

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO

VANESSA LILIAN AMARAL BRANCO

**MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO: A NATUREZA JURÍDICA DOS
CRÉDITOS DE CARBONO**

Porto Alegre
2011

VANESSA LILIAN AMARAL BRANCO

**MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO: A NATUREZA JURÍDICA DOS
CRÉDITOS DE CARBONO**

Trabalho de conclusão apresentado à banca examinadora como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Marcus Vinicius Aguiar
Macedo

Porto Alegre

2011

VANESSA LILIAN AMARAL BRANCO

**MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO: A NATUREZA JURÍDICA DOS
CRÉDITOS DE CARBONO**

O Trabalho de Conclusão de Curso realizado por Vanessa Lilian Amaral Branco, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, no Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, foi submetido nesta data à banca avaliadora abaixo firmada e aprovado.

Aprovada em 08 de julho de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Marcus Vinicius Aguiar Macedo – Orientador

Prof. Danilo Knijnik

Prof. Odone Sanguiné

Dedico o presente trabalho aos meus pais, Adécimo e Sônia, e ao meu irmão Joel por serem minha fonte de inspiração diária. Dedico, também, ao meu namorado Rafael por representar meu porto seguro ao longo de todos esses anos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Marcus Vinicius Macedo Aguiar, pelo estímulo à elaboração do presente trabalho e pela disponibilidade em compartilhar seus conhecimentos.

Ao meu namorado, Rafael, pela compreensão, paciência, carinho e apoio incondicional, mesmo nas horas mais difíceis.

À minha colega, Júlia Batistella Machado pelas conversas esclarecedoras sobre a matéria, e por me incentivar a desenvolver o presente trabalho, diante da relevância do tema.

*“O futuro é um edifício misterioso
que levantamos na terra com as próprias mãos, e
que mais tarde deverá servir-nos a todos de
moradia.”*

Victor Hugo

LISTA DE SIGLAS

AAU - *Assigned Amount Units*
AND - Autoridade Nacional Designada
AR – Acceptance Report
CDM - *Clean Development Mechanism*
CER - *Certified Emission Reduction* (Reduções Certificadas de Emissões – RCE)
CH₄ - Metano
CIE – Comércio de Emissões
CIMGC - Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CO₂ - Dióxido de carbono
CO_{2e} - Dióxido de carbono equivalente
COP - Conferência das Partes
COP/MOP - Conferência das Partes servindo como Encontro das Partes
CQNUMC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
DCP - Documento de Concepção do Projeto
DNA - *Designated National Authority* (Autoridade Nacional Designada – DNA)
DOE - *Designated Operational Entity* (Entidade Operacional Designada – EOD)
EOD - Entidade Operacional Designada – EOD
EPA - *Environmental Protection Agency*
ERU - *Emission Reduction Unit*
ET - *Emissions Trading*
GEE - Gases de Efeito Estufa
GWP - *Global Warming Potential*
HFCs - Hidrofluorcarbonos
IC - Implementação Conjunta
INC - *International Negotiating Committee*
IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*
ITL - *International Transaction Log*
JI - *Joint Implementation* (Implementação Conjunta – IC)

LoA – *Letter of Approval*

LULUCF – *Land Use, Land Using Change and Foretry*

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

N₂O - Óxido Nitroso

OMM – Organização Mundial Metereológica

ONU - Organização das Nações Unidas

ONGs – Organizações não-governamentais

PDD - *Project Design Document*

PFCs - Perfluorcarbonos

PNMC – Política Nacional de Mudanças Climáticas

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RCE - Reduções Certificadas de Emissões

REDD (Redução De Emissões por Desmatamento e Degradação).

RMU - *Removal Unit*

SF6 - Hexafluoreto de enxofre

UNFCCC - *United Nations Convention on Climate Change*

(Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima- CQNUMC)

UQA - Unidades de Quantidade Atribuída

WMO – *World Meteorological Organization*

RESUMO

O presente trabalho aborda um importante e inexplorado ramo do direito: o direito ambiental, o qual é apresentado através da análise da implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com a ratificação do Protocolo de Quioto e a criação de mecanismos capazes de dar efetividade aos princípios e objetivos da Convenção-Quadro. Em conformidade com o tema proposto, através da análise das Conferências e acordos internacionais que culminaram com a criação do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), foi possível o estudo sobre a estruturação e implementação desse mecanismo capaz de interar países desenvolvidos e em desenvolvimento, com o objetivo de, simultaneamente, reduzir as emissões dos gases de efeito estufa na atmosfera e favorecer o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, evitando, assim, que futuramente os já intoleráveis problemas com as emissões de GEEs venham a se agravar com a colaboração dos países em busca do desenvolvimento econômico. Buscou-se esclarecer os objetivos da criação de um mecanismo dessa espécie, além de demonstrar as etapas para o reconhecimento de uma atividade como atividade de projeto de MDL, capaz de gerar RCEs.

Palavras-chave: MDL. Protocolo de Quioto. Registro. Crédito de carbono. RCEs.

ABSTRACT

This paper approaches an important and unexplored area of Law, the Environmental Law, and it is presented through the analysis of the implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change, the ratification of the Kyoto Protocol and the creation of mechanisms capable of ensuring the full effectiveness of the rules and objectives of the Framework Convention. In accordance with the subject and through the analysis of international conferences and agreements that led to the creation of a Clean Development Mechanism (CDM), it was possible to study the structuring and the implementation of such mechanism that is capable of acquaint both developed and developing countries. The mechanism aims to simultaneously reduce the greenhouse gas emission and to provide a sustainable development for developing countries, avoiding future problems with greenhouse gas emission in countries that are seeking for economic development. We sought to clarify the objectives of the creation of such a mechanism as well as to demonstrate the steps for recognizing a CDM project, capable of generating Certified Emission Reductions (CERs).

Key-words: CDM. Kyoto Protocol. Register. Carbon Credit. CERs.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
I. Panorama Histórico da Criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).	15
1. Disposições gerais sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.....	15
1.1. Princípios norteadores e objetivos da CQNUMC.....	18
1.2. A conferência das partes – COP.....	23
2. O Protocolo de Quioto e a criação dos Mecanismos de Flexibilização.....	31
2.1. O surgimento do Protocolo de Quioto.....	32
2.2. Políticas e medidas para efetivação dos compromissos pactuados	34
2.3. Os Mecanismos de Flexibilização.....	37
2.3.1. A Implementação Conjunta – IC.....	37
2.3.2. Comércio de Emissões (Emissions Trading – ET).....	39
2.3.3. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).....	41
II – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: a natureza jurídica das Emissões de Crédito de Carbono.....	45
1. Estrutural institucional do MDL.....	45
1.1. A Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes – COP/MOP.....	45
1.2. O Conselho Executivo do MDL.....	47
1.3. Autoridade Nacional Designada – AND.....	49
1.4. Entidade Operacional Designada – EOD.....	50
2. Etapas do projeto de MDL.....	52
2.1. Concepção do projeto.....	52
2.2. Validação do Projeto.....	53
2.3. Carta de Aprovação.....	53
2.4. Registro do Projeto.....	56
2.5. Monitoramento.....	58
2.6. Verificação e Certificação.....	59

2.7. Emissão de RCEs.....	60
3. A natureza jurídica das RCEs.....	62
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70

INTRODUÇÃO

A preocupação com as mudanças climáticas e os efeitos nefastos advindos da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera não é recente na sociedade. Em verdade, por volta dos anos 80, cientistas já previam as trágicas consequências da manutenção de uma produção industrial sem qualquer controle no volume de gases de efeito estufa emitidos na atmosfera.

Em consequência disso, e atentando-se à máxima do Direito Ambiental de que o bem ambiental é de uso comum a todos e que é dever da coletividade protegê-lo para as presentes e futuras gerações, através de uma essencial à sadia qualidade de vida, a comunidade internacional optou por criar uma instância de negociações políticas que visassem à redução dos efeitos da emissão de GEEs através da mitigação de suas emissões.

Com base nessa conjuntura internacional, o presente trabalho se propõe a demonstrar as circunstâncias que culminaram com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a qual levou à criação do Protocolo de Quioto, que é a principal medida jurídica atual de combate ao aquecimento global.

Através de estudos sistemáticos da doutrina e coleta de dados, nas principais fontes informativas sobre a CQNUMC, foi possível traçar as influências fundamentais e divergências, tanto no âmbito da CQNUMC, quanto no âmbito do Protocolo de Quioto. Referido acordo internacional inclusive deixou de ser assinados por alguns países membros da CQNUMC, em virtude de não haver um consenso quanto ao estabelecimento de metas homogêneas de redução de emissões.

Assim, após discorrer sobre o cenário que levou à criação da CQNUMC e do Protocolo de Quioto, passou-se à análise do principal mecanismo de flexibilização, para efeitos deste trabalho, que é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

O estudo analítico da questão do MDL, sua estrutura institucional e as etapas para registro de uma RCE, objetivou estabelecer maior compreensão sobre o fenômeno relativo à possibilidade de negociação das emissões certificadas, como forma de colaborar tanto para o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, quanto para estimular os países desenvolvidos atingirem suas metas de redução.

Assim, a proposta da segunda parte do presente trabalho era demonstrar, minuciosamente, a complexidade envolvendo o registro e emissão de uma RCEs, uma vez que todo o procedimento deve estar em conformidade com os princípios e objetivos da CQNUMC, devendo passar pelo aval do órgão supremo do MDL, o seu Conselho Executivo.

Ao final, teremos uma dedicação exclusiva à questão da natureza jurídica das emissões certificadas, uma vez que a problemática é alvo de inúmeras discussões acadêmicas, principalmente em virtude da insegurança jurídica advinda da sua não definição pelo seu Conselho Executivo.

A questão envolvendo a natureza jurídica das RCEs foi, pelo menos no âmbito do território brasileiro, resolvida pela recente Lei Federal nº 12.187/09, a qual instituiu a regulamentação da comercialização das RCEs pela Comissão de Valores Mobiliários, tendo, por consequência, absorvido a definição da natureza jurídica das RCEs como valor mobiliário, ainda que não estejam presentes no rol exaustivo do art. 2º da Lei Federal nº 6.385/76.

I. Panorama Histórico da Criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)

1. Disposições gerais sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

A preocupação pública com as mudanças climáticas ao redor do mundo e seus impactos entre os seres vivos tem sido alvo de diversos estudos científicos ao redor do mundo¹. Tal problemática passou a ter maior relevância global a partir das evidências científicas, já observadas na década de 80, em que os cientistas passaram a relacionar as emissões dos gases de efeito estufa provenientes das atividades humanas às alterações climáticas sentidas em âmbito global.

É sabido que o aquecimento global é decorrente de uma elevada concentração de gases do efeito estufa – GEEs na atmosfera. Os gases de efeito estufa responsáveis pelo aquecimento global, que são regulamentados pelo Protocolo de Quioto, são: dióxido de carbonos (CO₂), metano (CH₄), óxido Nitroso (N₂O), hidrofluorcarbonos (HFCs), Perfluorcarbonetos (PFCs) e os hexafluoretos de Enxofre (SF₆)².

A elevada concentração dos GEEs na atmosfera se dá não apenas em virtude da sua liberação pela queima de combustíveis fósseis. Gases de efeito estufa também acabam sendo liberados na atmosfera em virtude dos desmatamentos, produção de cimento, decomposição anaeróbica de matéria orgânica, pecuária, uso de fertilizantes nitrogenados, cultivo do arroz, procedimentos industriais, entre outros³.

¹ Segundo SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.244, Quarenta e nove ganhadores do prêmio Nobel e setecentos membros da Academia Nacional de Ciências, em 1990, afirmaram que o aumento do efeito estufa natural do planeta, pelo acúmulo dos gases introduzidos pela atividade humana, tem potencial para provocar sérias mudanças no clima.

² Conforme destacado pelo Anexo A do Protocolo de Quioto, cuja íntegra, em inglês, está disponível em: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 11 de maio de 2011.

³ FURRIELA, Rachel Biderman. **Introdução à mudança climática global – Desafios atuais e futuros**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, Pará. p. 13.

Muitos dos procedimentos envolvendo altos níveis de emissão de GEEs envolvem principalmente o funcionamento do setor industrial e agropecuário de nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Em vista do acelerado desenvolvimento industrial mundial, e do conseqüente aumento dos impactos advindos da desenfreada liberação de gases de efeito estufa na atmosfera, a comunidade científica internacional clamava por ações (governamentais e/ou privadas), a fim de que fossem estabelecidas formas de mitigação das mudanças climáticas, o que apenas seria possível através da redução da emissão dos GEEs na atmosfera.

Atento aos questionamentos sobre a relação entre as emissões dos gases de efeito estufa no aquecimento global, o Ministério de Ciência e Tecnologia, disponibilizou o material chamado “Efeito Estufa e a Convenção sobre Mudança do Clima”, segundo o qual,

o CO₂ distribuído na atmosfera age como a cobertura de uma estufa sobre o planeta, permitindo a passagem da radiação solar, mas evitando a liberação da radiação infravermelha emitida pela Terra. Com vistas à manutenção do equilíbrio térmico, a Terra emite para o espaço a mesma proporção de energia que recebe de radiação solar. A radiação incidente atravessa as diversas camadas da atmosfera e seu retorno ocorre na forma de radiações térmicas de grande comprimento de onda ou calor, que são absorvidas pelo CO₂.⁴

Conscientes da proeminência dos efeitos adversos do aquecimento global, em 1988, a Assembléia Geral das Nações Unidas – ONU adotou a Resolução 43/53, a qual apontava a questão climática como interesse comum da coletividade, uma vez que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental à pessoa humana.

⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério da Ciência e Tecnologia. **O efeito estufa e a convenção sobre mudança do clima**. 2009, p. 2. Disponível em http://www.mct.gov.br/upd_blob/0000/346.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2011.

Em vista disso, primeiramente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial⁵ – OMM - atenderam às pressões internacionais criando um grupo de trabalho intergovernamental – *Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC⁶. Com a sua publicação foi sugerida a criação de uma instância de negociação política sobre mudanças climáticas, em que houve um comprometimento em colaborar na elaboração de um tratado internacional, em que as partes assinantes se comprometessem a reduzir/estabilizar as concentrações dos gases de efeito estufa, responsáveis pelo avanço do aquecimento global, preservando a sustentabilidade do seu desenvolvimento econômico-social.

