

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

A presente Nota Técnica versa sobre o Projeto de Lei (PL) nº 422/2022, que visa instituir o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, aprovado no Senado Federal em 04 de outubro de 2023 e remetido para apreciação da Câmara dos Deputados.

O objetivo é analisar e oferecer sugestões e contribuições para o aperfeiçoamento do referido PL, especialmente em relação à *Seção II - Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e Créditos de Carbono em Áreas Tradicionalmente Ocupadas por Povos Indígenas e por Povos e Comunidades Tradicionais*.

A Nota Técnica inicia expondo a cronologia da tramitação no Senado, desde sua apresentação até sua aprovação na Comissão de Meio Ambiente; segue trazendo breve síntese do texto aprovado, focando em aspectos gerais; na sequência elenca dois pontos de atenção no PL; e, por fim, apresenta duas propostas de alterações, nos artigos 48 e 49 do Projeto de Lei.

1. CRONOLOGIA DA TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

O PL nº 412/2022 visa instituir o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e alterar as Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009; nº 12.651, de 25 de maio de 2012; e nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976. As referidas leis são respectivamente: a [Política Nacional sobre Mudança do Clima](#); a [Lei de proteção da vegetação nativa](#); e a [Lei de Mercado de Valores Mobiliários](#).

O [PL nº 412/2022 foi inicialmente apresentado](#) no Plenário do Senado Federal, em 25 de fevereiro de 2022, pelo Senador Chiquinho Feitosa, tendo sido encaminhado para as comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e posteriormente à de Meio Ambiente (CMA).

1.1 Tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos

Em outubro de 2022, a Presidência do Senado determinou a tramitação conjunta do PL nº 412/2022 com os Projetos de Lei nº 2.122, nº 4.028 e nº 3.606, de 2021, por tratarem de tema correlato, e foi escolhido o Senador Tasso Jereissati como relator do Projeto.

Em 29 de novembro de 2022, a CAE aprovou o Relatório do Senador Tasso Jereissati ([Parecer SF nº 57, de 2022](#)), manifestando-se favoravelmente ao Projeto e pelo acolhimento parcial das Emendas nºs 1-T, 2 e 3-T ao PL nº 412 de 2022; da Emenda nº 1 – PLEN ao PL nº 2122 de 2021; das Emendas nºs 1-T e 2-T ao PL nº 3606 de 2021, nos termos da Emenda nº 4 – CAE (substitutivo), e pela prejudicialidade do PL nº 2122 de 2021; do PL nº 3606 de 2021; do PL nº 4028 de 2021; e do PL nº 1684 de 2022. Em sequência, o PL foi enviado para apreciação da CMA.

1.2 Tramitação na Comissão de Meio Ambiente

Em 30 de novembro de 2022, o PL nº 412/2022 é recebido na CMA pelo então presidente da Comissão, Senador Jacques Wagner, e sua relatoria é avocada pelo mesmo, seguindo os ritos do art. 129 do Regimento Interno do Senado Federal.

Em dezembro, no dia 23, devido ao fim da 56ª Legislatura, foi encerrada a relatoria do Senador Jacques Wagner e em março de 2023, com o advento da nova Legislatura, a nova presidenta da Comissão de Meio Ambiente, Senadora Leila Barros, avocou a relatoria do PL nº 412/2022.

Após quatro audiências públicas¹, realizadas em maio e junho de 2023, a Senadora Leila Barros apresentou seu primeiro relatório pela aprovação do PL nº 412/2022. Em sessão deliberativa extraordinária realizada em 24 de agosto de 2023, foi aprovado o Requerimento nº 745, de 2023, que solicitava a tramitação conjunta do PL nº 2229, de 2023, com o PL nº 412, de 2022. As matérias passam então a tramitar em conjunto e retornam ao exame da CMA, em decisão terminativa.

