



A exclusão do setor primário agropecuário do regime declaratório do SBCE: fragilidades normativas e desafios à governança climática

The exclusion of the primary agricultural sector from the SBCE reporting regime: regulatory weaknesses and challenges to climate governance

Renato Horta Rezende

<https://orcid.org/0000-0002-4666-6903>

E-mail: renatohorta@yahoo.com.br

Instituição: Anhanguera – Uniderp

Minicurrículo: Mestre, especialista e bacharel em Direito. Advogado inscrito na Ordem dos Advogados de Minas Gerais (OABMG) desde 2005. Membro da Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS) (2023-2024). Presidente da Comissão de Direito das Sucessões OABMG (2022-2024); diretor da Comissão de Direito de Família da OABMG (2022-2023); secretário-geral da Comissão de Direito de Família da OABMG (2019-2021). Professor na Faculdade Anhanguera em curso de graduação em Direito (2018-2019; 2021 até os dias atuais); professor do curso de pós-graduação em Direito da PUC-MG (2020 até os dias atuais); professor no Centro Universitário UNA em curso de graduação em Direito, Administração e tecnólogos (2018-2020); professor na Facisa –MG no curso de graduação em Direito (2018); professor na APMMG em curso de formação de Soldados (2014); professor no Cecon em cursos técnicos (2007-2011). Árbitro inscrito no Confejab (2015). Escritor de livros e artigos científicos. Parecerista ad hoc dos periódicos Meritum – MG (B2), Quaestio Iuris – RJ (A3) e Misión Jurídica – COL (A2).

Marcos Paulo Andrade Bianchini

<https://orcid.org/0000-0002-4040-1146>

E-mail: marcos.bianchini@pitagoras.com.br

Instituição: Anhanguera – Uniderp

Minicurrículo: Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Pós-doutor em Instituições Sociais, Direito e Democracia. Advogado militante. Especialista em Direito Penal. Especialista em Direito Processual Penal. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual Civil Contemporâneo. Especialista em Direito Notarial e Registral. Especialista em Direito Ambiental. Especialista em Direito Administrativo Contemporâneo. Especialista em Direito Tributário. Pesquisador associado ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (Conpedi). Bacharel em Direito. Bacharel em Criminologia. Mestre em Direito Público em Instituições Sociais, Direito e Democracia. Editor-chefe da Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais. Professor nos cursos de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Universidade Anhanguera – Uniderp. Professor do curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte, Minas Gerais, Unidade Antônio Carlos.

Eduardo Dias Soares

<https://orcid.org/0009-0009-0061-6028>

E-mail: eduu.dias@yahoo.com.br

Minicurrículo: Bacharel em Administração pela Universidade José do Rosário Vellano – Unifenas (2010); bacharel em Engenharia Civil pela Faculdade Pitágoras de Belo Horizonte (2022), bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera (2022). Pós-graduado em Gestão de Projetos pela Faculdade Anhanguera de Negócios de Belo Horizonte, Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera, MBA em Finanças com ênfase em Mercado de Capitais; atua como coordenador acadêmico da Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte. Atua como docente dos cursos de graduação em Administração, Ciências Contábeis, Engenharias e Tecnólogos e dos cursos de pós-graduação lato sensu da Faculdade Pitágoras de Minas Gerais. Coordenador da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte – Unidade Guajajaras.



Resumo: O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) alerta para a necessidade de reduzir 45% das emissões de gases de efeito estufa até 2030, compromisso assumido pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris. Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), mas excluiu o setor primário agropecuário do regime obrigatório, permitindo apenas a adesão voluntária. O objetivo deste estudo é examinar se essa exclusão pode impactar negativamente a governança climática brasileira, fragilizando os instrumentos de controle das emissões. A metodologia adotada foi o método hipotético-dedutivo, com coleta de dados em relatórios oficiais e literatura especializada, de modo a identificar as consequências normativas e ambientais dessa exclusão. Os resultados apontam que o setor agropecuário é responsável por cerca de 25% das emissões nacionais de gases de efeito estufa, o que demonstra que sua dispensa do regime obrigatório compromete a efetividade e a legitimidade do SBCE. Conclui-se que, embora a adesão voluntária esteja prevista, a ausência de obrigatoriedade reduz a abrangência e a transparência do sistema, enfraquece a governança climática e pode afetar a credibilidade internacional das políticas ambientais brasileiras.

Palavras-chave: agropecuária; gases de efeito estufa; governança climática; meio ambiente; SBCE.

Abstract: The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) warns of the need to reduce greenhouse gas emissions by 45% by 2030, a commitment undertaken by Brazil under the Paris Agreement. In this context, Law No. 15,042/2024 was enacted, establishing the Brazilian Greenhouse Gas Emissions Trading System (SBCE). However, the law excluded the primary agricultural sector from the mandatory regime, allowing only voluntary participation. The aim of this study is to examine whether this exclusion may negatively impact Brazilian climate governance by weakening emission control instruments. The methodology adopted was the hypothetical-deductive method, with data collected from official reports and specialized literature to identify the normative and environmental consequences of this exclusion. The results indicate that the agricultural sector is responsible for approximately 25% of national greenhouse gas emissions, demonstrating that exempting it from the mandatory regime undermines the effectiveness and legitimacy of the SBCE. It is concluded that, although voluntary participation is provided for, the lack of mandatory inclusion reduces the system's scope and transparency, weakens climate governance, and may affect the international credibility of Brazil's environmental policies.

