

# PERGUNTAS CHAVES & RESPOSTAS SOBRE CRÉDITOS DE CARBONO DE REDD+ JURISDICIONAL (J-REDD+) / ESTADUAL

Contexto Brasileiro

**Autores:** organizado em ordem alfabética por sobrenome Tathiana Bezerra<sup>1</sup>, Gabriel Burjaili<sup>2</sup>, Ludovino Lopes<sup>3</sup>, Carolina Moro<sup>4</sup>, Ronaldo Seroa da Motta<sup>5</sup>, Daniel Nepstad<sup>1</sup>, Daniel Rocha<sup>6</sup>, Tiago G. de O. Ricci<sup>6</sup>, Monica de los Rios<sup>1</sup>, Fernanda Rotta<sup>4</sup>, J. Rubens Scharlack<sup>2</sup>, Cristina Wolter<sup>7</sup>

## Afiliações:

- 1 Earth Innovation Institute
- 2 Scharlack Advogados
- 3 Ludovino Lopes Advogados
- 4 Rotta Moro Advogados Associados
- 5 Universidade Estadual do Rio de Janeiro, ECOAMB
- 6 Ricci, Santos Amaral Advogados
- 7 Wolter Gonçalves e Guerra Advogados

**Apoio Financeiro:** Mercuria, Shell, Fundação Grantham.

**Disclaimer:** As opiniões expressas nesta publicação são dos autores e não pretendem refletir as opiniões ou pontos de vista da Shell, Roger Sant, Fundação Grantham ou seus membros.

**Coordenação:** EII



Rotta Moro  
Assessoria jurídica ambiental

WGG  
ADVOGADOS

WOLTER  
GONCALVES  
& GUERRA

LUDOVINO LOPES ADVOGADOS



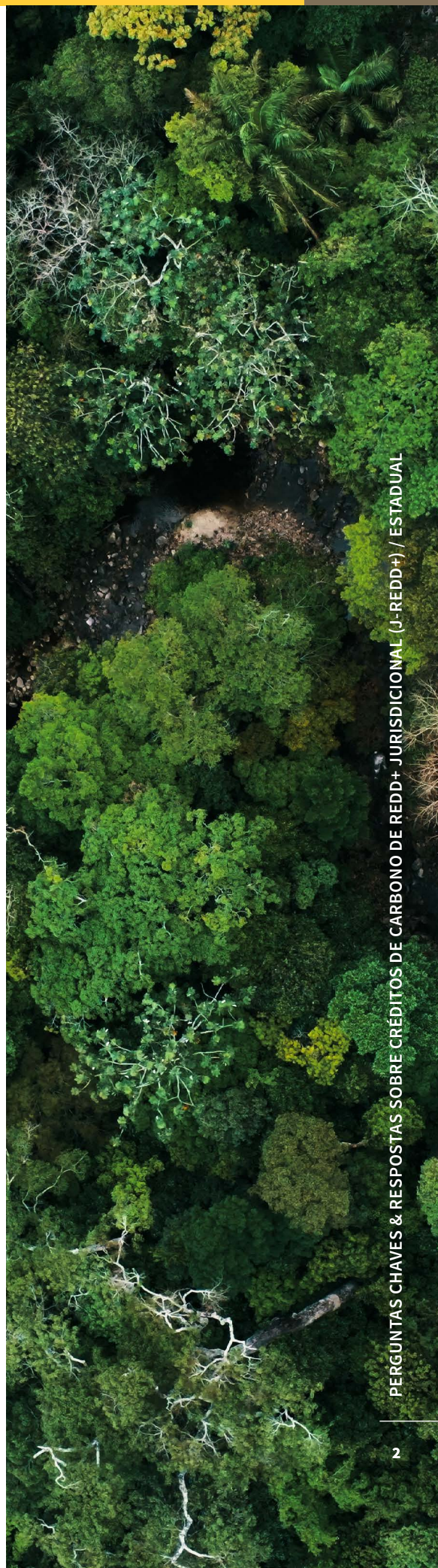
SCHARLACK

ECOAMB



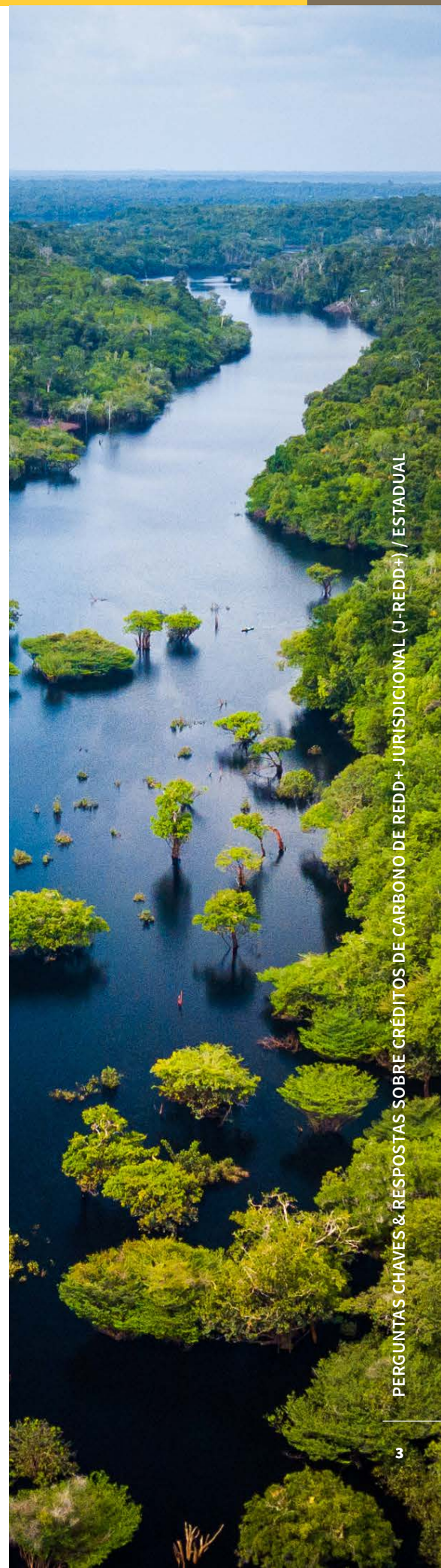
# ÍNDICE

<b>Conceitos básicos</b>	<b>5</b>
1. O que é um serviço ecossistêmico?	5
2. O que é um serviço ambiental?	5
3. O que é um ativo ambiental?	5
4. O que é REDD+?	6
5. O que é um crédito de carbono?	7
6. O crédito de carbono é um ativo financeiro?	7
7. Quais são as obrigações oriundas de direitos de um crédito de carbono?	8
8. O que é um crédito de carbono Jurisdicional de REDD+, J-REDD+?	8
9. Como se mede / mensura uma tonelada de CO <sub>2</sub> e?	9
10. O que são os “padrões” (standards) para REDD+ jurisdicional e quem os regula?	9
11. O que são e quais são as salvaguardas socioambientais de REDD+?	10
12. Por que as salvaguardas são importantes e para que servem?	11
13. Como garantir o devido cumprimento das salvaguardas?	12
<b>Relação com proprietários privados, povos indígenas, e outros</b>	<b>12</b>
14. Quem é o titular original do crédito de carbono de J-REDD+?	12
15. Quais são as obrigações de um programa estadual de J-REDD+ com relação aos proprietários particulares e povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares desenvolvendo projetos geradores de créditos de REDD+ voluntários?	13
16. Quais são as áreas dentro do território estadual que podem ser incluídas como áreas para a contabilidade da geração de créditos J-REDD+ estaduais? (incluir: áreas de concessão florestal, unidades de conservação federais, territórios indígenas, comunidades quilombolas, terras devolutas da União)	13

