



Posicionamento do Observatório do Clima sobre o PL nº 182/2024 (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa - SBCE), em trâmite no Senado Federal

Avaliação geral

O Projeto de Lei (PL) nº 2148/2015, que trata do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa - SBCE (mercado de carbono), foi aprovado na Câmara dos Deputados em dezembro de 2023, sob relatoria do deputado Aliel Machado (PV-PR). A Câmara fez diversas alterações no texto aprovado anteriormente pelo Senado (substitutivo ao PL nº 412/2022), o qual havia sido amplamente debatido, contando com o envolvimento do Poder Executivo e com contribuições da sociedade civil.

Usando uma manobra para consolidar a Câmara como Casa iniciadora e, portanto, a instância que dará a palavra final no processo legislativo, o parecer da Casa rejeitou a proposta vinda do Senado Federal (PL nº 412/2022), apesar de ter se apoiado em seu conteúdo. O texto aprovado pela Câmara desconsidera parte relevante do debate ocorrido anteriormente no Senado e inclui artigos com temas alheios a um mercado regulado de carbono, o que pode distorcer o instrumento.

O PL nº 2148/2015 foi renomeado no Senado como PL nº 182/2024¹.

¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161961>

Sem prejuízo de posicionamentos complementares a serem apresentados posteriormente por nossa rede, o Observatório do Clima analisou coletivamente alguns dos pontos centrais do PL nº 182/2014 que precisam ser alterados para que seja implementado um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões positivo para o país, como se expõe a seguir.

Pontos principais

I – Setores excluídos

Não é prerrogativa da lei a exclusão de qualquer setor do sistema. Isso precisa ser feito por meio de regulamentação, analisando as características de cada setor e a evolução do SBCE. Dessa forma, sugere-se a exclusão nominal dos §§ 2º e 3º do art. 1º do PL nº 182/2024, que dispõem:

“§ 2º Para os fins desta Lei, a produção primária agropecuária, bem como os bens, benfeitorias e infraestrutura no interior de imóveis rurais a ela diretamente associados, não são considerados atividades, fontes ou reguladas e não se submetem a obrigações impostas no âmbito do SBCE.

§ 3º Para a imposição de obrigações no âmbito do SBCE não serão consideradas emissões indiretas decorrentes da produção de insumos ou de matérias-primas agropecuárias.”

Nessa mesma perspectiva, recomenda-se a exclusão do art. 59 do PL nº 182/2024, que delega a regulação do setor de transporte para os estados, nos seguintes termos:

“Art. 59. Para fins de controle da poluição oriunda da emissão de GEE por veículos automotores, deverão os órgãos ou entidades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição, regulamentar a compensação ambiental dessas emissões pelos proprietários dos veículos, que deverá iniciar-se no ano de aprovação desta Lei, observado que a compensação deverá ser realizada por meio da aquisição dos ativos ambientais definidos no inciso

VIII do caput do art. 2º desta Lei, pelos proprietários dos veículos, no valor e nas condições a serem estabelecidos pelos órgãos ou entidades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, devendo a regulamentação considerar o nível de emissão de cada tipo de veículo.

Parágrafo único. A compensação ambiental veicular será obtida por meio de empresas ou instituições devidamente credenciadas nos órgãos ou entidades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, as quais deverão destinar até o limite de 30% (trinta por cento) do valor da transação do serviço de compensação aos órgãos ou entidades executivas de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.”

II — REDD+

O PL nº 182/2024 aborda REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) de forma bastante confusa. A redação aprovada na Câmara propõe sistemas de contabilização dos créditos de REDD+ que podem resultar em contagens duplas ou mesmo múltiplas. Falta clareza no texto e sua aprovação na forma atual afetará a credibilidade do REDD+ e das medições das emissões no país, comprometendo a atração de recursos para o futuro mercado de créditos de carbono e também o financiamento da conservação ambiental. Além de diluir o esforço nacional de redução de emissões de desmatamento, a proposta inunda o mercado voluntário, e abre brechas para fazer o mesmo no SBCE, com créditos de floresta que não têm adicionalidade – já que manter reserva legal e APP é obrigação legal –, nem integridade ambiental ou credibilidade. Caso o PL seja transformado em lei, cada fazendeiro do Brasil poderá, mediante uma carta, tirar sua propriedade da contabilidade nacional (que deveria ser única e federal) e gerar créditos a partir dela para o mercado, mesmo que a propriedade tenha desmatamento ilegal. Dessa forma, sugere-se **a exclusão dos artigos sobre REDD** do PL nº 182/2024 e o retorno do trecho aprovado pelo Senado sobre esse tema (substitutivo ao PL nº 412/2022), que está colocado a seguir:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: XXII – Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono

Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+): incentivos financeiros, na forma de pagamentos por resultados, incluindo abordagens de mercado e não-mercado, voltados a recompensar ações, atividades e programas de redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, incluindo a conservação ou aumento dos estoques de carbono florestal e o manejo sustentável de florestas, regulamentados em âmbito nacional pela Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+);”

Art. 12. Parágrafo único. O reconhecimento de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões a partir de créditos de carbono baseados em ações, atividades, programas e projetos no âmbito do REDD+ deverá, adicionalmente ao previsto no caput, observar:

I – os limites estabelecidos pelos resultados de mitigação reconhecidos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; e

II – as diretrizes da CONAREDD+, em particular no que se refere à alocação de resultados de mitigação, às salvaguardas e à compatibilização com políticas de pagamentos por resultados em vigor.”

III – Governança

No que diz respeito à governança, apresentada no art. 6º do PL nº 182/2024, houve ampliação das cadeiras e alocação da responsabilidade governativa em comissão específica para tratar da operacionalização do sistema a ser criado. Inexoravelmente, democratiza-se a participação e se desconcentram tarefas do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que já tem atribuições demasiadas.

Cabe lembrar, entretanto, que a criação de órgãos ou a alteração de suas atribuições, em regra, deveriam vir de proposta do Poder Executivo (art. 61, § 1º, c.c. art. 84, inciso VI, da Constituição). Está caracterizado vício de iniciativa nos termos da Constituição Federal, problema que não é sanado com a

sanção presidencial, conforme jurisprudência do Superior Tribunal Federal.

Além disso, deve ser dito que não faz sentido haver representantes do Legislativo, pois se trata de um órgão executivo centralizado e que toma decisões no âmbito da competência da União sobre o tema. Ainda que seja necessário promover consulta ampla, inclusive desses atores relevantes, eles não são os tomadores de decisão imbuídos dos interesses especificamente afeitos a esta pasta, quais sejam, o de implementar um sistema de comércio de emissões consistente com os princípios e deveres constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Se a ideia é estabelecer mecanismos de consulta, participação e revisão técnica, isso deve ser feito de **forma ampla e participativa**, sobretudo envolvendo atores que possam aportar conhecimento científico isento de interesses.

Não está claro por que a Câmara de Assuntos Regulatórios, definida no § 1º do art. 8º, seria composta apenas pelos setores regulados, e não por outros atores da comunidade científica e da sociedade civil, assim como ocorre no “Comitê técnico consultivo permanente”; ou então por que a necessidade de tal Câmara de Assuntos Regulatórios, quando o comitê técnico consultivo poderia realizar tal atribuição.

Por fim, deve-se destacar que já existe a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que tem experiência normativa e diversas atribuições na política brasileira de mudança climática. Dessa forma, sugerem-se as seguintes alterações nos artigos 6º e 7º do PL nº 182/2024, acompanhadas da supressão dos §§ 1º e 2º do art. 8º:

“Art.6º A governança do SBCE será composta:

*I – pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
- CIMGC, prevista no art. 7º da Lei nº 12.187, de 2009; [...]*

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo federal detalhará a composição e as regras de funcionamento dos órgãos que compõem a governança do SBCE, seguindo os parâmetros gerais estabelecidos nesta Lei.

Art.7º. A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima é o órgão

deliberativo do SBCE, de caráter participativo, ao qual compete: [...]

§ 1º Cinquenta por cento(50%) dos assentos da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima serão preenchidos por representantes do Poder Executivo federal e os demais cinquenta por cento (50%) serão ocupados, em igual número, por representantes dos governos estaduais, municipais, de setores empresariais, de trabalhadores, da comunidade científica, de organizações de povos indígenas e comunidades tradicionais e de organizações da sociedade civil com histórico de atuação na defesa do meio ambiente e do combate às mudanças climáticas.

§ 2º O regulamento definirá o número de assentos e a forma de indicação dos membros da CIMGC, sendo assegurado aos governos estaduais e aos diversos setores da sociedade civil o direito de escolherem livremente seus representantes.

§ 3º O mandato dos representantes dos governos estaduais e dos diversos setores da sociedade civil será de 4 (quatro) anos, permitida a recondução.”