Nessa senda, em 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação, o qual foi responsável pela instituição da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC).

Finalizada em 09 de maio de 1992, na sede da ONU em Nova Iorque, a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima foi aberta a assinaturas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, também conhecida como Cúpula da Terra (*ECO 92*), realizada na cidade do Rio de Janeiro, naquele mesmo ano.

A CQNUMC entrou em vigor em 1994 e, atualmente, conta com 195 países signatários⁷ (194 Estados e 1 organização de integração econômica regional), os

⁵ World Meteorological Organization – WMO.

⁶ Entidade científica global que agrega centenas de cientistas de mais de cem países para discutir o aquecimento global e fornecer base científica para elaboração de políticas públicas sobre o assunto. Os relatórios do IPCC, conhecidos como *Assessment Reports* (ARs), publicados de cinco em cinco anos, sempre divididos em quatro capítulos, são uma compilação do estado da arte nas diversas áreas do conhecimento relativas à mudança global do clima.

⁷ Informações disponíveis, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php. Acesso em: 12 de maio de 2011.

quais foram divididos em três grandes grupos: Países do Anexo I⁸, Países do Anexo II⁹ e Países não Anexo I¹⁰.

Para Bruno Kerlakian Sabbag, a partir da criação da Convenção-Quadro, tem-se uma noção maior de responsabilidade coletiva no tocante aos efeitos causados pelas emissões de gases de efeito estufa, uma vez que a Convenção:

estabeleceu o arcabouço para os esforços da comunidade internacional relacionados ao combate ao efeito estufa, visando a minimizar a interferência antrópica na temperatura global, em consonância com a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotadas, respectivamente em Estocolmo (em 1972) e no Rio de Janeiro (em 1992).¹¹

Nessa mesma linha de raciocínio, Flavia Frangetto e Flavio Gazani aprofundam a discussão ao analisar minuciosamente o texto da CQNUMC:

a UNFCC impõe uma meta, de cujo objetivo final nenhum ato no âmbito da Convenção pode-se afastar. Ao mesmo tempo, oferece uma série de princípios jurídicos gerais que, aliados aos nossos (aos princípios jurídicos integrados e prescritos nas leis nacionais), indicam o sentido da entrada em vigor do Protocolo de Kyoto.¹²

1.1. Princípios norteadores e objetivos da CQNUMC

Os princípios jurídicos estabelecidos no texto da CQNUMC foram incorporados tanto da Declaração Rio 92, quanto da Declaração Estocolmo sobre

⁸ Formado por países desenvolvidos com condições financeiras e tecnológicas para atingir reduções de GEEs, além de países industrializados em processo de transição para uma economia de mercado, tais como a Rússia e os países da Europa Central e Oriental.

⁹ Formado por países industrializados com a obrigação de ajudar com recursos financeiros e tecnológicos os países em desenvolvimento.

¹⁰ Formado por países considerados em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, os quais não possuem metas de emissão junto à Convenção, mas devem relatar suas ações em relação às mudanças climáticas.

¹¹ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 31.

¹² FRANGETTO, Flavia Witkowski e GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Quioto e a Cooperação Internacional**. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 29.

Meio Ambiente Humano, de 1972, e buscam estabelecer as orientações a serem seguidas, no tocante ao combate às mudanças climáticas, a fim de que se alcance o objetivo final da Convenção, qual seja a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera.

Em seu artigo 3º¹³, a CQNUMC enumerou seus princípios norteadores, os quais deverão necessariamente ser observados pelos países signatários, uma vez que a não observância desses princípios impossibilitaria a estabilização pretendida pela CQNUMC.

Dentre os princípios que fundamentam a Convenção-Quadro, destacou-se o “*Princípio da Responsabilidade Comum, porém Diferenciada*”, diante do qual restou estabelecida a responsabilidade comum a todos, Estados e indivíduos, haja vista

¹³ Artigo 3 - Em suas ações para alcançar o objetivo desta Convenção e implementar suas disposições, as Partes devem orientar-se, inter alia, pelo seguinte:

1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos.

2. Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, e das Partes, em especial Partes países em desenvolvimento, que tenham que assumir encargos desproporcionais e anormais sob esta Convenção.

3. As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima.

4. As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima.

5. As Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima. As medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive as unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional (tradução livre). Disponível, em inglês, no site oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

que todos cooperam mutuamente nas alterações climáticas globais, uma vez que os impactos das emissões dos GEEs possuem caráter transfronteiriço. Em que pese a previsão de uma responsabilidade coletiva, há que se destacar a diferenciação feita, a qual é baseada no fato de que alguns países acabam sendo mais responsáveis pelos efeitos nefastos do aquecimento global, em virtude de seu histórico quadro de emissões desenfreadas, ao tempo de seu desenvolvimento industrial, bem como pelas emissões atualmente liberadas para manutenção de seu quadro industrial.

Além disso, na diferenciação encontrada neste princípio disposto pela CQNUMC em seu artigo 3º, são consideradas as capacidades financeiras e tecnológicas dos países para estabelecer sua responsabilidade. Assim, quanto maior o quadro industrial de um país, tanto maior será seu potencial econômico e tecnológico, não havendo como se ter uma equivalência entre sua responsabilidade e a responsabilidade de países com economia em desenvolvimento.

Com efeito, a CQNUMC tratou de considerar as diferenças históricas no desenvolvimento econômico dos países signatários, uma vez que os países desenvolvidos são responsáveis pelas emissões de GEEs muito antes de os países em desenvolvimento, sequer cogitarem qualquer tipo de instalação industrial em seus territórios.

Aliás, é com base neste princípio que em um primeiro momento apenas aos países desenvolvidos foram estabelecidas metas de redução, enquanto os países em desenvolvimento devem implantar programas nacionais de mitigação e relatar suas ações em relação às mudanças climáticas aos órgãos da Convenção-Quadro¹⁴.

Com fundamento neste princípio, desde o Mandato de Berlim¹⁵ restou acordado que os países desenvolvidos deveriam estabelecer, através de um

¹⁴ Segundo SIRVINSKAS, Luis Paulo. **O manual de direito ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p.277, os países industrializados foram os responsáveis pela maior parte das emissões históricas e pelo volume desproporcional das atuais.

¹⁵ Resolução estabelecida na primeira Conferência das Partes da Convenção do Clima, ocorrida na cidade de Berlim, em 1995. Trataremos das Conferências das Partes mais adiante.

instrumento legal, metas quantitativas de redução de emissões para 2005, 2010 e 2020, bem como informar as políticas e medidas necessárias para alcançar as metas pretendidas.

Com efeito, igualmente merecem destaque o Princípio do Direito ao Desenvolvimento Sustentável, o Princípio da Precaução, o Princípio da Prevenção e o Princípio da Participação.

Para Sirvinskas¹⁶, na busca pelo equilíbrio entre o bem-estar social, a prosperidade econômica e a proteção em benefício das presentes e futuras gerações, o Princípio do Direito ao Desenvolvimento Sustentável *procura conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem.*

Sendo o Princípio da Precaução uma extensão do Princípio da Prevenção, para Frangetto e Gazani¹⁷ ambos se caracterizam por ações antecipatórias de proteção ao ambiente, a fim de que os danos ambientais, quando ocorrerem, não tomem proporções significativas:

Enquanto o Princípio da Prevenção orienta a ação para a forma de gerenciamento mais adequada ao uso dos recursos ambientais, o Princípio da Precaução apenas deixa claro que, na matéria em tela, a incerteza científica quanto às mudanças climáticas não afasta o dever de ação, ou seja, a escolha da atitude de prevenir e prever danos e ameaças ambientais (em complemento às ações de reação e correção desses) deve ser feita até mesmo nos casos de incerteza sobre se eles efetivamente ocorreriam se não se tentasse evitá-los.

Já o Princípio da Cooperação entre os Estados, contemplado pelos Princípios 9, 12, 13 e 24 da Declaração Rio 92, busca na idéia de um federalismo cooperativo, a solução de questões ambientais mutuamente, uma vez que o dever, a

¹⁶ SIRVINSKAS, Luis Paulo. **O manual de direito ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p.104.

¹⁷ FRANGETTO, Flavia Witkowski e GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Quioto e a Cooperação Internacional**. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 37.

todos imposto, de defender o meio ambiente, acarreta a necessidade de todos cooperarem entre si, na busca de um bem maior comum a todos, qual seja, a mitigação dos gases de GEE.

Aliás, este é o princípio norteador das relações internacionais proposto pelo art. 4º, IX, da Constituição Federal:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (...).¹⁸

Nessa seara, conforme brilhantemente elucidado por Édis Milaré¹⁹

(...) uma das áreas de interdependência entre as nações é a relacionada à proteção do meio ambiente, uma vez que as agressões a ele infligidas nem sempre se circunscrevem aos limites territoriais de um único país, espalhando-se também, não raramente, a outros vizinhos (...)

O meio ambiente não conhece fronteiras, embora a gestão de recursos naturais possa – e, às vezes, deva – ser objeto de tratados e acordos bilaterais e multilaterais.

É o que se convencionou chamar, na lapidar expressão de Álvaro Mirra, de 'dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais'.

Em verdade, os princípios enumerados no art. 3º da CQNUMC deverão reger a consecução do objetivo básico da Convenção-Quadro, qual seja, a estabilização da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera em níveis seguros que evitem a interferência perigosa com o sistema climático, ao passo que garante a continuidade da produção de alimentos e permite a sustentabilidade do desenvolvimento econômico das Partes.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988

¹⁹ MILARÉ, Édis. Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente. In: MILARÉ, É.; MACHADO, P. A. L. (Org.). **Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 402.

Assim, conforme preconizado pelo art. 2º²⁰ da CQNUMC, em vista de um objetivo final, são impostas obrigações aos países signatários, os quais devem se esforçar conjuntamente, devendo ser preservado o direito das partes ao desenvolvimento sustentável, tendo os países em desenvolvimento prioridade na solução de problemas já, há muito, superados pelos países desenvolvidos (erradicação da pobreza, problemas de saúde pública, alimentação, entre outros).

Há, portanto, uma preocupação em se criar instrumentos e mecanismos capazes de promover a gestão sustentável e demais condições que impossibilitem o aumento na concentração de GEEs na atmosfera, protegendo o sistema climático global dos nefastos efeitos do aquecimento global causado por emissões de GEEs.

1.2. A conferência das partes – COP

Com a entrada em vigor da Convenção-Quadro em 1994, já em 1995 os países membros passaram a reunir-se periodicamente, a fim de discutir as políticas de aplicação e funcionamento que deveriam nortear a implementação da CQNUMC.

Tais encontros foram chamados, pelo art. 7º²¹ da Convenção-Quadro, de Conferência das Partes (COP - *Conference of the Parties*), cuja atribuição é monitorar e tomar decisões necessárias à efetiva implementação da Convenção.

²⁰ Art. 2º. O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (tradução livre). Disponível no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²¹ Art. 7º. Conferência das Partes

1. Uma Conferência das Partes é estabelecida por esta Convenção.

2. Como órgão supremo desta Convenção, a Conferência das Partes manterá regularmente sob exame a implementação desta Convenção e de quaisquer de seus instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes possa adotar, além de tomar, conforme seu mandato, as decisões necessárias para promover a efetiva implementação desta Convenção. Para tal fim, deve:

-
- a) Examinar periodicamente as obrigações das Partes e os mecanismos institucionais estabelecidos por esta Convenção à luz de seus objetivos, da experiência adquirida em sua implementação e da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos;
 - b) Promover e facilitar o intercâmbio de informações sobre medidas adotadas pelas Partes para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e suas respectivas obrigações assumidas sob esta Convenção;
 - c) Facilitar, mediante solicitação de duas ou mais Partes, a coordenação de medidas por elas adotadas para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e suas respectivas obrigações assumidas sob esta Convenção;
 - d) Promover e orientar, de acordo com os objetivos e disposições desta Convenção, o desenvolvimento e aperfeiçoamento periódico de metodologias comparáveis, a serem definidas pela Conferência das Partes para, entre outras coisas, elaborar inventários de emissões de gases de efeito estufa por fontes e de remoções por sumidouros e avaliar a eficácia de medidas para limitar as emissões e aumentar as remoções destes gases;
 - e) Avaliar, com base em todas as informações tornadas disponíveis em conformidade com as disposições desta Convenção, sua implementação pelas Partes; os efeitos gerais das medidas adotadas em conformidade com esta Convenção, em particular os efeitos ambientais, econômicos e sociais; assim como seus impactos cumulativos e o grau de avanço alcançado na consecução do objetivo desta Convenção;
 - f) Examinar e adotar relatórios periódicos sobre a implementação desta Convenção, e garantir sua publicação;
 - g) Fazer recomendações sobre quaisquer assuntos necessários à implementação desta Convenção;
 - h) Procurar mobilizar recursos financeiros em conformidade com o Artigo 4, parágrafos 3, 4 e 5 e com o Artigo 11;
 - i) Estabelecer os órgãos subsidiários considerados necessários à implementação desta Convenção;
 - j) Examinar relatórios apresentados por seus órgãos subsidiários e dar-lhes orientação;
 - k) Definir e adotar, por consenso, suas regras de procedimento e regulamento financeiro, bem como os de seus órgãos subsidiários;
 - l) Solicitar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação de organizações internacionais e de organismos intergovernamentais e não governamentais competentes, bem como as informações por elas fornecidas; e
 - m) Desempenhar as demais funções necessárias à consecução do objetivo desta Convenção, bem como todas as demais funções a ela atribuídas por esta Convenção.
3. Em sua primeira sessão, a Conferência das Partes deve adotar suas regras de procedimento e as dos órgãos subsidiários estabelecidos por esta Convenção, que devem incluir procedimentos para a tomada de decisão em assuntos não abrangidos pelos procedimentos decisórios previstos nesta Convenção. Esses procedimentos poderão especificar maiorias necessárias à adoção de certas decisões.
4. A primeira sessão da Conferência das Partes deve ser convocada pelo Secretariado interino mencionado no Artigo 21, e deverá realizar-se no mais tardar dentro de um ano da entrada em vigor desta Convenção. Subseqüentemente, sessões ordinárias da Conferência das Partes devem ser realizadas anualmente, a menos que de outra forma decidido pela Conferência das Partes.
5. Sessões extraordinárias da Conferência das Partes devem ser realizadas quando for considerado pela Conferência, ou por solicitação escrita de qualquer Parte, desde que, dentro de seis meses após a solicitação ter sido comunicada às Partes pelo Secretariado, seja apoiada por pelo menos um terço das Partes.
6. As Nações Unidas, seus organismos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro ou observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes. Qualquer outro órgão ou organismo, nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, competente em assuntos abrangidos por esta convenção, que informe ao Secretariado do seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência

Segundo Sabbag²², em que pese as atribuições do órgão soberano da Convenção tratarem da regulação e da prolação de decisões que auxiliem na implementação efetiva do conteúdo da Convenção, salienta-se que tais decisões não podem ir de encontro às premissas básicas do texto máximo da Convenção, ou, ainda, de seus princípios, em virtude de a Convenção-Quadro ser um tratado internacional, dotado de cogência, possuindo hierarquia normativa internacional superior às decisões tomadas pela COP.