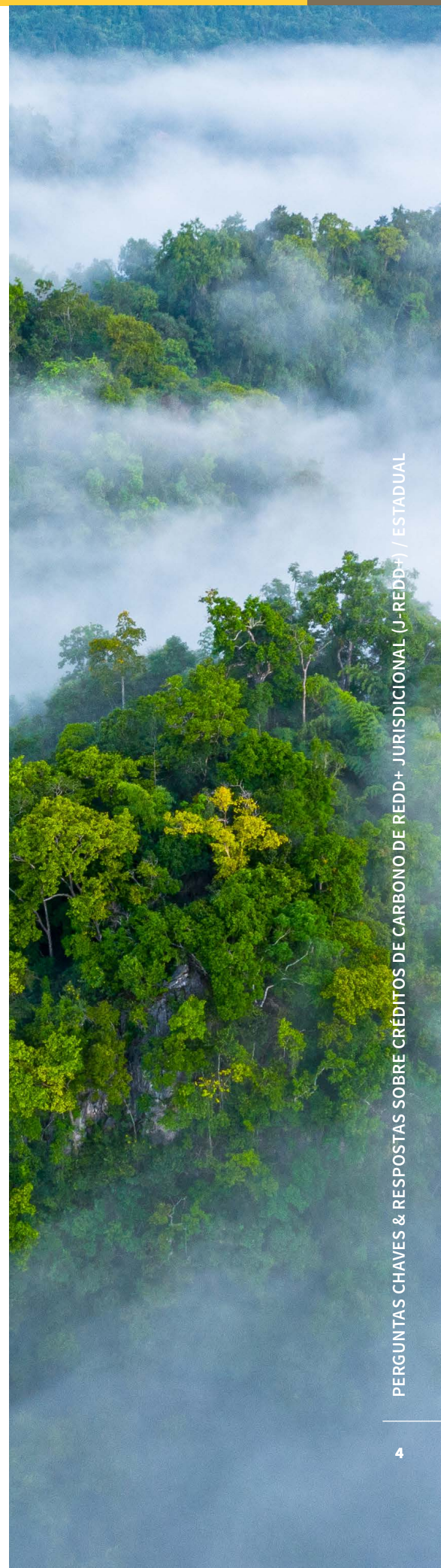




17. Quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar perante proprietários privados, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?	14
18. Quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar perante Povos Indígenas, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?	14
<b>Comercialização de créditos</b>	<b>15</b>
19. O que um Estado precisa fazer para poder comercializar seus créditos de carbono jurisdicionais (J-REDD+)?	15
20. Com base na natureza jurídica de créditos de carbono de J-REDD+ e na legislação brasileira vigente, quais são os possíveis mecanismos para a transação de venda de créditos de carbono de J-REDD+ estaduais para atores públicos e privados?	15
21. Com base na natureza jurídica de créditos de carbono de J-REDD+ e na legislação brasileira vigente, quais são as limitações para a transação de venda de J-REDD+ estaduais para atores públicos e privados?	16
<b>Relação com os diferentes níveis de governos e outros titulares</b>	<b>17</b>
22. Existe hoje uma metodologia definindo a quantidade de créditos de carbono de J-REDD+ que um estado pode comercializar? Caso sim, favor explicar. Caso não, como um estado pode determinar a quantidade de créditos de carbono J-REDD+ passível de negociação?	17
23. Estados precisam de autorização expressa do governo federal para comercializar créditos de carbono de J-REDD+? (Caso a autorização seja exigida em alguns casos, e em outros não, favor esclarecer)	18



24. Caso não haja impedimento legal aos governos estaduais para a comercialização de créditos de carbono J-REDD+, quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar, perante o governo federal, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?	<b>18</b>
25. Caso não haja impedimento aos governos estaduais para a comercialização de créditos de carbono J-REDD+, quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar, perante governos municipais, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?	<b>19</b>
<b>Novo Mercado de Carbono</b>	<b>19</b>
26. Quais tipos de transações financeiras existem hoje para premiar reduções de emissões de carbono florestal no Brasil?	<b>19</b>
27. Quais novos tipos de transações financeiras vão começar a funcionar/operar no futuro próximo?	<b>19</b>
28. Qual é a diferença entre Pagamento Por Resultado (PPR), e o mercado de carbono voluntário e regulado?	<b>20</b>
29. Qual é a diferença entre projetos de carbono florestal isolados e de REDD+ jurisdicional, J-REDD+?	<b>21</b>
30. Quais são as implicações das decisões tomadas pela ONU em Glasgow para o Brasil?	<b>21</b>
31. O que são créditos com “Ajustes Correspondentes, AC”?	<b>22</b>
32. O que Brasil precisa fazer para gerar um grande volume de créditos com AC?	<b>22</b>
<b>Lista de abreviações</b>	<b>23</b>





# Conceitos básicos

## 1. O que é um serviço ecossistêmico?

**R:** De acordo com a Lei 14.119/2021 (Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, PNPSA)<sup>1</sup>, “serviços ecossistêmicos” são “os benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais”. A PNPSA também define “ecossistemas”<sup>2</sup> como “complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional”. Assim, a definição comporta as seguintes modalidades: (a) serviços de provisão, consistente na geração de insumos ambientais para a humanidade; (b) serviços de suporte, assim considerados os que mantém a perenidade da vida na Terra; (c) serviços de regulação, que são os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos serviços ecossistêmicos; e (d) serviços culturais, categoria que engloba os benefícios ligados a ações de recreação, turismo, identidade cultural, experiências espirituais e estéticas, e de desenvolvimento intelectual. Pela definição dada pela lei, conclui-se que os **serviços ecossistêmicos são os benefícios diretos ou indiretos proporcionados pela natureza em si**, ou seja, pelos próprios ecossistemas, e não ações praticadas por sujeitos de direito.

## 2. O que é um serviço ambiental?

**R:** Conforme a Lei 14.119/2021<sup>3</sup>, **serviços ambientais são as atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos**. Ao referir-se a dois conceitos diferentes (serviços ambientais e serviços ecossistêmicos), e ao usar as palavras “atividades” (etimologicamente ligada ao verbo “agir”), “individuais” ou “coletivas”, a lei transparece o intuito de vincular os serviços ambientais a ações praticadas por sujeitos de direito - pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, necessariamente em benefício de um serviço ecossistêmico. Diferenciam-se os serviços ambientais dos serviços ecossistêmicos, portanto, por aqueles serem vinculados a uma ação (conduta juridicamente relevante) de um sujeito de direito, e os últimos serem uma constatação de um acontecimento provocado pela natureza, ou seja, desvinculado de uma ação direta de um sujeito.

## 3. O que é um ativo ambiental?

**R:** Em geral, “ativo” é uma expressão usada para classificar um bem ou direito que possa ser convertido em dinheiro ou represente uma posição patrimonialmente favorável a quem o detém. Ou seja, um crédito, em termos de balanço patrimonial, em oposição a um *passivo*, que representa uma *dívida*, um *débito*. Diante da falta de uma definição legal para o termo “ativo ambiental”, a sua conceituação prática depende do contexto pelo qual se analisa sua aplicação.

Um ativo ambiental pode ser considerado como um ativo derivado de atividades realizadas no contexto de uma economia verde, assim considerado conjunto de atividades que impliquem em “(...) *uma melhoria no bem-estar humano e na equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais e as carências ecológicas, sendo resumida, portanto, em uma economia de baixo carbono, eficiente no uso de*

1 Lei 14.119/2021, artigo 2º, II, “a” a “d”.

2 Lei 14.119/2021, artigo 2º, I.

3 Lei 14.119/2021, artigo 2º, III.

*recursos e socialmente inclusiva.*<sup>4</sup> Assim, no contexto de políticas e programas de PSA, pode-se concluir que ativo ambiental é um bem ou direito oriundo da realização de um serviço ambiental ou da ocorrência de um serviço ecossistêmico. A valoração de ativos ambientais, inclusive, é uma das finalidades da lei que instituiu a PNPSA (Lei 14.119/2021).

#### 4. O que é REDD+?

**R:** A sigla REDD+ significa Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal. O sinal de “+” significa reconhecer também outros esforços de conservação. As atividades que caracterizam REDD+ decorrem de: **(i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal.**

O conceito originário de REDD surgiu no âmbito da Convenção Quadro sobre o Clima das Nações Unidas (UNFCCC, em inglês), como um mecanismo financeiro para realização de pagamentos a países com grandes extensões de áreas florestais pela conservação de suas florestas e contribuição para o combate aos efeitos das mudanças climáticas.<sup>5</sup> O mecanismo foi evoluindo na UNFCCC, tendo sido objeto de algumas decisões e acordos relevantes, dos quais se destaca: a Decisão 1/CP.16 que estabeleceu as Salvaguardas de Cancun, a Decisão 9/CP.19 que estabeleceu o Marco de Varsóvia, e, o Acordo de Paris, que reconheceu a modalidade de REDD+ de pagamentos por resultados em seu artigo 5º e estabeleceu mecanismos de mercado em seu artigo 6º.