Após a apresentação de dezenas de emendas pelos Senadores que compõem a CMA, na reunião do dia 04 de outubro de 2023 finalmente houve deliberação sobre o novo Relatório e complemento de voto da senadora Leila Barros, sendo aprovado por unanimidade. No Substitutivo aprovado, foi incluído um novo parágrafo que não considera a produção

¹ Realizadas as duas primeiras no âmbito da [11ª reunião extraordinária](#), a terceira no âmbito da [14ª reunião extraordinária](#) e a quarta no âmbito da [21ª reunião extraordinária](#) da CMA.

primária agropecuária como atividades, fontes ou instalações reguladas e submetidas ao SBCE. Outro dispositivo aprovado retira do sistema as emissões indiretas decorrentes da produção de insumos ou de matérias-primas agropecuárias.

A Comissão considerou prejudicados cinco projetos que tramitavam apensados ao PL nº 412/2022. São eles:

- [PL 2.122/2021](#), do senador Weverton (PDT-MA);
- [PL 3.606/2021](#), do senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB);
- [PL 4.028/2021](#), do senador Marcos do Val (Podemos-ES);
- [PL 1.684/2022](#), do senador Jader Barbalho (MDB-PA);
- [PL 2.229/2023](#), do senador Rogério Carvalho (PT-SE).

Em 18 de outubro de 2023, o referido [Projeto foi remetido](#) para apreciação da Câmara dos Deputados, sua casa revisora, sendo recebido em Plenário e, no dia 26 de outubro, foi [apensado ao Projeto de Lei nº 528, de 2021](#), e incluído em regime de urgência de tramitação, por deliberação da mesa diretora da Câmara.

2. SÍNTESE DO PROJETO APROVADO PELO SENADO FEDERAL

O SBCE prevê cotas de emissão anual de gases de efeito estufa distribuídas aos operadores. De acordo com a proposição, quem reduzir as próprias emissões pode adquirir créditos e vendê-los a quem não cumprir suas cotas. O objetivo é incentivar a redução das emissões, atendendo a determinações da Política Nacional sobre Mudança do Clima e de acordos internacionais firmados pelo Brasil.

De acordo com o PL nº 412/2022, ficam sujeitas ao SBCE empresas e pessoas físicas que emitirem acima de 10 mil toneladas de gás carbônico equivalente (tCO²e) por ano. Esses operadores devem monitorar e informar suas emissões e remoções anuais de gases de efeito estufa. Quem emitir mais de 25 mil tCO²e também deve comprovar o cumprimento de obrigações relacionadas à emissão de gases.

Segundo o PL nº 412/2022, o órgão gestor do SBCE deve elaborar o Plano Nacional de Alocação (PNA), que definirá a quantidade de emissões a que cada operador tem direito. Essa quantidade é representada pelas Cotas Brasileiras de Emissões (CBEs). Cada CBE (equivalente a uma tCO²e) é considerada um ativo comercializável, que pode ser recebida gratuitamente pelos operadores ou comprada para “conciliar” as metas de emissão.

Além das CBEs, o projeto cria o Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE).

Outro ativo comercializável, o CRVE representa o crédito de carbono gerado pela efetiva redução de emissões ou remoção de uma tCO₂e de gases de efeito estufa. O certificado também pode ser comprado pelas empresas e usado no cálculo para comprovar o cumprimento de suas metas. Além disso, o CRVE pode ser usado, após autorização, em transferências internacionais no âmbito do Acordo de Paris.

Todos os operadores devem apresentar periodicamente um plano de monitoramento e um relato das emissões e remoções de gases de efeito estufa. Já aqueles com emissões superiores a 25 mil tCO₂e devem comprovar que detêm CBEs e CRVEs equivalentes a suas emissões. Esses ativos podem ser transacionados em bolsa de valores conforme regulamentação a ser feita pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Sobre o lucro resultante da venda incide imposto de renda, calculado sobre o ganho líquido quando a transação ocorrer na bolsa, ou sobre o ganho de capital, nas demais situações.

