

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2020

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de Janeiro,
2020.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**LICITAÇÃO EM CONTRATOS DE ALIENAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO
EM ÁREAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO RDS
JUMA, NO AMAZONAS**

**BIDDING FOR PUBLIC AREAS CARBON CREDITS NEGOTIATION
CONTRACTS: THE EXPERIENCE OF THE RDS JUMA PARK, AMAZONAS
STATE**

Ronaldo Pereira Santos¹

Vanylton Bezerra dos Santos²

Data da Submissão: 25/03/2020

Data da Aprovação: 13/04/2020

RESUMO: Projetos de "Redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação florestal" (REDD+) são considerados os mais promissores mecanismos para mitigação de emissões de gases do efeito estufa para países tropicais. Este artigo analisa a exigibilidade da aplicação da Lei de Licitação no primeiro Projeto de alienação de crédito de carbono na Amazônia numa Unidade de Conservação, RDS Rio Juma, Amazonas. Também, discute-se os a aplicação dos mecanismos da atual Lei Serviços Ambientais do Estado. O Amazonas criou um mecanismo juridicamente pioneiro e adaptado às peculiaridades dos créditos decorrentes dos serviços ambientais, gerando de recursos para proteção ambiental e benefício às comunidades. Conclui-se não se aplicar a Lei 8.666/93 pelas seguintes razões: a) O projeto foi concretizado sob ato jurídico perfeito, conforme a Lei 3.135/07; b) houve autorização legislativa para que os créditos de carbono fossem envolvidos no contrato REDD+ à entidade sem fins lucrativos; e c) tratou-se de serviço especializado, com vantagens ao patrimônio estatal e sob interesse público. Por fim, a atual lei de 2015, adotou a figura jurídica da "chamada pública", mecanismo apropriado para a natureza deste negócio jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: REDD+, Licitação, Unidade de Conservação, chamada pública.

¹ Advogado, Engenheiro Agrônomo, Mestre em Ciências Agrárias, Pós Graduado em Gestão Ambiental e em Direito Público.

² Advogado, Mestre em Direito Ambiental (UEA), Especializado em Didática do Ensino Superior.

ABSTRACT: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) mechanism has been taken as the most effective tolls to mitigate greenhouse gases in Tropical countries. The very first REDD project in Brazil's Amazo forest was carried out in a protected park, RDS Rio Juma, State of Amazonas. This article discusses the enforceability of the Bidding Law for this contract. Moreover, it analyse how the current State Law's mechanisms might be fit for this case. It is concluded there was no obligation to enforce the Bidding Law on this case First, a) it followed the rule of law, according to Law 3.135/07; b) The Amazonas State's House of Representatives authorized the Executive Branch disposing carbon credits being used in REDD+ Contract, and; c) It involved technical specialized service, public interest and advantages for the State. Finally, the current law of 2015, adopted the legal figure of the "public call", an appropriate mechanism for the nature of this legal transaction.

KEYWORDS: REDD +, Bidding, Protected Area, public call

1. INTRODUÇÃO

As preocupações internacionais com o cenário das mudanças climáticas transformaram tanto o cenário jurídico (protocolos e convenções internacionais, com repercussões nas leis domésticas), como também o econômico (surgimento de novos mercados e negócios). Neste cenário surge o denominado “mercado de carbono”, impulsionado em decorrência Protocolo de Kyoto (1997). Esse mecanismo é tentativa de equilibrar o crescimento e o desenvolvimento sustentável, visando à redução dos Gases do Efeito Estufa (GEE), conceitualmente denominado de “mitigação” (NEWELL *et al*, 2014), garantindo o crescimento da economia.

Para Marques de Godoy *et al* (2015) o mercado de carbono é um conjunto de transações por meio do qual os volumes de redução de emissões de GEE são negociados, em compra e venda, de emissões de carbono, baseado no esquema de mercado *cap-and-trade*, isto é, no “limite e negociação”. Trata-se de um mecanismo que cria limites para as emissões de gases de um determinado agente econômico, setor ou país.

O Acordo de Paris de 2015 abriu enormes possibilidades para que os Estados-Partes possam utilizar os mecanismos deste mercado para as suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) (BRASIL, 2015; GAO *et al*, 2019; MICHAELOWA *et al*, 2019). Já do lado empresarial, o modelo cria uma série de oportunidades para novos investimentos em empresas participantes ou investidores. Ao mesmo tempo viabiliza alternativas sustentáveis,

criação de tecnologias mais limpas e oportunidades de negócios, tendo por base a unidade mensurável – o “crédito de carbono” (SOUZA *et al*, 2013).

Embora no Brasil ainda não haja regulação específica para o mercado de carbono, o Governo Federal sinalizou a importância de avançar na construção de um marco legal que viabilize esse mercado (art. 9º da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187/2009 (BRASIL, 2009). A partir deste marco legal, cada Estado membro da Federação passou a vislumbrar ferramentas complementares próprias com relação à temática das mudanças do clima.

O Amazonas, Estado com uma das melhores taxas de conservação de florestas (97%), de maneira pioneira entre os Estados da Amazônia, editou a Lei Estadual n. 3.135/07 que estabelece a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Mais recentemente, foram promovidas novas alterações desta lei em decorrência da aprovação da Lei Estadual 4.266/2015, que estabelece a Política Estadual de Serviços Ambientais (AMAZONAS, 2015).

Como um sistema integrado, ambas as Leis preveem a criação de ferramentas capazes de atingir vários objetivos, dentre os quais, o chamado Subprograma REDD+ (do inglês *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*; em português, "Redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação de florestas"). Resume-se na oportunidade de incentivos financeiros visando à redução de emissões dos gases do efeito estufa – desde que se tenha a redução do desmatamento e da degradação das florestas (LUBOWSKI; ROSE, 2013).

O mecanismo foi sugerido em 2005, mas somente adotado a partir de 2007 na Conferência das Partes (COP 13), contudo O REDD+ ainda não alcançou um status de implementação (MANIATIS; MELLICONI, 2010; UNFCCC, 2015). Ainda assim, vários países tem usado o mecanismo em sua proposta de mitigação dos GEE como o Brasil na sua CND (BRASIL, 2015; HEIN *et al*, 2018).

Neste contexto, as Unidades de Conservação (UC) no Brasil estão inseridas entre os territórios com maior potencial para projetos de carbono - especialmente no denominado REDD+. Isto se deve aos elevados estoques de carbono nas florestas e ao percentual de grandes áreas protegidas no país (QUEIROZ *et al*, 2010; VENTER; KOH, 2011; STRASSBURG *et al*, 2012).

Tendo em vista que as Unidades de Conservação estão inseridas quase que em sua totalidade em áreas de domínio do Poder Público, alienar ativos ambientais encontrados dentro destas áreas enseja a observância de todos os princípios que regem a Administração Pública.

Na esfera constitucional a obrigação que tem a Administração Pública em proteger e zelar pelo seu patrimônio vem do Art. 23. Daí, a análise de aspectos relacionados ao princípio da licitação, uma vez que tais ativos, especificamente, são patrimônios públicos e que, num primeiro momento, não estão albergadas pelas exceções da Lei 8.666/1993.

Cuida este artigo em analisar a experiência e o pioneirismo na alienação de créditos de carbono na Amazônia (modalidade REDD+), pondo em perspectiva os aspectos jurídicos que orbitaram a parceria do Estado do Amazonas com uma Empresa privada e uma Fundação Privada sob os auspícios da Lei Estadual vigente (3.155/07) e análise da necessidade de respeitar a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993). Complementarmente, também analisa as modalidades atuais de processo de seleção dos agentes privados disponíveis no ordenamento jurídico pátrio e se tais modalidades podem ou não ser aplicadas no processo de alienação. Para os dois casos, será dado enfoque ao princípio da supremacia do interesse público frente ao particular.

Para tanto, utilizou-se como referencial metodológico a pesquisa quali-quantitativa, por meio descritivo e analítico de dados da literatura e comparação da legislação pertinente. E, finalmente, fez-se o estudo de caso analisando-se os termos do Contrato de Concessão entre o Governo do Amazonas, a FAS - Fundação Amazonas Sustentável e o Hotel Marriot.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, ATIVOS AMBIENTAIS E O CRÉDITO DE CARBONO: INSTITUTOS AUTÔNOMOS E SUJEITOS À TUTELA DO INTERESSE COLETIVO

As Unidades de Conservação criadas pelo Poder Público são patrimônio públicos que podem ter natureza jurídica diversa a depender de sua categoria de uso, nos termos da Lei 9.985/00. Assim, o usufruto dos seus bens e direitos depende da forma jurídica e do disciplinamento dado pela lei ao patrimônio público envolvido.

Em linhas gerais, o patrimônio público é o conjunto de bens, direitos e obrigações avaliáveis em moeda corrente, das entidades que compõem a Administração Pública (VIECELLI, 2013). O Código Civil classifica os bens públicos em três grupos: (i) *Bens de uso comum do Povo*, que são classificados como de domínio público destinados à utilização geral pelos indivíduos, em igualdade de condições, independentemente do consentimento do Poder Público; (ii) *Bens de Uso Especial*, que compreendem a classe de patrimônio ou de uso

para um fim específico da Administração direta ou indireta e, (iii) *Bens Dominicais*, constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades, com característica de que são alienáveis, conforme doutrina dominante (MATOS, 2000; BRASIL, 2002; HERMIDAS *et al*, 2004).

Tendo por base o conceito da indisponibilidade do patrimônio público, do qual o Estado não pode se distanciar, e ao mesmo tempo observando a classificação legal do Código Civil, Carvalho Filho (2006, n.p.) ainda distingue três grupos de bens públicos: (i) *Bens Indisponíveis*, aqueles que não ostentam caráter tipicamente patrimonial e que, por isso mesmo, as pessoas a que pertencem não podem deles dispor, nem onerá-los e desvirtuados das finalidades a que estão voltados. São aqueles bens de uso comum do povo, porquanto se revestem de característica não patrimonial; (ii) *Bens Patrimoniais Indisponíveis*, que são revestidos da natureza patrimonial e utilizados efetivamente pelo Estado para alcançar os seus fins, não podendo possuir fim diverso daquele expresso na Lei; e ainda (iii) os *Bens Patrimoniais Disponíveis*, que só admitem a disposição pela própria Administração Pública nos termos do art. 17 da Lei 8.666/1993 combinado com art. 105 da Lei 4.320/64.

É importante ainda uma distinção das UC e as terras públicas em si. As glebas públicas citadas na Constituição Federal, sejam as devolutas ou a já arrecadadas, gozam da dominialidade natural, isto é, são originariamente patrimônio da União ou do Estado originárias da Constituição Federal (art. 20 e art. 26; BRASIL, 1988; HERMIDA *et al*, 2004). Já as terras públicas, que passaram pelo procedimento de arrecadação, são tidas como de dominialidade efetiva, já que foram discriminadas e matriculadas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, respeitando o princípio da inscrição e publicidade (BRASIL, 1976).

Uma vez atribuída criada a Unidade de Conservação aquelas terras públicas tornam-se bens público especiais, já que são destinados a serviço específico ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal (art. 99, Inciso II do Código Civil Brasileiro). E, neste caso, são: a) são imprescritíveis (§ 5º do art. 37 da CRFB/88); b) insusceptíveis de usucapião; c) inalienáveis (salvo desafetação, nos termos da lei); d) impenhoráveis, conforme os art. 100 a 102, Código Civil; art. 183, § 3º, CRFB/88 e Súmula STF nº 340 (BRASIL, 1964).

Por analogia, as terras ainda não destinadas, e logo ainda disponíveis, têm a natureza jurídica de bem dominical, sendo, portanto, alienáveis, contudo, não penhoráveis (HERMIDA *et al*, 2004). Diante disso, num primeiro momento é de se deduzir que as Unidades de

Conservação (UC), por serem criadas com uma finalidade específica, estariam na primeira categoria, ou seja, bens públicos especiais não alienáveis.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei 9.985/00), assim como outros sistemas Estaduais e Municipais existentes no Brasil (por exemplo o Estado do Amazonas possui seu próprio sistema (AMAZONAS, 2007), permitem que o ente federado, criador da Unidade de Conservação, a crie em áreas que não sejam necessariamente do seu domínio. Contudo, nestes casos, há de se respeitar critérios de indenização, caso a UC criada seja de proteção integral (SANTOS; MARQUES, 2016).

Uma Unidade de Conservação, Bem de Uso Especial, em regra é inalienável, exceto quando a própria Administração a desafete, por lei, e desde que respeitado seu objetivo precípua (garantia da proteção de seus ativos ambientais). Pelo SNUC, há dois grupos de áreas protegidas: de Proteção Integral e de Uso Sustentável. Ambos os grupos podem ser criados em terras públicas ou privadas e podem coexistir, observada a indenização quando cabível. Em qualquer das hipóteses, a instituição de uma UC gera limites de uso e gozo: sejam as mais brandas ditas limitações administrativas, ou mesmo mais severas, como a transferência de domínio (SANTOS; MARQUES, 2016).

Portanto, há evidente distinção entre a Unidade de Conservação e a dominialidade do imóvel (terra ou gleba) onde a UC foi criada. As Unidades de Conservação antes mesmo de serem bens de domínio público são bens de "interesse público": isto é, tratam-se de bens onde os recursos naturais são de todos, de natureza difusa, indeterminados, independentemente se público ou privado (SILVA, 2011). Benatti (1999) caminha no mesmo raciocínio e faz distinção quanto às duas modalidades:

A Área de Proteção Ambiental, o Monumento Natural, o Refúgio da Vida Silvestre, a Reserva Produtora de Água, a Reserva Ecológica Integrada **são unidades de conservação que podem incluir no seu interior imóveis privados, portanto não se enquadrariam na definição de um bem público**. Nesse caso, poderíamos considerar que o Estado exerce um domínio público sobre essas áreas protegidas, posto que “o domínio público em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (res nullius). Em relação às outras categorias, existe o domínio patrimonial, os quais podem ser considerados bens públicos. [grifo nosso]. (BENATTI, 1999, p. 04).

Por fim, em relação aos Ativos Ambientais há uma clara separação também entre estes e o imóvel (solo) onde o ativo é produzido. Este ativos (inseridos ou não em Unidade de Conservação, pública ou privada) tem natureza difusa, de interesse de todos, e indeterminados (BENATTI, 1999; MARTINS, 2009; SILVA, 2011; FIORILLO, 2013) e como tal, gozam de proteção especial. Neste rol estariam os “créditos de carbono”, de tal forma que somente lei poderia dar-lhes distinção jurídica suficiente para serem desvinculados da mesma natureza jurídica que gozam as Unidades de Conservação e, assim, disponíveis à transação.

Sob este raciocínio, pode-se dizer que os ativos são os acessórios do principal, que é a área, o imóvel onde está a UC. Esta afirmação é depreendida da interpretação que se faz da Lei de Concessão de Florestas Públicas, Lei 11.284/06 (BRASIL, 2006) que estabelece uma distinção do crédito de carbono (serviços ambiental gerado no imóvel concedido) e a área (terra ou gleba) a ser explorada em decorrência da concessão florestal; a Lei Estadual de Concessão Florestal do Amazonas repetiu o mesmo texto (§1º, inciso I, do art. 22 Lei 4.415/2016 (AMAZONAS, 2016):

Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

§ 1o É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:(...)