As, atividades de REDD+ do tipo pagamento por resultados no âmbito da UNFCCC devem ser mensuradas em relação a uma linha de base chamada de nível de referência de emissões florestais (Forest Reference Emission Level, FREL) aprovada pela UNFCCC cuja evolução e registro das transações dos pagamentos por resultados são monitorados pela UNFCCC no Infohub REDD+. Para tal, o país deve apresentar uma estratégia nacional de REDD+. O Brasil conta com FREL para a Amazônia e Cerrado já presentes no InfoHub REDD+, e a Portaria do Ministério de Meio Ambiente do Brasil, MMA nº 370/2015, estabeleceu a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) com a gestão da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+)<sup>6</sup>.

As metodologias de REDD+ também foram apropriadas por padrões de certificação de mercado voluntário de carbono, permitindo que entes subnacionais e atores em uma determinada área de projeto possam realizar projetos e programas de REDD+ e gerar ativos de carbono passíveis de transações mercadológicas.

4 Definição do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), citado no Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal - Resumo Executivo Julho 2021, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal.

5 Nesse sentido, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, “REDD+ é um instrumento econômico desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), da qual o Brasil é parte. Sua função é prover incentivos financeiros a países em desenvolvimento por seus resultados no combate ao desmatamento e à degradação florestal e na promoção do aumento de cobertura florestal. Por meio desse instrumento, países em desenvolvimento que apresentarem reduções de emissões de gases de efeito estufa e aumento de estoques de carbono verificados serão elegíveis a receber “pagamentos por resultados” de diversas fontes internacionais, em particular do Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês)”. Fonte: Brasil. Ministério do Meio Ambiente ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal / Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento. Brasília: MMA, 2016, p. 9, disponível em CAPA\_Port (mma.gov.br)

6 <http://redd.mma.gov.br/pt/component/k2/item/750-a-estrategia-nacional-para-redd-do-brasil-enredd>

## 5. O que é um crédito de carbono?

**R:** Crédito de carbono, pela definição da legislação brasileira é **bem intangível, incorpóreo, transacionável ( Lei 12.651/2012, Código Florestal), fungível e representativo de redução de emissão, remoção ou emissão evitada de uma tonelada de CO<sub>2</sub>e da atmosfera**, verificada de acordo com os requisitos estabelecidos por lei ou padrão de certificação.

O crédito de carbono é resultado de mensuração e quantificação de uma redução de emissão ou aumento de remoção ou emissão evitada comparado com uma linha de base elaborada para determinado território (por exemplo, jurisdição, propriedade privada, Terra Indígena, etc), certificado com uma metodologia de monitoramento, validação e verificação com a emissão de um certificado e registro para posterior transação/venda/aposentadoria. A emissão do certificado faz nascer o ativo de carbono, o qual, nada mais é que um certificado expedido por determinadas instituições de padrão de certificação (standards), aprovado para aquelas emissões deixadas de serem lançadas à atmosfera ou removidas da mesma.

A composição deste ativo garante o direito: (i) de poder utilizar uma tCO<sub>2</sub>e no mercado voluntário e (ii) transacionar (comprar ou vender) o ativo (bem intangível) pelo valor de mercado, no mercado nacional e/ou internacional.

## 6. O crédito de carbono é um ativo financeiro?

O Decreto nº 11.075/2022 definiu crédito de carbono como *“ativo financeiro, ambiental, transferível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, que tenha sido reconhecido e emitido como crédito no mercado voluntário ou regulado”*<sup>7</sup> Essa definição tem gerado discussões, diante da **falta de consenso entre especialistas com relação a algumas classificações, especialmente ao se definir crédito de carbono como um ativo financeiro. De acordo com alguns especialistas no assunto, a natureza jurídica do crédito de carbono não é compatível com a de um ativo financeiro**<sup>8,9</sup>, mas sim com a definição já dada pela Lei 12.651/12 de um ativo (bem) intangível, incorpóreo, transacionável, a qual deve prevalecer dentro do quadro normativo vigente.<sup>10</sup>

Os advogados Tiago Ricci e Daniel Rocha, entendem que no caso dos créditos de carbono, o termo “financeiro” utilizado pelo legislador no Decreto 11.075/2022 não guarda acuidade técnica-legal, mas utiliza um jargão de mercado para referir-se, essencialmente, ao valor/referencial de troca que se atribui ao ativo — moeda corrente (*i.e* financeiro). Assim, a definição dada pelo Decreto foi infeliz ao utilizar o termo “ativo financeiro” ao invés de utilizar os mesmos termos do Código Florestal e usar a palavra “transacionável”, trazendo mais confusão do que clareza ao tema.

7 Decreto nº 11.075/2022, Artigo 2º, I.

8 Tal enquadramento não guarda fundamento legal ou acompanha estudos no assunto. Segundo o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) – formado por instituições como o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) – ativos financeiros são quaisquer ativos que contenham as seguintes características (CPC 48): Imediatamente disponível (Caixa) - possui liquidez imediata; Instrumento Patrimonial de outra entidade - contrato que evidencia uma participação residual nos ativos de uma outra entidade; Direito contratual de receber caixa ou outro ativo financeiro de outra entidade ou de trocar ativos ou passivos financeiros com outra entidade em condições potencialmente favoráveis; e Contrato que pode ser liquidado em títulos patrimoniais da própria entidade. Tais características jurídicas estabelecidas pelo CPC 48 não se enquadram nas características e natureza jurídica do Crédito de Carbono. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/evolucao-e-involucao-da-regulacao-do-mercado-de-carbono-25062022>

9 O Globo. Blog Otavio Yazbek. Como não regular o mercado de carbono. <https://blogs-oglobo-globo-com.cdn.ampproject.org/c/s/blogs.oglobo.globo.com/capital/post/amp/otavio-yazbek-ex-cvm-como-nao-regular-o-mercado-de-carbono.html>

10 Havendo conflito entre as definições dadas pela Lei 12.651/2012 e o Decreto 11.075/2022, a Lei 12.651 prevalecerá, respeitando-se assim o princípio de hierarquia das normas legais brasileiras.

Tal como previsto pela lei (Código Florestal) créditos de carbono são ativos (bens) intangíveis incorpóreos, transacionáveis, que podem ser transacionados por seus titulares, sejam eles desenvolvedores de projetos privados, provos e comunidades tradicionais, estados, ou outras entidades que operem no mercado. Entretanto, caso créditos de carbono venham a ser definidos por lei e regulamentados como ativos financeiros, especialistas no assunto entendem que isso poderá causar problemas de ordem contábil e fiscal, e jurídica, pois, neste caso, o lançamento destes ativos na contabilidade deverá caracterizá-lo como um ativo passível de liquidação imediata, e sua comercialização poderia ser restrita a bolsas ou outros formatos regulados.

## 7. Quais são as obrigações oriundas de direitos de um crédito de carbono?

**R: Créditos de carbono em si não geram obrigação, pois são ativos gerados *post factum*.** Ou seja, os créditos de carbono só podem ser emitidos e possuir validade após a certificação de algo que ocorreu, foi monitorado e verificado. Para se poder obter um crédito, assim como qualquer direito, é preciso o cumprimento de regras de conformidade.

Contudo, há uma série de **obrigações que recaem sobre o desenvolvedor/ titular primário do programa que gerou os créditos**. O dever de manter o projeto ou programa de reduções ou remoções de emissões de REDD+ de acordo com as normas que foram estruturadas no *standard* ou no processo de construção do projeto ou programa. Dentre essas, obrigações positivas e negativas, como por exemplo a obrigação de não fazer: não desmatar a região protegida, através da renúncia voluntária ao direito de desmatar consagrado legalmente<sup>11</sup>; e obrigações positivas de fazer: como, por exemplo, assegurar manutenção do perímetro e estratégias para evitar o *leakage* (*vazamento de desmatamento em outras áreas*).

Essas obrigações que recaem sob desenvolvedor/ titular primário do programa/projeto não são exigíveis pelo ou contra o titular do crédito de carbono, já que o crédito de carbono, enquanto título de direito, é um bem jurídico autônomo, desvinculado (na perspectiva de transmissibilidade e conteúdo ali representado) do projeto que o originou (característica da cartularidade e da autonomia inerentes à classificação como título).