Keywords: agriculture; climate governance; environment; greenhouse gases; SBCE.

Introdução

O governo eleito em 2022 esboçou o compromisso com a proteção e preservação do meio ambiente, reativando o Fundo Amazônia e estabelecendo planos contra o desmatamento. Além disso, apresentou a candidatura do Brasil para sediar a COP30, que será realizada no mês de novembro de 2025 na cidade de Belém, no Pará (Observatório do Clima, 2023). No entanto, há urgência na retomada e na criação de mecanismos não apenas direcionados a frear, mas também retroceder práticas que fragilizam o equilíbrio ecológico no país e no mundo.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) alerta que o mundo precisa cortar 45% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2030 para conter o aquecimento global em 1,5°C (Observatório do Clima, 2023). Diante dessa ambiciosa necessidade, serão necessárias ações múltiplas e conjugadas para alcançar o intento.

Perante o atual cenário, foi publicada a Lei nº 15.042/2024, de 11 de dezembro de 2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Todavia, a lei anotada exclui expressamente em seus §§2º e 3º do art. 1º as atividades de produção primária-agropecuária e correlatas, assim como as emissões indiretas as decorrentes da produção de insumos ou de matérias-primas agropecuárias. Um dos maiores expoentes de emissão de GEE. Não vendendo, porém, a possibilidade da inclusão voluntária do setor o SBCE. À vista disso, pretende-se, examinar se a exclusão do setor primário agropecuário das obrigações de declaração de emissões do GEE poderia prejudicar a governança climática.

A partir do problema supramencionado, surgiu a hipótese de que o setor primário agropecuário tem o condão de fragilizar a governança climática, por causar desconfiança que pode gerar frente ao SBCE. O desenvolvimento teórico e investigativo impresso na pesquisa comprehende o método científico hipotético-dedutivo de falseamento da hipótese, partindo de concepções gerais para definições específicas.

O estudo foi construído em três partes: na primeira, foi apresentada a estrutura normativa do SBCE e seus objetivos gerais; a parte seguinte foi dedicada à análise da dispensa do setor primário agropecuário e conexos, assim como os fundamentos para tanto; posteriormente, foram examinadas as consequências da exclusão do setor primário agropecuário frente à governança climática introduzida pela Lei 15.042/2024. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico com consultas a livros, pareceres, artigos científicos nacionais e internacionais, assim como à legislação pertinente, com a finalidade de contribuir para o desdobramento do raciocínio jurídico-científico acerca do tema, apresentando parâmetros que norteiam o presente estudo.

Estrutura normativa do SBCE e seus objetivos gerais

O Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), instituído pela Lei nº 15.042/2024, organiza-se como um mercado regulado de carbono baseado no modelo *cap and trade*. Esse sistema estabelece teto de emissões para determinados setores da economia e distribui cotas negociáveis de emissões aos agentes regulados.

O atual modelo *cap and trade*, utilizado pela Europa para controlar emissão de GEE, teve origem na Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de outubro de 2003, tendo sofrido várias atualizações posteriores (Europa, 2003). A fórmula encontrada pelo parlamento leva em consideração o modelo de produção capitalista e a produção de excedentes como os grandes responsáveis pela ampliação da emissão de GEE. Utiliza as próprias balizas desse sistema produtivo para tentar frear a emissão dos gases responsáveis pelo aquecimento global, capaz de alterar o clima no planeta. A proposta consiste em onerar os grandes setores poluentes, estabelecendo limites, e incentivar financeiramente setores que menos poluem, visando reduzir a emissão de GEE.

A Lei nº 15.042/2024 aderiu parcialmente ao modelo *cap and trade*, criado na Europa, objetivando atender ao comando constitucional esculpido no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que fixa também o dever fundamental (Sampaio, 2013), atribuído ao Estado e à coletividade, de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que se trata de um bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida das gerações presentes e futuras. A legislação nacional prevê, em seu art. 7, a obrigatoriedade de monitoramento, reporte e verificação (MRV) das emissões para os setores incluídos no regime, sendo esses as empresas que emitem entre dez mil e vinte e cinco mil toneladas de CO₂ por ano, às quais é atribuído o dever de reportar suas emissões anualmente, bem como aquelas empresas que emitem mais de vinte e cinco mil toneladas de CO₂ por ano, que devem participar do SBCE, comprando ou vendendo créditos de carbono, conforme o caso (Brasil, 2024). Tais mecanismos são indispensáveis para garantir a transparência, a rastreabilidade das emissões e a integridade ambiental do mercado.