IV — Infrações e penalidades

O PL nº 182/2024 não contempla a precificação para cada tonelada de dióxido de carbono não conciliada, apenas apresenta no art. 30, inciso II, a precificação anual do que será cobrado dos indivíduos que estão sujeitos à regulação do SBCE, os operadores responsáveis pelas instalações e fontes que emitam.

Contudo, a ideia de precificar emissões é dar um sinal econômico que permitirá aos agentes avaliarem o momento de realizar trocas de tecnologias ou criar e encerrar a vida de produtos, resultando em uma emissão menor de gases de efeito estufa. O sinal de preço é, portanto, crítico.

A multa por emitir mais do que as CBE recebidas via Plano de Alocação define o teto do preço do carbono e deve ser expressa em R\$/tCO₂e. Tal medida é básica para o funcionamento do mercado e não consta no texto. Um agente regulado

compara o valor da multa com o preço pontual do CBE e tenderá a optar pelo menor valor. Assim, a multa funciona como o teto para o valor da CBE. Da forma como estão definidas as penalidades no texto proposto, não há distinção entre uma falta de conciliação de 1 tCO₂e com outra de 1 milhão de tCO₂e. Uma multa expressa em R\$/tCO₂e deixa essa distinção clara. Assim, no limite, o preço da CBE será comparado com o custo marginal de abatimento para modificar seu processo para alcançar uma real redução de emissões, objetivo final do SBCE. À vista disso, propomos emenda ao artigo 37 PL nº 182/2024, apresentada a seguir:

“Dê-se a seguinte redação ao inciso I do § 1º do art. 37 do PL nº 182/2024:

‘Art. 37.....

§1º Na definição da multa de que trata o inciso II do caput deste artigo serão observadas as seguintes disposições:

I – o valor refletirá o custo das obrigações descumpridas, limitado a 5% (cinco por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica, do grupo ou do conglomerado obtido no ano anterior à instauração do processo administrativo, atualizado pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

II - em caso de reincidência no descumprimento de obrigações, por pessoa jurídica, o valor poderá ser progressivamente maior, até o limite de 7% (quatro por cento) do faturamento bruto do ano anterior à instauração do processo administrativo;

III - as multas serão determinadas para cada tonelada de dióxido de carbono equivalente (R\$/tCO₂e) não conciliada, em relação às obrigações dispostas no art. 30, inciso II;

IV - o valor será de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), no caso das pessoas físicas, bem como demais entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não possuam faturamento.

”

.....

V — Povos Indígenas e demais Povos e Comunidades Tradicionais

O PL nº 182/2024, no art. 47, inciso II, trata sobre a repartição justa e equitativa e a gestão participativa dos benefícios monetários derivados da comercialização dos créditos de carbono e de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs) provenientes de desenvolvimento de projetos das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Sua redação se distanciou do texto aprovado no Senado (substitutivo ao PL nº 412/2022) ao incluir porcentagens mínimas para povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de 50% (cinquenta por cento) dos créditos de carbono ou CRVEs decorrentes de projetos de remoção de gases de efeito estufa e de 70% (setenta por cento) dos créditos de carbono ou CRVE decorrentes de projetos de REDD+ abordagem de mercado.

Com o avançar dos casos de aviltamento de direitos em que essa repartição, por vezes, é inferior à metade dos benefícios para as comunidades, conformando um contexto de extirpação dos seus direitos territoriais, compreende-se que discutir esses critérios será uma saída importante para evitar a continuidade de casos assim. Por isso, é importante avançar no estabelecimento de critérios que assegurem justiça e equidade nas repartições de benefícios dos diferentes tipos de projetos de crédito de carbono de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

Contudo, em relação às porcentagens do art. 47, inciso II, não se visualizam critérios que subsidiem a adoção das porcentagens de 50% e 70%, acima elencadas, e nenhuma entidade representativa de povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais foi consultada sobre a inclusão dos referidos percentuais, sendo imperioso garantir essa participação no debate sobre o tema em questão. Noutro prisma, o PL parece querer garantir um lucro indevido às empresas desenvolvedoras de projetos sobre os direitos dos povos e comunidades, de 50% para créditos de carbono ou CRVEs decorrentes de projetos de remoção de gases de efeito estufa e de 30% para projetos de REDD+ na abordagem de mercado.

Diante disso, não parece recomendado estabelecer essas porcentagens previamente em lei. No lugar disso, pode ser prevista a necessidade de regulamentação desses percentuais pela CONAREDD+.

