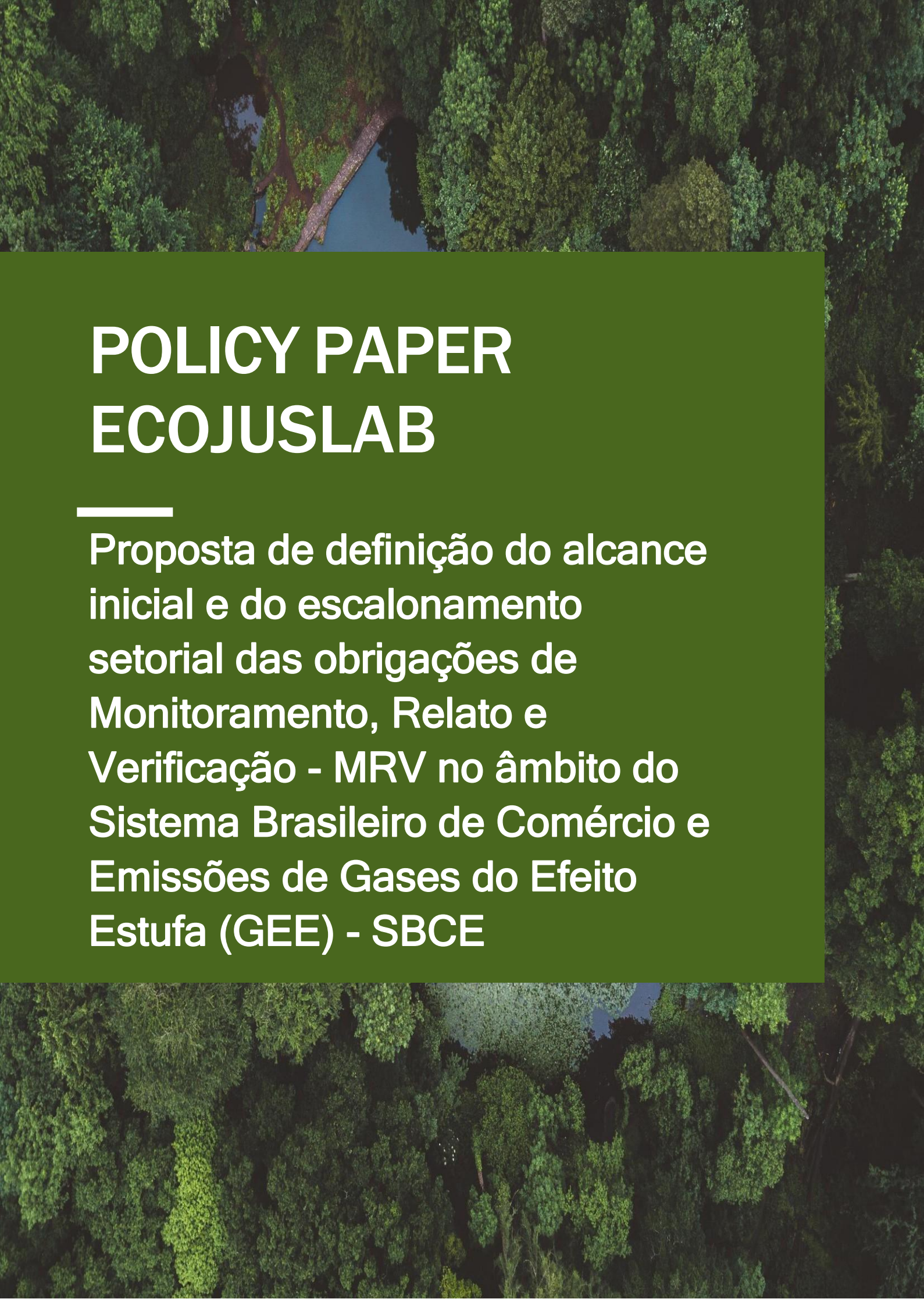




POLICY PAPER ECOJUSLAB

Proposta de definição do alcance inicial e do escalonamento setorial das obrigações de Monitoramento, Relato e Verificação - MRV no âmbito do Sistema Brasileiro de Comércio e Emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) - SBCE

Policy Paper EcoJusLab
Governança de Elegibilidade dos ITMOs
Agosto de 2026

O **EcoJusLab — Laboratório de Direito Ambiental Econômico** — desenvolve pesquisa aplicada, formação e extensão sobre o papel das instituições na estruturação da transição ecológica brasileira. Sua atuação parte da pergunta sobre como Estado, empresas, mercados e territórios podem organizar institucionalmente os benefícios, os riscos, os investimentos, os conflitos e as formas de governança necessários à transição ecológica no Brasil. A atual agenda do laboratório envolve governança climática, instrumentos econômicos ambientais, mineração responsável, devida diligência socioambiental e negociação territorial de conflitos socioambientais.