Como bem tratou a relatora do projeto de lei que deu origem ao SBCE sob exame, deputada Carla Zambelli (União), além da questão primária envolvendo a redução de GEE, essencial ao desenvolvimento sustentável e ao compromisso com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a lei que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa estabelece regulação relevante sobre os mercados voluntários, que desempenham um papel fundamental no fomento ao desenvolvimento descentralizado em escala internacional. Esses mercados têm o potencial de atrair investimentos privados para o hemisfério sul, contribuindo para geração de renda e empregos locais. Ao mesmo tempo, promovem a proteção da biodiversidade e funcionam como um catalisador para o reconhecimento de propriedades ambientalmente sustentáveis, incentivando, inclusive, a regularização fundiária (Câmara, 2015).

O monitoramento dos GEE, regulado pelo SBCE, consiste na medição contínua ou periódica das emissões de gases de efeito estufa, utilizando metodologias padronizadas e baseadas em critérios técnicos internacionalmente reconhecidos. A implementação do SBCE se dará em médio período por meio da execução estruturada em cinco fases principais (art. 50), já preordenada pela Lei nº 15.042/2024, que também estabelece prazos para a implementação de algumas delas.

A referida implementação começará com regulamentação inicial da lei, criação do órgão gestor e definição dos setores que serão regulados, que devem ocorrer entre 12 e 24 meses após a publicação da lei. A fase posterior consistirá na operacionalização do sistema de monitoramento, relato e verificação (MRV) das emissões, com previsão de conclusão em até doze meses a partir do fim da fase anterior. Na etapa subsequente, iniciará a obrigação de apresentação de relatórios de emissões e planos de monitoramento, fornecendo dados para o primeiro Plano Nacional de Alocação (PNA), cuja implantação deve ocorrer em até vinte e quatro meses contados a partir da fase anterior. Em seguida, partirá para a penúltima fase do primeiro ciclo de alocação de Cotas Brasileiras de Emissões (CBEs) e operacionalização dos primeiros leilões, com a publicação do PNA, que definirá as regras de distribuição de cotas e o volume inicial disponível para o mercado, concluindo com a implementação plena do mercado, com o primeiro leilão de CBEs e o início do mercado secundário, permitindo negociações entre empresas.

Toda a estrutura criada pelo sistema de monitoramento, reporte e verificação (MRV) é considerada essencial para garantir a confiabilidade dos dados e a efetividade do mercado de carbono, conforme ressaltado por Bodansky, Brunnée e Rajamani (2017). O modelo adotado pelo SBCE segue padrões internacionais consagrados, como os estabelecidos no European Union Emissions Trading System (EU ETS) e recomendados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). A conformidade com esses padrões reforça a legitimidade ambiental do sistema e assegura sua compatibilidade com mercados internacionais. Entretanto, a aplicação compulsória das obrigações de MRV estará restrita aos setores explicitamente listados em regulamento próprio a ser editado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), restando, todavia, expressamente excluídos, em todo caso, o setor de produção primária agropecuária, bem como as benfeitorias e a infraestrutura no interior de imóveis rurais a ela diretamente associadas, e, ainda, as emissões de GEE indiretas decorrentes da produção de insumos ou de matérias-primas agropecuárias, os quais não se submeterão às obrigações impostas no âmbito do SBCE, ressalvada a possibilidade de sua integração voluntária (Brasil, 2024).

A ausência de obrigatoriedade de reporte de emissões, por parte do setor de produção primária da agropecuária e atividades conexas, pode comprometer a eficácia de seu controle sistêmico ao deixar de fora um dos setores que, potencialmente, mais emitem GEE. Isso porque as mudanças de uso da terra responderam por 49% das emissões brutas de gases de efeito estufa, seguidas do setor primário agropecuário, responsável por 25%, produção de energia com 22% e resíduos com 4% (Observatório do Clima, 2023), o que torna imperioso avaliar a seguir a razão pela qual foi determinada expressamente a supressão do segundo maior emissor de GEE da adesão compulsória ao SBCE.

A dispensa do setor agropecuário primário e conexos e os fundamentos alegados

Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o setor primário agropecuário foi responsável por aproximadamente 25% das emissões brutas nacionais de GEE em 2021, o que evidencia sua expressiva contribuição para o desequilíbrio climático (Observatório do Clima, 2023). Mais do que isso, o mesmo estudo informa que as emissões de GEE pelo setor primário agropecuário vêm aumentando gradativamente, alcançando, em 2021, a maior alta da série histórica iniciada em 1970, qual seja, 601 milhões de toneladas de CO₂, um aumento de 3,8% se comparado ao ano anterior, sendo observado o crescimento de 182% nos últimos 40 anos (Observatório do Clima, 2023).

