

PL que cria mercado de carbono falha ao excluir agronegócio, afirmam especialistas

O Projeto de Lei 182/2024, que institui o mercado de carbono no Brasil (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa — SBCE), tem brechas que podem prejudicar a imagem do país aos olhos de investidores globais e, conseqüentemente, afetar o valor dos créditos, de acordo com a interpretação de especialistas no assunto ouvidos pela revista eletrônica **Consultor Jurídico**.

O texto — que foi aprovado pela Câmara dos Deputados na terça-feira passada (19/11) e segue agora para sanção presidencial — distingue dois mercados: o regulado, que tem metas de redução e critérios estabelecidos pelo Estado (e que fica vinculado ao SBCE), e o voluntário, composto por empresas que querem reduzir as emissões espontaneamente. Esse mercado tem suas metas definidas por instituições privadas.

O tema é uma das prioridades do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e já foi discutido anteriormente no Senado. A instituição do mercado de carbono é uma das vertentes do **Plano de Transformação Ecológica**, elaborado pelo Ministério da Fazenda.

Os especialistas consultados pela **ConJur** apontam como um dos pontos críticos do PL a exclusão da agropecuária das obrigações de reportar emissões anualmente, submeter plano de monitoramento e fazer a conciliação periódica de obrigações no SBCE.

De acordo com **Glaucia Savin**, advogada especialista em gestão ambiental que já atuou na Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, na Comissão de Meio Ambiente da OAB-SP e na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), isso compromete a eficácia do mercado de carbono como um todo. “Deixar a agropecuária fora cria uma lacuna regulatória que enfraquece o sistema e desincentiva mudanças estruturais nesse setor. Além disso, o tratamento desigual entre setores pode comprometer a legitimidade do mercado perante a sociedade e investidores globais.”

A agropecuária é responsável por 25% das emissões de gases estufa no Brasil, conforme ressalta **Gabriel Wedy**, juiz federal, doutor em Direito e professor no programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). “Existem hoje cerca de 110 milhões de hectares de pastagens degradadas e pouco produtivas cultivadas de modo não sustentável. Não raras vezes, essa atividade é praticada de modo casado com o desmatamento e com queimadas”, destacou ele.

Desmatamento

O trecho do PL que fala sobre Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) é confuso, de acordo com instituições como o Observatório do Clima. Ele permite, por exemplo, que o produtor rural que tenha desmatado ilegalmente tire sua propriedade da contabilidade nacional e gere créditos.

Áreas de desmatamento ilegal podem ser incluídas no sistema se forem instituídos mecanismos de recuperação e manutenção da preservação, de acordo com os especialistas, mas o texto gera confusão nesse ponto. **Talden Farias**, advogado e vice-presidente da União Brasileira da Advocacia Ambiental, defende que a redação deve ser aperfeiçoada.

“Quem desmatou de forma irregular não pode receber o mesmo tratamento normativo de quem agiu dentro da legalidade. São necessários critérios claros e rigorosos para evitar ambigüidades e fraudes, além de um monitoramento robusto.”

Para Gabriel Wedy, seria também importante envolver diretamente órgãos estatais, institutos de preservação ambiental e até mesmo as universidades, em virtude da expertise técnica dos pesquisadores.

A agropecuária não está imune ao sistema de responsabilidades estabelecido pela legislação ambiental brasileira, conforme aponta **Ingo Sarlet**, advogado e professor titular da Escola de Direito da PUC-RS.



“O PL apenas buscou excluir a referida atividade da regulamentação jurídica estabelecida no âmbito do SBCE. Ainda assim, é possível discutir a aplicação das categorias jurídicas e obrigações trazidas pelo PL à atividade agropecuária, haja vista a necessidade de compreensão e interpretação do sistema jurídico no seu conjunto”, afirmou ele.