I - **titularidade imobiliária** ou preferência em sua aquisição; (BRASIL, 2006 grifo nosso).

Dito de outro jeito: estas Leis claramente dizem que uma coisa é a terra ou gleba onde esta a UC, patrimônio público especial, e outra coisa é o ativo denominado “crédito de carbono”. Evidentemente o crédito (acessórios ou frutos) depende da área (principal), mas dada a desvinculação entendida na Lei, é perfeitamente possível alienar o crédito sem que haja a transferência da dominialidade da terra. Mas, novamente, fazemos importante ressalva: além de lei, essa alienação somente é admissível se respeitada o objetivo inerente às Unidades de Conservação, que é a garantia a sua proteção ou uso sustentável.

O Crédito de Carbono equivale a uma tonelada de dióxido de carbono (CO²) que deixou de ser emitido para a atmosfera. Aos outros gases reduzidos são emitidos créditos, utilizando-se uma tabela de equivalência entre cada um dos gases e o CO² (GAWANDE *et al*, 2014). O crédito pode ter origem em qualquer projeto que resulta na diminuição de gases de efeito estufa (GEE), como por exemplo projetos de REDD+, quando comprova-se o não desmatamento.

Em relação à Natureza Jurídica dos créditos de carbono, havia grande desencontro doutrinário (SOUZA, 2013). A princípio, os Créditos de Carbono eram enquadrados como bens intangíveis, puros ou derivativos – como já pontuado antes, um acessório do principal (imóvel). Atualmente, há uma definição legal, sendo um título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável (Lei 12.651/2012, art. 3º, XXVII), possuindo assim valor econômico, não sendo coisa, mas um bem (SISTER, 2008, pg. 37).

Assim, por ser intangível e incorpóreo não é objeto de compra e venda, mas de cessão de direito, conforme artigo 481 do Código Civil. Por ser negociável, este título tem origem em acordos de vontades estabelecidos entre as partes: de um lado quem tem a oferta de um projeto que pode gerar o Crédito de Carbono e, de outro, quem compra o título, tendo em contrapartida valores monetários. No caso dos projetos de REDD+ o detentor do ativo ambiental dispõe de uma área florestada, em sua propriedade, que deverá, no prazo do contrato, ser mantida sem desmatamento, podendo ceder, em contrapartida, o título do Crédito de Carbono certa quantidade de dióxido de carbono (CO²) que deixou de ser acrescida à atmosfera (LUBOWSKI; ROSE, 2013).

Finalmente, importante tratar sobre a quem pertence o “carbono” oriundo destas florestas. Os donos do crédito de carbono, a princípio, são aqueles que tem a dominialidade da terra onde tais créditos foram produzidos. É o que acontece com a titularidade dos frutos, regra anteriormente comentada do art. 16 da Lei 11.248: o dono das frutas havidas da árvore de Mévio será o próprio Mévio. Os bezerros havidos da vaca de Tício será de Tício. Assim funciona enquanto os frutos não forem transacionados, mesmo ainda não havidos.

Noutras palavras: o carbono gerado em áreas públicas será do ente que detém a titularidade da área onde o carbono foi gerado. Portanto, se a geração se der em Unidade de Conservação, há que se olhar a titularidade do imóvel e não o ente instituidor da UC: embora quase em todos casos sejam a mesma pessoa (é possível haver propriedades particulares regularizadas dentro desta área ambiental).

3. O POTENCIAL DE PROJETOS REDD+ NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA

A região amazônica é o celeiro da maior parte das terras públicas no Brasil – incluindo nestas as áreas já protegidas legalmente. Essas terras representam um ativo valioso à Administração Pública, tanto do ponto de vista socioambiental, econômico e político. Tal perspectiva se consolida ainda mais com o tamanho do mercado de carbono na modalidade Projetos REDD+, vez que o Brasil é o maior detentor de estoques de carbono florestal (NEPSTAD *et al*, 2007). Ademais, o custo-benefício deste mecanismo é considerado baixo pelos especialistas e, portanto, num primeiro momento, economicamente viável (NEPSTAD *et al*, 2007; YANG; LI, 2018).

Como as Unidades de Conservação são unidades territoriais destinadas à proteção instituídas por lei, é de se deduzir que são áreas fundamentais para a aplicação do mecanismo de REDD+: nestas áreas o desmatamento deverá (ou teoricamente) ser pequeno, logo o desmate evitado potencialmente agrega-se inteiramente aos objetivos do REDD+, pois quanto mais floresta mantida em pé, mais créditos de carbono gerado.

A Amazônia Legal possui 28,06% do seu território destinado a Unidades de Conservação (federais e estaduais); também aproximadamente 27,7% são Terras Indígenas homologadas, declaradas e identificadas (VERISSIMO *et al*, 2011; BRASIL, 2019). Grande parte das UC e das Terras indígenas se encontram no Estado do Amazonas, vez de ser este ser o maior estado da federação e possuir alta concentração de povos indígenas e de florestas protegidas.

A partir de 2003 este Estado da federação optou por arrojadas medidas para criar e tutelar as áreas de interesse ecológico-ambiental em seu território. Em seus relatórios públicos, já enfatizava-se a sua prioridade em aumentar significativa e agressivamente o número de Unidades de Conservação dentro de seu território:

No final de 2003, cerca de 4 milhões de hectares de novas áreas protegidas já haviam sido criados pelo Governo Eduardo Braga, representando um aumento de 50% das áreas protegidas estaduais no Amazonas. Esta política agressiva e bem sucedida de ampliação do sistema estadual de unidades de conservação carecia, naquele momento, da construção de uma base de informações técnicas, atualizada e compartilhada com os inúmeros setores de interesse da sociedade, que respaldasse futuras decisões. (AMAZONAS, pag.12, 2009).

O resultado foi um incremento exponencial em áreas protegidas: em 2014 as UC somente de gestão estadual passaram a representar 12% de seu território. Já as Unidades de Conservação Federais representavam 14% e as Terras Indígenas, 29% (AMAZONAS, 2009;

2014). Assim, atualmente, o Estado do Amazonas possui mais da metade do seu território acobertadas por áreas legalmente protegidas.

O serviço ambiental produzido nessas terras públicas tem um valor de mercado imenso que, se comercializado, aumentaria os valores nominais destes patrimônios públicos. Estudos prévios já indicavam o enorme potencial da aplicação do REDD+ nas áreas protegidas (UNEP, 2008; Scharlemann *et al*, 2010). Por exemplo, há estimativas de que dentro destas áreas na Amazônia, considerando a emissão evitada de carbono, seria gerado o valor de 62.792 milhões de reais para o ano linha-base de 2011 (Medeiros *et al*, 2011, pg. 53).

Ademais, desde as primeiras linhas-base de negociação, o Brasil esteve entre os países com para receber incentivos e recursos destes projetos, em especial, por ter mais do que 50% de suas florestas tropicais intocadas, no dizer de Parker *et al* 2009:

De modo geral, por exemplo, países nos Quadrantes I e III, historicamente com altas taxas de desmatamento, tenderão a ganhar mais com as propostas que utilizam uma linha de base histórica ao invés de uma linha de base projetada. Países nos Quadrantes III e IV, com grande cobertura florestal, também irão beneficiar-se mais das propostas que tenham um mecanismo de distribuição explícito, baseado em estoques de carbono. (Parker *et al*, 2009, pag. 28).

Em 2014, havia no mundo mais de 100 projetos de carbono em áreas de florestas, no chamado mercado voluntário (PETERS-STANLEY, 2014 *apud* PANFIL; HARVEY, 2015). No Brasil Aguiar (2018, p. 53) identificou 18 projetos em vigor na Amazônia tendo por base o REDD+, observando um rápido crescimento nesta modalidade ano a ano.