As publicações **Policy Paper EcoJusLab** são dedicadas à análise de propostas normativas, políticas públicas e instrumentos de governança relacionados à transição ecológica. As publicações buscam contribuir para o debate público e institucional por meio da identificação de problemas, avaliação de impactos e da formulação de recomendações para o aperfeiçoamento de políticas, normas e arranjos institucionais. Trata-se de uma publicação técnica voltada a subsidiar discussões e processos decisórios de organizações públicas e privadas sobre questões práticas e problemas complexos da transição ecológica.

Autores:

Leonardo Alves Corrêa. Coordenador do EcoJusLab. Professor da Faculdade de Direito da UFMG.

Adriana Fonteles Silva. Pesquisadora associada EcoJusLab. Doutoranda em Direito pela UFC.

Renata Penido. Pesquisadora associada ao EcoJusLab.

Como citar o trabalho:

CORRÊA, Leonardo Alves. Silva, FONTELES,; Adriana. PENIDO, Renata. Proposta de definição do alcance inicial e do escalonamento setorial das obrigações de Monitoramento, Relato e Verificação - MRV no âmbito do Sistema Brasileiro de Comércio e Emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) – SBCE. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG. 2026 (Policy Papers EcoJusLab)

INTRODUÇÃO

A minuta de Portaria submetida à consulta pública representa uma etapa central da implementação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE). A proposta estabelece o cronograma inicial das obrigações de monitoramento, relato e verificação de emissões de gases de efeito estufa e define a entrada gradual dos setores econômicos no sistema. Trata-se de uma definição particularmente relevante porque a cobertura setorial do MRV permitirá a formação da base oficial de dados que deverá subsidiar decisões posteriores sobre elementos estruturantes do SBCE, como o limite máximo de emissões, as regras de alocação das Cotas Brasileiras de Emissões (CBEs) e os limites de utilização de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs).

Entendemos que o MRV não deve ser considerado como uma simples obrigação acessória de reporte. No modelo brasileiro, o MRV constitui a base informacional indispensável ao funcionamento do SBCE. A qualidade, a comparabilidade e a confiabilidade das informações produzidas serão determinantes para a capacidade do Estado de calibrar os instrumentos econômicos do SBCE e para que os agentes econômicos possam antecipar custos, investimentos e estratégias de descarbonização. Por essa razão, as escolhas relacionadas ao momento de entrada dos diferentes setores, aos critérios de enquadramento dos operadores e aos prazos de adaptação possuem efeitos que ultrapassam a dimensão estritamente procedimental da Portaria.

A implementação gradual proposta pela Secretaria Extraordinária do Mercado de Carbono procura responder às diferenças existentes entre os setores quanto à maturidade dos sistemas de MRV, à estrutura de mercado e à intensidade energética e de emissões. A própria minuta, contudo, deixa para regulamentações posteriores definições relevantes sobre fontes, instalações, atividades e operadores regulados, ao mesmo tempo em que estabelece datas distintas para a incorporação progressiva dos setores. É a partir dessas questões que se estruturam as contribuições do EcoJusLab. As propostas procuram aperfeiçoar pontos específicos da minuta, sobretudo aqueles relacionados aos critérios de enquadramento, aos prazos e à previsibilidade das etapas de implementação.

PRAZO DE ADAPTAÇÃO PARA NOVAS OBRIGAÇÕES DO MRV **Art. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO**

Sugere-se o aperfeiçoamento do parágrafo único do art. 2º, de modo a assegurar que os atos específicos destinados a disciplinar o conteúdo, formato, prazos e procedimentos para submissão do Plano de Monitoramento e do Relatório de Emissões e Remoções sejam publicados com antecedência suficiente para permitir a efetiva adaptação técnica, operacional e administrativa dos operadores

Embora a minuta já estabelece a antecedência de pelo menos cento e vinte dias corridos, tratando o prazo como mínimo, a presente contribuição, portanto, não pede a mera repetição desse piso, mas propõe que a antecedência seja maior e proporcional à complexidade da obrigação sempre que a implementação demandar investimentos, adaptação de sistemas, adoção de metodologias específicas ou, em especial, a contratação de organismos de avaliação da conformidade acreditados, cuja disponibilidade e capacidade pode constituir gargalo para o cumprimento tempestivo das obrigações.

Assim, pode ser estabelecido um prazo maior, ou alternativamente, serem mantidos os 120 dias como piso geral; e determinado que prazo adicional poderá ser avaliado quando o ato criar novas obrigações materiais ou demandar investimentos ou adaptações relevantes.