Com base nas atribuições auferidas pela Conferência das Partes, conforme observado anteriormente, a COP 1 realizou-se na cidade de Berlim, apenas um ano após a entrada em vigor da CQNUMC. Em seu primeiro encontro, o objetivo era estabelecer metas e prazos mais concretos para a redução das emissões dos GEEs, uma vez que foi observado que as reduções de emissões pelos países desenvolvidos, ainda que atingissem os níveis de 1990 até o ano de 2020, não seriam suficientes para atingir os objetivos de longo prazo intentados pela Convenção.²³

Em virtude dessa inviabilidade, foi sugerida a criação do que mais tarde seria o Protocolo de Quioto, em que as partes deveriam estabelecer metas mais enérgicas quanto à mitigação do efeito-estufa, com previsões quantitativas de redução em suas emissões para os anos de 2005, 2010 e 2020.

Além disso, foram aprovadas as chamadas *Atividades de Implementação Conjunta*²⁴, cujo objetivo era permitir o financiamento econômico e tecnológico de projetos de redução de emissões de GEEs além das fronteiras nacionais

das Partes, pode ser admitido, a menos que um terço das partes apresente objeção. A admissão e participação de observadores deve sujeitar-se às regras de procedimento adotadas pela Conferência das Partes (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²² Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 32.

²³ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf#page=01>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²⁴ Importante ressaltar que, em que pese a idéia de uma atividade conjunta para estender as diretrizes de implementação da Convenção-Quadro, não foi contemplada aqui a idéia de compensação das emissões liberadas pelo país financiador.

(exclusivamente países do Anexo I), com vista a ampliar o campo de implementação das diretrizes da Convenção-Quadro.

Cientes dos obstáculos à implementação das diretrizes da Convenção-Quadro, a COP 2 estabeleceu a criação de obrigações legais de metas de reduções nas emissões dos GEEs. Igualmente importante, foi a previsão na Declaração de Genebra de suporte financeiro aos projetos de mitigação de GEEs feitos por países em desenvolvimento, o qual é feito através do Fundo Global para o Meio Ambiente.²⁵

Em 1997, foi realizada a COP 3²⁶, que foi marcada pela adoção do Protocolo de Quioto como medida jurídica de combate ao aquecimento global. O grande diferencial deste tratado é o fato de terem sido estabelecidas metas de redução de emissões dos GEEs, aos países-membros do Anexo I, de modo que o seu não cumprimento acarreta conseqüências juridicamente vinculantes (*legally binding*), conforme previsto no Protocolo, através de seu artigo 18²⁷.

A COP 4, conhecida como “Plano de Ação de Buenos Aires”, tinha como principal objetivo estabelecer as diretrizes necessárias à implementação de alguns itens do Protocolo de Quioto. Para tanto, apresentou um programa de metas com análises dos impactos nas mudanças climáticas, bem como possibilidades de compensação, além de mecanismos financiadores e transferência de tecnologia.²⁸

²⁵ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop2/15a01.pdf#page=1>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²⁶ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop3/07a01.pdf#page=34>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²⁷ Artigo 18. A Conferência das Partes, na qualidade de encontro das partes desse Protocolo, devem, em seu primeiro encontro, aprovar procedimentos adequados e eficazes mecanismos para determinar e lidar com os casos de não-cumprimento das disposições do presente Protocolo, inclusive por meio do desenvolvimento de uma lista indicando possíveis conseqüências, levando em conta a causa, o tipo, o grau e a freqüência do não-cumprimento. Qualquer procedimento e mecanismo, sob este Artigo, que acarrete conseqüências de caráter vinculante deve ser adotado por meio de uma emenda a este Protocolo (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial do Protocolo de Quioto: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 12 de maio de 2011.

²⁸ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf#page=32>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

Além da implementação das diretrizes advindas das decisões da COP 4, a COP 5 abriu a discussão sobre o Uso e as Mudanças de Uso da Terra e Florestas (em inglês LULUCF – *Land Use, Land Using Change and Forestry*). Novamente, a execução das Atividades Implementadas Conjuntamente foi objeto de discussões na Conferência das Partes realizada em Bohn, na Alemanha.²⁹

Em virtude das dificuldades em se chegar a um consenso, principalmente entre União Européia e os Estados Unidos, em assuntos relacionados aos mecanismos de flexibilização do Protocolo de Quioto, e com a suspensão das negociações da Conferência das Partes em Haia (COP 6/2000), foi necessária a realização de uma sessão extra, chamada de COP 6.5, em julho de 2001, na cidade de Bohn.

Frente à saída dos Estados Unidos do Protocolo de Quioto, as principais decisões da COP 6.5 tiveram caráter apaziguador, ao passo que versaram sobre concessões entre as partes interessadas, como a aprovação do uso de sumidouros para cumprimento de metas de emissão (*sinks*), além da preocupação com as discussões sobre limites de redução de emissões em países em desenvolvimento aliados ao apoio financeiro de países desenvolvidos.

A COP 7 foi responsável pela prolação de 39 importantes decisões sobre os mecanismos de flexibilização, os chamados *Acordos de Marrakesh*. Tais decisões versaram sobre a definição dos mecanismos flexibilizadores, além de limitação do uso de créditos de carbono gerados de projetos florestais do MDL, bem como sobre o estabelecimento de fundos de ajuda aos projetos de mitigação apresentados por países em desenvolvimento.³⁰

²⁹ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop5/06a01.pdf#page=5>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

³⁰ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf#page=2>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

Dada a importância que desempenha esta Conferência no tema central do presente trabalho, cumpre ressaltar que a principal decisão tomada, no âmbito dos mecanismos de flexibilização, foi a Decisão 17/CP.7, a qual instrumentalizou as modalidades de mecanismos de desenvolvimento limpo previstos pelo Protocolo de Quioto.

No ano seguinte, no mesmo ano da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10), foi realizada a COP 8, na cidade de Nova Dehli. Neste encontro, foram levantadas discussões acerca do uso de fontes renováveis de energia nos países-membros. Além disso, ficou caracterizada esta conferência pela adesão da iniciativa privada e das organizações não-governamentais (ONGs).³¹

Já no ano de 2003, com a realização da COP 9, na cidade de Milão, discussões sobre a regulamentação de sumidouros de carbono no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo foram suscitadas. Em consequência disso, foram estabelecidas regras sobre as diretrizes que deveriam guiar a instalação de projetos de reflorestamento, e cujo cumprimento tornou-se pré-requisito para aquisição de créditos de carbono.³²

Em 2004, com a COP 10, entre outros debates havidos, foram aprovadas as diretrizes da implementação do Protocolo de Quioto, procurando se estabelecer, posteriormente, a regulamentação de seus projetos de MDL, em pequena escala, bem como a necessidade de metas mais enérgicas na implementação do Protocolo, cuja primeira fase se encerra em 2012.

³¹ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a01.pdf#page=34>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

³² Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop9/06a01.pdf#page=7>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

Com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 16 de fevereiro de 2005³³, a COP 11 contou com a primeira Conferência das Partes do Protocolo de Quioto (COP/MOP1). Nessa conferência se observou uma grande preocupação com o regime pós-Quioto, ou seja, as diretrizes a serem tomadas a fim de que se mantivesse a preocupação mundial em mitigar os impactos do aquecimento global, através da redução de emissões de carbono.

No foco das discussões encontra-se a questão sobre a delegação de metas de redução nas emissões dos GEEs também aos países em desenvolvimento em um segundo período do Protocolo de Quito (pós 2012), haja vista pertencerem a este grupo países como China, Brasil e Índia, principalmente em virtude das projeções econômicas mundiais que vêm apontando a China como o país com a maior taxa de crescimento no mundo, o que invariavelmente a levará a ser um dos maiores emissores de GEEs na atmosfera.

Salienta-se aqui a preocupação das instituições européias, as quais defendem uma meta de redução nas emissões de GEEs na casa de 20 a 30% até 2030 e, entre 60 e 80% até 2050.

Com a realização da COP 12, na cidade de Nairóbi, as decisões versaram sobre o financiamento de projetos de adaptação para países em desenvolvimento, além de tratarem de orientações adicionais sobre o mecanismo financeiro da Orientação adicional a uma entidade encarregada da operação do mecanismo financeiro do Fundo Global de Mudanças Climáticas.³⁴

A COP 13, realizada em Bali, culminou na aprovação do *Bali Road Map* (Roteiro de Bali), que consiste de uma série de decisões a serem tomadas no futuro com relação às reduções dos GEEs na atmosfera, a fim de combater as alterações

³³ Após a ratificação da Rússia em Novembro de 2004.

³⁴ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/eng/05.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2011.

climáticas. Com a criação do *Bali Action Plan*, os países signatários passam a ter prazo até dezembro de 2009 para negociar e estabelecer as diretrizes sobre projetos de redução de emissões de GEEs, após o primeiro período do Protocolo de Quioto.

Na conferência realizada no ano de 2007, foram firmados compromissos mensuráveis, verificáveis e reportáveis para redução de emissões causadas por desmatamento das florestas tropicais. Ademais, o encontro analisou a questão da transferência de tecnologia, além de ter aprovado a efetivação do Fundo de Adaptação, o qual visa a dar suporte aos países vulneráveis às mudanças climáticas.³⁵

Após a frustração política da COP 14 (Poznan, 2008), a conferência realizada em Copenhague (COP 15)³⁶, em 2009, não trouxe o esperado protocolo que viesse a substituir Protocolo de Quioto após 2012, frustrando as expectativas sobre a elaboração de metas de redução de emissões de GEEs, ou ainda a mitigação dos efeitos do aquecimento global.

O acordo de Copenhague, elaborado por EUA, China, Índia, Brasil e África, ainda que seja considerado significativo³⁷, o documento não é juridicamente vinculante e não contém quaisquer compromissos legalmente vinculantes de redução das emissões de CO₂.

Com o decepcionante desempenho das COP 14 e COP 15, as esperadas medidas mais enérgicas, quanto às metas de redução de emissões, vieram com a realização da COP 16³⁸, em Cancun, no ano de 2010.

³⁵ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php. Acesso em: 15 de maio de 2011.

³⁶ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2011.

³⁷ Cento e onze (111) países, assim com a União Européia (integrada por 27 países), expressaram apoio ao acordo de Copenhague,

³⁸ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=1>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

Referida conferência culminou com a adoção de um princípio de acordo em que os países-membros adiaram o segundo período de vigência do Protocolo de Quioto. Além disso, o encontro resultou na aprovação dos Acordos de Cancun, cujo conteúdo trata de um conjunto de decisões importantes da comunidade internacional no combate conjunto aos efeitos das alterações climáticas a longo prazo, com o objetivo de acelerar a resposta em nível global.

Outrossim, foi aprovado, embora ainda sejam necessários ajustes para garantir o início de funcionamento, o mecanismo de conservação das florestas apelidado de *REDD* (Redução De Emissões por Desmatamento e Degradação).

Os acordos supracitados representam medidas essenciais frente à captação de planejamentos sobre redução de emissões de gases com efeito de estufa, além de dar suporte às nações em desenvolvimento, inclusive quanto ao seu desenvolvimento sustentável, ainda que não tenha definido um mecanismo para redução.

Diante do exposto, passemos à análise do instrumento jurídico criador do mecanismo de flexibilização objeto de estudo do presente trabalho, o Protocolo de Quioto, bem como ao exame dos Acordos de Marrakesh, de onde surgem as normas procedimentais responsáveis pela regularização pormenorizada do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

2. O Protocolo de Quioto e a criação dos Mecanismos de Flexibilização

2.1. O surgimento do Protocolo de Quioto

Conforme referido anteriormente, em que pese o consenso entre os países-membros da CQNUMC sobre a necessidade de redução dos impactos ambientais, através da redução monitorada de gases de efeito estufa na atmosfera, na Primeira Conferência das Partes da Convenção chegou-se à conclusão de que os países

desenvolvidos não conseguiriam atingir as metas pretendidas quando da elaboração da CQNUMC.

Diante disso, dada a urgência na revisão dos compromissos pactuados que versassem sobre metas de redução em emissões de GEEs, surge o Mandato de Berlim (COP 1 - 1995), o qual estabelece que os países desenvolvidos, com base no princípio da “*responsabilidade comum, porém diferenciada*”, deveriam elaborar um instrumento legal contendo metas quantitativas de reduções de emissões para os anos 2005, 2010 e 2020, além de descrever os caminhos para atingir tais metas.

Assim, após dois anos, em um cenário marcado pelas discussões internacionais sobre o tema, foi concebido o Protocolo de Quioto (COP 3), tendo entrado em vigência internacional no dia 16 de fevereiro de 2005, após ser ratificado por 55% dos países que, juntos, produzissem 55% das emissões de GEEs ao redor do mundo³⁹.

A grande diferença entre o Protocolo de Quioto e a CQNUMC está no fato de que esta sugere uma estabilização nas emissões de GEEs, ao conscientizar os países signatários da necessidade de se frear as emissões de GEEs, com base nos impactos ambientais observados, enquanto aquele é responsável pelo comprometimento dos países-membros em garantir a redução em suas emissões, bem como se comprometer na elaboração de projetos capazes de sustentar as reduções pretendidas.

Em verdade, o Protocolo de Quioto complementa e reforça a CQNUMC, fornecendo um quadro para a reparação e medidas de precaução para enfrentar efeitos adversos das alterações climáticas

³⁹ Segundo SABBAG, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 38., os Estados Unidos da América são o único país industrialmente relevante que não ratificou o Protocolo, sob os argumentos de rombos na economia americana, em virtude das guerras, e de não haverem dados científicos suficientes para comprovar o aquecimento global.