Não se trata, portanto, de um setor econômico residual ou marginal, mas de um agente importante na lógica do controle das GEE no Brasil. A justificativa oficial para a exclusão das atividades de produção primária agropecuária do regime obrigatório de declaração de emissões baseia-se em dois pilares principais: a suposta complexidade metodológica na quantificação das emissões setoriais e o potencial impacto econômico negativo sobre a competitividade do setor (Fiorillo, 2022). Tais argumentos, embora relevantes em um primeiro momento, tornam-se controversos quando avaliados à luz dos princípios constitucionais que estruturam a ordem jurídica brasileira ambiental, como o princípio da precaução, função socioambiental da propriedade privada e, sobretudo,

os princípios da isonomia e da responsabilidade compartilhada, todos derivados do art. 225 da Constituição da República de 1988.

O princípio da precaução, que surgiu diante dos avanços tecnológicos, impõe ações cautelares, determinando que, existindo dúvidas ou mesmo incertezas acerca de eventual dano ambiental advindo de determinada atividade, devem ser empregados meios a afastar ou, quando impossível, ou inoportuno, ou inconvenientes, minimizar os potenciais danos consolidando o dever de cautela a garantir o meio ambiente equilibrado para a presente e futuras gerações (Leuzinger; Cureau, 2008). De tal forma, esse princípio parece incompatível com os fundamentos oficiais que determinaram a exclusão das atividades rurais primárias e correlatas, sendo escolhido o risco em detrimento da precaução.

Na mesma esteira, parece incompatível o fundamento oficial da exclusão do ramo primário do agronegócio da adesão compulsória ao SBCE, com o princípio da função socioambiental da propriedade privada. Isso porque, o direito de uso, gozo e fruição da propriedade não é absoluto e o manejo ou desenvolvimento de atividades poderá ser limitada, ainda que unicamente de forma econômica. Com a finalidade de preservar outro direito também fundamental: o meio ambiente equilibrado (Rodrigues, 2021).

Vale destacar que o eventual controle sobre emissões de GEE não anula o direito fundamental à propriedade, mas, sopesado frente a outro direito fundamental, como o meio ambiente equilibrado, pode ser restringido ou mesmo regulado. Também é importante examinar a justificativa oficial em contraponto com o princípio da responsabilidade compartilhada, concebendo que todos aqueles que integram a cadeia produtiva potencialmente nociva ao meio ambiente devem responder proporcionalmente pelo dano que causam (Leuzinger; Cureau, 2008), não se justificaria, assim, a exclusão de agentes de parte da cadeia produtiva que tem início no setor primário e pode, eventualmente, seguir para o setor secundário da economia, constituindo o que se convencionou tratar como agronegócio. Parece, também, não haver justificativa suficiente ao tratamento desigual e assimétrico, desconsiderando previamente a intensidade do impacto ambiental e a justiça distributiva ecológica (Leite, 2019).

Esses princípios impõem que os setores com impacto ambiental relevante, como as atividades de produção primária agropecuária, estejam sujeitos proporcionalmente a instrumentos de controle relativo à emissão de GEE, de modo equitativo e proporcional, a fim de garantir a legitimidade normativa, a confiabilidade e efetividade nas políticas públicas voltadas à mitigação das mudanças climáticas (Benjamin, 2015). No que diz respeito à mensuração técnica apresentada como empecilho para a inserção da produção primária agropecuária como participante obrigatória do SBCE, é necessário reconhecer que existem, atualmente, metodologias consolidadas para o cálculo de emissões de GEE, desenvolvidas por órgãos como a Embrapa e reconhecidas pelo IPCC.

A própria Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, prevê a inclusão de todos os setores emissores nos inventários nacionais. Portanto, a dificuldade técnica, embora existente em alguns nichos da cadeia produtiva, não configura, por si só, justificativa suficiente para a exclusão prévia e total do setor da adesão compulsória do setor primário agropecuário.

De acordo com o relatório técnico da Embrapa (MCTI, 2021), existem ferramentas validadas, como o GHG Protocol e o Inventário Nacional de Emissões por Atividades Agropecuárias, que garantem a mensuração confiável dos dados setoriais, inclusive o agropecuário. Não se olvida aqui a ação de lobby¹ político no convencimento de parlamentares voltados ao convencimento para converter interesses setoriais próprios em coletivos, inclusive municiando os parlamentares com materiais demonstrativos de que o destaque ou a exclusão se trata de superior interesse público, como no caso em vertente, apresentando inclusive ao congressista implicações futuras para sua carreira parlamentar eventual oposição (Bonavides, 2019).

¹ Sendo Dias e Matos (2012), o termo “lobby” pode ser definido como grupos ou organizações que atuam profissionalmente para influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público em favor de determinados interesses privados.

Dias e Matos (2012) explicitam que a ação dos grupos de pressão nos interesses² de determinados setores pode não se limitar à persuasão racional como qualquer grupo de pressão pode exercer, podendo inclusive avançar para ações ilegais como ameaça, sabotagem, chantagem, contribuições a partidos políticos e/ou corrupção.