## 8. O que é um crédito de carbono Jurisdicional de REDD+, J-REDD+?

**R:** O crédito de carbono J-REDD+ é um **crédito gerado em decorrência das políticas públicas das ações administrativas de conservação e fiscalização do cumprimento de leis, regulamentos e normas expedidos pela Administração Pública por meio de suas diferentes esferas de competências** (Executivo ou Legislativo), que são aplicáveis à jurisdição daquela Administração, direcionadas à realização de determinados programas ou implementação de políticas públicas climáticas, florestais, de pagamento por serviços ambientais e de REDD+. Em outras palavras, decorrem dos serviços ambientais prestados pela Administração Pública no exercício de suas competências administrativas em matéria ambiental. Tais créditos decorrem de uma série de condutas executadas pelo Estado (ente federativo) enquanto titular do *poder-dever e da prerrogativa de realizar ações de políticas públicas e do poder de polícia, dos quais derivam as ações de fiscalização e controle voltadas ao cumprimento do dever constitucional*<sup>12</sup> que os Estados têm

11 De acordo com os limites para cada bioma nacional – visando a manutenção de 80% ou, conforme o caso 50% de reserva legal, no bioma Amazônia / Cerrado 35% / Mata Atlântica ou outros biomas 20%

12 Art. 225, § 1º, inciso I, da Constituição Federal de 1988.



de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. São essas ações que levarão à constatação da ocorrência (e posterior certificação e registro) dos créditos de carbono jurisdicionais.

**O crédito de carbono jurisdicional se diferencia do crédito de carbono desenvolvido por um projeto em uma área isolada (REDD+ project-based),** pois engloba toda uma jurisdição territorial de um determinado ente estatal. Logo as reduções e remoções são contabilizadas dentro de uma jurisdição e não em uma área isolada. A abordagem jurisdicional é um conceito guarda-chuva que tem pelo menos os seguintes elementos em comum: (i) atrair e reunir todas as partes interessadas relevantes de uma jurisdição definida por fronteiras legais; (ii) fomentar e alinhar objetivos voltados para a promoção de práticas sustentáveis dentro dessa jurisdição, e (iii) contar com uma liderança do governo subnacional dessa jurisdição; e (iii) respeitar as salvaguardas socioambientais.<sup>13</sup>

## 9. Como se mede / mensura uma tonelada de CO<sub>2</sub>e?

**R:** Uma tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub>e) representa a redução ou remoção de gases de efeito estufa convertidos em uma tonelada de CO<sub>2</sub>. Para calcular o CO<sub>2</sub>e é preciso saber o poder destrutivo das moléculas de cada gás que causa o efeito estufa. Este conceito é conhecido como Potencial de Dano Global (Global Warming Potential — GWP) e nos permite saber o quanto prejudicial é a emissão de uma mesma quantidade de cada um desses gases. Esse resultado é baseado na eficiência radiativa do gás, ou seja, na sua capacidade de absorver calor e em sua meia-vida, estipulando normalmente um período de 100 anos. O potencial de dano de cada gás significa o quanto ele interfere no efeito estufa em 100 anos, comparado a uma quantidade equivalente de CO<sub>2</sub> emitida nesse mesmo período.

A molécula de CO<sub>2</sub> tem o índice de GWP igual a 1. Já o metano (CH<sub>4</sub>) tem um GWP 23 vezes maior que o CO<sub>2</sub>, ou seja, ao emitir 1kg de metano o efeito será o mesmo de se emitir 23 kg de CO<sub>2</sub>. Por sua vez, 1 kg de CO<sub>2</sub> vale 0,2727 kg de carbono equivalente, já que é considerado apenas a massa das moléculas de carbono em um quilo de CO<sub>2</sub>. **O CO<sub>2</sub>e é calculado através do valor do GWP relativo multiplicado por 0,2727** (GWP relativo x 0,2727).

## 10. O que são os “padrões” (standards) para REDD+ jurisdicional e quem os regula?

**R:** Os padrões são **conjuntos de princípios, critérios, metodologias e indicadores**, os quais: (a) estabelecem conjunto de princípios e normas amplas; (b) detalham uma lista de critérios para garantir atendimento à norma; e fornecem uma lista de indicadores para demonstrar conformidade com os critérios fornecidos.<sup>14</sup>

A escolha do padrão mais adequado para certificação do programa jurisdicional e de acesso às formas de financiamento dependerá de fatores legais e regulatórios nacionais e da jurisdição, requerimentos técnicos para quantificação das reduções de emissões, requerimentos relacionados às salvaguardas sociais e repartição de benefícios, bem como os próprios arranjos ao tipo de financiamento do carbono florestal.<sup>15</sup>

13 CDP, Jurisdictional Approaches An analysis of Brazil’s states and companies’ contribution, Disclosure Insight Action – CDP Latin America, São Paulo, 2021

14 ROE, STRECK, PRITCHARD, COSTENBADER, 2013. ROE, Stephanie, et al. Stephanie. Safeguards in REDD+ and Forest Carbon Standards: A Review of Social, Environmental and Procedural Concepts and Application. [S. l.], n. May, 2013.

15 LEE, Donna; NEEFF, Till. Shades of REDD+: ART, JNR or GCF ... Which is Best for Countries? 2022

Dentre as opções de padrões para certificação de programas jurisdicionais de REDD+, destacam-se: 1) Verra — Jurisdictional and Nested REDD+ Program (“**JNR**”); e o Architecture for REDD+ Transactions, The REDD+ Environmental Excellence Standard (“**ART TREES**”).

Ambos buscam ser padrões “baseados no mercado”, mas foram desenvolvidos com diferentes objetivos: o ART TREES foi criado para incentivar a mudança da política governamental, com projetos jurisdicionais para fornecer a confiança necessária na integridade das reduções de emissões florestais para desbloquear novos investimentos em larga escala. Sob o ART TREES, países e jurisdições subnacionais podem gerar créditos verificados de redução e remoção de emissões, atendendo a requisitos precisos e abrangentes.<sup>16</sup>

Já o JNR é uma estrutura de contabilidade e verificação para programas de REDD+ jurisdicionais e projetos aninhados com um conjunto de disposições destinadas a garantir que a contabilidade em nível de projeto esteja alinhada com estratégias e métodos jurisdicionais. Inclui critérios e requisitos para garantir o alinhamento de linhas de base, dados monitorados, estimativas de reduções e/ou remoções de emissões e contabilidade de carbono em todos os níveis, ou seja, projetos, programas subnacionais e programas nacionais.<sup>17</sup>

## 11. O que são e quais são as salvaguardas socioambientais de REDD+?

**R:** As salvaguardas podem ser definidas como “**políticas, princípios, critérios, protocolos, procedimentos ou mecanismos para minimizar os riscos e promover os potenciais benefícios associados à implementação de ações de REDD+**”<sup>18</sup> e de acordo com o MMA, tem como escopo principal: i) garantia de direitos, especialmente de povos indígenas e populações tradicionais, que são considerados vulneráveis; ii) integridade ambiental dos resultados de redução de emissões alcançados, de modo a evitar deslocamento das atividades que causam o desmatamento para outras regiões e a não-permanência ou perda de estoques de carbono concentrado nas florestas; e iii) reforço à boa governança, à transparência e à participação.

No âmbito da UNFCCC, para estarem aptos a receber pagamentos por resultados de REDD+, os países em desenvolvimento precisam, entre outros requisitos, adotar as chamadas Salvaguardas de Cancun (Decisão 1/CP.16 da UNFCCC) e ter um sistema nacional de informação que garanta o monitoramento de seu cumprimento. Assim, foram estabelecidos sete princípios ou salvaguardas gerais listadas na decisão 1/CP: 16<sup>19</sup> que endereçam aspectos sociais e ambientais na implementação de REDD+, incluindo estruturas de governança transparente, respeito aos conhecimentos e direitos dos povos indígenas e comunidades locais, participação efetiva das partes interessadas, conservação da biodiversidade, e redução de riscos de reversão e deslocamento de emissões.

16 <https://www.artredd.org/trees/>

17 <https://verra.org/project/jurisdictional-and-nested-redd-framework/>

18 GUZMÁN, Sérgio. Entendendo LEAF e ART TREES: Compreendendo REDD+. Washington DC: Forest Trends, 2022.

19 Princípios de Cancún: 1) ações complementares ou consistentes com os objetivos dos programas florestais nacionais e outras convenções e acordos internacionais relevantes; 2) estruturas de governança florestais nacionais transparentes e eficazes, tendo em vista a soberania nacional e a legislação nacional; 3) respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando-se em consideração as obrigações internacionais relevantes, leis nacionais e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; 4) participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular povos indígenas e comunidades locais; 5) ações consistentes com a conservação das florestas naturais e diversidade biológica, garantindo que as ações referidas no parágrafo 70 da Decisão 1/CP 16# não sejam utilizadas para a conversão de florestas naturais, mas sim para incentivar a proteção e conservação das florestas naturais e seus serviços ecossistêmicos, assim como para contribuir para outros benefícios sociais e ambientais; 6) ações para evitar os riscos de reversão de resultados de REDD+; e 7) ações para reduzir o deslocamento de emissões de carbono para outras áreas.