O objetivo seria contribuir para a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória e a efetividade das obrigações previstas nos arts. 29 a 32 da Lei nº 15.042/2024.

CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA ESCALONAMENTO SETORIAL ART. 3º

Sugere-se que o art. 3º seja complementado para explicitar, no próprio texto normativo, os critérios técnicos, ambientais e econômico-regulatórios utilizados para a definição das três etapas de implementação das obrigações de MRV. Observa-se que a própria SEMC já divulgou tais critérios na divulgação desta consulta (maturidade de MRV, estrutura de mercado e intensidade energética e de emissões), de modo que a presente sugestão pede apenas sua incorporação ao ato normativo, conferindo-lhes densidade e transparência formal.

Acredita-se relevante que o escalonamento considere, de forma transparente e fundamentada, elementos como a disponibilidade e consolidação das metodologias de mensuração, relato e verificação, o volume e a relevância das emissões do setor, a capacidade técnica de implementação, o custo de conformidade, o potencial de redução de emissões e o custo-efetividade da regulação, entre outros fatores tecnicamente pertinentes.

A explicitação desses critérios também se mostra relevante sob a perspectiva do controle e da justificabilidade das escolhas regulatórias. Considerando que o escalonamento estabelece momentos distintos para o início das obrigações de MRV e, conseqüentemente, produz efeitos econômicos, administrativos e operacionais diferenciados entre os setores, é importante que a Administração possa demonstrar de forma objetiva por que determinado setor foi incluído em uma etapa anterior ou posterior a outro setor comparável. A formalização dos critérios permite evidenciar que essa diferenciação decorre de parâmetros regulatórios previamente identificáveis, como maturidade de MRV, intensidade de emissões ou estrutura de mercado, e não de escolhas casuísticas.

A medida também contribui para a coerência das decisões regulatórias futuras. O art. 4º da própria minuta permite ao órgão gestor incluir ou excluir atividades do escopo de aplicação da Portaria, mediante decisão fundamentada e precedida de oitiva à Câmara de Assuntos Regulatórios. A formalização dos critérios que estruturaram o escalonamento original fornece, assim, um parâmetro de consistência para futuras decisões de inclusão, exclusão ou eventual alteração da cobertura setorial, permitindo avaliar se essas modificações preservam a racionalidade regulatória adotada inicialmente.

A relevância de se trazer esses critérios de forma explícita está no próprio princípio do custo-efetividade, expressamente consagrado no art. 4º, VI, da Lei nº 15.042/2024, princípio esse que a própria Lei operacionaliza, por exemplo, no art. 30, §1º, I, ao elencar o custo-efetividade da regulação entre os fatores a serem considerados para a eventual majoração dos patamares de emissão. Soma-se a isso a característica prevista no art. 5º, I, de promoção da redução dos custos de mitigação de GEE para o conjunto da sociedade.

**CRITÉRIOS PARA A DELIMITAÇÃO DAS FONTES, INSTALAÇÕES,
ATIVIDADES E OPERADORES REGULADOS
ART. 3º, §§ 2º e 3º**

Ainda que a minuta estabeleça expressamente, no §2º do art. 3º, que a referência aos códigos CNAE não acarreta, por si só, a sujeição de todas as atividades econômicas neles compreendidas às obrigações de MRV, e atribua ao órgão gestor, no §3º, a definição das fontes, instalações, atividades e operadores regulados, permanecem em aberto os critérios que orientarão essa delimitação.

Sugere-se, portanto, que a regulamentação específica prevista no §3º do art. 3º estabeleça critérios objetivos, previamente divulgados, para definição das fontes, instalações, atividades e operadores regulados, assegurada sua identificação com antecedência suficiente ao início da respectiva etapa de implementação.

A explicitação prévia desses critérios é relevante para reduzir a margem de incerteza quanto ao enquadramento dos agentes e conferir maior previsibilidade à implementação das obrigações de MRV. Se o próprio §2º reconhece que o enquadramento em determinado código CNAE não é suficiente, torna-se especialmente importante que os elementos adicionais utilizados para definir quais fontes, instalações, atividades e operadores estarão efetivamente sujeitos às obrigações sejam conhecidos de forma clara e tempestiva.

Essa definição deverá considerar, de forma integrada, a atividade efetivamente desenvolvida, a instalação ou fonte regulada, os limites de emissão estabelecidos no art. 30 da Lei nº 15.042/2024 e as especificidades e a viabilidade técnica dos procedimentos de mensuração, relato e verificação aplicáveis a cada setor.

A competência regulamentar deve permanecer vinculada aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 15.042/2024, especialmente quanto aos limiares de emissão e às condições de aplicabilidade das obrigações de MRV, evitando-se que atos infralegais produzam critérios substanciais de sujeição ao SBCE não previstos na legislação.