Trata-se de tratado internacional com compromissos mais enérgicos quanto à redução das emissões de gases de efeito estufa, uma vez que os países signatários, integrantes do Anexo I da CQNUMC, comprometeram-se a reduzir suas emissões, entre os anos de 2008 e 2012, em uma média de 5,2% em relação aos níveis de emissões em 1990, não sendo comuns a todos os países estas metas, eis que há uma diferenciação entre os países-membros, de acordo com o seu potencial poluidor e recursos para desenvolver projetos que atinjam as reduções pretendidas.

Este instrumento legal trouxe elementos juridicamente vinculantes às decisões pactuadas sobre a implementação do Protocolo, conforme comprovam os compromissos quantificados de limitação encontrados no art. 3.1. do referido documento:

3.1. As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas equivalentes de dióxido de carbono das emissões dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução dos compromissos descritos no Anexo B e em conformidade com as disposições do presente artigo, com vista a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.⁴⁰ (tradução livre)

Ademais, com base no princípio das “*responsabilidades comuns, porém diferenciadas*”, em um primeiro momento de efetivação do Protocolo de Quioto, aos países em desenvolvimento não foram designadas metas de redução.

⁴⁰ “Article 3. The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.” Disponível em http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 17 de maio de 2011.

Em que pese não tenham se comprometido a reduzir emissões de gases de efeito estufa, os países em desenvolvimento são incentivados a participar voluntariamente do processo de mitigação dos impactos ambientais, produzidos por emissões de GEEs, através do mecanismo financeiro de flexibilização proposto pelo Brasil, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, o qual é objeto do presente trabalho.

2.2. Políticas e medidas para efetivação dos compromissos pactuados

Com o advento do Protocolo de Quioto, os compromissos quanto à mitigação das emissões de gases de efeito estufa passaram a ser mais rígidos, conforme vimos anteriormente.

Para que fosse atingido o patamar vinculante das metas de redução dos GEEs, o Protocolo de Quioto sugere que os países signatários⁴¹ cooperem, conjuntamente, a fim de promoverem o desenvolvimento sustentável mundial.

De forma geral, em seu artigo 2º⁴², o Protocolo de Quioto prevê as medidas a serem tomadas para a concretização das metas pactuadas pelos países do

⁴¹ Incluídos no Anexo B do Protocolo de Quioto, os quais firmaram compromisso de redução ou limitação quantificada de emissões.

⁴² “Artigo 2. 1. Cada Parte incluída no Anexo I, ao cumprir seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões assumidos sob o Artigo 3, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, deve:

(a) Implementar e/ou aprimorar políticas e medidas de acordo com suas circunstâncias nacionais, tais como: (i) O aumento da eficiência energética em setores relevantes da economia nacional; (ii) A proteção e o aumento de sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, levando em conta seus compromissos assumidos em acordos

Internacionais relevantes sobre o meio ambiente, a promoção de práticas sustentáveis de manejo florestal, florestamento e reflorestamento; (iii) A promoção de formas sustentáveis de agricultura à luz das considerações sobre a mudança do clima; (iv) A pesquisa, a promoção, o desenvolvimento e o aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de seqüestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras, que sejam avançadas e inovadoras; (v) A redução gradual ou eliminação de imperfeições de mercado, de incentivos fiscais, de isenções tributárias e tarifárias e de subsídios para todos os setores emissores de gases de efeito estufa que sejam contrários ao objetivo da Convenção e aplicação de instrumentos de mercado; (vi) O estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal; (vii) Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes; (viii) A limitação e/ou redução de emissões de metano

chamado Anexo B do Protocolo de Quioto, tais como: reformar os setores de energia, a fim de que se aumente a eficiência energética; reformar o setor dos transportes; promover o uso de fontes energéticas renováveis; eliminar mecanismos financeiros e de mercado inapropriados aos fins da Convenção; limitar as emissões de metano no gerenciamento de resíduos e dos sistemas energéticos; proteger florestas e outros sumidouros de carbono, etc.

Conforme referido anteriormente, a efetivação dessas metas de redução é garantida nos termos do art. 3º do Protocolo, onde se encontram as diretrizes de implementação do Protocolo.

Baseando-se nos preceitos do artigo 3º do Protocolo de Quioto, as partes signatárias se comprometem também em implementar um sistema nacional para a contabilização das emissões de GEEs e da quantidade de gases removida pelos sumidouros; além de demonstrar progresso no cumprimento de suas metas de redução de emissões, buscar por transferência de tecnologias ambientalmente

por meio de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção, no transporte e na distribuição de energia;

(b) Cooperar com outras Partes incluídas no Anexo I no aumento da eficácia individual e combinada de suas políticas e medidas adotadas segundo este Artigo, conforme o Artigo 4, parágrafo 2(e)(i), da Convenção. Para esse fim, essas Partes devem adotar medidas para compartilhar experiências e trocar informações sobre tais políticas e medidas, inclusive desenvolvendo formas de melhorar sua comparabilidade, transparência e eficácia. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão ou tão logo seja praticável a partir de então, considerar maneiras de facilitar tal cooperação, levando em conta toda a informação relevante.

2. As Partes incluídas no Anexo I devem procurar limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal originárias de combustíveis do transporte aéreo e marítimo internacional, conduzindo o trabalho pela Organização de Aviação Civil Internacional e pela Organização Marítima Internacional, respectivamente.

3. As Partes incluídas no Anexo I devem empenhar-se em implementar políticas e medidas a que se refere este Artigo de forma a minimizar efeitos adversos, incluindo os efeitos adversos da mudança do clima, os efeitos sobre o comércio internacional e os impactos sociais, ambientais e econômicos sobre outras Partes, especialmente as Partes países em desenvolvimento e em particular as identificadas no Artigo 4, parágrafos 8 e 9, da Convenção, levando em conta o Artigo 3 da Convenção. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo pode realizar ações adicionais, conforme o caso, para promover a implementação das disposições deste parágrafo.

4. Caso a Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo considere proveitoso coordenar qualquer uma das políticas e medidas do parágrafo 1(a) acima, levando em conta as diferentes circunstâncias nacionais e os possíveis efeitos, deve considerar modos e meios de definir a coordenação de tais políticas e medidas (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial do Protocolo de Quioto: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 18 de maio de 2011.

seguras de propriedade pública e criar no setor privado um ambiente propício à promoção dessas tecnologias.

Importante salientar que a eficácia do Protocolo de Quioto não é uma unanimidade na comunidade científica global, uma vez que encontra objeção de cientistas como o dinamarquês Bjorn Lomborg, responsável pela organização do *Consenso de Copenhague*⁴³, o qual argumenta que a relevância de certos aspectos dos alegados efeitos do aquecimento global, e uma variedade de outras questões ambientais globais, encontra forte oposição quando comparada à urgência na solução de outros grandes problemas da humanidade, a qual seria mais eficaz com investimentos muito inferiores aos pretendidos pelo Protocolo de Quioto.

Em sua obra intitulada, em francês, "*L'écologiste Sceptique: Le véritable état de la planète*", o estudioso dinamarquês sustenta que, os investimentos em projetos de redução de emissões de GEEs, ainda que elevados, adiarão em apenas 06 (seis) anos os efeitos do aquecimento global:

as implicações do Protocolo serão marginais, mesmo admitindo-se as metas pretendidas sejam mantidas indefinidamente, questão que não foi levantada. Diversos modelos têm calculado que seu resultado será um aumento da temperatura, em 2100, apenas 0,15°C a menos do que caso ocorreria caso nada tivesse sido feito, como pode ser visto na figura 157. Enquanto isso, a redução permanente das emissões de carbono depois do Protocolo de Quioto resultará em um aumento do nível do mar, em 2100, de 2,5cm a menos do que o esperado se nada tivesse sido feito.(...) Em verdade, é evidente que a redução da temperatura corresponde a uma ligeira diferença de seis anos: a temperatura, sem um acordo, que teria atingido em 2094 (1,92°C), o Protocolo de Quioto adiou para 2100." (tradução livre)⁴⁴

⁴³ O Consenso de Copenhague foi um encontro realizado no ano de 2004, onde um grupo de 08 (oito) economistas, entre eles os prêmios Nobel Robert Fogel, Douglas North, Thomas Schelling e Vernon Smith, chegaram à conclusão de que mitigar o efeito estufa não é uma das prioridades da humanidade, em virtude do alto investimento, sem que haja uma reversão correspondente no quadro do aquecimento global.

⁴⁴ LOMBORG, BJORN. **L'ÉCOLOGISTE SCEPTIQUE: Le véritable état de la planète**. Le cherche midi, 2004, p. 426-427. "*les incidences du protocole seront marginales, en admettant même que les plafonds qu'il a fixés soient maintenus indéfiniment, question qui n'a pas été soulevée. Plu-sieurs modèles ont calculé que sa conséquence sera une hausse de la température en 2100 d'environ 0,15 °C de moins que si rien n'avait été fait, comme on peut le voir sur la figure 157936. Parallèlement, la réduction permanente des émissions de carbone suite au protocole de Kyoto aura pour effet une élévation du niveau de la mer en 2100 inférieure de 2,5 cm à celle prévue si rien n'avait été fait. (...)*

Em que pese os argumentos trazidos pelos estudiosos do Consenso de Copenhague, há que se reconhecer que o Protocolo de Quioto foi adotado com base em inúmeros estudos científicos, os quais comprovaram a necessidade imediata de uma ação multilateral para que sejam reduzidos os impactos ambientais trazidos pelo aquecimento global, ainda que seus resultados não alcancem índices ideais na diminuição das alterações climáticas.

Comprovando essa base científica⁴⁵, o Protocolo de Quioto, em uma de suas brilhantes decisões, o Protocolo de Quioto, ao analisar os possíveis obstáculos econômicos à implementação de projetos de redução de emissões de GEEs, criou três mecanismos de flexibilização, quais sejam: a Implementação Conjunta – *IC*, o Comércio de Emissões – *CIE* e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – *MDL*, os quais passamos a estudar a seguir, dedicando um capítulo exclusivo ao MDL.

2. 3. Os Mecanismos de Flexibilização

2.3.1. A Implementação Conjunta – *IC*

O mecanismo de flexibilização denominado Implementação Conjunta trata-se de uma iniciativa conjunta, em que os países do Anexo I, entre si, podem elaborar projetos que visem ao cumprimento de suas obrigações de uma maneira economicamente favorável para os envolvidos.

Criada pelo artigo 6º do Protocolo de Quioto, a Implementação Conjunta trouxe a possibilidade de os países do Anexo I compensarem suas emissões de GEEs, através de transferência ou aquisição, entre si, de unidade de redução de

De fait, on voit clairement que la réduction de température correspond à une faible différence de six années: la température que, sans accord, nous aurions atteinte en 2094 (1,92 °C), Kyoto l'a reportée à 2100"

⁴⁵ Fundamentada pelos cientistas do IPCC, os quais em seu 4º relatório de avaliação conseguiram afirmar que as atividades humanas são a principal causa do aquecimento global observado nos últimos 50 anos, além de prever a situação dos impactos ambientais pode ser substancialmente amenizada caso os níveis de emissões de gases de efeito estufa sejam estabilizados.

emissões (Unidade de Redução de Emissões – *URE*)⁴⁶, as quais devem ser resultantes de projetos que visem à redução das emissões de GEEs por fonte ou aumento das remoções antrópicas por sumidouros de GEEs em qualquer setor da economia⁴⁷.

Com efeito, os países do Anexo I da CQNUMC podem desenvolver projetos de redução ou remoção de gases de efeito estufa além de suas fronteiras, entre si, podendo utilizar-se das URE (conhecidas em inglês como *Emission Reduction Unit* – ERU) obtidas como forma de atingir as metas estabelecidas no Protocolo.

Enquanto isso, o país hospedeiro do projeto (sempre países industrializados – incluídos no Anexo B do Protocolo de Quioto) se utilizará da tecnologia transferida através dos projetos estrangeiros implementados como forma de atingir suas metas de redução.

⁴⁶ A unidade equivale a uma tonelada de CO₂e (dióxido de carbono equivalente), o qual é o resultado da multiplicação das toneladas emitidas de gases de efeito estufa pelo seu potencial de aquecimento global.

⁴⁷ “Artigo 6.

1. A fim de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3, qualquer Parte incluída no Anexo I pode transferir para ou adquirir de qualquer outra dessas Partes unidades de redução de emissões resultantes de projetos visando a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em qualquer setor da economia, desde que:

- (a) O projeto tenha a aprovação das Partes envolvidas;
- (b) O projeto promova uma redução das emissões por fontes ou um aumento das remoções por sumidouros que sejam adicionais aos que ocorreriam na sua ausência;
- (c) A Parte não adquira nenhuma unidade de redução de emissões se não estiver em conformidade com suas obrigações assumidas sob os Artigos 5 e 7; e
- (d) A aquisição de unidades de redução de emissões seja suplementar às ações domésticas realizadas com o fim de cumprir os compromissos previstos no Artigo 3.

2. A Conferência das Partes, na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, pode, em sua primeira sessão ou assim que seja viável a partir de então, aprimorar diretrizes para a implementação deste Artigo, incluindo para verificação e elaboração de relatórios.

3. Uma Parte incluída no Anexo I pode autorizar entidades jurídicas a participarem, sob sua responsabilidade, de ações que promovam a geração, a transferência ou a aquisição, sob este Artigo, de unidades de redução de emissões.

4. Se uma questão de implementação por uma Parte incluída no Anexo I das exigências mencionadas neste parágrafo é identificada de acordo com as disposições pertinentes do Artigo 8, as transferências e aquisições de unidades de redução de emissões podem continuar a ser feitas depois de ter sido identificada a questão, desde que quaisquer dessas unidades não sejam usadas pela Parte para atender os seus compromissos assumidos sob o Artigo 3 até que seja resolvida qualquer questão de cumprimento.” (tradução livre) Disponível, em inglês, no *site* oficial do Protocolo de Quioto: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 19 de maio de 2011.

Importante aqui a ressalva de que este mecanismo de flexibilização não admite a participação de países em desenvolvimento, assim outro mecanismo de flexibilização denominado Comércio de Emissões, o qual passaremos a analisar agora.

2.3.2. Comércio de Emissões (*Emissions Trading* – ET)

Como forma de suplementar as ações domésticas de combate ao aquecimento global, às Partes do Anexo B do Protocolo foi possibilitada, pelo artigo 17 do Protocolo de Quioto, a participação no comércio de emissões, quando tais países não atingirem suas metas de redução pactuadas. O artigo 17 do Protocolo está assim disposto:

Art.17. A Conferência das Partes deve definir os princípios, as modalidades, regras e diretrizes apropriados, em particular para verificação, elaboração de relatórios e prestação de contas do comércio de emissões. As Partes incluídas no Anexo B podem participar do comércio de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3. Tal comércio deve ser suplementar às ações domésticas com vistas a atender os compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos sob esse Artigo. (tradução livre)⁴⁸

Os países do Anexo B, quando da aceitação de metas de limitação ou redução de suas emissões, passaram a contar com níveis de emissões de gases de efeito estufa quantificados, os quais foram denominados Unidades de Quantidade Atribuída (UQA).

Tais unidades, conhecidas em inglês como *Assigned Amount Units* - AAU, são as quantidades de emissões que as Partes do Anexo B podem realizar durante o período de duração do Protocolo, com base no percentual pactuado de redução de emissões dos gases do Anexo A.

⁴⁸ Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 19 de maio de 2011.

Com efeito, este mecanismo permite que países que não alcancem a sua meta de redução possam utilizar a capacidade excedente de redução de outro país comprometido, ou seja, que também tenha metas em relação ao Protocolo de Quioto.

Ainda que esse comércio seja reconhecido como o “mercado de carbono”, em verdade, o mecanismo de flexibilização do comércio de emissões possibilita a venda de unidade de emissão atribuídas de uma forma geral, abrangendo todos os gases de efeito estufa agravantes do aquecimento global, que estão previstos no Anexo A do Protocolo de Quioto.

Ressalta-se que a principal diferença entre o Comércio de Emissões e o mecanismo de flexibilização definido anteriormente diz respeito ao fato de que, diferentemente da Implementação Conjunta, os créditos comercializados no Comércio de Emissões não estão vinculados a projetos específicos de redução de emissões.

Não obstante a previsão do comércio das AAUs, existe a possibilidade de serem comercializadas outras unidades de redução no âmbito do comércio de emissões, tais com as unidades de redução geradas em projetos de Implementação Conjunta (conforme visto anteriormente), as unidades de remoção (UR) geradas a partir de projetos de LULUCF, também chamadas *Removal Unit* – RMU, além das emissões, cuja natureza jurídica será objeto do presente trabalho, as chamadas *Certified Emission Reduction* – CER⁴⁹, geradas a partir de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

A transferência e aquisição dessas unidades de redução são rastreadas e registradas pelo sistema de registro previsto pelo Protocolo de Quioto. A segurança

⁴⁹ Uma unidade de RCE é igual a uma tonelada de dióxido de carbono equivalente calculada de acordo com o Potencial de Aquecimento Global (*Global Warming Potencial* – GWP)

na transferência das unidades de redução de emissões a cada país será garantida por um ITL (sigla em inglês denominada *Internacional Transaction Log*), o qual ficará responsável por avaliar se as propostas de registros, antes da transferência, são coerentes com as regras pactuadas no âmbito do Protocolo de Quioto.

2.3.3. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)

Originado com base na proposta brasileira de criação de um “Fundo de Desenvolvimento Limpo” (através do qual países desenvolvidos, que não atingissem suas metas de redução, injetariam recursos financeiros no desenvolvimento de projetos em países em desenvolvimento), após as negociações realizadas no âmbito da COP 3, concebeu-se o MDL, o qual foi criado para auxiliar o processo de redução de emissões de gases do efeito estufa ou de captura de carbono (sequestro de carbono) por parte dos países do Anexo I.

Afastada a idéia de criação de um fundo de desenvolvimento financiado pelos países do Anexo B, o MDL consiste na possibilidade de os países do Anexo I da CQNUMC adquirirem Reduções Certificadas de Emissões – RCEs, geradas a partir de projetos implantados em países em desenvolvimento, a fim de que sejam cumpridas as obrigações quantificadas estabelecidas em sede do Protocolo de Quioto.

O propósito do MDL é, conforme artigo 12⁵⁰ do Protocolo de Quioto, possibilitar atuação voluntária dos países do grupo Não-Anexo I, assegurando assim

⁵⁰Art. 12

1. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo.

2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3.

3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo:

(a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e

(b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos

assistência necessária para viabilizar o desenvolvimento sustentável nesses países, ao mesmo tempo em que contribuem com o objetivo final da CQNUMC, qual seja, estabilizar as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera.

Portanto, todas as atividades de projetos de MDL devem contribuir com a consolidação do objetivo principal da Convenção-Quadro, bem como respeitar os critérios essenciais como participação voluntária das Partes, obtenção de benefícios reais mensuráveis e de longo prazo, relacionados à mitigação das mudanças climáticas, e a comprovação de que as reduções de emissões sejam adicionais às que ocorreriam na ausência da atividade de projeto.

quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

4. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve sujeitar-se à autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo e à supervisão de um conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em:

(a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida;

(b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima, e

(c) Reduções de emissões que sejam adicionais às que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto.

6. O mecanismo de desenvolvimento limpo deve prestar assistência quanto à obtenção de fundos para atividades certificadas de projetos quando necessário.

7. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve, em sua primeira sessão, elaborar modalidades e procedimentos com o objetivo de assegurar transparência, eficiência e prestação de contas das atividades de projetos por meio de auditorias e verificações independentes.

8. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve assegurar que uma fração dos fundos advindos de atividades de projetos certificadas seja utilizada para cobrir despesas administrativas, assim como assistir às Partes países em desenvolvimento que sejam particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima para fazer face aos custos de adaptação.

9. A participação no mecanismo de desenvolvimento limpo, incluindo nas atividades mencionadas no parágrafo 3(a) acima e na aquisição de reduções certificadas de emissão, pode envolver entidades privadas e/ou públicas e deve sujeitar-se a qualquer orientação que possa ser dada pelo conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.

10. Reduções certificadas de emissões obtidas durante o período do ano 2000 até o início do primeiro período de compromisso podem ser utilizadas para auxiliar no cumprimento das responsabilidades relativas ao primeiro período de compromisso. A íntegra do conteúdo, em inglês, do Protocolo de Quioto está disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/cop3/07a01.pdf#page=31>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

A observância aos preceitos estabelecidos nos documentos adstritos ao regime legal do MDL é condicionante de legalidade de projetos de MDL. Do contrário, o projeto não poderá ser elegível ao MDL e consequência disto, será incapaz de gerar reduções certificadas de emissões⁵¹.

Outro ponto merecedor de destaque é o fato de que através desse mecanismo de flexibilização, o único que permite a participação de países em desenvolvimento, por meio de projetos aprovados pela autoridade competente, é possível criar um valor transacional para cada redução de gases de efeito estufa realizado efetivamente.

Assim, na medida em que são instalados projetos que impliquem reduções de emissões adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto registrado como MDL, são gerados os chamados “créditos de carbono”, os quais poderão ser utilizados pelos países integrantes do Anexo I, como forma de compensar as metas não atingidas.

Tais “créditos de carbono”, conforme referido anteriormente neste trabalho, são medidos em toneladas de CO₂e. Cada tonelada de CO₂e reduzida/removida da atmosfera, corresponde a uma unidade de RCE, a qual deverá ser emitida pelo Conselho Executivo do MDL e negociada no mercado global, conforme veremos adiante.

Importante frisar a idéia de que o MDL não é uma licença para manutenção das emissões de gases de efeito estufa pelos países do Anexo I, haja vista que a possibilidade de compensação tem caráter subsidiário, uma vez que os países industrializados precisam comprovar a implementação de projetos de redução em seus territórios, não sendo o MDL uma forma de atingir o cumprimento total de suas metas.

⁵¹ FRANGETTO, Flavia Witkowski e GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Quioto e a Cooperação Internacional**. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 60.

No âmbito da Conferência das Partes, mais especificamente no tocante à COP 7, conforme referido anteriormente, a principal decisão tomada com relação aos mecanismos de desenvolvimento limpo, de uma série de 39 decisões que foram chamadas “Acordos de Marrakesh”, foi a Decisão 17/CP.7, intitulada “Modalidades e Procedimentos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”, a qual veio a ser ratificada na COP/MOP1.

A importância dessa Decisão encontra respaldo no fato de ter reforçado a idéia de que o objetivo do MDL é a possibilitar aos países não-Anexo I um desenvolvimento sustentável, oportunizado pela transferência de tecnologia dos países industrializados.

Conforme observado por Bruno Sabbag⁵², a Decisão 17/CP. 7 dispõe ser privilégio dos países hospedeiros das atividades de projetos de MDL *aprovar o projeto por meio de emissão de uma Carta de Aprovação, na qual o país reconhece que o projeto contribuirá para o seu desenvolvimento sustentável e que é implementado voluntariamente.*

Tratando-se da Decisão 17/CP.7, frisa-se que seus dois pontos fundamentais foram a deliberação dos requisitos para participação em projetos de MDL, bem como a definição de diretrizes normativas que guiassem o ciclo do projeto de MDL.

Passemos agora ao estudo detalhado do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, a fim de solucionarmos a problemática referente à natureza jurídica, a que o presente trabalho se propõe.

⁵² Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.** 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 38.

II – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: a natureza jurídica das Emissões de Crédito de Carbono

Com o intuito de analisar a questão da natureza jurídica das RCEs, necessária se faz a análise do corpo institucional que sustenta e administra os projetos de implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Além disso, para que possamos discutir a problemática envolvendo o tema principal do presente trabalho, o qual envolve as unidades de redução de emissões certificadas, necessária a compreensão do ciclo dos projetos de MDL, desde sua concepção até a emissão das RCEs pelo Conselho Executivo do MDL, a partir de quando será possível um questionamento acerca de sua natureza jurídica.

1. Estrutural institucional do MDL

1. 1. A Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes – COP/MOP

Em seu artigo 13⁵³, o Protocolo de Quioto prevê a criação da Conferência das Partes na Qualidade de Reunião das Partes – COP/MOP (*Conference of the*

⁵³ Artigo 13

1. A Conferência das Partes, o órgão supremo da Convenção, deve atuar na qualidade reunião das Partes deste Protocolo.

2. As Partes da Convenção que não sejam Partes deste Protocolo podem participar como observadoras das deliberações de qualquer sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, as decisões tomadas sob este Protocolo devem ser tomadas somente por aquelas que sejam Partes deste Protocolo.

3. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, qualquer membro da Mesa da Conferência das Partes representando uma Parte da Convenção mas, nessa ocasião, não uma Parte deste Protocolo, deve ser substituído por outro membro, escolhido entre as Partes deste Protocolo e por elas eleito.

4. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve manter a implementação deste Protocolo sob revisão periódica e tomar, dentro de seu mandato, as decisões necessárias para promover a sua implementação efetiva. Deve executar as funções a ela atribuídas por este Protocolo e deve:

(a) Com base em todas as informações apresentadas em conformidade com as disposições deste Protocolo, avaliar a implementação deste Protocolo pelas Partes, os efeitos gerais das medidas tomadas de acordo com este Protocolo, em particular os efeitos ambientais, econômicos e sociais, bem como os seus efeitos cumulativos e o grau de progresso no atendimento do objetivo da Convenção;

Parties Serving as Meeting of the Parties), a quem foi designada a função de revisar

(b) Examinar periodicamente as obrigações das Partes deste Protocolo, com a devida consideração a qualquer revisão exigida pelo Artigo 4, parágrafo 2(d), e Artigo 7, parágrafo 2, da Convenção, à luz do seu objetivo, da experiência adquirida em sua implementação e da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos, e a esse respeito, considerar e adotar relatórios periódicos sobre a implementação deste Protocolo;

(c) Promover e facilitar o intercâmbio de informações sobre medidas adotadas pelas Partes para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e recursos das Partes e seus respectivos compromissos assumidos sob este Protocolo;

(d) Facilitar, mediante solicitação de duas ou mais Partes, a coordenação de medidas por elas adotadas para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, levando em conta as diferentes circunstâncias, responsabilidades e capacidades das Partes e seus respectivos compromissos assumidos sob este Protocolo;

(e) Promover e orientar, em conformidade com o objetivo da Convenção e as disposições deste Protocolo, e levando plenamente em conta as decisões pertinentes da Conferência das Partes, o desenvolvimento e aperfeiçoamento periódico de metodologias comparáveis para a implementação efetiva deste Protocolo, a serem acordadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo;

(f) Fazer recomendações sobre qualquer assunto necessário à implementação deste Protocolo;

(g) Procurar mobilizar recursos financeiros adicionais em conformidade com o Artigo 11, parágrafo 2;

(h) Estabelecer os órgãos subsidiários considerados necessários à implementação deste Protocolo;

(i) Buscar e utilizar, conforme o caso, os serviços e a cooperação das organizações internacionais e dos organismos intergovernamentais e não-governamentais competentes, bem como as informações por eles fornecidas; e

(j) Desempenhar as demais funções necessárias à implementação deste Protocolo e considerar qualquer atribuição resultante de uma decisão da Conferência das Partes.

5. As regras de procedimento da Conferência das Partes e os procedimentos financeiros aplicados sob a Convenção devem ser aplicados *mutatis mutandis* sob este Protocolo, exceto quando decidido de outra forma por consenso pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

6. A primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo deve ser convocada pelo Secretariado juntamente com a primeira sessão da Conferência das Partes programada para depois da data de entrada em vigor deste Protocolo. As sessões ordinárias subsequentes da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo devem ser realizadas anualmente e em conjunto com as sessões ordinárias da Conferência das Partes a menos que decidido de outra forma pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.

7. As sessões extraordinárias da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo devem ser realizadas em outras datas quando julgado necessário pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, ou por solicitação escrita de qualquer Parte, desde que, dentro de seis meses após a solicitação ter sido comunicada às Partes pelo Secretariado, receba o apoio de pelo menos um terço das Partes.