A não implementação ou implementação parcial das diretivas da UNFCCC pode impedir ou obstar o recebimento de pagamentos por resultados de REDD+, bem como a geração e a comercialização de créditos de carbono decorrentes de Programas Jurisdicionais no mercado voluntário. Nesse sentido, os dois principais padrões de certificação de programas jurisdicionais, JNR e ART TREES, exigem a conformidade da jurisdição com as salvaguardas de Cancun e outros requisitos adicionais.

## 12. Por que as salvaguardas são importantes e para que servem?

**R:** As salvaguardas são relevantes **para reduzir impactos negativos de programas jurisdicionais de REDD+ tanto em questões sociais, tais como, direitos territoriais, repartição de benefícios, participação, acesso à informação, resolução de conflitos, dentre outros, como em aspectos ambientais, tais como, entre outros, evitar a dupla contagem, evitar vazamento e reversão do desmatamento e degradação florestal e conservar a biodiversidade.** Ademais, as salvaguardas também são relevantes para maximizar os impactos positivos de programas jurisdicionais garantindo que os efeitos sociais e ambientais sejam justos e equitativos, por exemplo, com a repartição de benefícios, a ampliação da conservação ambiental, a capacitação dos provedores de serviços ambientais, de modo que a construção dos programas e políticas sejam aderentes aos anseios da sociedade, especialmente de povos indígenas e populações tradicionais, por meio de instrumentos para participação e acompanhamento dos processos decisórios dos programas, dentre outras. As salvaguardas servem como conjunto de princípios e de regras materiais e procedimentais que orientam o planejamento, implementação e monitoramento dos Programas Jurisdicionais de REDD+. Também servem como indicadores para a certificação dos programas e demonstração de resultados junto à UNFCCC.



### 13. Como garantir o devido cumprimento das salvaguardas?

**R:** A garantia do cumprimento das salvaguardas deverá ser assegurada desde a etapa de formulação das salvaguardas no território jurisdicional, passando pela sua implementação, por meio do Programa Jurisdicional e contínuo monitoramento e aperfeiçoamento por todos os atores que integram o sistema de REDD+. Nesse sentido, **a forma de cumprimento das salvaguardas irá variar conforme as características da população, em especial dos povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares de cada estado, com ênfase na perspectiva de gênero.** São exemplos de formas como as salvaguardas podem ser interpretadas, cumpridas e monitoradas:

- Realização de consultas públicas, oficinas participativas e outras formas de consulta acerca da construção e interpretação das salvaguardas socioambientais no território;
- Criação de matriz de políticas públicas florestais e climáticas robustas e compatíveis com a legislação federal, os tratados internacionais, aderente ao local de sua implantação e à soberania nacional;
- Criação de estrutura governança florestal robusta, transparente e participativa;
- Criação de ouvidorias ou outras formas denúncias para a resolução de conflitos;
- Criação de planos e indicadores para monitoramento do cumprimento de salvaguardas;
- Realização de monitoramento periódico do cumprimento de salvaguardas;
- Divulgação dos resultados do monitoramento;
- Troca de conhecimentos e capacitação prévia das partes interessadas e utilização de linguagem acessível e culturalmente adequada para viabilizar um processo qualificado de decisão;
- Fornecer informações transparentes e consistentes, de maneira acessível às partes interessadas relevantes, e que elas sejam atualizadas regularmente;

## Relação com proprietários privados, povos indígenas, e outros

### 14. Quem é o titular original do crédito de carbono de J-REDD+?

**R:** Originalmente, **o Estado (Poder Público) ou a entidade autorizada pelo Estado a implementar o programa ou projeto de J-REDD+.** Até o momento, o sistema jurídico brasileiro não contém regramento determinando como a União, Estados e municípios participarão (se o caso) da divisão da titularidade dos créditos de carbono J-REDD+. A julgar pelos regulamentos emitidos pela CONAREDD+ sobre mecanismos jurisdicionais de pagamentos por resultados, espera-se que o governo federal se considere destinatário de uma parte das reduções ou remoções alcançadas pelos estados e passíveis de conversão em créditos de carbono J-REDD+ e venda. Todavia, não havendo uma determinação legal do governo federal, o ente subnacional será detentor dos créditos de carbono ali gerados. Dependendo do modelo de programa a ser desenvolvido pelo Estado, a titularidade de parte dos créditos J-REDD+ pode ser transferida para detentores de projetos aninhados. Veja mais detalhes nas respostas às perguntas 17, 18 e 23.



**15. Quais são as obrigações de um programa estadual de J-REDD+ com relação aos proprietários particulares e povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares desenvolvendo projetos geradores de créditos de REDD+ voluntários?**

**R:** O Estado **poderá criar regulamentação que permita o aninhamento de projetos privados desenvolvidos por proprietários particulares e povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares reconhecendo os projetos** e consequentemente descontando os mesmos da sua contabilidade para evitar dupla contagem. No tocante aos projetos em áreas indígenas, quilombolas, de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares o Estado **poderá adicionalmente atribuir ou criar um Plano de Distribuição de benefícios** que remunere diretamente pelas reduções verificadas ou remunere os povos indígenas com base num Plano de benefícios monetários ou não monetários.

**Outra opção é que o Estado exclua a área dos projetos privados de REDD+ de seu território (área de contabilidade do programa jurisdiccional)**, como recomendado pelo padrão ART-TREES. Dessa forma o Estado poderia exigir a comunicação de tais agentes ao Estado a fim de que tais áreas possam ser excluídas. O crédito originário de terras indígenas conta com o regime jurídico constitucional de direito exclusivo da fruição dos recursos naturais pelo povo indígena. Créditos de carbono gerados por uma comunidade indígena em área demarcada serão créditos transacionáveis no mercado voluntário ou regulamentado (caso tais créditos venham a ser aceitos em possíveis mercados regulamentados a serem estabelecidos), e pertencerão a uma dada comunidade indígena (ou sua(s) entidade(s) de representação, para fins jurídicos formais). Cabe menção ao Parecer AGU-AFC-1/2011 da Advocacia Geral da União e ao documento “Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações”, elaborado pela FUNAI com apoio de organizações da sociedade civil (IPAM, ISA e IIEB), os quais pontuam que os povos indígenas são titulares exclusivos dos benefícios decorrentes dos serviços ambientais em suas terras, de modo que podem participar dos contratos sob representação de seus caciques, chefes ou conselhos, conforme a organização social própria de cada etnia. O Poder Público, via FUNAI, pode ser acionado por estes povos para oferecer assistência técnica e jurídica. Veja mais informações nas respostas às perguntas 17 e 18. Em virtude dos direitos constitucionalmente assegurados aos quilombolas, aos povos e comunidades tradicionais e aos agricultores familiares, bem como em virtude da Convenção 169 da OIT, apesar de ainda não expresso, poderá ser adotada interpretação semelhante, haja vistas os direitos possessórios que esses povos gozam sobre seus territórios.

**16. Quais são as áreas dentro do território estadual que podem ser incluídas como áreas para a contabilidade da geração de créditos J-REDD+ estaduais? (incluir: áreas de concessão florestal, unidades de conservação federais, territórios indígenas, comunidades quilombolas, terras devolutas da União)**

**R:** **Todo o território estadual (jurisdição), observada a necessidade de se excluir eventuais projetos ou as áreas de tais projetos particulares ou áreas sob concessão florestal, unidades de conservação federais, territórios indígenas, comunidades quilombolas, e terras devolutas da União**, para evitar

dupla contagem e conferir maior segurança jurídica ao Estado, em especial para minimizar futuros pedidos de indenização por particulares.

**17. Quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar perante proprietários privados, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?**

**R:** O risco possível é de particulares reclamarem indenização caso a conduta do Estado possa representar uma violação de direitos de tais particulares (impossibilidade de certificação ou comercialização de créditos no mercado voluntário ou possíveis mercados regulamentados). Conforme resposta à pergunta 15, recomenda-se que os programas estaduais prevejam critérios para acomodação de potenciais direitos de particulares e repartição de benefícios, tanto para evitar contagem em duplicidade de um mesmo estoque de carbono, quanto para minimizar a chance de que particulares venham a postular indenização perante o Estado no futuro.