Nesse sentido, a regulamentação específica deve exercer função de concretização e operacionalização dos parâmetros legais, sem ampliar autonomamente o universo de agentes sujeitos às obrigações para além dos limites e condições estabelecidos pela Lei. Essa delimitação contribui para preservar a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória e a adequada vinculação da atuação administrativa ao marco legal do SBCE.

DEFINIÇÃO TEMPORAL DAS ETAPAS 2 E 3 ART. 3º, INCISOS II E III

Sugere-se o aperfeiçoamento dos incisos II e III do art. 3º, de modo a conferir maior precisão quanto ao momento de início das obrigações de MRV aplicáveis aos setores compreendidos nas Etapas 2 e 3.

A minuta estabelece, para a Etapa 1, que o primeiro ano de implementação das obrigações de MRV — A1 — ocorrerá em 2027. Para as Etapas 2 e 3, contudo, são utilizadas as expressões “A1 até 2029” e “A1 até 2031”, respectivamente. Essa diferença de redação pode gerar dúvida quanto ao significado jurídico dessas datas, especialmente sobre se 2029 e 2031 correspondem ao ano efetivo de início de A1 para todos os setores de cada etapa ou se constituem apenas datas-limite, admitindo-se que determinados setores tenham suas obrigações iniciadas em momento anterior.

A questão possui repercussão prática relevante porque o A1 não representa apenas uma referência temporal isolada, mas inaugura a sequência de obrigações prevista no art. 2º da própria minuta. A definição do ano de A1 determina, sucessivamente, o momento de submissão do Plano de Monitoramento, o início do monitoramento efetivo das emissões e remoções e, posteriormente, a obrigação de apresentação do Relatório de Emissões e Remoções de GEE verificado.

A título exemplificativo, o setor de mineração está inserido na Etapa 2, para a qual a minuta estabelece “A1 até 2029”. Na redação atual, um operador desse setor não consegue identificar, a partir da própria Portaria, se deverá apresentar seu Plano de Monitoramento em 2027, 2028 ou 2029. Caso o A1 seja fixado em 2027, o monitoramento efetivo ocorrerá a partir de 2028 e a apresentação do primeiro relatório verificado ocorrerá em 2029; caso o A1 seja fixado apenas em 2029, essas obrigações serão deslocadas, respectivamente, para 2030 e 2031. Trata-se, portanto, de diferença temporal relevante para o planejamento técnico, operacional, contratual e orçamentário dos agentes regulados.

Sugere-se, assim, que a Portaria esclareça se os anos indicados nos incisos II e III constituem datas fixas para o início de A1 ou datas máximas para a implementação das respectivas etapas. Caso a intenção regulatória seja permitir a entrada gradual ou antecipada de determinados setores dentro desses períodos, recomenda-se que sejam explicitados os critérios que poderão justificar essa diferenciação e o procedimento aplicável à definição do respectivo cronograma.

Recomenda-se, ainda, que eventual antecipação do A1 seja comunicada com antecedência compatível com as adaptações exigidas dos operadores, de modo a permitir a estruturação dos sistemas de monitoramento, a implementação das metodologias aplicáveis, a organização dos fluxos internos de dados e, quando necessário, a contratação dos agentes envolvidos no processo de verificação. A maior precisão temporal contribuirá para a previsibilidade regulatória e para o planejamento adequado dos agentes econômicos, sem comprometer a possibilidade de implementação gradual do sistema pelo órgão gestor.

CONCLUSÕES

A implementação do MRV no SBCE exigirá uma combinação entre gradualidade, capacidade técnica e previsibilidade. A minuta acerta ao reconhecer que os setores não partem do mesmo ponto e que a entrada no sistema precisa ocorrer de forma escalonada. Ao mesmo tempo, esse desenho só produzirá os resultados esperados se vier acompanhado de critérios suficientemente claros sobre quem estará sujeito às obrigações, em que momento e segundo quais parâmetros.

As contribuições apresentadas pelo EcoJusLab procuram justamente reduzir incertezas que podem surgir nessa transição. A preocupação central está menos em alterar a estrutura proposta e mais em dar maior precisão aos prazos, aos critérios de escalonamento e aos elementos que orientarão a definição das fontes, instalações, atividades e operadores regulados.

Esse cuidado é especialmente importante porque as escolhas feitas nesta etapa deverão servir de referência para decisões futuras do órgão gestor. Quanto mais claros forem os critérios adotados agora, maiores serão as condições de manter coerência nas futuras inclusões, exclusões e alterações de cobertura, preservando a segurança jurídica e a confiabilidade do processo de implementação do SBCE.