

Mercado de carbono: mito ou realidade?

Com a edição da Lei nº 15.042/2024 foi criado o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Ainda que, no passado, já houvesse previsão para transações com créditos de carbono no protocolo de Kyoto o SBCE, a rigor, é a primeira norma nacional que cria e estrutura um mercado regulado de carbono, tendo como base modelos internacionais de *cap-and-trade* e, em última análise, coloca o Brasil como protagonista na transição para uma economia de baixo carbono.

Contudo, apesar de a lei ter fixado seus elementos estruturantes e definido os ativos ambientais passíveis de negociação, diversos aspectos essenciais do funcionamento do sistema foram expressamente remetidos à regulamentação infralegal, a qual ainda pende de conclusão.

Esse “vácuo” normativo tem gerado receio e preocupação na medida em que a elaboração e implementação de projetos de médio e longo prazo dependem uma previsibilidade normativa clara, em especial para aqueles que poderão ser obrigados a cumprir metas anuais de aquisição de créditos de carbono.

Forma-se, assim, um ambiente paradoxal: um mercado juridicamente existente, com obrigações legais já previstas em lei, mas ainda carente de densidade normativa suficiente para assegurar estabilidade, segurança jurídica e a sua coerência sistêmica.

Tanto é assim que o artigo 56 da Lei nº 15.042/2024 já é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.795 — a qual teve julgamento virtual iniciado no dia 19/12/2025 e tem encerramento previsto para o dia 6/2/2026.

O aludido dispositivo impôs a determinadas entidades do sistema financeiro e securitário a obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo de suas reservas técnicas na aquisição de créditos de carbono ou em cotas de fundos lastreados nesses ativos ambientais. O voto do relator, ministro Flávio Dino, já está disponível para consulta e a sua conclusão é pela inconstitucionalidade da atual redação dada ao artigo 56.

A premissa do relator é que a ausência de regulamentação específica do SBCE contribui para a ampliação da insegurança jurídica do mercado, sendo que a imposição de obrigações relevantes em um ambiente regulatório ainda indefinido potencializa riscos sistêmicos, afeta a previsibilidade necessária à alocação eficiente de capital e compromete a confiança dos agentes econômicos.



Freepik

Spacca

Quanto ao mérito propriamente dito, a fragilidade do modelo seria ainda mais evidente quando examinada à luz do princípio do poluidor-pagador, consagrado no artigo 225 da Constituição.

Por meio desde princípio o constituinte conferiu ao legislador ordinário a possibilidade de utilização de instrumentos econômicos para estimular e/ou desestimular determinadas condutas, desde que exista nexo causal entre a atividade do agente econômico e o impacto ambiental gerado.

No caso da obrigatoriedade instituída pelo artigo 56, esse nexo causal não se apresenta de forma clara. As entidades alcançadas pela norma não são, em regra, responsáveis diretas por emissões relevantes de gases de efeito estufa (sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais).

Nas palavras do relator “nos autos houve expressa indicação de que a escolha dos destinatários da norma não foi em virtude de responsabilidade por danos, mas em razão possuem vasta reserva financeira, caracterizada pela liquidez e que está sujeita a regulação pelo poder público. Em virtude disso, foram selecionadas para alavancar o mercado de crédito de carbono”.

Na prática, a imposição feita às sociedades seguradoras e demais arroladas no artigo 56 não apenas deturparia a aplicação do princípio do poluidor-pagador, como também denotaria clara violação ao princípio da isonomia na medida em que estas não são emissoras de gases do efeito estufa.

Dada ausência de regulamentação e critérios claros acerca da natureza dos ativos ambientais elegíveis, de seus requisitos de integridade ambiental e da dinâmica de funcionamento do mercado regulado, a obrigação legal imposta pelo artigo 56 coloca em risco a credibilidade do mercado de carbono antes mesmo da sua efetiva instrumentalização, o que prejudica a consolidação deste instrumento enquanto marco na transição para uma economia de baixo carbono.