Tal se justifica pelo fato de que a CONAREDD+ tem entre suas competências justamente a de emitir resoluções sobre o estabelecimento e o cumprimento das salvaguardas, os pagamentos por resultados e o uso de recursos de pagamentos por resultados de REDD+ captados pelas entidades elegíveis (art. 3º, incisos II, III e VII do Decreto nº 11.548/2023). Ademais, na sua composição, a referida comissão conta com a representação de povos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, sendo certo que a relevância da definição sobre os percentuais será feita com maior segurança dentro desse ambiente de participação social e de especialidade técnica.

Dessa forma, sugere-se a seguinte redação para o artigo 47, inciso II:

“Art. 47. Fica assegurado aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, por meio das suas entidades representativas no respectivo território, e aos assentados em projetos de reforma agrária o direito à comercialização de CRVEs e de créditos de carbono gerados com base no desenvolvimento de projetos nos territórios que tradicionalmente ocupam, condicionado ao cumprimento das salvaguardas socioambientais, nos termos das respectivas metodologias de certificação, e às seguintes condições: [...]

II – definição de regra para repartição justa e equitativa e gestão participativa dos benefícios monetários derivados da comercialização de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono provenientes do desenvolvimento de projetos e programas nos territórios que tradicionalmente ocupam, depositados em conta específica, regulamentados em âmbito nacional pela Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+); [...].”

Para se aprofundar no tema

EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. Using the market for cost-effective environment policy: market-based instruments in Europe. Copenhagen: EEA Report, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mz8kDA>>.

INICIATIVA CLIMA & DESENVOLVIMENTO. Precificação de Emissões, 2022. Disponível em: <<https://laclima.org/publications/precificacao-de-emissoes/>>

HIROMI, C.; OSÓRIO, G.; LEFÈVRE, G. B.; et al. Síntese dos Resultados e Estratégia de Avaliação Ex-post–Apoio à Implementação da Proposta de Preparação de Instrumentos de Mercado (MRP) do Brasil. 2020. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 412/2022, que visa instituir o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/default/files/noticias-e-posts/2023-12/%5BISA%5D%20Nota%20T%C3%A9cnica%20PL%20412-2022.docx%20%281%29.pdf>>

INSTITUTO TALANOIA. O Mercado de Carbono é para o SÉC. XXI. Brasília: Instituto Talanoia, 2024. Disponível em: <<https://institutotalanoia.org/wp-content/uploads/2023/12/nota-tecnica-O-MERCADO-DE-CARBONO-E-PARA-O-SEC-XXI.pdf>>

LACLIMA, 2022. Propostas para superar os desafios jurídicos da descarbonização no Brasil até 2030. São Paulo, Brasil. Disponível em: <<https://laclima.org/publications/propostas-para-superar-os-desafios-juridicos-da-descarbonizacao-no-brasil-ate-2030/>>

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Contribuições do Observatório do Clima ao PL do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões. Versão 1 - minuta negociada pelo Poder Executivo. Brasília: Observatório do Clima, 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Contribuições do Observatório do Clima ao PL do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões. Versão 2 - texto protocolado pela relatora no Senado. Brasília: Observatório do Clima, 2023.

PROLO, Caroline. Uma lei de mercado de carbono de gente grande. Valor Investe. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/blogs/caroline-prolo/coluna/uma-lei-de-mercado-de-carbono-de-gente-grande.ghtml>>

PROLO, Caroline. Quando a emenda fica pior que o soneto da lei de mercado de carbono. Valor Investe. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/blogs/caroline-prolo/coluna/quando-a-emenda-fica-pior-que-o-soneto-da-lei-de-mercado-de-carbono.ghtml>>

PROLO, C.D.; PENIDO, G.; SANTOS, I.T.; LA HOZ THEUER, S. Explicando os mercados de carbono na era do Acordo de Paris. Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade, 2021. Disponível em: <<https://laclima.org/publications/explicando-os-mercados-de-carbono-na-era-do-acordo-de-paris/>>

RAMOS, Pantoja. Quarta carta sobre os créditos de carbono: seria o Redd Jurisdicional um caminho para a privatização gradual de florestas em terras públicas? Disponível em: <<https://www.recantodasletras.com.br/e-livros/8038163>>.

UNTERSTELL, Natalie; WATANABE JR., Shiguo. Por um mercado de carbono – mas qual? Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://institutotalanoia.org/wp-content/uploads/2023/06/POR-UM-MERCADO-BRASILEIRO-DE-CARBONO-MAS-QUAL-3-2.pdf>>

#

+

x



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA