



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo – PCA nº 1.00428/2025-36

Requerentes: Estado do Pará e Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. - CAAP

Requeridos: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará

Relator: Conselheiro Paulo Cesar dos Passos

D E C I S Ã O

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. IRRESIGNAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ QUANTO À RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 7/2025, QUE SUGERIU A ANULAÇÃO IMEDIATA DE ACORDO DE COMPRA DE REDUÇÃO DE EMISSÕES (CRÉDITOS DE CARBONO). MANIFESTAÇÃO DO MP/PA QUE EXPRESSAMENTE INDICA DÚVIDA QUANTO À ADEQUAÇÃO DA MEDIDA E, POR ISSO, REQUER A SUSPENSÃO DE SEUS EFEITOS. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PREVISTOS NO ART. 43, VIII, RICNMP. DEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR PARA DESIGNAR AUDIÊNCIA CONCILIATÓRIA E SUSPENDER TEMPORARIAMENTE OS EFEITOS DA RECOMENDAÇÃO Nº 7/2025.

1. Trata-se de pedido de providências, com requerimento liminar, apresentado pelo Estado do Pará e pela Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. – CAAP em face da **Recomendação nº 07/2025**, expedida em conjunto pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Pará no Procedimento Administrativo nº 1.23.000.002050/2024-57 – PR/RA e no Procedimento Administrativo nº 09.2022.00000731-0 – 8ª PJ de Castanhal.

2. Consta que, em 15/04/2025, os requerentes foram notificados acerca da supracitada recomendação, que orienta a anulação do Acordo de Compra de Redução de Emissões (traduzido de Emission Reduction Purchase Agreement – ERPA) celebrado



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

entre os autores e a Emergent Forest Finance Accelerator (Emergent), entidade internacional sem fins lucrativos.

3. Os requerentes informaram que o “*“objeto do contrato é o estabelecimento de condições comerciais para venda de certificados de Redução de Emissões (REs), chamados na linguagem comum de créditos de carbono, que serão emitidos por entidade certificadora internacional (ART-TREES) a partir dos resultados de performance na redução de desmatamento e degradação florestal entre os anos de 2023 a 2027”* (fl. 2).

4. No referido instrumento, foi estabelecida “*a obrigação da Emergent Forest Finance Accelerator adquirir os direitos de representação de 12 (doze) milhões de certificados de reduções de emissões (REs), mediante o pagamento **mínimo** da quantia de USD 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de dólares americanos) ou R\$ 1.024.000.000,00 (um bilhão e vinte e quatro milhões de reais)*” (fl. 2). Isso porque, caso a Emergent revenda parte das REs contratadas em valor superior àquele inicialmente fixado para a compra, o sobrepreço será repassado integralmente à CAAP.

5. Nesse contexto, sustentam os autores que os órgãos ministeriais equivocadamente imputam ilegalidade ao mencionado modelo de transação, consolidado há mais de 20 anos no mercado internacional.

6. Defendem que “*o Acordo de Venda de Redução de Emissões celebrado entre a CAAPP e Emergent: é plenamente válido; b) ostenta proteção constitucional de ato jurídico perfeito, inalcançável pela Lei nº 15.042/2024, posterior à sua celebração e irretroativa; c) regula uma relação constituída no âmbito do mercado internacional de créditos de carbono, enquanto a Lei 15.042/2024 regula o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões; d) seus termos, cotejados com a **novel legislação**, revela-se com ela totalmente compatível; e e) revela boa fé dos contratantes, positivada em cláusula de adaptabilidade do contrato a alterações supervenientes na legislação nacional do vendedor (changing law clause)*” (fl. 3) (grifos replicados da versão original).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. Por essas razões, entendem que a Recomendação nº 07/2025 é ilegal, uma vez que viola o “*inciso II do § 6º do art. 43 da Lei 15.042/2024 e do art. 20, 21, parágrafo único, 24, 26, §1º do Decreto-lei nº 4.657/42 (LINDB), especialmente ao dever de preferência por preservação da relações jurídicas, preferência pelo saneamento de atos e negócios, da adoção de anulação como ultima ratio, e da vedação à adoção de abstrações (como “custo social do crédito de carbono”) para fundamentação de convicções sobre nulidade, além da total falta de proporcionalidade entre a finalidade (tutela de interesses das comunidades indígenas) com meio (anulação de um contrato bilionário que financia políticas públicas para as comunidades que pretende tutelar)”* (fl. 3).