Ademais, a democracia representativa atualmente adotada no Brasil permite que parlamentares, após eleitos, possam atuar a serviço de um grupo específico, agindo, por vezes, de forma diversa às predileções dos eleitores. Além desse fenômeno, os partidos políticos, principais mecanismos de agremiação representativa no Congresso Nacional, passaram a se organizar em frentes parlamentares. Com a finalidade de agrupar parlamentares de diversos partidos que atuam internamente no Legislativo movidos por questões comuns, ainda que divirjam em outras frentes ou ideologicamente (Graciano *et al.*, 2023).

Uma das mais relevantes frentes parlamentares é justamente a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que possui, atualmente, 303 membros na Câmara dos Deputados e mais cinquenta senadores (FPA, 2025).

Dessa forma, a FPA é composta por 59% dos deputados federais e mais 60% dos senadores comprometidos com a pauta agropecuária. Portanto, a toda evidência, não seria difícil compreender o destaque especial concedido ao setor primário agropecuário contido expressamente na Lei nº 15.042/2024.

Ainda assim, a seletividade normativa, por dispensar um setor com alta participação nas emissões de GEE das obrigações declaratórias, compromete a isonomia regulatória, uma vez que impõe obrigações desiguais a agentes econômicos que compartilham responsabilidades semelhantes e causa perturbação ao sistema jurídico, pois a ausência dessa paridade pode gerar distorções concorrentiais, fragilizando o próprio arranjo jurídico do mercado de carbono. Além disso, a exclusão do setor primário agropecuário e conexos enfraquece o discernimento público de equidade da política climática, o que, segundo Ostrom (2010), compromete a confiança coletiva e reduz a disposição dos demais setores e da sociedade em geral a cooperar com políticas ambientais de longo prazo.

Em contextos de governança policêntrica e baseada em múltiplos atores, como é o caso da regulação climática, o sentimento de injustiça normativa pode levar à resistência institucional e à deslegitimização do próprio sistema regulatório. Ademais, a exclusão do setor compromete a credibilidade internacional do sistema brasileiro de precificação de carbono.

A inserção do Brasil em mecanismos multilaterais de comércio de emissões, como os previstos no art. 6 do Acordo de Paris, depende da confiabilidade dos dados reportados e da abrangência dos setores regulados. A percepção de lacunas normativas em setores emissores estratégicos pode afetar negativamente a aceitação de créditos brasileiros em mercados externos, reduzir a atratividade para investidores estrangeiros e comprometer a reputação regulatória do país no cenário climático global (Bodansky *et al.*, 2017).

Conforme destaca Stavins (2008), a integridade de um sistema de comércio de emissões de certificações depende não apenas de sua eficácia ambiental, mas também da confiança na justiça e equilíbrio entre os setores regulados, pois políticas percebidas como injustas tendem a gerar resistência, evasão de obrigações e baixa cooperação entre os agentes.

As consequências da exclusão do setor primário agropecuário frente à governança climática introduzida pela Lei 15.042/2024

A governança, em termos gerais, pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os agentes – públicos ou privados – articulam interesses, tomam decisões e implementam políticas que afetam coletividades. Conforme a leitura de Kooiman (2003), a governança, em termos gerais, pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os agentes – públicos ou privados – articulam interesses, tomam decisões e implementam políticas que afetam coletividades. Tal processo se dá a partir da coordenação entre múltiplos centros de poder, distribuídos

² Por sua vez, Dias e Matos (2012) afirmam que “grupos de pressão” constitui gênero que age na defesa de seus próprios interesses, de forma legal ou não, profissionalizada ou não, podendo assim ser aplicado a uma enorme variedade de organizações.

em níveis diversos e estruturados de forma relacional, o que evidencia sua natureza complexa e dinâmica. A noção moderna de governança, especialmente em contextos regulatórios, pressupõe transparência, participação, *accountability* e efetividade na gestão dos bens públicos e coletivos.

Com o agravamento das mudanças climáticas e a crescente demanda por respostas coordenadas, surge um campo específico que se tornou de grande relevância frente às necessárias decisões políticas que envolvem a temática, sendo ela a governança climática. Esta se refere às estratégias institucionais, jurídicas e políticas adotadas para mitigar os impactos da mudança do clima e adaptar as estruturas sociais e econômicas aos novos desafios. Segundo Meadowcroft (2009), governança climática envolve múltiplos atores, níveis e setores, exigindo coerência normativa e integração de políticas públicas com o objetivo de promover a transição para uma economia de baixo carbono.

De acordo com a interpretação de Meadowcroft (2009), a eficácia da governança climática depende do fortalecimento da confiança mútua entre os diversos setores regulados, bem como da construção de um senso compartilhado de responsabilidade ambiental, aspectos fundamentais para viabilizar a cooperação e a consecução de objetivos comuns no enfrentamento das mudanças climáticas. Para compreender a relevância da participação de todos os setores na governança climática, é importante observar os dados recentes de emissões de gases de efeito estufa no Brasil.