8. As Nações Unidas, seus órgãos especializados e a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como qualquer Estado-Membro dessas organizações ou observador junto às mesmas que não seja Parte desta Convenção podem se fazer representar como observadores nas sessões da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo. Qualquer outro órgão ou agência, nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, competente em assuntos de que trata este Protocolo e que tenha informado ao Secretariado o seu desejo de se fazer representar como observador numa sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, pode ser admitido nessa qualidade, salvo se pelo menos um terço das Partes presentes objete. A admissão e participação dos observadores devem sujeitar-se às regras de procedimento a que se refere o parágrafo 5 acima (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial do Protocolo de Quioto: <http://unfccc.int/resource/docs/cop3/07a01.pdf#page=31>. Acesso em: 14 de maio de 2011.

periodicamente o Protocolo e tomar as decisões necessárias para promover a sua implementação efetiva.

Por tratar-se do órgão supremo do MDL criado pelo Protocolo de Quioto, compete à COP/MOP, entre outras tarefas relacionadas à efetividade dos projetos de MDL, decidir as recomendações feitas pelo Conselho Executivo e sobre a designação das entidades operacionais credenciadas pelo Conselho Executivo (art. 12, § 5º do Protocolo).

Não obstante, as decisões da COP/MOP possuem um forte caráter econômico, uma vez que, outra de suas responsabilidades é auxiliar na obtenção de financiamento que tornem possíveis as atividades de projeto MDL.

Com efeito, em conformidade com o §6º do artigo 13 do Protocolo, a primeira COP/MOP foi realizada após a entrada em vigor do Protocolo de Quioto, junto à COP 11, no ano de 2005, em Montreal, e considerou a possibilidade de um novo comprometimento entre os países do Anexo I para o período posterior ao Protocolo de Quioto (pós-2012).

1.2. O Conselho Executivo do MDL

Composto por 10 representantes das Partes⁵⁴ com capacidade técnica de analisar projetos de MDL, os quais deverão se encontrar no mínimo 03 vezes ao ano, ao Conselho Executivo são atribuídas, com o aval da Conferência das Partes, as funções de:

⁵⁴ Conforme disposto no §7º do Anexo da Decisão 3/CMP 1, os representantes serão selecionados da seguinte maneira: um membro de cada um dos grupos regionais das Nações Unidas, dois membros das Partes incluídas no Anexo I, outros dois membros das Partes não incluídas no Anexo I e um representante de pequenos Estados insulares, além dos seus respectivos suplentes. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a01.pdf#page=6>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

- aconselhar a COP/MOP sobre modalidades e procedimentos de MDL (quando pertinente);
- sugerir quaisquer emendas ou adições às regras de procedimento do Conselho;
- elaborar relatórios sobre suas atividades em cada sessão da COP/MOP;
- aprovar novas metodologias relacionadas à linhas de base, aos planos de monitoramento e limites dos projetos de MDL;
- revisar disposições referentes às modalidades, procedimentos e definições de atividades dos projetos de pequena escala e, quando necessário, fazer recomendações à COP/MOP;
- ser responsável pelo credenciamento das entidades operacionais e fazer recomendações para COP/MOP na designação das entidades operacionais;
- elaborar relatórios à COP/MOP sobre a distribuição regional e sub-regional de projetos de MDL, com vistas a identificar barreiras sistemáticas à distribuição equitativa das atividades;
- dar publicidade às informações pertinentes às atividades de projetos de MDL, a fim de auxiliar na obtenção de financiamento de atividades de projeto MDL, quando pertinente;
- disponibilizar ao público relatórios técnicos e oferecer um período de no mínimo 08 semanas para que se apresentem comentários sobre as metodologias e as diretrizes;
- desenvolver, manter e disponibilizar relatório de decisões aprovadas, acerca de procedimentos, metodologias e normas sobre o MDL;
- desenvolver e manter o Registro do MDL;
- aceitar formalmente um projeto validado como uma atividade de projeto do MDL; e,
- instruir o administrador do registro do MDL a emitir RCEs para uma atividade de projeto.

Ainda que tenha funções importantes referentes ao procedimento adotado no ciclo do projeto de MDL, a este órgão não é atribuído o poder de tomar decisões

referentes a este mecanismo de flexibilização, de modo que as conclusões de seus encontros possuem caráter meramente sugestivo, sujeitos à aprovação da COP/MOP.

Outra importante atribuição dado ao Conselho Executivo é a possibilidade de estabelecer comitês, painéis e grupos de trabalho que sejam capazes de auxiliar o desempenho de suas funções.

Com o único objetivo de fornecer ao Conselho Executivo do MDL conhecimentos específicos nas áreas de atuação do Conselho, tais alicerces devem respeitar as diretrizes gerais e propósitos da CQNUMC, além de atuar em consonância com as previsões do próprio Conselho.

1.3. Autoridade Nacional Designada – AND

Uma das condições impostas⁵⁵ para participação de uma Parte interessada em atividades que promovam projetos de MDL é a obrigatoriedade de se estabelecer previamente uma Autoridade Nacional Designada (*Designed National Authority – DNA*).

Sua principal função é assegurar o caráter voluntário de cada uma das partes envolvidas em projeto de MDL, assim cabe à AND de cada país comprovar a voluntariedade da parte por ela representada, além de, nos casos de países hospedeiros, ser incumbência da AND certificar que o projeto que será desenvolvido contribuirá, de alguma forma, para o desenvolvimento sustentável daquele país.

A aprovação de projetos de MDL somente será concebida através da elaboração de uma Carta de Aprovação ou *Letter of Approval (LoA)*, e é importante

⁵⁵ § 29 do Anexo da Decisão 3/CMP. 1:

As Partes participantes do MDL devem designar uma Autoridade Nacional para o MDL. (tradução livre). Disponível, em inglês, no site oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a01.pdf#page=6>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

que os países hospedeiros priorizem a imparcialidade, a transparência e a eficiência na emissão da LoA.

É importante que essa Autoridade Nacional Designada seja pró-ativa no que se refere à verificação dos projetos de MDL, devendo aperfeiçoar regularmente seus métodos de análise, a fim de que garanta uma melhoria na implementação de projetos de MDL em seu território, conforme esclarecido no material intitulado “*Implementing CDM Projects: A Guidebook to Host Country Legal Issues*”⁵⁶

No Brasil, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) atua como a AND brasileira e é composta por membros de 11 Ministérios⁵⁷, quais sejam: *i)* Ministério das Relações Exteriores; *ii)* Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; *iii)* Ministério dos Transportes; *iv)* Ministério de Minas e Energia; *v)* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; *vi)* Ministério do Meio Ambiente; *vii)* Ministério da Ciência e Tecnologia; *viii)* Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; *ix)* Casa Civil da Presidência da República; *x)* Ministério das Cidades; *xi)* Ministério da Fazenda.

Em conformidade com o Decreto de 07 de julho de 1999, o qual criou a CIMGC, é dever da AND brasileira expedir normas secundárias para regular projetos de MDL recebidos em nosso território, além de ser sua a atribuição de aprová-los, considerando-se os critérios prioritários de sustentabilidade⁵⁸.

1.4. Entidade Operacional Designada – EOD

Previstas pelo artigo 12⁵⁹ do Protocolo de Quioto, as EODs (também conhecidas como *Designated Operation Entity – DOE*) são entidades de auditoria

⁵⁶ BAKER & McKenzie International, Swiss Verein. **Implementing CDM Projects: A Guidebook to Host Country Legal Issues**. UNEP Risoe Centre, 2009. p. 22.

⁵⁷ De acordo com a alteração realizada pelo art. 1º do Decreto de 10 de janeiro de 2006.

⁵⁸ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 40.

⁵⁹ Artigo 12.

independentes, às quais foram incumbidas as atribuições de: *i)* verificação e submissão ao Conselho Executivo de novas metodologias; *ii)* validação e subsequente pedido de registro de uma proposta de atividade de projeto de MDL que use metodologia provada; e *iii)* verificação das reduções de emissões de uma atividade de projeto de MDL registrada e, posteriormente, certificação de projeto apropriado, com consequente requerimento ao Conselho Executivo para que sejam emitidas as correspondentes RCEs.

Tais entidades, designadas pela COP/MOP e credenciadas ao Conselho Executivo do MDL, são responsáveis por garantir a correta aplicação das normas e procedimentos previstos pelo Protocolo de Quioto e pelo Conselho Executivo do MDL, verificando, portanto, seus critérios de elegibilidade.

Diferentemente do ocorrido com projetos de pequena escala, na análise de projetos de grande escala necessariamente deverá existir uma EOD responsável por cada uma das fases de análise do projeto, certificando se determinado projeto cumpre todas as regras nacionais e internacionais aplicáveis.

No que concerne às peculiaridades na previsão jurídica brasileira quanto às EODs, oportuno colacionar o art. 4º, II, da Resolução nº 01/03, o qual aduz que:

Art. 4º

II – esteja plenamente estabelecida em território nacional e tenha capacidade de assegurar o cumprimento dos requerimentos pertinentes da legislação brasileira.

5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em:

- (a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida;
- (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima, e
- (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto. Disponível, em inglês, no *site* oficial do Protocolo de Quioto: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em: 20 de maio de 2011.

2. Etapas do projeto de MDL

A fim de adentrarmos na problemática da natureza jurídica das RCEs, em virtude das especificidades técnico-jurídicas existentes no procedimento de geração de emissões certificadas, cumpre sejam esclarecidas as fases de um projeto de MDL até que sejam emitidas suas correspondentes RCEs.

2.1. Concepção do projeto

A primeira etapa do ciclo de um projeto de MDL é a elaboração de um documento específico em que sejam apresentadas todas as informações técnico-ambientais, jurídicas e financeiras necessárias à aprovação e implementação de determinado projeto.

O documento de concepção do projeto (DCP) necessariamente deve conter: a) a descrição geral da atividade desenvolvida no projeto; b) a justificativa sobre a metodologia aplicada na definição da linha de base e no monitoramento do projeto, c) previsão de duração das atividades exercidas, bem como o período de obtenção do crédito; d) uma estimativa de emissões de GEEs por fontes; e) explicação quanto aos impactos ambientais; e, f) comentários dos participantes.

Tais especificidades no Documento de Concepção do Projeto são determinadas pelo Conselho Executivo do MDL⁶⁰, o qual aponta instruções específicas de apresentação e padronização dos projetos.

Também conhecido como *Project Design Document* (PDD), o DCP é um dos três documentos exigidos para que seja feito o registro do projeto, assim como o Relatório de Validação, emitido pela EOD, e a Carta de Aprovação (LoA), emitida pela AND.

⁶⁰ Informações, em inglês, disponíveis no *site* oficial da CQNUMC em: http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/pdd/PDD_guid04_v06_2.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2011.

2.2. Validação do Projeto

Conforme referido anteriormente, a responsável por esta fase de análise independente do projeto é uma EOD, a qual deverá avaliar, com base no DCP, a presença dos requisitos do MDL na atividade do projeto realizado.

Em que pese o necessário credenciamento junto ao Conselho Executivo, importante ressaltar que a escolha da EOD fica a critério das partes envolvidas na atividade dos projetos de MDL, de modo que seu escopo de atuação é pré-estabelecido.

É de atribuição da EOD a verificação do DCP, averiguando a preocupação das partes em evidenciar critérios básicos como, por exemplo, a pretensão de adicionalidade do projeto, ou, ainda, o caráter voluntário da atividade de projeto do MDL.

2.3. Carta de Aprovação

Uma exigência da Decisão 17/CP.7 para que a atividade de projeto proposta seja registrada junto ao Conselho Executivo do MDL é a apresentação da Carta de Aprovação, a qual será concedida pela AND dos países participantes do projeto de MDL.

A finalidade da Carta de Aprovação é confirmar a participação voluntária do país no projeto de MDL, bem como reconhecer a contribuição da atividade do projeto de MDL no desenvolvimento sustentável deste país.

Necessário frisar que não existem regras internacionais que imponham quaisquer restrições ou exigências aos critérios de aprovação de projetos utilizados pelos países envolvidos no projeto de MDL.

Destarte, cada AND possui capacidade e arbitrariedade para definir seus próprios procedimentos e critérios na aprovação de atividade de projetos que possam colaborar no desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimentos participantes de atividades de projeto de MDL.

Nessa seara, a legislação pátria lista, no art. 3º da Resolução 01/03⁶¹ (posteriormente complementado pela Resolução 07 da CIMGC), os documentos exigidos para a concessão da Carta de Aprovação, os quais deverão ser apresentados quando da solicitação de sua emissão.

Outra importante característica da LoA é a possibilidade de abordar a questão da titularidade legal das reduções de emissão de GEEs associadas à emissão de RCEs, fruto da elaboração e implementação de projetos de MDL, uma

⁶¹ Art. 3º Com vistas a obter a aprovação das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, os proponentes do projeto deverão enviar à Secretaria Executiva da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, em meio eletrônico e impresso:

I - o documento de concepção do projeto na forma determinada pelo Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, estabelecido no âmbito do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, para fins de aprovação da atividade de projeto pela Comissão, na forma determinada pelas resoluções desta Comissão. Adicionalmente, como elemento informativo à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, deve ser apresentada uma descrição da contribuição da atividade de projeto para o desenvolvimento sustentável de acordo com o Anexo III a esta resolução e em conformidade com o Artigo 12.2 do Protocolo de Quioto;

II – as cópias dos convites de comentários enviado pelos proponentes do projeto aos seguintes agentes envolvidos e afetados pelas atividades de projeto de acordo com o alínea b do parágrafo 37 do Anexo I referido no Art. 1º, identificando os destinatários:

- Prefeitura e Câmara dos vereadores
- Órgãos Ambientais Estadual e Municipal;
- Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento;
<http://www.fboms.org.br>
- Associações comunitárias.
- Ministério Público; (revogado)

III – o relatório de Entidade Operacional Designada, autorizada a operar no país conforme o art. 4º, de validação da atividade de projeto na forma a ser submetida ao Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e em português.

IV – uma declaração assinada por todos os participantes do projeto estipulando o responsável e o modo de comunicação com a secretaria executiva da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e termo de compromisso do envio de documento de distribuição das unidades de redução certificada de emissões que vierem a ser emitidas a cada verificação das atividades do projeto para certificação;

V - os documentos que assegurem a conformidade da atividade de projeto com a legislação ambiental e trabalhista em vigor, quando for o caso. Disponível em:

<http://carbono.brasilcooperativo.coop.br/sites/1400/1480/00000070.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2011.

vez que, havendo diversas partes envolvidas na implementação de um projeto de MDL, algumas vezes pode não restar esclarecido, na legislação do país hospedeiro, quais partes possuem a titularidade legal, *prima face*, dessas RCEs⁶².