É importante ressaltar que a decisão do relator (até então acompanhada pelo ministro Alexandre de Moraes) não significa que o SCBE é inconstitucional, mas tão somente a norma que impõem uma aquisição obrigatório de créditos de carbono a terceiros sem respeitar os princípios da isonomia e do poluído-pagador enquanto norma de conduta.

Ao apreciar controvérsia similar, o Supremo convalidou as normas de conduta criadas pela Lei nº 13.756/2017 (RenovaBio) ao julgar as ADIs 7.596 e 7.617, de relatoria do ministro Nunes Marques.

No âmbito do RenovaBio, a obrigatoriedade de aquisição de Créditos de Descarboxinação (CBIOS) foi estruturada a partir de clara vinculação entre a obrigação imposta e a atividade emissora dos distribuidores de combustíveis fósseis.

A existência de regulamentação detalhada e a observância do nexo causal foram os fatores determinantes para que o Supremo reconhecesse a constitucionalidade do modelo, conforme se infere de trecho da ementa dos acórdãos:

“6. A imposição de metas de descarbonização aos distribuidores de combustíveis fósseis não afronta o princípio da isonomia, pois o critério de diferenciação – comercialização de combustíveis de origem fóssil – é objetivo e diretamente vinculado ao propósito da norma.

7. O princípio do poluidor-pagador é observado na medida em que o ônus da política ambiental recai verdadeiramente sobre os consumidores que optam por combustíveis fósseis.

8. A disciplina legal não ofende os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, uma vez que o programa estabelece regras uniformes para todos os distribuidores de combustíveis fósseis, que repassam os custos da política ambiental aos consumidores”

Ou seja, ainda que os institutos sob análise fossem distintos (RenovaBio x SCBE), tal comparação se mostra necessária porquanto evidencia que a constitucionalidade de mecanismos compulsórios em políticas ambientais não depende da mera





imposição legal, mas da coerência entre finalidade ambiental, sujeito obrigado e estrutura normativa do sistema.

Dito de outro modo: mesmo que não se discuta a legitimidade do legislador ordinário para utilizar normas de conduta no intuito de desenvolver uma economia sustentável em acordo com o princípio da preservação do meio ambiente, essa autorização não figura como “carta branca”, sobretudo quando a norma impõe obrigações a terceiros.

Em última análise, a efetividade e adequada inserção do SBCE no Brasil dependerá de uma regulamentação da Lei nº 15.042/2024 coesa e, acima de tudo, em linha com o fim ao qual ele se presta, qual seja a da criação de um mercado estruturado cujas transações servem à Constituição como meio de instrumentalizar a adequada preservação ao meio ambiente e desenvolvimento de uma economia sustentável que alcem o país como um dos protagonistas nessa transição econômica.

Consolidação requer arcabouço coerente

Outro aspecto que não pode ser tratado de forma periférica — sob pena de comprometer a própria racionalidade econômica do SBCE — diz respeito ao tratamento tributário conferido aos créditos de carbono, especialmente no contexto da reforma da tributação sobre o consumo introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A tributação, longe de constituir elemento meramente acessório, integra a própria arquitetura dos instrumentos de precificação de carbono. Em sistemas de *cap-and-trade*, a função primordial do crédito de carbono é sinalizar economicamente o custo ambiental da emissão, induzindo a redução de emissões pela via da eficiência econômica.

Embora a Lei nº 15.042/2024 tenha buscado conferir algum grau de neutralidade tributária às operações com créditos de carbono — notadamente ao afastar a incidência de PIS e Cofins —, o advento da CBS e do IBS, ambos dotados de base ampla e vocação universal, recoloca o tema em novos termos.

Nesse contexto, a consolidação do SBCE dependerá da construção de um arcabouço regulatório e tributário coerente, previsível e alinhado à lógica dos instrumentos econômicos de proteção ambiental. Sem isso, o risco não é apenas o de judicialização recorrente, mas o de que o SBCE se converta em um mercado formalmente existente, porém economicamente fictício.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-09/mercado-de-carbono-mito-ou-realidade/>