De acordo com Venter e Koh (2011) e Strassburg *et al* (2012) projetos de REDD+ são atualmente o mais promissor mecanismo de conservação das florestas nos trópicos, pois além de alocarem recursos financeiros podem ainda proteger a biodiversidade mundial. Mesmo com todo este potencial, no Brasil o avanço foi tímido, salvo a inclusão deste mecanismo nas intenções brasileiras para mitigar suas emissões de CO₂, como disponível no documento enviado à ONU em 2015, para o chamado "mercado regulado" (BRASIL, 2015).

Além disso, outro aspecto que merece destaque para futuras discussões a este potencial, diz respeito ao desmatamento, sobretudo dado os resultados de alta nos últimos três anos, chegando a 30% de aumento em 2019 (INPE, 2019). Uma vez o REDD+ ter por base o desmatamento evitado, qualquer avanço nos números indica uma redução do potencial existente de negociação.

4. O PROJETO REDD+ NA RDS DO JUMA

A Unidade de Conservação Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Rio Juma é uma modalidade de área protegida de domínio público, onde é possível a morada de comunidades locais e o uso racional ou planejado de seus recursos, daí inserida no grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Lei 9.985/00). A RDS foi criada pelo Decreto Estadual n. 26.010/2006, e está localizada no Município de Novo Aripuanã, no Sudeste do Amazonas, com tamanho territorial de 588.611,02 ha (hectares) (Figura 01, AMAZONAS, 2009). Do ponto de vista das estratégias de conservação é uma área fundamental, vez que localiza-se onde há avanço do desmatamento mais agudo, pressionado pela existência de uma rodovia estadual não pavimentada (FEARNSIDE et al, 2013).

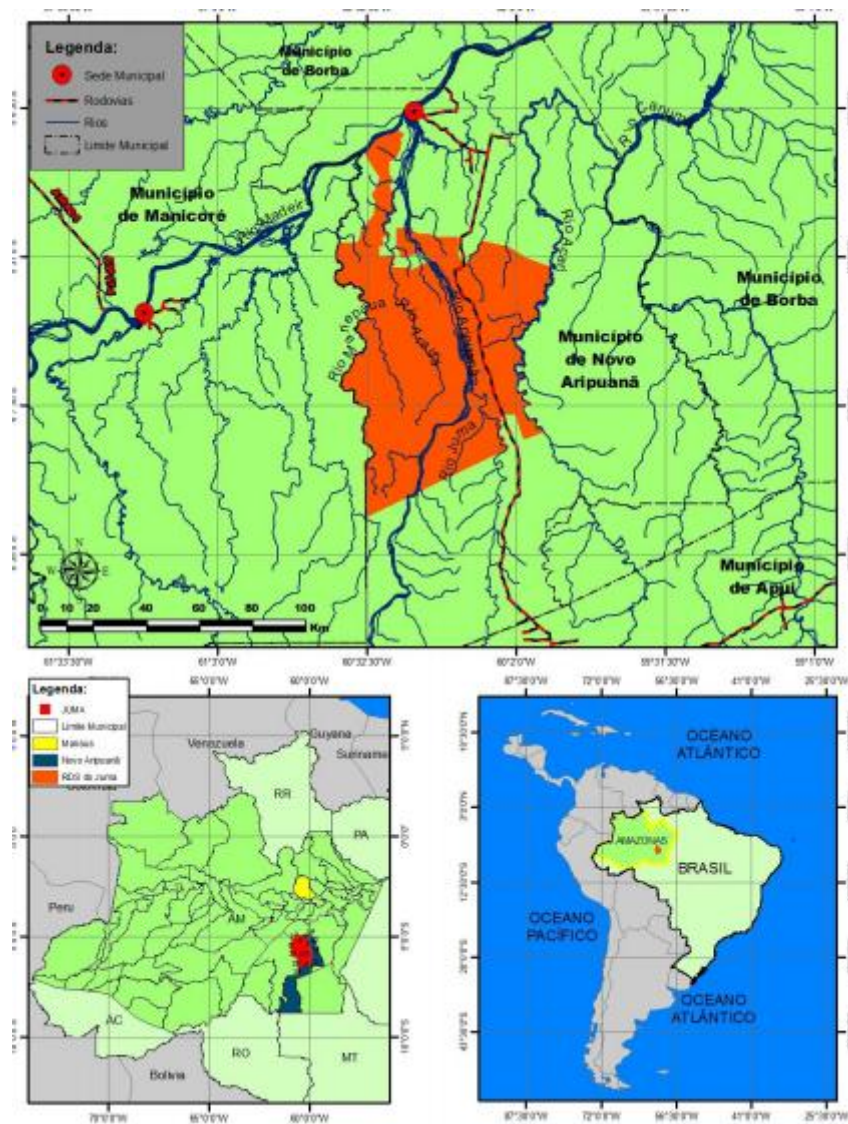


Figura 01. Localização geográfica da RDS JUMA, Município de Novo Aripuanã-AM. Fonte: Plano de Gestão da RDS do Juma. FAS (2010).

A RDS localiza-se em uma gleba que não foi arrecadada pela União (Lei 6.386/1976), nos termos da antiga autorização do Decreto-Lei 1164/71, nem está em faixa de fronteira. Logo, por exclusão, trata-se de gleba de inteiro domínio do Estado do Amazonas, como já definiu o Supremo Tribunal Federal - STF na Ação Civil Originária - ACO 477 (BRASIL, 2003). Ou seja, em princípio, pertence ao Estado por imposição constitucional (art. 20, se fosse da União, ou art 26 sendo do Estado; HERMIDAS *et al*, 2004).

Neste olhar, o Amazonas possui totais poderes de domínio patrimonial ou mobiliário na RDS do Juma, sem haver transferência alguma de propriedade ou pedido de autorização (se caso a gleba fosse da União; SANTOS; MARQUES, 2016). Caso houvesse terras particulares em seu interior, ter-se-ia os efeitos sobre estas das limitações administrativas (ou apossamento administrativo, segundo o MPF (2014), derivado da “Teoria do Domínio eminente” oriundo do poder político (SANTOS; MARQUES, 2016).

Considerando serem as terras nela compreendidas *Bens de uso Especial*, esta Unidade de Conservação está em terras que: a) são imprescritíveis; b) insusceptíveis de usucapião; c) em regra, inalienáveis (salvo desafetação, nos termos da lei); d) impenhoráveis, conforme os arts. 100 a 102, Código Civil; art. 183, § 3º, CRFB/88 e Súmula STJ nº 340 (BRASIL, 1963) e e) Indisponíveis. Portanto, o Estado dono-senhor deste patrimônio pode desafeta-lo, desde que com fins previstos no art. 225, § 5º, da Constituição Federal (proteção ambiental), seja por Lei e com evidente interesse público.

O Projeto REDD+ na RDS do Rio Juma foi o primeiro aprovado na Amazônia no mercado de Carbono denominado voluntário, sendo iniciado em 2008, e considerado um dos modelos positivos e bem sucedidos na literatura (VIANA *et al*, 2008; IDESAM, 2009). Pelas regras, neste caso, há que se ter a redução do desmatamento e da degradação das florestas, utilizando-se para tal estimativas de cenários sem o desmatamento (FEARNSIDE *et al*, 2013; LUBOWSKI; ROSE, 2013).

O mesmo foi concebido no âmbito das possibilidades da Lei Estadual 3.135/07³. No caso da RDS Juma, trata-se de um contrato firmado entre o Governo do Estado do Amazonas (alienante dos créditos gerados) e a Rede de Hoteis Marriott (adquirente de tais créditos), sendo

³ Exercício da competência legislativa plena do ente federado quando da inexistência de lei sobre normas gerais relativo ao tema (Art. 24, §3º da CF88), e também do entendimento que o crédito de carbono tem natureza jurídica diversa dos produtos florestais tradicionais.

a Fundação Amazonas Sustentável - FAS um terceiro contratante, que executaria os projetos técnicos visando à geração dos créditos de carbono resultantes do desmatamento ali evitados. Importa dizer que a FAS é Fundação privada com participação do Governo do Estado em seu patrimônio (Lei 3.184/07). O Projeto de REDD+ da RDS do Juma foi aprovado pelos critérios da certificação CCBA – *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade) emitido pela certificadora alemã TÜV SÜD.

Os projetos seriam concebidos e executados com os recursos da transação, o que beneficiou também aos moradores e usuários desta UC. Os investimentos previstos incluía o pagamento da Bolsa Floresta (política pública prevista no Art. 5º, II da Lei Estadual 3.135/07) um valor mensal aos moradores da Unidade de Conservação para estes auxiliarem na fiscalização do não-desmatamento) e, de forma indireta, a proteção dos recursos naturais da própria Unidade de Conservação, elaboração do Plano de Manejo, além de outros diversos benefícios socioambientais (VIANA *et al*, 2008).

Observe-se que, independente de qualquer negócio jurídico a se firmar com terceiro, o Estado possui a obrigação de manter as características naturais das áreas especialmente protegidas (Art. 225 *caput* da Carta Magna, e seu §5º). Mas para fazê-lo, deve ter em mãos os meios necessários (recursos financeiros, materiais que podem ser obtidos por meio de parcerias), o que configura o interesse público emanado da Carta Constitucional. Resta, por fim, uma análise da aplicabilidade ou não dos institutos que regem o patrimônio público quando no regime de licitação.

5. A LEI DE LICITAÇÃO E A ALIENAÇÃO DOS CRÉDITOS DE CARBONO GERADOS NAS ÁREAS PÚBLICAS

A alienação de carbono do Projeto REDD+ na RDS Juma foi feita mediante contrato ente o Estado e dois outros interessados. Regra geral, não há vedação na legislação para geração de verbas oriundas da exploração de bens, serviços ou produtos, como ativos das Unidades de Conservação. A Lei 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) preconiza tal previsão (art. 33 e art. 34), devendo nestas serem aplicadas. Igual previsão, já havia também na legislação estadual que embasava, em tese, o Estado do Amazonas quanto a este Contrato, nos moldes da Lei Complementar 53/07:

Art. 50. A comercialização de produtos florestais, subprodutos, recursos ambientais e o aproveitamento econômico de serviços ambientais e outros serviços obtidos ou

desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos, culturais ou da imagem de Unidade de Conservação, exceto APA, RPPN e RPDS, **dependerá de prévia autorização do Órgão Gestor e sujeitará o contratado ou o comprador a pagamento**, conforme disposto em regulamentação específica. (AMAZONAS, 2007b). [Grifo nosso].

Portanto, há que se saber em realidade, qual a aplicação da Licitação nestes casos. A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece a realização de procedimento licitatório nas situações em que o Poder Público pretenda alienar seus bens. Assim, em tese, por ser patrimônio público *lato sensu* a alienação do carbono pelo Poder Público deve ser submetida aos procedimentos previstos na Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos (LLC). Isso porque, o objetivo da Lei de Licitações é ampliar a participação de fornecedores ou prestadores de serviço, mitigando a possibilidade de prejuízo ao erário público. O que quer, portanto, a Lei é a proteção do interesse público.

A primeira observação é que o Estado do Amazonas, por meio de Lei, doou os ativos de Unidades de Conservação Estaduais para a Fundação Amazonas Sustentável - FAS, entendida na qual o Estado também tem participação, nos termos da Lei 3.184/07. Ficou condicionado que os rendimentos deste seriam empregados no manejo e proteção das próprias UC:

Fundação produtos ambientais, junho de 2007, de conservação , conforme Anexo [Grifo nosso]).	Art. 8.º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a doar , a título oneroso, na forma prevista no parágrafo único deste artigo, à Privada que esteja autorizado a participar, os serviços e definidos na Lei Complementar nº 53, de 05 de titularidade do Estado, nas unidades de Único desta lei (AMAZONAS, 2007,
---	---

Assim, se este ativo-patrimônio foi desafetado pelo própria Administração Pública, via doação para entidade sem fins lucrativo, deixando de ser em tese inalienáveis, deve ser objeto de licitação? Ao repassar à FAS, os créditos de carbono não são mais absolutamente do ente estatal, mas de pessoas jurídica autorizado a utilizá-los em prol das Unidades de Conservação.

Por integrar o terceiro setor, e não a Administração Pública em si, mesmo que desta receba doação, não estaria obrigada a seguir as regras licitatória, entendimento também da Advocacia Geral da União - AGU (BITTENCOURT, 2006; CONJUR, 2017).

Observe-se também que os casos de dispensa de licitação do art. 24 daquela Lei não se enquadraria no caso aqui analisado. Entretanto, há de se evocar eventual aplicabilidade para inexigibilidade licitatória, hipótese do art. 25, sob a égide do interesse público e do serviço especializado a que se busca naquele contrato. A mesma é admitida para serviços de notória

especialidade técnica singular, não possuídas pela Administração Pública detentora do patrimônio e interessada em protegê-lo (art. 13, art. 25 inciso II da LLC). É adequado compreender, portanto, que neste cenário o interesse público se configura caso a outra parte detenha a maior expertise técnica, ao mesmo tempo em que se gerem maiores recursos para a proteção dos Ativos Ambientais da própria Unidade de Conservação.

Na seara do mercado de Carbono, sabe-se, ainda hoje são restritos tais atores ou agentes com tais características, hipótese ainda mais remota à época daquele contrato. Logo, em tese, justifica-se que o ente federado estabeleça suas próprias regras que melhor se adequem as suas peculiaridades. Neste aspecto, o contrato com a FAS à época fez total sentido, vez que aquele possuía a expertise técnica necessária, até então sem precedentes no Estado, ou mesmo no país, desde a proposição, a busca de parceria, a elaboração e execução do projeto. Havendo elementos para a inexigibilidade, portanto, à Administração restava apresentar elementos do interesse público que se agrega desta parceria.

A supremacia do interesse público frente ao privado deve ser sempre analisado sob um balanço de objetivos do objeto sujeito à contratação com a Administração. Conceitualmente, este vetor não está expresso na Constituição, sendo considerado um princípio implícito ou, nas palavras de Carvalho Filho (2006) "princípio reconhecido". Diz-se que é aquela orientação geral de que toda atividade estatal deve estar voltada para o interesse público e que, quando ocorrida uma colisão com interesses individuais há de se primar pelo interesse coletivo ou público.

O patrimônio público está submetido a um regime jurídico constitucional do inciso do Art. 23, I, da Carta Constitucional, que determina a todos os entes federados, dentre outras medidas, a sua conservação. A Carta Magna em seu Art. 255 também obriga aos entes da Federação a criarem os chamados espaços protegidos para atendimento do objetivo da proteção ambiental. Portanto, é sob este olhar que merece análise do princípio da supremacia do interesse público frente aos interesses privados, pois para alcançar estes dois objetivos concomitantes deve a Administração possuir os meios patrimoniais para tal.

Neste contrato REDD+ do Projeto Juma, num primeiro olhar, estar-se-ia a vender, no mercado de carbono, ativos públicos para atender a interesses de dois particulares: isto é, a FAS auferindo recursos anuais e o grupo hoteleiro reduzindo sua pegada ecológica. Contudo, além dos elementos discutidos anteriormente, o que se vê é a persecução estatal dos objetivos de proteção ambiental e de benefícios aos moradores da Unidade de Conservação. Ademais, tudo isso a custo zero aos cofres do Estado para a implantação de uma política pública em simbiose

com a implantação do Plano de gestão da Unidade (incluindo sua proteção frente ao desmatamento, por exemplo).