“A exclusão se deu, resumidamente, por grandes dificuldades técnicas de medição de emissões no setor. Em razão dessas dificuldades, o setor do agronegócio não tem sido incluído em outros mercados regulados que já existem no mundo”, comenta **Natascha Trennepohl**, advogada e doutora em regulação do mercado de carbono. Sarlet lembra que o REDD+ ainda será objeto de regulamentação por decreto. “Não me parece compatível o beneficiamento de desmatadores ilegais e a possibilidade de comercialização de créditos de carbono por proprietários rurais em situação irregular e desacordo com legislação ambiental.”

Falta participação

Outro ponto frágil do PL, segundo os estudiosos do assunto, é o artigo que estabelece a Câmara de Assuntos Regulatórios, composta por membros dos setores regulados e por integrantes do Legislativo. “Não parece adequada uma composição formada exclusivamente pelos setores regulados. O Direito Ambiental é regido pela participação, princípio que deve reger as políticas públicas de meio ambiente em todas as suas instâncias e momentos”, diz Talden Farias.

Ademais, o artigo parece ferir a separação de poderes, pois a criação de órgãos regulatórios cabe ao Executivo, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. “O STF já visitou o tema dos direitos ambientais de participação no julgamento da ADPF 623. Além disso, a respeito da participação da comunidade científica e cientistas, os deveres de proteção climática do Estado e o princípio de reverência à ciência, conforme visto na ADPF 651, tornam imperativa a adoção de medidas e decisões legislativas, administrativas e judiciais, ademais de regulatórias em geral, baseadas em evidências científicas apontadas por instituições e órgãos de notório prestígio científico”, acrescenta Sarlet.

A presença de legisladores na câmara, para os advogados, é inadequada por se tratar de um órgão do Executivo. “A inclusão de parlamentares pode abrir brechas para a defesa de interesses setoriais, como o do agronegócio, em detrimento do bem público. Caso se admitisse a presença de um representante do Legislativo, em respeito à separação de poderes, este deveria participar sem direito de voto”, opina Gláucia Savin.

Terras indígenas, tradicionais e quilombolas

Entidades representativas de povos indígenas, tradicionais e quilombolas não foram consultadas para a elaboração do PL, o que vai contra a [Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho \(OIT\)](#). Além disso, foram estabelecidas porcentagens mínimas de repasse dos créditos de projetos de desenvolvimento nessas terras, o que é considerado crítico por alguns especialistas tanto pela falta de consulta quanto pelo valor da porcentagem.

O texto da OIT diz que é obrigatória a consulta prévia, livre e informada antes de qualquer decisão que afete territórios indígenas e tradicionais. O artigo 47 do PL estabelece o mínimo de 50% dos créditos de carbono decorrentes de projetos de remoção de gases de efeito estufa e 70% dos créditos decorrentes de projetos de REDD+, o que leva alguns especialistas a crer que a lei garante um lucro indevido às empresas desenvolvedoras de projetos sobre os direitos dos povos e comunidades.

“Pessoalmente, concordo com a crítica de que o modelo atual beneficia mais as instituições desenvolvedoras. Para uma divisão mais justa, deveria ser garantido um retorno proporcional às comunidades indígenas, de preferência acima de 50% dos lucros dos projetos desenvolvidos em suas terras”, diz Gláucia.

Para Wedy, a porcentagem é irrisória. “Temos de observar que os indígenas são a cultura viva do país e o braço da nação na proteção ambiental e do sistema climático”, diz o juiz. Sarlet, por outro lado, lembra que essas porcentagens são mínimas, e não fixas. “Vale como um piso mínimo, não impedindo a fixação de percentuais maiores, a depender de cada caso. Ademais, o consentimento livre, prévio e informado, nos termos da Convenção 169 da OIT, está expressamente previsto no artigo 47, salvaguardando direitos dos povos indígenas e tradicionais, bem como a retribuição justa e equitativa derivada da comercialização de créditos de carbono.”

Para Farias, o dispositivo teria uma abordagem mais justa se fossem estabelecidos critérios que priorizassem o retorno direto às comunidades. Para reforçar a legitimidade do mecanismo, seria preciso também limitar os lucros das instituições intermediárias e garantir que a maior parte dos recursos beneficiasse os povos indígenas.