**18. Quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar perante Povos Indígenas, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?**

**R:** Em linha com as respostas às perguntas 11, 12, e 15, o risco possível é de Povos Indígenas reclamarem indenização caso a conduta do Estado possa representar uma violação de direitos de tais comunidades em certificar ou comercializar créditos no mercado voluntário (ou possíveis mercados regulamentados). No caso dos povos indígenas, entende-se que esse risco é mitigado por conta das próprias salvaguardas inerentes à própria certificação dos créditos de carbono J-REDD+, que impõem que Povos indígenas sejam beneficiados com parte das receitas advindas da comercialização de créditos de carbono J-REDD+, desde que os processos de consulta livre prévia e informada sejam realizados. De todo modo, recomenda-se que os programas estaduais prevejam critérios para acomodação de potenciais direitos particulares de comunidades indígenas que possam desenvolver projetos de geração de créditos de carbono e repartição de benefícios, tanto para evitar contagem em duplicidade de um mesmo estoque de carbono, quanto para minimizar a chance de que tais Povos venham a litigar com o Estado no futuro.





# Comercialização de créditos

## 19. O que um Estado precisa fazer para poder comercializar seus créditos de carbono jurisdicionais (J-REDD+)?

**R:** Considerando que não há norma federal definindo o que sejam créditos de carbono jurisdicionais transacionáveis, é **recomendável que o Estado da Federação, dentro de sua esfera legal de competência, crie lei específica regulando seu programa de J-REDD+**, ou seja, preveja sua finalidade e mecanismos de comercialização dos ativos ambientais.

Contudo, deve se levar em conta que já existe conjunto normativo que regula a alienação de bens de propriedade do Poder Público (União, Estados, Municípios e DF). Em resumo, o Estado deve verificar se a alienação de bens públicos móveis exige autorização legislativa, se a alienação pode ser realizada por meio da administração direta (executivo) ou indireta (suas autarquias, fundações públicas ou empresas estatais) e observar as disposições das Lei de Licitações, Lei 14.133/21 (mais detalhes na resposta à pergunta 20). A alienação deve também **acomodar interesses coletivos, inerentes aos créditos de carbono jurisdicional, caso assim definidos** (por exemplo, povos indígenas e tradicionais), interesses de particulares (proprietários ou possuidores das áreas). Ademais, será necessária a **adoção de procedimentos de certificação do programa jurisdicional de REDD+ para geração do crédito de carbono e posterior registro em plataformas de comercialização**. Atualmente, existem dois padrões de certificação de programas jurisdicionais de REDD+: o JNR da Verra e o ART-TREES da Winrock (veja mais detalhes na resposta à pergunta 10).

Caso a venda de créditos seja para fins de cumprimento de compromissos de NDCs (Contribuições Nacionais Determinadas, sigla em Inglês) no Acordo de Paris ou outros fins de mitigação regulados internacionalmente (por exemplo, mercado Corsia da aviação civil internacional), para se evitar dupla contagem, o país hospedeiro do programa / projeto gerador de créditos deverá realizar “ajustes correspondentes” na sua NDC equivalente ao montante de créditos vendidos.<sup>20</sup> Nesse caso, os estados precisarão de prévia autorização do governo federal para a comercialização de créditos para fins internacionais regulados por convenções internacionais.

## 20. Com base na natureza jurídica de créditos de carbono de J-REDD+ e na legislação brasileira vigente, quais são os possíveis mecanismos para a transação de venda de créditos de carbono de J-REDD+ estaduais para atores públicos e privados?

**R:** O Estado pode alienar o crédito de carbono J-REDD+ de diferentes formas. Por exemplo: **(a) venda realizada diretamente pelo Estado (Poder Político); (b) licitação nacional ou internacional; (c) transferência da titularidade para uma Sociedade de Economia Mista, controlada pelo estado, para que tal sociedade venda os créditos de carbono; (d) por meio de regime de concessão para empresas privadas; e (e) no formato de parcerias público-privadas.**

20 Decisão da CMA3/COP26. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_L19E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L19E.pdf)

Como descrito no item (a), os advogados Gabriel Burjaili e J. Rubens Scharlack entendem que a natureza jurídica do crédito de carbono (título de direito) e o fato de, em um programa jurisdicional, sua existência derivar do desempenho de uma atividade inerente à função estatal (preservação do meio ambiente), podem, em tese, autorizar o Estado a alienar créditos de carbono sem licitação pelo Estado, nos termos do artigo 76, inciso II, alíneas “d” e “e”, da 14.133/21.<sup>21</sup> Contudo, a inexigibilidade de licitação ainda não é consenso entre especialistas. Dentre os pontos que têm gerado discussões sobre a dispensa de licitação, destacam-se o ineditismo dos programas jurisdicionais de vendas de crédito de carbono, e o curto período de vigência das leis 14.133/2021, que substituiu a lei 8.666 na regulamentação dos contratos administrativos, e da Lei 13.655, 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para nela introduzir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Vale ressaltar que cada uma dessas modalidades apresenta desafios e benefícios que devem ser analisados no contexto específico das capacidades e arcabouço legal e institucional de cada Estado para maximizar a eficiência e competitividade do Estado na comercialização de seus créditos J-REDD+ de carbono. Veja também a pergunta n. 10 sobre o assunto.

---

## 21. Com base na natureza jurídica de créditos de carbono de J-REDD+ e na legislação brasileira vigente, quais são as limitações para a transação de venda de J-REDD+ estaduais para atores públicos e privados?

**R:** Em princípio **não existem entraves para a transação de créditos**, com exceção da regra inserida na NDC que reserva ao Governo Federal a última palavra caso os referidos créditos possam vir a ser objeto de “futuros ajustes correspondentes” para cumprimento das NDCs de um país terceiro ou empresa em país terceiro comprador (mais detalhes na resposta às perguntas 29 a 31).

Assim, os entes privados são livres para vender créditos de carbono no mercado voluntário. Todavia, tais créditos estão desvinculados de programas jurisdicionais, e cabe aos estados criar mecanismos para aninhar projetos privados, ou excluir a área de tais projetos da contabilidade do estado para evitar dupla contagem.

Contudo, **há limitações de ordem prática para a comercialização de créditos de J-REDD+ pelo estado**, entre outras, a saber: (a) a depender da estrutura escolhida, a necessidade de submeter a comercialização dos créditos a processos licitatórios, nos termos descritos na resposta n. 20; (b) vinculação das receitas advindas com a comercialização dos J-REDD+ para manter a contínua redução do desmatamento e aumento do estoque de carbono, e para o cumprimento das salvaguardas através da distribuição de benefícios e contínua consulta; (c) a demanda de compradores por uma metodologia de certificação de padrões como o JNR ou ART-TREES; e (d) otimização da tributação das receitas advindas da comercialização dos créditos de carbono J-REDD+.

---

21 Lei 14.133, artigo 76, inciso II, alínea d.



## Relação com os diferentes níveis de governos e outros titulares



### 22. Existe hoje uma metodologia definindo a quantidade de créditos de carbono de J-REDD+ que um estado pode comercializar? Caso sim, favor explicar. Caso não, como um estado pode determinar a quantidade de créditos de carbono J-REDD+ passível de negociação?

**R:** Até a presente data **não há uma metodologia que defina a quantidade de créditos de carbono J-REDD+ que um estado possa comercializar.** No entanto, há disposição regulatória que permeia o tema no que se refere ao pagamento por resultados por atividades de REDD+. O Decreto Federal nº 10.144/2019 que instituiu a CONAREDD+ dispõe no artigo 3º, IV, que:

**Art. 3º** A Comissão Nacional para REDD+ é órgão de execução e assessoramento aos Estados, Distrito Federal e ao Ministério do Meio Ambiente, destinado a formular diretrizes e emitir resoluções sobre:

(...)

**IV** - a alocação de emissões reduzidas, incluída a definição de percentual destinado aos entes federativos, no âmbito de sua competência, e a programas e projetos de iniciativa privada de carbono florestal;

A Resolução CONAREDD+ nº 6/2017 define a distribuição dos limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento no bioma Amazônia, especificamente. A regra hoje atribui 40% dos créditos a União e 60% ao Estado respectivo (com uma taxa de 2% mínima para cada Estado no âmbito do bioma Amazônia), mas essa **limitação se aplica apenas para captação para pagamentos por resultado.**

Entretanto, há uma limitação expressa que as remoções ou reduções que originaram esses pagamentos por resultados venham a ser usadas para cumprimento de obrigações de Convenções da Nações Unidas, tais como o Acordo de Paris e Corsia, que, por conta dos ajustes correspondentes, requer primeiro uma autorização do governo federal. Todavia, a comercialização de créditos J-REDD+ em mercados voluntários não é vedada.

Observa-se, ainda, no mesmo Decreto Federal 10.144/2019, a competência da CONAREDD+ para a *formulação, a regulação e a estruturação de mecanismos financeiros e de mercado para fomento e incentivo à redução de emissões derivadas de REDD+ com base no disposto nos art. 5º, art. 6º, art. 8º e art. 9º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, (art. 3º, IX).* No entanto, até o momento não existem resoluções neste sentido.