Em suma, sendo os ativos ambientais decorrentes das Unidades de Conservação de domínio do Estado do Amazonas, para que a Administração Pública possa transferi-los ou negociá-los, basta que haja notório, claro e comprovado interesse público (vantagens econômicas, técnicas ou estratégicas) revertidas ao Estado. Além disso devem ser beneficiadas igualmente as populações moradoras da área. No caso do contrato em análise estas duas premissas foram claramente alcançadas. Neste caso, parece-nos que há interesse público em voga e, assim, não haveria colisão com os interesses privados em discussão.

Outra análise necessária é quanto a haver autorização legislativa para que aquele ativo ambiental (crédito de carbono) fosse excepcionalmente negociado. Neste texto demonstramos que uma Unidade de Conservação e seus ativos em regra são inalienáveis, salvo autorização em sentido contrário do Poder Público detentor daquele patrimônio. Já mencionamos que o Governo do Estado doou os ativos ambientais das UC estaduais para a FAS (Lei Estadual 3.187/07), o que daria *status* de patrimônio desafetado e sujeito a alienação. Também, os art. 33 e art. 34 da Lei 9.985/00 e art 50 da Lei Complementar Estadual 53/2007, permitem uso econômico de ativos das UCs.

Em adição a estes atos normativos observamos também que a Lei Estadual 3.135/07 autorizava ao Poder Executivo a buscar recursos para financiar projetos neste ramo, bem como as parcerias necessárias. Destaca-se, aqui, dois artigos da Lei que davam respaldo ao Governo do Estado fazer tais acordos:

Art. 12. O Estado do Amazonas buscará fontes nacionais e internacionais para o financiamento de atividades de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), **no de redução de emissões por desmatamento (RED)** e em outros mecanismos de estabilização da concentração de gases de efeito estufa, podendo abranger, dentre outras atividades: (AMAZONAS, 2007).[Grifo nosso].

Art. 28. O Estado do Amazonas **poderá celebrar convênios e parcerias com entidades internacionais, nacionais e locais para o desenvolvimento da Política Estadual de que trata esta lei**, bem como, para a concepção dos programas específicos referidos no seu artigo 5.º (AMAZONAS, 2007).[Grifo nosso].

Segundo Lopes (2007) não havia conflito entre a lei ora em comento e os dispositivos federais e a Constituição, o que tornaria a Lei Estadual do Amazonas efetiva e eficaz, não

havendo nenhuma ilegalidade. Ou seja, à época da assinatura do contrato, sob os auspícios da Lei Estadual n. 3.135/07 e também da Lei Complementar 53/07 o Estado do Amazonas, foi parte em um ato jurídico que, em tese, é juridicamente perfeito.

Como se sabe um ato jurídico perfeito é direito fundamental, pilar que a lei não pode tocar. A lei de introdução nos ensina: “Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”. Ora, ao pé da letra, o contrato seguiu o que diz a lei Estadual, pois, ao tempo de sua celebração, era o Amazonas autorizado por lei vigente à época, a assinar e celebrar convênios e parcerias com entidades internacionais, nacionais e locais para o desenvolvimento da Política Estadual de que trata a lei.

Importa ainda dizer que por ser um produto intangível o Crédito de Carbono não se submete ao regime jurídico da compra e venda, mas da cessão de direito. Para que seja gerado um crédito é necessário que a área em foco emita carbono acima do valor estimado (em estudos prévios ao projeto de REDD+ - comprovados nos estudos do IDESAM (2009). Por essa razão, e dada a natureza do “negócio” (contratos de REDD+) e da dinâmica observada neste mercado, a priori o procedimento convencional das licitações não é aplicável.

Apenas para título ilustrativo, observe-se que essa foi a vontade inicial no Congresso Nacional que tramitaram tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados (CD) Projetos de Lei que estabeleciam a dispensa de licitação para projetos REDD+ realizados em áreas de Unidades de Conservação e Terras Indígenas (Projeto de Lei n 195/2011 na CD e 212/2011 no Senado (BRASIL, 2011):

Art 11

(...).

§2º Áreas florestais ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e povos indígenas que ainda não obtiveram reconhecimento de direitos à terra poderão ser elegíveis para projetos de REDD+, mediante concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, **dispensada licitação**, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 11.284, de 2006. [grifo nosso]. (BRASIL, 2011).

Finalmente, algumas palavras finais sobre a adequabilidade da legislação atual no Estado do Amazonas ao tema para futuros contratos REDD+ em outras Unidades de Conservação. Considerando a peculiaridade do caso e utilizando-se da sua prerrogativa prevista no Art. 24, §3º da Constituição Federal, que permite o Estado exercer a competência legislativa plena ante a inexistência de Lei Federal sobre normas gerais, o Estado do Amazonas fez uma

importante opção política para enfrentar o tema e realizar a alienação de seus créditos, mantendo-se a transparência e a prevalência do interesse público sobre tais bens.

É que inspirado na Lei Federal 12.187, esta Unidade da Federação editou a Lei Ordinária 4.266/2015, que estabelece a Política Estadual de Serviços Ambientais. Ambos os diplomas legais apresentam uma forma peculiar de contratação, que não aquelas convencionais previstas na Lei de Licitação. Essa nova modalidade é a chamada pública.

O diploma federal estabelece que a chamada pública será usada para a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Já o estadual prevê a chamada pública para a seleção de pessoas que participarão do processo de alienação dos créditos decorrentes dos Serviços Ambientais (no caso em tela, dos créditos de carbono).

Nesta Lei Amazonense, pessoas ou entidades, idôneas e tecnicamente capazes, a serem selecionadas (denominadas Agentes Executoras), irão captar adquirentes dos créditos, de acordo com a melhor estratégia de mercado, para depois com eles celebrarem, em nome do Estado do Amazonas, contratos com vistas ceder os créditos de carbono decorrentes de projetos. Esses projetos (REDD+) serão financiados com recursos advindos de tais transações e a sua aprovação está condicionada ao crivo técnico e político do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas.

De tudo exposto, não há nenhum óbice que o Estado federativo estabeleça contrato tendo por base o objeto “Crédito de Carbono”, criando seus critérios próprios de seleção, de tal maneira a não ferir a Lei de Licitações.

6. CONCLUSÕES

O Crédito de Carbono é um produto que tem sido definido pela legislação atual como natureza jurídica diferenciada dos bens ambientais clássicos, nos termos das Leis Federais 12.187/2009 (art. 9º), do Código Florestal (Art. 3º, XXVII) e da Lei do Amazonas 4.266/15. Em consequência, as leis que disciplinam a concessão florestal (Federal e Estadual) entendem que a licitação é aplicável somente aos produtos tangíveis (madeira) e não ao Crédito de Carbono que pode receber gestão a critério do ente Federado. O Crédito de carbono cabe a

leitura da “cessão de direitos” desvinculado totalmente da titularidade da terra onde esta a Unidade de Conservação.

No caso da RDS do Rio Juma, no cenário de 2008, embora haja benefícios claros aos negócios das duas pessoas jurídicas com interesses privados no Projeto REDD+, a Lei estadual 3.155/07 e 3.187/07 vigente à época autorizava o Governo do Amazonas a utilizar de seus ativos ambientais (patrimônio) para a busca dos objetivos dispostos na mesma lei estadual. Isto traz igualmente vantagens à Administração Pública. E, também, esta autorizado o Poder Público a doar tais ativos a entidade que seria a gestora de tais. negócios.