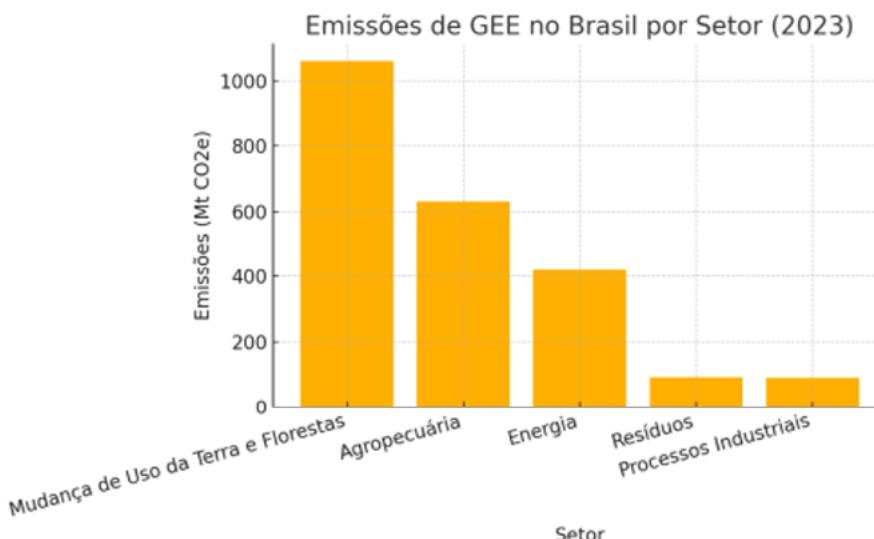
Segundo o SEEG (2024), o país emitiu, no ano de 2023, um total de 2.295 Mt CO₂e, com destaque para os setores de mudança de uso da terra e florestas e agropecuária, responsáveis por mais de 70% das emissões. A tabela a seguir apresenta a distribuição percentual e absoluta dessas emissões por setor:

Tabela 1: Emissões de GEE no Brasil por Setor – 2023

Setor	Emissões (Mt CO ₂ e)	Percentual (%)
Mudança de Uso da Terra e Florestas (Desmatamentos)	1061	46,25
Agropecuária	631	27,5
Energia	420	18,2
Resíduos	91,5	3,99
Processos Industriais	91	3,97

Fonte: Produzido pelo autor com base em dados do SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa, 2024.
 Disponível em: <<https://seeg.eco.br/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Figura 1 – Emissões de GEE no Brasil



Fonte: Produzido pelo autor com base em dados do SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa, 2024.
 Disponível em: <<https://seeg.eco.br/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Como se observa, os setores de uso da terra e agropecuária juntos representam aproximadamente 74% das emissões nacionais de GEE, o que evidenciaria sua centralidade na estratégia de mitigação das ações voltadas à preservação das condições climáticas.

Nesse contexto, a Lei nº 15.042/2024, ao estabelecer diretrizes para o SBCE, introduziu importantes mecanismos regulatórios voltados à governança climática nacional. No entanto, a exclusão expressa da produção primária agropecuária da obrigatoriedade de declarar emissões GEE representa um ponto de tensão significativo que pode fragilizar a legitimidade do sistema ao romper com o princípio da equidade setorial. Internamente, a dispensa do setor primário agropecuário – responsável por parcela considerável das emissões de gases de efeito estufa no Brasil – da obrigação declaratória gera percepção de assimetria regulatória. Conforme apontam Viola e Franchini (2013), a efetividade das políticas climáticas depende de uma distribuição equitativa de encargos e incentivos entre os diversos setores econômicos, uma vez que desequilíbrios nessa alocação podem comprometer a legitimidade normativa do sistema e enfraquecer a cooperação entre os atores envolvidos. Tal assimetria pode gerar descontentamento em setores industriais e energéticos, que seguem submetidos ao regime obrigatório, fomentando rivalidades e reduzindo o engajamento coletivo.

Externamente, o impacto pode recair sobre a credibilidade internacional do Brasil. A OCDE (2022) alerta que lacunas normativas em sistemas de mercado de carbono reduzem sua atratividade para investimentos e enfraquecem a confiança de parceiros comerciais. A exclusão do setor agropecuário – tradicionalmente visto como vetor de desmatamento e emissões de GEE – pode ser interpretada como sinal de leniência regulatória, comprometendo a imagem do país em fóruns multilaterais e dificultando acordos bilaterais em matéria ambiental e climática.

Além disso, a seletividade regulatória compromete a transparéncia e a completude dos dados sobre emissões, o que pode dificultar o planejamento estratégico e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Para Leuzinger (2021), a efetividade das políticas climáticas exige a produção de informações que sejam amplas, uniformes e passíveis de verificação, pois a ausência desses critérios compromete tanto o monitoramento quanto os mecanismos de responsabilização. Portanto, a exclusão do setor primário agropecuário do regime declaratório compulsório do SBCE, introduzido pela Lei 15.042/2024, não apenas enfraquece os pilares da governança climática nacional – como equidade, transparéncia e integridade –, como também projeta um sinal negativo à comunidade internacional sobre o compromisso do Brasil com a descarbonização ampla e justa da sua economia.