Sabbag⁶³ evidencia um ponto bastante debatido, tanto no âmbito nacional e internacional, no que diz respeito à possibilidade de serem anuladas ou revogadas as *LoAs* concedidas pelas ANDs. Em virtude da ausência de quaisquer previsões específicas sobre o assunto, no âmbito das regras internacionais do MDL, resta às Partes envolvidas preencher tais lacunas, através de previsões legais nacionais.

No Brasil, coube à Resolução 04/06 da CIMGC, em seu art. 2º⁶⁴, prever a possibilidade de revogação, ou anulação, de *LoA* emitidas, quando evidenciadas irregularidades no projeto que estejam em contradição com os propósitos global dos projetos de MDL e com o desenvolvimento sustentável do país.

⁶² BAKER & McKenzie International, Swiss Verein. **Implementing CDM Projects: A Guidebook to Host Country Legal Issues**. UNEP Risoe Centre, 2009, p. 24.

⁶³ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 71.

⁶⁴ Art. 2º. Se, após a emissão da carta de aprovação nos termos da alínea "a" do parágrafo 40 do Anexo I da Resolução nº 1, for verificado fato novo que evidencie ilegalidades ou atos que sejam contrários ao interesse público, a Comissão poderá anular ou revogar a referida carta de aprovação.

§ 1º: A anulação ocorrerá por vícios de legalidade no processo de obtenção da carta de aprovação ou relativos às atividades do projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

§ 2º: A revogação ocorrerá se configurada a prática de ato contrário ao interesse público resguardado pela Comissão, no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

§ 3º: Nos casos descritos no caput deste artigo, a Secretaria Executiva desta Comissão encaminhará ofício ao responsável pela comunicação da atividade de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo junto a esta Secretaria Executiva, comunicando-lhe sobre a decisão desta Comissão referente à anulação ou revogação da carta de aprovação, apresentando os motivos que a justificaram.

§ 4º: Da decisão proferida, haverá prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento da comunicação da anulação ou revogação da carta de aprovação, para o exercício de direito de defesa, por meio de ofício a ser encaminhado pelo responsável pela comunicação da atividade de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo em questão à Secretaria Executiva da Comissão.

§ 5º: Decorrido o prazo descrito no parágrafo quarto e realizada a análise das eventuais informações apresentadas no exercício do direito de defesa pelos membros da Comissão na sua reunião ordinária subsequente, o Presidente desta Comissão emitirá decisão definitiva, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre a manutenção, a anulação ou a revogação da carta de aprovação, sendo encaminhado, pela Secretaria Executiva da Comissão, ofício ao responsável pela comunicação da atividade de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo junto a esta Secretaria Executiva, indicando a decisão definitiva e os motivos que justificam tal decisão. Disponível em: <http://carbono.brasilcooperativo.coop.br/sites/1400/1480/00000073.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

Em que pese a regulamentação dada pela Resolução 04/06, o Conselho Executivo do MDL já confirmou que a notificação de revogação/anulação realizada por uma AND, após o registro de um projeto, não afetaria o status de tal registro, ainda que não haja uma exclusão expressa da possibilidade de revogação/anulação de LoA.

2.4. Registro do Projeto

Considerado pré-requisito para a verificação, certificação e emissão das RCEs, o registro de um projeto será a sua aceitação formal como atividade de MDL, conforme definição dada pelo art. 36 do Anexo da Decisão 17/CP.7⁶⁵.

Após a obtenção da Carta de Aprovação, antes do requerimento do registro de um projeto de MDL, é necessário que a EOD responsável pela vistoria do projeto torne público o Documento de Concepção desse Projeto, o qual durante 30 dias estará disponível para comentários das Partes envolvidas e dos *stakeholders*⁶⁶, os quais igualmente ficarão disponíveis para consulta pública.

Somente após a essa consulta pública, conforme bem elucidado por Sabbag⁶⁷, a EOD responsável pela vistoria das atividades dos projetos de MDL encaminhará ao Conselho Executivo um formulário de solicitação do registro, juntamente com o Documento de Concepção do Projeto (DCP), a Carta de Aprovação das ANDs das Partes envolvidas (LoA), o Relatório de Validação e a declaração assinada pelos participantes do projeto definindo as formas de comunicação com o Conselho Executivo, particularmente no que se refere às instruções acerca da alocação das RCEs, além das informações referentes à

⁶⁵ Art. 36. O registro é a aceitação formal, pelo Conselho Executivo, de um projeto validado como atividade de projeto do MDL. O registro é pré-requisito para a verificação, certificação e emissão das RCEs relativas a essa atividade de projeto. (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>. Acesso em: 26 de maio de 2011.

⁶⁶ *Stakeholders* são os indivíduos, grupos ou comunidades afetados (ou em vias de o serem) por uma atividade de projeto do MDL. São os interessados diretos nos possíveis efeitos da execução de determinadas atividades.

⁶⁷ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 71.

publicação das diretrizes do projeto e eventuais comentários realizados quando da consulta pública do projeto⁶⁸.

Superados os trâmites burocráticos para o requerimento de registro de um projeto de MDL, o registro do projeto deverá ser procedido pelo Conselho Executivo em até 8 semanas, contados da data de entrega do formulário de solicitação, desde que, não havendo requerimento de revisão, toda a documentação exigida, bem como as demais regulamentações pertinentes, tenham sido apresentada.

Com o intuito de colaborar no processo de registro de projetos de MDL, foi criado, junto ao Secretariado do Conselho Executivo do MDL, um grupo de apoio técnico, em inglês denominado *Registrations and Issuance Team* (RIT), onde foram reunidos especialistas capazes de assistir o Conselho Executivo nas considerações sobre registro de projetos e requerimentos de emissão de RCEs.

Destarte, não havendo qualquer pedido de revisão do projeto, o Secretariado do Conselho Executivo do MDL, com parecer do RIT, encerrará o processo de registro, através da sua publicação no site oficial da Convenção, resguardados os termos de confidencialidade.⁶⁹

Cumprе ressaltar que quanto mais próximo do fim do processo de registro encontrar-se a atividade de projeto de MDL, maior será o valor de mercado atribuído à promessa de crédito de carbono envolvida, ao qual apenas será atribuído seu valor máximo após sua emissão⁷⁰.

⁶⁸ FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes (Coord.). **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Guia de Orientação 2009**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio. FIDES, 2009. p. 58. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000334.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2011.

⁶⁹ Ibid., p. 59. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000334.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2011.

⁷⁰ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 72.

2.5. Monitoramento

Superado o processo de registro de uma atividade de projeto de MDL, passa-se à fase de implementação do plano de monitoramento das reduções de emissão, previamente registrado, a qual deve ser impulsionada pelos participantes do projeto, atentando-se para a emissão e obtenção de Reduções Certificadas de Emissão (RCEs).⁷¹

Sendo a fase de coleta e armazenamento de todos os dados necessários para o cálculo da redução de emissões de GEE, ou do aumento das remoções de CO₂, o plano de monitoramento deverá observar os art. 53 a 60 do Anexo da Decisão 17/CP. 7, além de Obedecer detalhadamente às projeções do DCP, posteriormente validado pela EOC, o qual também definirá expressamente a metodologia que se pretende adotar.

Entendendo os participantes serem necessárias quaisquer alterações no plano de monitoramento, tais alterações deverão ser justificadas e, posteriormente, submetidas à validação de uma EOD.

Diferentemente das outras fases do ciclo do projeto de MDL, o monitoramento não envolve a colaboração governamental ou do Conselho Executivo, uma vez que as partes envolvidas no projeto são as responsáveis pelo êxito nessa fase de emissão dos créditos de carbono.

Encerradas as atividades de monitoramento, através do cálculo das reduções de emissão atingidas, pelo período previamente estipulado, será elaborado um Relatório de Monitoramento, relativo ao período a ser verificado para emissão das RCEs, o qual deverá ser submetido à validação e certificação de uma EOD.

⁷¹ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 74.

2.6. Verificação e Certificação

Definidas pelo art. 61 do Anexo da Decisão 17/CP.7, as atividades de verificação e certificação serão realizadas por uma EOD da que houver realizado a validação do projeto, salvo casos de projetos de pequena escala ou mediante requerimento justificado, com posterior autorização do Conselho Executivo.

Nesta fase do projeto de MDL, a EOD deverá realizar revisões independentes e periódicas das reduções monitoradas das emissões de GEEs, realizadas pelo homem, que sejam resultantes de uma atividade registrada de projeto de MDL.

Assim, caberá também à EOD conferir se a documentação do projeto fornecida está adequada aos requisitos do DCP registrado, inspecionar o local das atividades do projeto, coletar dados e medições, verificar se as metodologias de monitoramento para estimar a redução de emissões de GEE, ou remoções de CO₂, foram aplicadas corretamente, determinar a redução de emissões de GEE ou remoções de CO₂, que não teriam ocorrido na ausência da atividade de projeto registrada, de acordo com o plano de monitoramento constante do DCP.⁷²

Ao final do processo de revisão, a EOD deverá fornecer um Relatório de Verificação, que deverá ser publicado às partes envolvidas no projeto e ao Conselho Executivo.

Com base no Relatório de Verificação, tendo as reduções de emissão de GEEs monitoradas alcançado os resultados previstos, em conformidade com o art. 63⁷³ do Anexo da Decisão 17/CP.7, a EOD certificará, por escrito, que durante o

⁷² FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes (Coord.). **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Guia de Orientação 2009**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio. FIDES, 2009. p. 58. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000334.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2011.

⁷³ Art. 63. A entidade operacional designada deve, com base no seu relatório de verificação, certificar por escrito que, durante o período de tempo especificado, a atividade de projeto atingiu a quantidade verificada de reduções das emissões antrópicas por fontes de gases com efeito de estufa que não

período de tempo declarado no Relatório de Monitoramento, a atividade de projeto de MDL atingiu a redução de emissões de GEE ou remoções de CO₂, conforme verificado.

Esta certificação garante que as reduções de emissões de gases de efeito estufa foram de fato adicionais, ou seja, foram advindas da atividade do projeto de MDL, sem o qual não seria possível a redução verificada.

Certificada a atividade de projeto, deverá a EOD informar aos participantes deste projeto, às Partes envolvidas e ao Conselho Executivo a sua decisão de certificação, tornando público o relatório de certificação, o qual subsidiará a emissão das Reduções Certificadas de Emissão pelo Administrador do Registro do MDL, conforme regulamentação do Conselho Executivo⁷⁴.

2.7. Emissão de RCEs

A última fase do ciclo de um projeto de MDL será introduzida pelo Relatório de Certificação, o qual deverá conter um requerimento ao Conselho Executivo para que sejam emitidas RCEs no montante correspondente ao total de emissões reduzidas (ou removidas no caso de projetos de florestamento e reflorestamento) e certificadas, conforme prevêm os arts. 64 a 66 do Anexo da Decisão 17/CP.7.

Caso não nenhuma Parte envolvida, ou no mínimo três membros do Conselho Executivo, requeiram a revisão da emissão de RCEs, após 15 dias, o relatório de certificação será considerado o relatório final.

teria ocorrido na ausência da atividade de projeto MDL. Deve informar aos participantes do projeto, às Partes envolvidas e ao Conselho Executivo a sua decisão de certificação por escrito imediatamente à conclusão do processo de certificação e tornar o relatório de certificação publicamente disponível. (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf>. Acesso em: 04 de junho de 2011.

⁷⁴ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 76.

Há, portanto, a confirmação do Conselho Executivo de que as reduções de emissões de GEEs decorrentes de uma atividade de projeto são reais, mensuráveis e de longo prazo.

Considerando-se o relatório de certificação o relatório final, caberá ao administrador do projeto de MDL a dedução das taxas internacionais aplicáveis, bem como a emissão das RCEs para a conta pendente do Conselho Executivo no Registro do MDL, com a manutenção de registro centralizado para o fim de contabilizar a emissão, a titularidade, a transferência e a aquisição de RCEs.

Somente após tornarem-se públicas as emissões de RCEs, poderão os participantes instruir ao Conselho Executivo que transfira essas RCEs emitidas para uma conta no Registro do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou em algum Registro Nacional, devendo ser preservados os acordos estabelecidos entre os participantes do projeto.

Para melhor atender ao mercado de transações de emissões de RCEs foram criados três subsistemas que pudessem inclusive aumentar a liquidez do mercado secundário de carbono, quais sejam: Registro do MDL, Registros Nacionais⁷⁵ e o ITL (*International Transaction Log*), os quais garantem a transparência e a credibilidade do sistema de transações das unidades do Protocolo de Quioto.

Avaliadas e creditadas, aos participantes de uma atividade de MDL, as RCEs poderão, então, ser utilizadas pelas Partes no Anexo I como forma de cumprimento parcial das metas de reduções de emissões de GEE.

⁷⁵ Apenas para países do Anexo I.

3. A natureza jurídica das RCEs

De acordo com Gabriel Sister⁷⁶, um dos assuntos mais debatidos no âmbito das negociações dos créditos de carbono é o que se refere à natureza jurídica das RCEs, uma vez que a falta de regulamentação normativa, tanto nacional quanto internacional, agrava a insegurança dos investidores no tocante à comercialização e tributação desses créditos.

Com efeito, conforme bem demonstra a ilustração de Sabbag⁷⁷, tal omissão normativa da COP/MOP, se deve à classificação estritamente técnica estabelecida no art. 1º⁷⁸ do Anexo da Decisão 3/CMP.1.

Como consequência do silêncio do órgão supremo do MDL, quanto à natureza jurídica das RCEs, não é possível que haja uma classificação própria para cada país envolvido em projetos de MDL, somente sendo possível a cada país regulamentar “espelhos” de RCEs, os quais seriam negociados apenas no mercado interno, tendo como referência os padrões estabelecidos no âmbito do Protocolo de Quioto.

Ainda que atualmente os créditos de carbono sejam negociados através de negócios jurídicos bilaterais denominados Contrato de Compra e Venda ou ERPA – (*Emission Reduction Purchase Agreement*), a definição dessa modalidade contratual não é um consenso entre os doutrinadores.

⁷⁶ SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 35

⁷⁷ Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 89.