Tanto a Lei vigente à época do contrato (Lei 3.135/07 e a Lei Complementar 53/07) quanto a atual (Lei 4.415/16) disciplinaram que os produtos florestais tangíveis não são equiparáveis aos produtos oriundos do mercado de carbono. Assim, o ente Federado, para esta última norma, exerceu a sua competência legislativa plena do quando da inexistência de lei sobre normas gerais relativo às questões florestais (Art. 24, §3º da CF88).

E, além disso, aquelas florestas públicas em seu território, que são de seu domínio e patrimônio, estão sob a sua gestão direta, cabendo-lhe, assim, a decisão política de seu uso, respeitadas apenas as regras gerais da Lei 8.666/93 e não as específicas, sendo estas de sua competência fazê-las. Isto é, mesmo uma análise isolada da Lei 8.666, levar-se-ia a concluir pela aplicabilidade do conceito de serviço técnico especializado (art. 13 e art. 25), enquadrado como inexigível a licitação, sobretudo com o demonstrado astro do interesse público. Concluímos que aplicada a lei da licitação ao presente caso, à época, se observou a especialidade técnica necessária à inexigibilidade.

Além disso, há benefícios claros: primeiro ao patrimônio do Estado, com maior proteção ao desmatamento e e fortalecimento da musculatura administrativa para consecução dos objetivos de uso sustentável. Também para as comunidades que foram beneficiadas com o Bolsa Florestas. Tais resultados permitem dizer que, num primeiro olhar, houve supremacia do interesse público sobre os interesses privados dos dois parceiros. Em assim sendo, houve clara vantagem á Administração Pública no contrato em análise, pois trouxe benefícios socioambientais e patrimoniais.

Do exposto, portanto, vê-se que juridicamente houve embasamento legal, à época, para que o contrato ora em análise fosse conduzido, não havendo, assim, que se aplicar, neste caso específico, exclusivamente a interpretação dos dispositivos da Licitação da Lei 8.666/93. Ainda assim, parece-nos urgente que, dada a velocidade a que o assunto toma corpo nas esferas internacionais, que tanto a União crie os mecanismos gerais, quanto os Estados, legislem,

concorrentemente ou naquilo que lhe restar da Lei Federal. O Estado do Amazonas já tomou frente com a Lei 4.266/2015, não somente dando o tratamento diferenciado a tal mercado, mas regulando a forma de acesso com parceiros do terceiro setor – com um desenho institucional de participação e controle social transparente.

7. BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Mario Cezar de. **O Mercado Voluntário de Carbono Florestal: o Caso do REDD+ no Brasil**. Dissertação de Mestrado. UNB. Brasília-DF. 109 p. 2018

AMAZONAS. **Lei Complementar n. 53 de 05/06/2007**. Disponível em: <
http://conservacao.mpambiental.org/wp-content/uploads/2015/05/Lei_Complementar_53_2007_institui_SEUC.pdf>. Acesso em 30 Set. 2019.

_____. (b). **Lei Estadual N.º 3.135, De 05 De Junho De 2007**. Publicado no DOE de 05.06.07. Disponível em: <
<http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203135%2007.htm>>. Acesso em 30 Set. 2019.

_____. **Coletânea de Unidades de Conservação: leis, decretos e Portarias**. Manaus. AM. Governo do Estado do Amazonas. CEUC. SDS.335 p. 2009.

_____. **Lei Estadual N.º 4.266, de 01 de Dezembro De 2015**. INSTITUI a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas. Publicado no DOE de 01.12.15, pg 01. Poder Executivo. Disponível em: <
http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202015/Arquivo/LE%204.266_15.htm>. Acesso em 30 Set. 2019.

_____. **Lei Estadual N.º 4.415, de 28 de Dezembro De 2016**. Publicado no DOE de 28.12.16, pg 31. Disponível em: <

<http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203135%2007.htm>>. Acesso em 30 Set. 2019.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e Populações Tradicionais: uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA** vol. 2, nº 2, 107-126. 1999.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Contratações Públicas e Fundações de apoio. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 43 n. 171 jul./set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Súmula nº 340** - Impossibilidade de usucapião em bens públicos. Poder Judiciário, Brasília, DF. DJ de 28/11/1963 – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 149.. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 15 Set. 2019.

_____. **Lei N.º 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Poder Executivo, Brasília, DF. DOU de 23.3.1964, retificado em 9.4.1964 e retificado em 3.6.1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Set. 2019.

_____. **Lei N.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976**. Poder Executivo, Brasília, DF, publicado 9.12.1976. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Set. 2019.

_____. **Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Poder Executivo, Brasília, DF, de 22.6.1993, republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994. . Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Set. 2019.

_____. **Lei 9.985 de 10 de novembro de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 19.7.2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

_____. **Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Poder Executivo, Brasília, DF, DOU de 11.1.2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. **Ação Civil Originária - ACO N. 477**, Relator o Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, DJ de 18-2003 PP-00099 EMENT VOL-02117-13 PP-02585).

_____. **Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Poder Executivo, Brasília, DF, publicado no DOU de 3.3.2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Set. 2019.

_____. **Lei 12.187 de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Poder Executivo, Brasília, DF, 30.12.2009 - Edição extra. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

_____. **Projeto de Lei n. 195/2011**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=837868&filename=PL+195/2011>. Acesso em 13 Set. 2019.

_____. **Lei Nº 12.651, de 25 de Maio De 2012**. Dispõe sobre o Código Florestal. Poder Executivo, Brasília, DF, publicado no DOU de 28.5.2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15/09/2019.

_____. **Contribuições Nacionalmente Determinadas - CND**. MMA/ITAMARATY. 2015. 10 p.

_____. **Painel Unidades de Conservação**. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). MMA/ICMBIO. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>>. Acesso em 15 jan. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16ª Edição. Editora Lúmen Júris. 2006.

CONJUR. Entidade sem fins lucrativos não é obrigada a fazer licitações, diz AGU. **Revista Eletrônica Conjur** de 17 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-17/entidade-fins-lucrativos-nao-obrigada-licitacao-agu>>. Acesso em 20 jan. 2020.

FEARNSSIDE, Phillipe Marting; YANAI, Aurora Miho; VITEL, Claudia Suzanne Marie Nathalie. Modeling baseline for REDD project in Amazonia: is the carbon real? Pp 1- 11. In: **Impacts of carbon-optimized land use in the Southern Amazonia - Multidisciplinary**

perspective. Carbiocial, UFMT. FONA Research Institute for Sustainable Development. BMBF. Cuiabá-MT (CD-ROM).2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo : Saraiva, 2013. Versão Eletrônica.

GAO, Shuai; LI, Meng-Yu; DUAN, Mao-Sheng; WANG, Can. *International carbon markets under the Paris Agreement: Basic form and development prospects.* **Advances in Climate Change Research.** Volume 10, Issue 1, March 2019, Pages 21-29.

GAWANDE, Amit Pratibha; THAKARE R.R.; HARAMKAR S.S. Carbon Credit: Trading With Nature. **International Journal of Chemical and Physical Sciences.** IJCPS Vol. 3, No. 2, Mar-Apr. 1 – 8 p.

GODOY, Sara Gurfinkel Marque; SAES, Maria Sylvia Macchione. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambient. Soc.,** São Paulo , v. 18, n. 1, p. 135-154, Mar. 2015 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2015000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 Oct. 2019.

HEIN, Jonas; GUARIN, Alejandro; FROMME, Ezra; PAUW, Pieter. Deforestation and the Paris climate agreement: An assessment of REDD+ in the national climate action plan. **Forest Policy and Economics**, 90: 7-11. 2018.