8. Argumentam também que o Ministério Público Federal não tem competência para recomendar a anulação do referido contrato, já que não possui atribuição para fiscalizar a política pública estadual, e que a multiplicidade de signatários no ato questionado inviabiliza a construção de canal de diálogo e de conciliação.

9. Após discorrer sobre as razões de mérito que indicam, em tese, a legalidade do acordo celebrado, os autores liminarmente pedem a suspensão imediata da Recomendação nº 07/2025 bem como dos processos administrativos preparatórios e inquéritos civis que tenham por fundamento ou objeto a anulação do Acordo de Venda de Redução de Emissões celebrado entre a CAAP e a Emergent.

10. Ainda como medida de liminar, postulam a deflagração de “*procedimento de conciliação, nos termos do art. 43, X, da Resolução 92/2013 do CNMP, de forma a coletar com os membros do Ministério Público Estadual e Federal contribuições e eventuais apontamentos para correção, comprometendo-se desde já os entes requerentes a promoverem pelo menos um evento temático técnico-científico, uma apresentação de como a política estadual de REDD+ vem sendo construída, a elaborarem manifestação técnica sobre cada um das contribuições e apontamentos que venham a ser apresentados pelos membros do MPE e MPF, sem prejuízo de audiência de tentativa de conciliação a ser presidida pelo Conselheiro Relator”* (fls. 45/46) (grifos acrescidos).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

11. No mérito, não sendo alcançada a conciliação, requerem que:

"c) seja declarada a incompetência do Ministério Público Federal para recomendar a anulação de contrato firmado sem interesse federal e para fiscalizar construção de política pública estadual, na forma do inciso VI do art. 129 c/c inciso I do art. 109 da Constituição Federal;

d) seja determinado aos membros do Ministério Público Estadual sua correta e precisa identificação, com a indicação do respectivo ofício ou promotoria, a fim de viabilizar a sindicância de suas atribuições funcionais e competência administrativa para prática de atos;

e) seja, ao final, desconstituída a Recomendação Administrativa nº 07/2025, veiculada no Procedimento Administrativo n. 1.23.000.002050/2024-57 – PR-PA e Procedimento Administrativo n. 09.2022.00000731-0 - 8a PJ de Castanhal, por violação do princípio da legalidade, especialmente o disposto no II do § 6º do art 43 da Lei 15.042/2024, e à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (art. 20, 21, parágrafo único, 24, 26, §1º, do Decreto-lei nº 4.657/42) que prescrevem o dever de preferência por preservação da relações jurídicas, preferência pelo saneamento de atos e negócios, da adoção de anulação como ultima ratio, e da vedação à adoção de abstrações (como “custo social do crédito de carbono”) para fundamentação de convicções sobre nulidade, além da total falta de proporcionalidade entre a finalidade (tutela de interesses das comunidades indígenas) com meio (anulação de um contrato bilionário que financia políticas públicas para as comunidades que pretende tutelar).

Subsidiariamente, por caráter estritamente argumentativo, caso os fatos e as ilegalidades aventadas sejam ignoradas por este Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público e a Recomendação impugnada não seja desconstituída, requer-se, ao menos, a revisão da Recomendação Legal, para que o MPF e o MPPA recomendem, alternativamente à anulação do ERPA, sua adaptação e atualização à luz da nova Lei n. 15.042/2024, nos termos previstos em cláusula contratual específica constante do ERPA.”