⁷⁸ Art. 1º

(b) Uma "redução certificada de emissão" ou "RCE" é uma unidade emitida nos termos do artigo 12 e seus requisitos, bem como das disposições pertinentes destas modalidades e procedimentos, e é igual a uma tonelada métrica de CO₂e, calculada utilizando potenciais de aquecimento global, definidos na decisão 2/CP.3 ou conforme revisados subsequentemente de conformidade com o artigo 5. (tradução livre). Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC em: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a01.pdf#page=6>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

Tratando-se as RCEs de reduções de emissões de GEEs na atmosfera, cuja existência e transferência ocorrem exclusivamente por meio de um sistema eletrônico, é possível dizer que as RCEs são instrumentos que possuem valor econômico e que se sujeitam à apropriação legal, sendo possível a sua classificação como “bem”

Para Sílvio da Sálvio Venosa⁷⁹, bens são entendidos como tudo que pode ser útil ao homem, devendo ser, no campo jurídico, *considerado aquilo que tem valor, abstraindo-se daí a noção pecuniária do termo.*

No entendimento de Washington de Barros Monteiro⁸⁰, *bens são valores materiais ou imateriais que podem ser objeto de uma relação de direito.*

Assim, as RCEs nada mais são que ativos intangíveis, tendo em vista que se enquadram no conceito de bens incorpóreos definido por Venosa⁸¹, para quem bens incorpóreos *são entendidos como abstração do Direito: não tem existência material, mas existência jurídica. As relações jurídicas podem ter como objeto tanto os bens materiais quanto os imateriais.*

Todavia, conforme referido anteriormente, não há um consenso doutrinário quanto à classificação da natureza jurídica das RCEs. Em que pese importante parte da doutrina tenha preferido classificar as RCEs como bens intangíveis, e como bens incorpóreos, passíveis de cessão, há estudiosos que sustentam a possibilidade de considerar as RCEs títulos mobiliários, ou valores mobiliários.

Para que possamos analisar a possibilidade de classificação das RCEs enquanto títulos ou valores mobiliários, necessária se faz a conceituação desses institutos. Encontrando-se o conceito de títulos mobiliários na essência da

⁷⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 6ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 304.

⁸⁰ MONTEIRO, Washington de Barros. **Direito Civil, v. 1.5ªed.**, São Paulo: Saraiva, 1966, p. 103.

⁸¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. Op. cit., p. 305.

conceituação de títulos de crédito, passemos à análise do conceito jurídico do mesmo.

Conforme evidenciado por Rubens Requião⁸², Vivante, entendendo insuficiente a definição dada por Brunner de títulos de crédito⁸³, definiu título de crédito *o documento necessário para o exercício do direito literal e autônomo nele mencionado*.

Para o autor, tão importante quanto a conceituação, é necessário que nos atentemos aos requisitos básicos para a conceituação de um título de crédito, quais sejam: a) a literalidade, ou seja, o título de crédito se enuncia através de seu conteúdo; b) a autonomia, de onde se extrai que o possuidor exerce direito próprio que não pode ser restringido em virtude de outras relações existentes; e, c) a cartularidade, de onde advém a idéia da necessidade de um documento, exibição material para que o credor possa exercer seu direito.

Sister conclui que, diante de tais explanações, títulos mobiliários e RCEs são diferentes em essência, não sendo possível uma classificação das RCEs como sendo títulos mobiliários:

isso se deve ao fato de que, enquanto os títulos mobiliários devem necessariamente corresponder a uma obrigação de natureza pecuniária a ser cumprida pelo seu emissor, o responsável pela emissão das RCEs, quem seja, o Conselho Executivo do MDL, não possui qualquer relação obrigacional pecuniária em relação àquele que deu origem a elas – ou seja, o titular do projeto de MDL. Assim, seria absolutamente infundada e sem qualquer efeito a pretensão de titular de projeto de MDL que, em momento imediatamente posterior à emissão das RCEs pelo Conselho Executivo do MDL, exigisse de tal órgão o pagamento em expressão monetária do respectivo número de RCEs recebidas.⁸⁴

⁸² REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial, vol. 2.** 26. Ed., revisada e atualizada por Rubens Edmundo Requião. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 381.

⁸³ Brunner definiu título de crédito como sendo *o documento de um direito privado que não se pode exercitar, se não se dispõe do título*. Ibid. p. 381.

⁸⁴ SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto.** 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 44.

Nesse mesmo sentido, para Bruno Sabbag, a Lei Federal nº 6.385/76, responsável pela criação da Comissão de Valores Mobiliários, em seu art. 2º⁸⁵ elencou de maneira exaustiva os instrumentos que se enquadram no conceito de valores mobiliários, cabendo a classificação das RCEs como valor mobiliário apenas em caso de legislação posterior sobre o assunto.

Em contraposição aos entendimentos supracitados, a possibilidade de classificação das RCEs como títulos mobiliários encontrou guarida na publicação da recente Lei Federal nº 12.187/09, através da qual o governo brasileiro instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

⁸⁵ Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei:

I - as ações, debêntures e bônus de subscrição;

II - os cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramento relativos aos valores mobiliários referidos no inciso II;

III - os certificados de depósito de valores mobiliários

IV - as cédulas de debêntures

V - as cotas de fundos de investimento em valores mobiliários ou de clubes de investimento em quaisquer ativos;

VI - as notas comerciais;

VII - os contratos futuros, de opções e outros derivativos, cujos ativos subjacentes sejam valores mobiliários;

VIII - outros contratos derivativos, independentemente dos ativos subjacentes; e

IX - quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros

§ 1º Excluem-se do regime desta Lei:

I - os títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal;

II - os títulos cambiais de responsabilidade de instituição financeira, exceto as debêntures.

§ 2º Os emissores dos valores mobiliários referidos neste artigo, bem como seus administradores e controladores, sujeitam-se à disciplina prevista nesta Lei, para as companhias abertas.

§ 3º Compete à Comissão de Valores Mobiliários expedir normas para a execução do disposto neste artigo, podendo:

I - exigir que os emissores se constituam sob a forma de sociedade anônima;

II - exigir que as demonstrações financeiras dos emissores, ou que as informações sobre o empreendimento ou projeto, sejam auditadas por auditor independente nela registrado;

III - dispensar, na distribuição pública dos valores mobiliários referidos neste artigo, a participação de sociedade integrante do sistema previsto no art. 15 desta Lei;

IV - estabelecer padrões de cláusulas e condições que devam ser adotadas nos títulos ou contratos de investimento, destinados à negociação em bolsa ou balcão, organizado ou não, e recusar a admissão ao mercado da emissão que não satisfaça a esses padrões. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385.htm. Acesso em: 24 de junho de 2011.

Com a publicação e regulamentação da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, objetivou-se estabelecer um mercado voluntário, paralelo ao mercado da ONU, através do qual é possível a negociação de créditos de carbonos, sem que haja necessariamente a intenção de atingir as metas estabelecidas aos países desenvolvidos, podendo ser apenas uma manobra de gestão sustentável entre países em desenvolvimento, por exemplo.

Embora haja uma nítida divergência doutrinária quanto à classificação das RCEs como valor mobiliário, através da PNMC será possível o estímulo a pesquisas e projetos que proporcionem o desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo em que é estimulada a preocupação com o meio ambiente, através de projetos que reduzam os danos ambientais até então observados.

Destarte, a única possibilidade de se aceitar as RCEs sejam negociadas pelo mercado de capitais, seria a comercialização de reduções certificadas espelhadas nas RCEs criadas no âmbito do MDL, através da já referida criação de mercados paralelos, inspirados no mercado de créditos de carbono da ONU.

CONCLUSÃO

Com o desenvolvimento do presente trabalho foi possível constatar a complexidade de implementação das diretrizes da CQNUMC no âmbito internacional, uma vez que não há um consenso entre os países acerca de qual seria a responsabilidade de cada um no contexto geral das reduções de emissões de GEEs na atmosfera.

Ainda que se trate de um tema complexo, a questão da redução de emissões de GEEs na atmosfera foi muito bem tratada, dentro pelo Protocolo de Quioto, o qual, com base no Princípio da *“responsabilidade comum, porém diferenciada”*, permitiu que aos países em desenvolvimento fosse disponibilizada a oportunidade de incrementar seu quadro industrial, direcionando apenas para os países desenvolvidos as metas de reduções não são homogêneas a todos, colocando níveis diferenciados para os 38 países que mais emitem gases.

Todavia, sequer o Protocolo de Quioto é consenso entre os países-membro da CQNUMC, haja vista que países como os Estados Unidos não concordam com o fato de países não-Anexo I não terem metas de redução. Uma das questões para a saída de alguns países do Protocolo de Quioto é o fato de que países em franco desenvolvimento, como a China, não possuem quaisquer metas de redução de emissão de GEEs, o que acarreta em um tratamento desigual ao desenvolvimento da economia de outros países.

Através da análise do Protocolo de Quioto, foi possível adentrar ao estudo do MDL, mecanismo de flexibilização que favoreceu a participação de países em desenvolvimento no âmbito das reduções nas emissões de GEEs.

Para que atingíssemos o tema pretendido pelo presente trabalho, passou-se à análise do procedimento exigido pelo Conselho Executivo do MDL para que sejam reconhecidas as reduções certificadas, as quais em um segundo momento poderão

ser objeto de negociações internacionais, objetivando o auxílio dos países em desenvolvimento aos países desenvolvidos que não atingiram suas metas de redução em determinado período.

Com isso, passamos a questão da natureza jurídica das RCEs, ou “créditos de carbono”, que é considerada um dos temas mais controversos do MDL, haja vista a grande lacuna deixada pela COP/MOP quanto ao ponto.

Necessário ressaltar a importância da Lei 12.187/09, uma vez que esta procurou definir o regime jurídico das RCEs, o que conseqüentemente acabou por encerrar, ao menos no plano interno, as discussões e incertezas acerca da natureza jurídica das RCEs.

Além disso, a lei supracitada, em seu art. 12, previu um compromisso nacional voluntário de redução de emissões de GEEs na atmosfera, demonstrando a nítida intenção do legislador em colaborar com os objetivos da CQNUMC, ainda que não tenha sido definido um plano internacional de negociações nesse sentido para o período posterior à vigência do Protocolo de Quioto (2012).

Entretanto, em que pese a legislação ambiental brasileira seja considerada extremamente avançada no âmbito internacional, sua eficácia é fortemente questionada.

Com efeito, resta evidente a importância de uma retomada nas negociações internacionais quanto ao período pós-2012, uma vez que atualmente cientistas se questionam quanto à eficácia do próprio Protocolo e consideram o estabelecimento de metas maiores de redução para os próximos anos.

Nessa seara, o adiantamento da legislação ambiental brasileira em definir a questão da natureza jurídica das RCEs, ainda que sua eficácia se limite ao território

nacional, é um passo importante na busca por uma definição internacional quanto à natureza jurídica das RCEs.

Destarte, inquestionáveis os benefícios advindos de um estímulo ao desenvolvimento do mercado de RCEs, partindo-se da definição da natureza jurídica das RCEs, uma vez que ao reduzir as emissões de GEEs na atmosfera se está colaborando de forma homogênea com os objetivos da CQNUMC. Assim, uma vez sanada a omissão quanto à natureza jurídica das RCEs, tanto âmbito nacional quanto no âmbito internacional, não haverá apenas o incentivo à comercialização das RCEs, mas também, um estímulo aos países desenvolvidos em colaborarem com as presentes e futuras gerações, através do alcance de suas metas, bem como será favorecido o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BAKER & McKenzie International, Swiss Verein. **Implementing CDM Projects: A Guidebook to Host Country Legal Issues**. UNEP Risoe Centre, 2009

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério da Ciência e Tecnologia. **O efeito estufa e a convenção sobre mudança do clima**. 2009, p. 2. Disponível em: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0000/346.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2011.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385.htm. Acesso em: 24 de junho de 2011.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 11 de setembro de 2003**. CIMGC. Dispõe sobre a apreciação e aprovação das atividades de projeto no âmbito do mecanismo de desenvolvimento limpo no Brasil. Disponível em: <http://carbono.brasilcooperativo.coop.br/sites/1400/1480/00000070.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 06 de dezembro de 2006**. CIMGC. Altera as resoluções nº 1 e nº 3 da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. Disponível em:

<http://carbono.brasilcooperativo.coop.br/sites/1400/1480/00000073.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2011.

FRANGETTO, Flavia Witkowski e GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Quioto e a Cooperação Internacional**. São Paulo: Peirópolis, 2002

FRONDIZI, Isaura Maria de Rezende Lopes (Coord.). **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Guia de Orientação 2009**. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio. FIDES, 2009. p. 58. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000334.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2011.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Introdução à mudança climática global – Desafios atuais e futuros**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, Pará.

GALDINO, VALÉRIA Silva. Do Protocolo de Quioto: Mecanismo de desenvolvimento limpo e seqüestro de carbono. In: MILARÉ, É.; MACHADO, P. A. L. (Org.). **Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental, v. IV**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LOMBORG, BJORN. **Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MILARÉ, Édis. Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente. In: MILARÉ, É.; MACHADO, P. A. L. (Org.). **Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental, v. I**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Direito Civil, v. 1.5ªed.**, São Paulo: Saraiva, 1966.

Sabbag, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2009.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **O manual de direito ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 6ed., São Paulo: Atlas, 2006

UFNCC. **COP 1**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf#page=01>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 2**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop2/15a01.pdf#page=1>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 3**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop3/07a01.pdf#page=34>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 4**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf#page=32>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 5**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop5/06a01.pdf#page=5>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 7**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf#page=2>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 8**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a01.pdf#page=34>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 9**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop9/06a01.pdf#page=7>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 12**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

http://maindb.unfccc.int/library/view_pdf.pl?url=http://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/eng/05.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 13**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php. Acesso em: 15 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 15**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2011.

UFNCC. **COP 16**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=1>. Acesso em: 16 de maio de 2011.

UFNCC. **Guidelines for Completing the Project Design Document (CDM-PDD), and the Proposed New Baseline and Monitoring Methodologies (CDM-NM)**.

Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:

http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/pdd/PDD_guid04_v06_2.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2011.

UNFCCC. **Kyoto Protocol**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:
http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php. Acesso em:
11 de maio de 2011.

UNFCCC. **Status of ratification**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:
[http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.p
hp](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php). Acesso em: 12 de maio de 2011.

UNFCCC. **Convention**. Disponível, em inglês, no *site* oficial da CQNUMC:
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2011.

WEHRMANN, M. DUARTE, L. Ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade.
Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/vnac/tetxt1.htm>.
Acesso em: 20 de maio de 2011.