o Estado de São Paulo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Monografia No. 308, Washington DC, 2015.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive Regulation. Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BLOOMBERG News. *China to Quickly Expand Top Carbon Market to Add More Polluters*. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-14/china-to-quickly-expand-top-carbon-market-to-add-more-polluters>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *CGC 2015*. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CAIN, K.; CLARK, H; LIPTON, M.; ROSENBLUM, S.A. *Some Thoughts for Boards of Directors in 2022*. In: http://www.wlrk.com/docs/Some_Thoughts_for_Boards_of_Directors_in_2022.pdf. Acesso em: 8 jan. 2022.

CAMPOS, S. A evolução dos mecanismos de proteção ambiental no Brasil e seu contexto. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, v.25, n. 52, p. 168-181, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rtee.v25i52.9636>. Acesso em: 5 jan. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. *Questions and Answers – Emissions Trading – Putting a Price on carbon*. Bruxelas, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3542. Acesso em: 5 jan. 2022.

DELBEKE, J.; DOMBROWICK, P.; VIS, P.R. *Key Issues for the coming trade and climate debate*. STG Policy Brief. European University Institute, 2021. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71572>. Acesso em: 5 jan. 2022.

DOMINGUES, G.D. *A hora do mercado de créditos de carbono no Brasil*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-hora-do-mercado-de-creditos-de-carbono-no-brasil-19082021>. Acesso em: 1 jan. 22.

GUSMÃO, F.; BESERRA AZEVEDO CARLONI, F.B.; WILLS, W.; NETTO M.; LUDENA, C.E. *Estudos sobre Mercado de Carbono no Brasil: Análise da Alocação de Permissões*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Monografia No. 309, Washington DC, 2015.

HOOKE, L.; HODGSON, C.; PICKARD, J. India and China weaken pledge to phase out coal as COP26 ends. *Financial Times*, 13 Nov 2021. Disponível em: <https://www.ft.com/content/471c7db9-925f-479e-ad57-09162310a21a>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IPCC. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>. Acesso em: 7 jan. 2022.

LOPES, L.; RICCI, T.; OLIVEIRA SANTOS, R.; BORMA CHAGAS, T; GALHANO, M.; FREITAS PENTEADO, L.F. et al. *Estudos sobre Mercado de Carbono no Brasil: Análise Legal de Possíveis Modelos Regulatórios*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Monografia No. 307, Washington DC, 2015.

LUDENA, C.E.; NETTO, M.; RYFISCH, D. *Estudo sobre um potencial Mercado de Carbono no Estado de São Paulo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Monografia No. 310, Washington DC, 2015. p. 22. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Estudos-sobre-mercado-de-carbono-no-Brasil-\(Resume\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Estudos-sobre-mercado-de-carbono-no-Brasil-(Resume).pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

NATURA. *Relatório Anual Natura 2020*. Disponível em: https://static.rede.natura.net/html/sitecf/br/05_2021/relatorio_anual/Relatorio_Anual_Natura_GRI_2020.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

NORDHAUS, W. Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, v. 105, n. 4, p. 1339-70, 2015.

THE NEW YORK TIMES. *Democrats Call for a Tax on Imports from Polluting Countries*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/07/14/climate/border-carbon-tax-united-states.html>. Acesso em: 12 jan. 2022.

WORLD Bank. *State and Trends of Carbon Pricing 2021*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>. Acesso em: 5 jan. 2022.