**23. Estados precisam de autorização expressa do governo federal para comercializar créditos de carbono de J-REDD+? (Caso a autorização seja exigida em alguns casos, e em outros não, favor esclarecer)**

**R: Não. A Constituição Federal concede autonomia aos Estados para a gestão de seus ativos (bens) e aos Estados competência concorrente com a União e o Distrito Federal para legislar sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente** (artigos 18 a 28). Como visto acima, considera-se a geração de crédito de carbono J-REDD+ uma derivação, uma consequência, das ações de fiscalização, comando e controle do Estado para proteger o meio ambiente. À falta de legislação federal sobre o tema, se o arcabouço legislativo do Estado autorizar a comercialização de créditos, a autorização expressa do governo federal não é necessária. Conforme exposto pelo advogado e especialista no tema, Ludovino Lopes: *Na ausência de uma lei nacional/federal, os Estados podem criar disposições legais. Se uma nova disposição legal surgir após a criação de uma disposição jurídica estatal, apenas os futuros programas e projetos serão afetados pelas novas regras “ex nunc” do efeito legal consequente.*

Contudo, como já descrito nas respostas 29 a 31, caso os estados busquem a venda de créditos no âmbito da UNFCCC nos termos do Artigo 6 do Acordo de Paris, que possam vir a ser objeto de “futuros ajustes correspondentes” para cumprimento das NDCs de país terceiro ou empresa em país terceiro comprador, os estados devem buscar alinhamento e anuência do governo federal, na qualidade de entidade representante do Brasil nos termos da UNFCCC. Tal posicionamento foi reiterado pelo Decreto nº 11.075/2022.

A Resolução do nº 4, de 28 abril de 2022, do Comitê interministerial sobre Mudança do Clima e o do Crescimento Verde (CIMV) criou um Grupo Técnico Temporário com o objetivo de subsidiar a implementação dos mecanismos do Artigo 6º do Acordo de Paris no Brasil, entre eles a concessão de ajustes correspondentes, sob a coordenação do Ministério da Economia. Embora a resolução não especifique a representação dos entes subnacionais, essa participação deve ser obtida para que os estados possam contribuir com a promoção de J-REDD+ no mercado de créditos de carbono.

**24. Caso não haja impedimento legal aos governos estaduais para a comercialização de créditos de carbono J-REDD+, quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar, perante o governo federal, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?**

**R:** Conforme descrito na resposta à questão 23, não há impedimento legal aos governos estaduais para a comercialização de créditos de carbono em virtude da competência concorrente prevista na Constituição Federal para que União, Estados e Municípios protejam o meio ambiente e combatam a poluição. Assim, **não há riscos aos Estados, exceto que pode haver a necessidade de acomodar participações da União ou dos municípios** no produto da venda de tais créditos de carbono J-REDD+ caso exigido pelos compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC no futuro, ou acomodar futuras leis federais que venham a tratar do tema.

**25. Caso não haja impedimento aos governos estaduais para a comercialização de créditos de carbono J-REDD+, quais são os possíveis riscos que os estados podem enfrentar, perante governos municipais, caso prossigam com a comercialização de créditos de carbono J-REDD+? Caso sejam identificados riscos, como o estado pode evitá-los?**

**R:** O risco possível consiste no município pretender receber uma parcela da receita da venda dos créditos J-REDD+ por ser um ente federativo, dotado de poder de polícia para temas ambientais, localizado na jurisdição do governo estadual. A melhor maneira de evitar riscos nesse sentido é acomodar interesses dos municípios no desenvolvimento, implementação e repartição de benefícios dos programas estaduais.

## Novo Mercado de Carbono

**26. Quais tipos de transações financeiras existem hoje para premiar reduções de emissões de carbono florestal no Brasil?**

**R:** Em nível instrumental internacional existem os **Pagamentos Por Resultados (PPR) e o comércio de emissões dos mercados de carbono voluntários e regulados**. Através do mecanismo PPR doações são feitas por governos ou empresas referentes às reduções de emissões que são quantificadas a partir do “FREL” (Forest Reference Level, ou Nível de Referência Florestal) brasileiro, avaliadas pela UNFCCC, e registradas no InfoHub. Ou seja, a doação é reconhecida através de um diploma emitido pelo MMA e registrado no InfoHub. No Brasil, PPR é a forma de captação de recursos do Fundo Amazônia (recursos da Noruega, Alemanha e Petrobrás), do Programa Floresta+ (recursos do Green Climate Fund), e dos contratos entre estados do Acre e Mato Grosso com Alemanha e Reino Unido. Além disso, um amplo conjunto de projetos isolados de REDD+ foram desenvolvidos no Brasil e comercializados no mercado de carbono voluntário. Hoje no Brasil não há um mercado regulado em funcionamento, mas há interesse na criação de um mercado conforme previsto no Decreto 11.075/2022.

**27. Quais novos tipos de transações financeiras vão começar a funcionar/operar no futuro próximo?**

**R:** **Transações financeiras de venda de créditos de carbono de programas jurisdicionais de REDD+ encontram-se em etapas iniciais** e devem começar a serem operacionalizadas nos próximos meses. Estes tipos de transações se diferenciam de outras transações no mercado voluntário devido a escala geográfica e a multiplicidade de atores envolvidos no contrato. Projetos isolados de REDD+ têm seus limites definidos por unidades de proteção, comunidades, concessões florestais, entre outras. Já o REDD+ jurisdicional atua ao nível de grandes geografias políticas, por exemplo, estados no caso do Brasil. Em projetos de REDD+ isolados, um desenvolvedor de projeto (project developer) desenha e busca validar e verificar os créditos. O desenvolvedor do projeto é detentor dos créditos (titular secundário) que tem contrato de remuneração



com aquele que detém a propriedade ou posse legal do imóvel ou bem ao qual a metodologia de projeto dá origem aos créditos (titular primário).

Em programas de REDD+ jurisdiccional, o titular secundário é o proponente que pode ser o próprio governo ou uma entidade autorizada, como uma sociedade de economia mista com direito de comercializar reduções de emissões. No contrato há um acordo de repartição de benefícios com os diversos atores envolvidos, não somente aqueles detentores das áreas circunscritas na jurisdição objeto do projeto, mas também de atores que indiretamente participam dos esforços de conservação.

Um programa de REDD+ jurisdiccional pode ser também base para o comércio de emissões entre países dentro do Acordo de Paris. Essa troca é regulada pelo artigo 6.2 do acordo que define o instrumento ITMO (Resultados de Mitigação Internacionalmente Transferidos, sigla em inglês) que comercializa emissões para fins de cumprimento de NDC sem a geração de créditos, e sim com o acerto entre os países do escopo, atividades e metodologias de monitoramento de resultados de mitigação.<sup>22</sup> Por isso, financiar um programa de REDD+ jurisdiccional pode ser uma forma de se criar esses resultados.

Dada sua maior garantia de integridade climática, espera-se que o mercado de crédito de carbono jurisdiccional de REDD+ cresça tanto no mercado voluntário como nos mercados internacionais regulados no futuro.

## 28. Qual é a diferença entre Pagamento Por Resultado (PPR), e o mercado de carbono voluntário e regulado?

**R:** A modalidade de **PPR** (mencionada na questão 14) **é uma forma de doação ou compromisso de doação com encargo**, sendo um mecanismo de financiamento climático criado no âmbito da UNFCCC e regulamentado no âmbito do artigo 5º do Acordo de Paris. O doador condiciona a transferência de recursos ao aperfeiçoamento de determinadas práticas desejadas. Via de regra, os pagamentos por resultados se dividem em três fases principais: 1) *readiness*, incluindo o desenvolvimento de estratégias, planos, políticas e medidas nacionais e capacitação; 2) implementação dessas estratégias, políticas, planos e medidas, bem como capacitação contínua, demonstração e desenvolvimento/transferência de tecnologia; e 3) PPR contingentes à reduções de emissões verificadas. Historicamente, o financiamento para PPR vem principalmente de governos de países desenvolvidos e instituições multilaterais.<sup>23</sup>

O **mercado de carbono voluntário envolve a geração e negociação de títulos de direito a partir de condutas voluntárias das partes envolvidas, sejam elas particulares ou entidades públicas**. Dessa forma, referem-se às transações coletivas de compensação global que não são motivadas por obrigações regulatórias, podendo ser transacionadas por um conjunto diverso de atores (ex.: governos, empresas, indivíduos, etc.) e estão inseridos num cenário diversificado e crescente de transações.<sup>24</sup> As regras do jogo serão singulares para cada um dos casos, vez que a metodologia, o tipo de projeto, a região em que a propriedade está localizada e outros importantes fatores influenciarão na precificação dos créditos gerados pelo projeto específico. A geração de créditos depende, via de regra, da certificação e auditoria do projeto de acordo com padrões internacionalmente reconhecidos para garantia de que um projeto evitou ou sequestrou o CO<sub>2</sub>e, e o registro dos mesmos em plataformas de comercialização.