Sobre as transações, não incidem tributos como PIS/Pasep ou Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O uso de CBEs e CRVEs para compensar emissões permite a dedução dos gastos relacionados na apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Segundo o PL nº 412/2022, o PNA deve ser aprovado pelo menos 12 meses antes de sua entrada em vigor e pode estabelecer tratamento diferenciado para determinados setores em razão das características das atividades, do faturamento, da localização e dos níveis de emissão. Todos os ativos devem estar inscritos no Registro Central do SBCE, onde será feita a contabilidade de CBEs e CRVEs concedidos, adquiridos, detidos, transferidos e cancelados (usados na conciliação de metas).



3. PONTOS DE ATENÇÃO EM RELAÇÃO À SEÇÃO II - CERTIFICADOS DE REDUÇÃO OU REMOÇÃO VERIFICADA DE EMISSÕES E CRÉDITOS DE CARBONO EM ÁREAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS POR POVOS INDÍGENAS E POR POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

No texto aprovado pelo Senado, o inciso II do artigo 48 e o *caput* do artigo 49 contêm o seguinte teor:

Art. 48. (...)

II – as unidades de conservação previstas nos arts. 8º e 14 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, **desde que em conformidade com o disposto no Plano de Manejo da unidade;**

(...)

Art. 49. O desenvolvimento de projetos e programas de geração de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono nas áreas de domínio público é vinculado aos procedimentos de acompanhamento, manifestação e **anuência prévia dos órgãos responsáveis pela gestão dessas áreas** (grifos nossos).

3.1 Condicionante da existência de Planos de Manejo em Unidades de Conservação

O inciso II do artigo 48 do texto aprovado no Senado chancela como áreas aptas ao desenvolvimento de projetos e programas de geração de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono as Unidades de Conservação (UC) que observem dois critérios: (i) ser uma das áreas previstas nos arts. 8º e 14 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a [Lei do SNUC, que preveem as 12 categorias de UC](#); e (ii) estar em conformidade com o disposto no Plano de Manejo da referida UC.

Tendo em vista o critério “(i)”, consideram-se aptas ao desenvolvimento de projetos e programas todas as categorias de UC previstas pelo SNUC, a saber: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural, refúgio de vida silvestre, área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.



A segunda condicionante elencada neste inciso, referente à exigência de plano de manejo válido, traz **limitação** inadequada para a execução de projetos e programas de geração de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono.

O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, aponta 2.859 UCs no Brasil, sendo 1.087 federais. Dessas UCs federais, 335 são UCs públicas e 752 são UCs particulares - Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Dentre as UCs federais, 150 são de proteção integral e 937 de uso sustentável. No grupo de proteção integral, são: 30 Estações Ecológicas, 5 Monumentos Naturais, 75 Parques Nacionais, 9 Refúgios de Vida Silvestre e 31 Reservas Biológicas. No grupo de uso sustentável, são: 37 Áreas de Proteção Ambiental, 13 Áreas de Relevante Interesse Ecológico, 67 Florestas Nacionais, 2 Reservas de Desenvolvimento Sustentável, 66 Reservas Extrativistas e 752 Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Entre as Unidades de Conservação federais públicas, ou seja, excluindo-se as RPPN, atualmente apenas 157 possuem plano de manejo aprovado, sendo 44,6% de uso sustentável e 55,4% de proteção integral. Ou seja, somente **46,86% do total de Unidades de Conservação federais públicas têm planos de manejo aprovados** e se enquadrariam na condicionante elencada no artigo 48, inciso II, do texto aprovado pelo Senado.