Cumpre destacar que, embora o setor primário agropecuário tenha sido excluído previamente do regime obrigatório de declaração de emissões de GEE instituído pela Lei nº 15.042/2024, a integração voluntária a esse sistema pode revelar-se como uma estratégia relevante tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico, ainda que sob o viés da governança climática possa causar indubitável desconfiança. Segundo Leuzinger e Cureau (2008), tratando-se da análise do projeto convertido em Lei, a adesão voluntária a regimes de mitigação de emissão de carbono permite ao produtor rural alinhar-se aos objetivos globais de sustentabilidade, ao mesmo tempo em que participa ativamente de mercados emergentes de crédito de carbono, aumentando sua competitividade.

Cumpre destacar que a Lei nº 15.042/2024 não tratou expressamente da participação voluntária de setores não incluídos no regime compulsório do SBCE, como é o caso das atividades primárias da agropecuária, excluídas expressamente da adesão compulsória. No entanto, a legislação permite que projetos de redução ou remoção de GEE, desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, possam gerar créditos de carbono, desde que sigam metodologias reconhecidas e estejam devidamente registrados no Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, não excluindo aqueles que compulsoriamente devem integrar o sistema.

Ao aderir voluntariamente ao Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, o agente produtor primário agropecuário poderá obter Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs), ativo fungível, transacionável, representativo da efetiva redução de emissões ou remoção de GEE de um tCO₂, passível de ser

negociado tanto em mercados voluntários como regulados (Brasil, 2024). Essa possibilidade, aberta também ao setor primário agropecuário, pode se tornar um interessante meio de internalização de custos ambientais por instrumentos econômicos, criando incentivos positivos para a transição e consolidação de uma economia sustentável (Benjamin, 2015).

Entre as principais vantagens econômicas da adesão voluntária, destaca-se a possibilidade de geração de receitas por meio da comercialização de créditos de carbono. Em muitos casos, propriedades rurais que adotam boas práticas de manejo e recuperação florestal já apresentam saldo positivo de sequestro de carbono, o que pode ser transformado em ativo ambiental.

De acordo com Leite (2019), o crédito de carbono pode ser interpretado como um direito resultante de condutas ecologicamente adequadas, potencialmente benquisto no mercado interno e internacional, agregando valor ao produto. Além disso, pode tornar-se um interessante mercado de ativos.

A valorização da propriedade rural é outra consequência direta que poderá ser colhida da adesão voluntária ao SBCE, pois empreendimentos agropecuários comprometidos com a sustentabilidade ambiental tendem a obter certificações que agregam valor à produção e à própria terra (Leite, 2019). Aliás, há o aspecto da imagem institucional, pois a adoção voluntária de mecanismos ambientais fortalece a percepção pública e internacional da responsabilidade socioambiental do setor primário agropecuário brasileiro. Essa reputação positiva tem se mostrado um diferencial competitivo em mercados externos cada vez mais exigentes (Soares; Dias, 2021).

Outro benefício importante da participação voluntária do setor primário agropecuário é o acesso a financiamentos verdes, com taxas de juros diferenciadas. Projetos agropecuários com comprovação de boas práticas ambientais podem obter linhas de crédito específicas, vinculadas a metas de mitigação de emissões. Viola *et al.* (2013) destacam que a governança ambiental eficaz depende da criação de arranjos institucionais que premiem o comportamento proativo e a inovação climática.

Ainda que o SBCE se concentre, inicialmente, nos grandes emissores dos setores industrial e energético, sua arquitetura legal permite o acoplamento gradual de setores voluntários. Estes podem contribuir com resultados mensuráveis e auditáveis, todavia, a adesão voluntária pode repercutir de forma pejorativa e fragilizar a própria política de governança climática desenvolvida no país.

Considerações finais

O Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), instituído pela Lei nº 15.042/2024, adota o modelo *cap and trade*, estabelecendo limites de emissões para setores específicos da economia. Inspirado no modelo europeu, o SBCE impõe cotas de emissão negociáveis às empresas que excedem certos limites de emissão de CO₂. A legislação prevê mecanismos de monitoramento, reporte e verificação (MRV), essenciais para garantir a integridade ambiental e a transparência do mercado de carbono. O objetivo é reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEE) e atender ao dever constitucional de preservação ambiental, com destaque à possibilidade de participação voluntária de setores não obrigados, como o setor primário agropecuário, embora este ainda represente parcela significativa das emissões nacionais.

O processo de implementação do SBCE será gradual, estruturado em cinco fases, desde a regulamentação inicial até a plena operação do mercado com leilões de créditos de carbono. A legislação adota padrões internacionais, como o EU ETS e as diretrizes do IPCC, conferindo legitimidade e integração ao mercado global.