12. Em 07/05/2025, por entender pertinente colher informações da parte adversa antes de apreciar o pedido liminar, determinei a notificação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Pará.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

13. **Em 16/05/2025, o MPF trouxe a sua manifestação (fls. 349/373), acompanhada de documentos (fls. 374/802).**

14. Em síntese, discorreu sobre o contexto que ensejou a elaboração da Recomendação nº 07/2025, oportunidade em que explicou que o Procedimento Administrativo nº 1.23.000.002050/2024-57 foi instaurado “*a partir do anúncio público de grande repercussão, em 24/09/2024, na Casa Amazônia NY, evento que integrou a Semana do Clima de Nova York, do acordo do Estado do Pará ‘ao vender quase R\$ 1 bilhão em créditos de carbono e garantir financiamento da Coalizão LEAF’, acordo este que envolve direitos e interesses socioambientais cruciais de povos e comunidades tradicionais*” (fl. 350).

15. Asseverou que o contrato em questão, que está vigente desde 23/09/2024, foi firmado entre o Estado do Pará, representado pela Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. – CAAPP, e a organização Emergent Forest Finance Accelerator Inc., coordenadora administrativa da Coalizão LEAF (Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance), cujo nome significa “*Reduzindo as Emissões pela Aceleração de Financiamento Florestal*”, composta pelos governos dos Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, República da Coreia e grandes corporações mundiais, tais como a Amazon, Bayer, BCG, Capgemini, H&M Group e Fundação Walmart.

16. Expôs que diante da magnitude do projeto REDD+ Jurisdicional do Estado do Pará – que consiste em programa de redução de emissões ou remoção de gases de efeito estufa (GEE), realizado diretamente pelo poder público, que gera resultado mensurável e passível de reconhecimento na forma de crédito de carbono, em que o ente público recebe pagamento por resultado ambiental passado através da venda de créditos de carbono gerados com base em redução de emissões ou remoção de GEE já alcançadas –, e em decorrência da necessidade de acompanhar a construção e verificar a sua regularidade, a instauração do procedimento acima mencionado se fez necessária.

17. Por isso, foram solicitadas informações acerca da elaboração da regulamentação do REDD+ Jurisdicional à Secretaria de Meio Ambiente e



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS), responsável pela gestão do programa. A partir dos subsídios recebidos, foram identificados “*alguns problemas em sua concepção, a partir dos quais foi expedida a RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 14/2024 - MPF/ N° 08/2024 – MPPA (DOC. 4), de 06 de dezembro de 20242, à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará, para adotar providências no seguintes sentidos:*

- 1 - Emitir, em 10 dias úteis, NOTA INFORMATIVA CORRETIVA a fim de informar claramente à sociedade que não ocorreu venda de crédito de carbono, mas mera assinatura de um “Contrato de Compras de Reduções de Emissões” firmado entre a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Estado do Pará e a Emergent Forest Finance Accelerator Inc. que prevê a possibilidade futura de negociação de expectativas de créditos de carbono, em 10 dias úteis;*
- 2 - Adotar providências para assegurar a transparência ao processo de construção e comunicação, possibilitando ao público a compreensão do real conteúdo do contrato assinado, a fim de que se entenda que não se trata de venda de créditos de carbono, em 10 dias úteis;*
- 3 - Adotar providências para a disponibilização integral da documentação remetida ao Ministério Público em todos os meios de acesso à informação ambiental à disposição da SEMAS, tais como sites, correios eletrônicos, bibliotecas, dentre outros; em especial a disponibilização da arquitetura integral do projeto do REDD+ Jurisdicional e o projeto de plano de consulta apresentado como proposta para tentativa de futura pactuação, em 10 dias úteis;*
- 4 - Realizar Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Públicas, respeitando-se a diversidade de regiões do estado, as quais devem ser divulgadas amplamente e com antecedência necessária encaminhando-se informações prévias que sejam capazes de subsidiar as discussões e tomadas de decisões, para que os diversos setores da sociedade possam compreender o projeto, debater e aportar críticas e sugestões, em 30 dias úteis;*
- 5 - Realizar a Consulta Livre, Prévia e Informada assegurada pela Convenção 169 da OIT, respeitando-se os protocolos autônomos em vigor, bem como os procedimentos culturalmente diferenciados para a tomada de decisão, tudo em conformidade com a mencionada convenção, comprovando a adoção de medidas em 30 dias úteis;*