Ao condicionar as UCs à existência de plano de manejo, prevê-se duas consequências negativas, que poderiam ser evitadas com ajustes pontuais no dispositivo em comento. Uma é a de limitar a possibilidade de realizar projetos e programas de carbono apenas às UCs que têm plano de manejo, o que, conforme os dados acima apresentados, **pode inviabilizar projetos em torno de 54 % das UCs federais públicas no Brasil.**

A segunda é a indevida interferência na **autonomia das comunidades tradicionais** que vivem em UCs e que desejam realizar projetos e programas de geração de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono. Nesses casos, mesmo que a comunidade tradicional faça jus à titularidade de créditos de carbono, a eventual ausência de plano de manejo inviabilizará a concretização da emissão dos créditos, impedindo, de forma injustificada, que as comunidades tenham acesso a recursos essenciais para sua sobrevivência e seu desenvolvimento. Cabe lembrar que a autonomia das comunidades tradicionais está resguardada tanto pela Constituição Federal (arts 216 e 231 da



Constituição e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) como pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, ratificada pelo Brasil.

3.2 Anuência prévia por parte de órgãos gestores de áreas em domínios públicos

O *caput* do artigo 49 do texto aprovado no Senado condiciona o desenvolvimento de projetos e programas de geração de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono nas áreas de domínio público à validação dos órgãos gestores das áreas em relação aos procedimentos de acompanhamento, manifestação e anuência prévia.

Desses procedimentos, o que preocupa é o da anuência prévia, justamente pelo seu aparente caráter terminativo, fazendo crer que em não havendo essa chancela, os projetos ou programas serão proibidos nas áreas.

O problema é que as Terras Indígenas (TI) são áreas de domínio da União, de modo que, segundo a redação atual do art. 49, povos indígenas não poderão desenvolver seus projetos até que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI confira anuência prévia.

Esse dispositivo peca por interferir na autonomia dos povos indígenas, a qual, além dos marcos acima citados (Constituição e Convenção nº 169 da OIT), está resguardada no Estatuto dos Povos Indígenas (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) e na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas.

Ademais, a manutenção do art. 49 sem ajustes gera fundado risco de inundar os respectivos órgãos públicos de **passivos administrativos, com centenas ou milhares de projetos a serem objeto de anuência prévia**. Tal risco pode atrasar em demasia ou até inviabilizar projetos desenvolvidos pelos povos indígenas.

Não bastasse, vislumbra-se que a manutenção da exigência de anuência prévia pode desencadear **processos judiciais contra os órgãos públicos, seja por eventual demora na emissão da anuência, seja por eventuais desavenças que venham a ocorrer nos contratos, o que geraria ônus indevido ao Estado**. Também não se descarta a possibilidade de judicialização decorrente da adoção de **decisões administrativas contraditórias entre os órgãos competentes** com base em diferentes critérios. A anuência acaba concentrando o poder da decisão sobre o desenvolvimento de projetos nos órgãos gestores, contrariando, inclusive, o próprio **direito de titularidade dos créditos de carbono** de povos indígenas e

povos e comunidades tradicionais, consubstanciado no *caput* do artigo 47 na terminologia direito à comercialização, resultando em contradição dentro do próprio Projeto de Lei.

4. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

Ante o exposto, propomos a alteração da redação dos dispositivos acima referidos, de acordo com o que segue:

4.1 Artigo 48, inciso II - inclusão do termo “quando houver”

Art. 48. Consideram-se áreas aptas ao desenvolvimento de projetos e programas de geração de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono, observados os demais requisitos estabelecidos neste Capítulo e na regulação do órgão gestor do SBCE:

(...)

II – as unidades de conservação previstas nos arts. 8º e 14 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, desde que em conformidade com o disposto no Plano de Manejo da unidade, **quando houver**;

(...)

4.2 Artigo 49, *caput* - supressão do termo “anuência prévia”

Art. 49. O desenvolvimento de projetos e programas de geração de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões e de créditos de carbono nas áreas de domínio público é vinculado aos procedimentos de acompanhamento e manifestação ~~e anuência prévia~~ dos órgãos responsáveis pela gestão dessas áreas.

Brasília, 24 de novembro de 2023.

CIRO BRITO

Analista de Políticas de Clima

OAB/PA nº 23.958

MAURÍCIO GUETTA

Consultor jurídico

OAB/DF nº 61.111