HERMIDA, Denis Domingues; FILOMENO, Jose Geraldo Brito ; WAGNER JUNIOR, Luis Guilherme . As Terras Devolutas e o Novo Código Civil. In: FILOMENO, Jose Geraldo Brito ;WAGNER JUNIOR, Luis Guilherme (Org.). **O Novo Código Civil e a sua Interdisciplinariedade.** 01ed.Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda, 2004, v. 01, p. 51-75.

IDESAM. Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Projeto de redução de emissões de GEE provenientes do desmatamento na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, Amazonas, Brasil. **Documento de Concepção do Projeto (DCP).** Versão 5.1. Idesam. Manaus-AM.

INPE. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. Prodes-Amazonia.** Disponível

em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em 20 dez. 2019.

LOPES, Ludovino. **Nota Técnica elaborada sobre o respaldo legal da Lei 3.135/2007 – AM e seu relacionamento com a Lei 11.284/2006 – DF.** 2007.

LUBOWSKI , Rubens N.; ROSE, Steven K. **Potential for REDD+: Key Economic Modeling Insights and Issues. Rev Environ Econ Policy (Winter 2013) 7 (1): 67-90.**

MANIATIS, Danae; MOLLICONE, Danilo. Options for sampling and stratification for national forest inventories to implement REDD+ under the UNFCCC. **Carbon Balance and Management.** 2010:9 Disponível em: <<https://cbmjournal.springeropen.com/articles/10.1186/1750-0680-5-9>>. Acesso em 01 Ago 2019.

MARTINS, Humberto. O regime jurídico-constitucional dos bens públicos da união: Perspectiva histórica e positiva. **Revista Justiça e Cidadania.** N. 103.2009. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2009/02/o-regime-juridico-constitucional-dos-bens-publicos-da-uniao-perspectiva-historica-e-positiva/>> Acesso e 15 Set. 2019.

MATOS, Francisco de Sales. **Terras Devolutas - espécie de Terras Públicas.** ABDA. 2000. Disponível em: <www.abda.com.br/franciscom.htm>. Acesso em 11 de Setembro de 2019.

MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; PAVESE, Helena Boniatti; ARAUJO, Fabio França Silva. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP-WCMC, 44p. 2011.

MICHAELOWA, Axel; SHISHLOV, Igor; BRESCIA, Dario. Evolution of international carbon markets: lessons for the Paris Agreement. **WIRES Climate Change**. Volume10, Issue6. November/December 2019.

MPF. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Manual de atuação. 6a Câmara de Coordenação e Revisão. 117p. Brasília-DF. 2014.

NEPSTAD, Daniel Curtis; SOARES-FILHO, Britaldo Silveira; MERRY, Frank; MOUTINHO Paulo; RODRIGUES, Herman Oliveira; BOWMAN, Maria S; SCHWARTZMAN, Steve; ALMEIDA, Oriana; RIVERO, Sergio. **The Costs and Benefits of Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Degradation in the Brazilian Amazon**. Report for COP13 (Bali), Indonesia, Woods Hole Research Center, USA (2007).

NEWELL, Richard G; PIZER, William A; RAIMI, Daniel. Carbon Markets: Past, Present, and Future. **Annual Review of Resource Economics**. Vol. 6: 191-21. 2014.

PANFIL, Steven N.; HARVEY, Celia A. 2014. **REDD+ and biodiversity conservation: Approaches, experiences and opportunities for improved outcomes**. USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC) Program. Washington, DC, USA. Disponível em: <http://theredddesk.org/sites/default/files/resources/pdf/biodiversity_standards_synthesis.pdf>. Acesso em 13 Jan. 2020.

PARKER, Charlie, MITCHELL, Andrew; TRIVEDI, Mandar, MARDAS, Niki. **The Little REDD+ Book (Pequeno Livro Vermelho do REDD+: Um guia de propostas governamentais e não-governamentais para a redução de emissões por desmatamento e degradação)**. Versão Português. 71 p. 2009.

PETERS-STANLEY, Molly; GOLDSTEIN, Allie; GONZALEZ, GLORIA. **Turning over a new leaf: state of the forest carbon markets 2014**. Ecosystem Marketplace, Washington, DC.

QUEIROZ, Julia Mello de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo. Expansão e financiamento de unidades de conservação na Amazônia brasileira a partir do potencial de redução das emissões de carbono por desmatamento. **Desenvolvimento em Debate** v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.71-89

SOUZA, Bruna Edylianne. A natureza jurídica das reduções certificadas de emissões. **Revista de Direito UNIFACEX**: v. 4, n. 1. Natal-RN, ISSN: 2179-216X.

SANTOS, Ronaldo Pereira; MARQUES, Jose Roque N. Intervenção do poder público em outras terras públicas para criação de unidades de conservação. **Revista de Direito da Administração Pública**: Ano 02, Volume 02 (1): 138-166. Disponível em: <<http://www.redap.uff.br/index.php/redap/article/view/30>>. Acesso em 29 Jul.2019.

SCHARLEMANN, Jorn PW, KAPOs, Valerie; IGO LYSENKO, Alison Campbell;, BURGESS , Neil D; HANSEN, Matthew C; BARNEY DICKSON, Holly, K. Gibbs; MILES, Lera. Securing tropical forest carbon: the contribution of protected areas to REDD. **Fauna & Flora International, Oryx**, 44(3), 352–357.

SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto. Aspectos Negociais e Tributação**. São Paulo: Campus Jurídico, 2008.

SILVA, Jose Afonso da . **Direito Ambiental Constitucional**. 9^a ed. São Paulo: Malheiros: São Paulo. 2011.

SOUZA, Andre Luiz Rocha de; ALVAREZ Guineverre; ANDRADE, José Celio Silveira. Mercado Regulado de Carbono no Brasil: um ensaio sobre Divergências Contábil e Tributária dos créditos de carbono. **O&S**, v.20 - n.67, p. 675-697.

STRASSBURG, Bernard Baeta Neves; RODRIGUES, Ana SL., GUSTI, Mykola; BALMFORD, Andrew; FRITZ, Stefenn; OBERSTEINER, Michael; TUNER, R. Kerry; BROOKS, Thomas M. Impacts of incentives to reduce emissions from deforestation on global species extinctions. **Nature Climate Change** , 2,350–355. 2012.

UNEP. **Protected areas: an effective tool to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries?** (Autores). Clark, S., Bolt, K., Campbell, A. 1 Working Paper, revised 16th May 2008. p.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. **Submissions from Parties on proposed forest reference emission levels and/or forest reference levels for the implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70.** 2015. Available from <http://unfccc.int/methods/redd/items/8414.php>. Accessed 9 January, 2015.

VENTER, Oscar; KOH, Lian Pin. Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD+): game changer or just another quick fix?. V.1249, **Ecology and Conservation Biology**. 2011.

VERÍSSIMO, Adalberto.; ROLLA, Alicia.; VEDOVETO, Mariana; FURTADA, Silvia Melo. **Áreas protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém : Imazon. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

VIANA, Virgilio; CENAMO, Mariano; RIBENBOIM, Gabriel; TEZZA, Joao; PAVAN, Mariana. **Juma Sustainable Development Reserve: The First REDD Project In the Brazilian Amazon**. Fundacao Amazonas Sustentável. Manaus, 2008.

VIECELLI, Mateus Eduardo. A importância do controle patrimonial para as entidades públicas: um estudo de caso no Centro De Educação Superior do Norte do Rio Grande do Sul (CESNORS). **Revista de Administração**, v. 11, n. 20 p. 9-27. 2013. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/viewFile/954/1709>> Acesso em 29 Jun. 2019.

YANG, Hongqiang; Li, Xi. Potential variation in opportunity cost estimates for REDD+ and its causes. **Forest Policy and Economics** . Volume 95, October 2018, Pages 138-146