No entanto, o setor primário agropecuário, responsável por aproximadamente 25% das emissões brutas nacionais de GEE, foi excluído do regime compulsório de declaração de emissões da Lei nº 15.042/2024. Tal exclusão, sob os fundamentos de complexidade metodológica e impacto econômico, revela-se questionável à luz dos princípios da precaução, da função socioambiental da propriedade e da responsabilidade compartilhada, previstos no art. 225 da Constituição Federal. A seletividade normativa desconsidera a intensidade do impacto ambiental do setor, violando o princípio da isonomia regulatória e comprometendo a legitimidade das políticas públicas de mitigação climática no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, a existência de metodologias consolidadas para quantificação das emissões setoriais, reconhecidas por entidades como Embrapa e IPCC, evidencia que os argumentos técnicos não são suficientes para justificar a exclusão, fato que conduz à conclusão de que ela decorre da forte influência de grupos de interesse desejosos por tratamento normativo privilegiado, ainda que contrários ao interesse público ambiental. Essa assimetria normativa compromete a paridade regulatória, afeta a confiança na equidade e fragiliza a credibilidade do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões perante os mercados internacionais, violando os pressupostos de governança ambiental e deslegitimando a efetividade do regime de precificação de carbono no Brasil.

A exclusão da produção agropecuária primária do controle de emissões de GEE pode também comprometer a governança climática, que envolve estratégias institucionais e políticas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e promover a transição para uma economia de baixo carbono. Em 2023, a emissão de gases de efeito estufa no Brasil somaram 2.295 Mt CO₂e, com predominância dos setores de uso da terra e agropecuária, que respondem por aproximadamente 74% do total, evidenciando sua importância nas políticas de mitigação.

A Lei nº 15.042/2024, ao estabelecer o SBCE e excluir compulsoriamente o setor primário agropecuário do controle de emissões de GEE, pode gerar tensões sobre a equidade e a eficácia da governança climática, fragilizando a confiança e a transparência que sustentam a credibilidade internacional indispensável, embora a adesão voluntária ao sistema permaneça possível. Ainda que frágil, a política que permite a participação espontânea da produção agropecuária primária no mercado de créditos de carbono poderá servir como incentivo e mitigar os problemas de governança climática. Contudo, mais vantagens financeiras precisarão ser concedidas ao setor, o que poderá gerar descontentamento em setores industriais e energéticos submetidos ao regime obrigatório, fomentando rivalidades e reduzindo o engajamento coletivo.

Referências

BENJAMIN, Antônio Herman. Princípios do Direito Ambiental Brasileiro: doutrina e jurisprudência. In: MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo, SP: RT, 2015. p. 141-170.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. **Resultado do inventário nacional de emissões de gases de efeito estufa por unidade federativa**. Brasília, DF: MCTI, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/arquivos/LIVRORESULTADOINVENTARIO30062021WEB.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer de plenário ao projeto de lei nº 2.148, de 2015**. Estabelece redução de tributos para produtos adequados à economia verde de baixo carbono. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2127660&filename=Tramitacao-PL%2020182/2024%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20PL%2020148/2015\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2127660&filename=Tramitacao-PL%2020182/2024%20(N%C2%BA%20Anterior:%20PL%2020148/2015)). Acesso em: 19 jun. 2025.

COSTENBADER, John. **The Clean Development Mechanism (CDM)**: Legal and Institutional Issues. Geneva, CH: IUCN Environmental Policy and Law Paper, 2009.

União Europeia. Diretiva 2003/87/CE do Parlamento e do Conselho Europeu. Disponível: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087>. Acesso em: 17 maio 2025.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo, SP: Atlas, 2012.



FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2022.

FRENTE PARLAMENTAR DE AGROPECUÁRIA. Todos os membros. **FPA**, 2025. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 19 maio 2025.

GRACIANO, Monyele Carmargo; CARVALHO, Joelson Gonçalves de; BORSATTO, Ricardo Serra; SANTOS, Leandro de Lima. A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 31, 2023.

KOOIMAN, Jan. **Governing as Governance**. Londres, UK: Sage Publications, 2003.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental**: doutrina, jurisprudência e prática. 11. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2019.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Direito Ambiental**: proteção jurídica do clima. Belo Horizonte, MG: D'Plácido, 2021.

MEADOWCROFT, James. Climate Change Governance. In: LENTON, T. M.; HELD, H. (Orgs.). **Tipping Points and Planetary Boundaries**. Oxford, UK: Wiley-Blackwell, 2009.

MEADOWCROFT, James. **Climate change governance**: background paper to the 2010 World Development Report. Washington, DC: World Bank, 2009.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise das emissões de e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970-2021**. São Paulo, SP: Seeg, 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Carbon Market and Climate Policy: Emissions Trading Systems across the World 2022**. Paris, FR: OECD Publishing, 2022.

OSTROM, Elinor. A polycentric approach for coping with climate change. **Policy Research Working Paper**, The World Bank, Washington, DC, 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental**. Coordenação de Pedro Lenza. 8. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2013.

SOARES, João Paulo; DIAS, Ricardo. **Mercado de carbono**: oportunidades para o setor agropecuário brasileiro. Brasília, DF: CNA, 2021.

STAVINS, Robert N. A Meaningful U.S. Cap-and-Trade System to Address Climate Change. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, USA, v. 32, 2008.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thais Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo, SP: Annablume, 2013.