22 [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3\\_auv\\_12a\\_PA\\_6.2.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12a_PA_6.2.pdf)

23 STICKLER et al. 2018. The State of Jurisdictional Sustainability. Earth Innovation Institute, CIFOR, and GCF.

24 The World Bank. 2022. "State and Trends of Carbon Pricing 2022" (May), World Bank, Washington, DC. Doi: 10.1596/978-1-4648-1895-0. MAGUIRE et al, 2021. A green growth spurt: State of forest carbon finance 2021. Washington DCForest Trends Association, 2021.

**Os mercados regulados, por fim, são resultados de regulações para reduzir as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e definem as regras para que as entidades do setor ou jurisdição regulados obtenham e entreguem compensações para cumprir as metas regulatórias.<sup>25</sup>**

No mercado regulado no âmbito da UNFCCC, os créditos de carbono são vinculados aos deveres que os países signatários de acordos internacionais têm de reduzir suas metas de emissão; e as previsões constantes desses acordos internacionais de que países em desenvolvimento e com potencial ambiental (ex. Brasil) gerem créditos de carbono em nível jurisdicional e transacionem tais créditos com os países que têm o dever de alcançar resultados e que não conseguem fazê-lo apenas com a adoção de medidas dentro de seus próprios territórios.

Há ainda mercados jurisdicionais regulados (atualmente 34), criados no sistema *cap & trade*. Alguns são por regiões, como, p. ex., o da Europa e a Iniciativa Regional de Gás de Efeito Estufa (RGGI, sigla em inglês) nos EUA, outros por países, como, p.ex., China, México, Reino Unido, e por entes subnacionais como o da Califórnia e de Tóquio. Embora na sua maioria eles só aceitem créditos nacionais, o mercado Europeu (EU ETS) já aceitou créditos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o da Califórnia também aceitou créditos florestais do México. Com a regulamentação do Artigo 6 e processos de certificação jurisdicional, é possível que mercados jurisdicionais regulados passem a aceitar créditos de REDD+ jurisdicional.

## 29. Qual é a diferença entre projetos de carbono florestal isolados e de REDD+ jurisdicional, J-REDD+?

**R:** A principal diferença reside na escala dos projetos / programas, visto que os projetos de carbono florestal isolados podem ser realizados em escala territorial de uma área (ex.: imóvel, Terra Indígena) por entes privados segundo regras voluntárias. O crédito de carbono J-REDD+ é um crédito de carbono administrado pelo Estado e gerado a partir de um programa estatal. Decorre de ações normativas e condutas realizadas pelo Estado, na sua respectiva esfera de competência, enquanto titular do poder-dever constitucional de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais” e da prerrogativa de realizar políticas públicas ambientais, incluindo o poder de polícia e ações de fiscalização e controle. Pode ser criado e regido por legislação estadual, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre o tema, desde que de acordo com as normas gerais federais. Como um programa estatal, comporta programas ou projetos realizados em âmbito jurisdicional do respectivo ente estatal (territorialmente mais amplo em âmbito nacional, ou de nível inferior) obedecendo a regras criadas pelo ente público (Programa ou Plano de Ação de REDD+) podendo ainda ter ou não regras de aninhamento para projetos individuais.

## 30. Quais são as implicações das decisões tomadas pela ONU em Glasgow para o Brasil?

**R:** As transações de comércio de emissões para fins de cumprimento de NDC ou outra meta definida em convenção internacional devem proceder ajustes correspondente da NDC no qual o país vendedor ajusta para cima sua meta de NDC para acomodar as reduções ou remoções de emissões vendidas. Dessa forma evita-se a dupla contagem das reduções ou remoções de GEE dos créditos ou resultados de mitigação transferidos entre as partes para uso.

O artigo 6.4 do Acordo de Paris dispõe sobre a comercialização de créditos de carbono entre entidades

<sup>25</sup> Id.

e menciona o princípio da mitigação geral das emissões globais (OMGE, sigla em inglês) na forma de um desconto percentual na quantidade total de créditos transacionados equivalente a 2% do volume transacionado. E há também o chamado (*SoP, sigla em Inglês*), já adotado no MDL, que retém 5 % do valor transacionado para ajudar países em desenvolvimento, os quais são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança climática, para cobrir custos de adaptação.

---

### 31. O que são créditos com “Ajustes Correspondentes, AC”?

**R:** O mecanismo de AC das NDCs visa, em especial, evitar a dupla contabilidade de créditos, conforme diretiva incluída no artigo 6.5 do Acordo de Paris. **O mecanismo de AC exige que os créditos transacionados internacionalmente sejam objeto de declaração e registro na plataforma criada no âmbito da UNFCCC, a fim de garantir que estes créditos não sejam contabilizados pelo país vendedor em duplicidade nas declarações e intenções de outro país e/ou empresa.**

Assim, créditos com AC não serão contabilizados pelo país hospedeiro na prestação de contas que define o progresso do país em alcançar suas metas descritas dentro de suas NDCs no âmbito do Acordo de Paris. A implementação de ACs busca evitar a dupla contagem de créditos de carbono comercializados em transações internacionais entre empresas do setor de atividade e/ou países signatários da UNFCCC. O sistema para contar, verificar, declarar e registrar créditos com ajustes correspondentes ainda está em construção no âmbito das regras do Acordo de Paris.

---

### 32. O que Brasil precisa fazer para gerar um grande volume de créditos com AC?

**R:** Para gerar um grande volume de créditos com AC, **o Brasil precisa alcançar reduções de emissões ao nível nacional que vão além das metas brasileiras apresentadas na NDC dentro do Acordo de Paris.** Desta forma, os créditos gerados no Brasil como país anfitrião, poderão ser utilizados por outros países mediante o mecanismo, sem prejuízo do cumprimento das metas brasileiras de redução, conforme previsto no artigo 6.4, “c” do Acordo de Paris. Isto significa uma redução de emissões além da redução de 26% até 2025, conforme apresentado na NDC (com ano base de 2005) e de 50% até 2030 (NDC oficial). A principal fonte de reduções no Brasil está relacionada a mudanças de uso da terra, principalmente o desmatamento e degradação da floresta Amazônica. Assim, a redução de desmatamento e degradação da floresta Amazônica seria uma maneira de aumentar o volume de créditos com AC que o Brasil teria para vender. Isto deve ser considerado pelo Brasil devido ao maior preço antecipado para créditos com AC (Nepstad et al. 2022).



# Lista de abreviações

<b>ACS</b>	<b>AJUSTES CORRESPONDENTES</b>
<b>ART-TREES</b>	Architecture for REDD+ Transactions, The REDD+ Environmental Excellence Standard
<b>CIMV</b>	Comitê interministerial sobre Mudança do Clima e o do Crescimento Verde
<b>CO<sub>2</sub>e</b>	Dióxido de Carbono Equivalente
<b>CONAREDD+</b>	Comissão Nacional para REDD+
<b>ENREDD+</b>	Estratégia Nacional para REDD+
<b>FREL</b>	Forest Reference Emission Level
<b>GEE</b>	Gases de Efeito Estufa
<b>ITMO</b>	Resultados de Mitigação Internacionalmente Transferidos
<b>JNR</b>	Verified Carbon Standard — Jurisdictional and Nested REDD+ Program
<b>J-REDD+</b>	REDD+ Jurisdicional
<b>MDL</b>	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
<b>MMA</b>	Ministério de Meio Ambiente do Brasil,
<b>NDC</b>	Nationally Determined Contributions (Contribuições Nacionalmente Determinadas)
<b>OMGE</b>	Mitigação Geral das Emissões Globais
<b>REDD+</b>	Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal. O sinal de “+” significa reconhecer também outros esforços de conservação
<b>PNPSA</b>	Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais
<b>PPR</b>	Pagamento Por Resultado
<b>RGGI</b>	Iniciativa Regional de Gás de Efeito Estufa
<b>SoP</b>	Princípio da Repartição de Fundos
<b>UNFCCC</b>	Convenção Quadro sobre o Clima das Nações Unidas