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

6 - Realizar uma busca ativa de todos os povos e comunidades tradicionais do Estado do Pará, que não são representados pelas organizações sociais mencionadas pelo Governo no Estado, de modo que se assegure a ampla participação culturalmente diferenciada, comprovando a adoção de medidas em 30 dias úteis;

7 - Seja registrada dentro do projeto a não aceitação por parte de qualquer comunidade e organizações representativas, com suas respectivas justificativas, bem como que se viabilize que a área de seus territórios seja subtraída do projeto, possibilitando a opção de participar ou não no cálculo de carbono desde o início dos trâmites;

8 - Que o percentual de 7% do eixo 2 (dois) da proposta de repartição de benefícios, destinado a médios e grandes proprietários rurais, seja redistribuído entre a agricultura familiar e os povos e comunidades tradicionais, em razão da total incoerência da participação dos maiores causadores das mudanças climáticas na repartição de benefícios desse sistema, comprovando a adoção de medidas em 30 dias úteis;

9 - Seja construído um Sistema Estadual de Registros de Projetos, o qual deve realizar um levantamento robusto dos projetos privados verificados e em processo de verificação (em todas as certificadoras que estão em operação), bem como dos projetos privados existentes em áreas públicas sem anuência do órgão gestor e sem cumprimento de salvaguardas (conhecido como grilagem de carbono), para que o abatimento de créditos proposto seja realizado de forma íntegra e com a participação dos órgãos de controle, comprovando a adoção de medidas em 30 dias úteis; ” (fls. 351/352)

18. A referida recomendação foi parcialmente acatada. Entretanto, em 15/04/2025, “o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Pará expediram a **RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 7/2025 - MPF-MPPA (DOC. 6)**, dessa vez, tratando especificamente das cláusulas do contrato internacional de financiamento do Sistema Jurisdicional do Pará, o ERPA ora em discussão no presente PCA, recomendando a sua anulação diante da expressa proibição de qualquer espécie de venda antecipada de créditos de carbono, referente a período futuro, disposta no Art. 2º, XXVI, da Lei 15.042/2024” (fl. 353) (grifos acrescidos).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

19. **Noticiou que a referida recomendação não foi acatada**, conforme exposto no Ofício nº 143/2025-PGE-PFAM, de **12/05/2025**, sob a seguinte justificativa:

“Não há, no instrumento firmado, qualquer previsão de repasse antecipado de valores à CAAPP para transferência prévia dos créditos à compradora.

A transferência de recursos ocorre apenas após a efetiva emissão e comprovação dos créditos de carbono, ou seja, o pagamento está vinculado a uma condição resolutiva, e a eventual não geração dos créditos impede a eficácia do contrato quanto à obrigação de pagamento. Trata-se, assim, de promessa de venda condicionada, conforme amplamente aceito em contratos do tipo ERPA (Emission Reduction Purchase Agreement), prática consagrada internacionalmente e inclusive respaldada por precedentes em projetos REDD+ e mecanismos semelhantes.

(...)

Importante destacar que o contrato celebrado está plenamente adequado ao artigo 43, §6º, inciso I, da Lei Federal nº 15.042/2024, o qual admite expressamente a comercialização de créditos de carbono gerados por projetos reconhecidos, desde que a transferência ocorra após sua verificação e registro por entidade certificadora competente - o que é respeitado integralmente no contrato firmado. Ademais, o instrumento conta com o apoio institucional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, o que reafirma seu alinhamento com a política climática e de desenvolvimento sustentável do Estado do Pará.” (fl. 353)

20. Acrescentou ainda que a “***SEMAS/PA encaminhou Termo Aditivo ao ERPA (DOC. 8), o qual supostamente excluiu hipóteses de pagamento antecipado, bem como realizou outras alterações. O MPF ainda está analisando a resposta oficial dos órgãos recomendados***” (fl. 353) (grifos acrescidos).

21. Quanto ao mérito do PCA, em apertada síntese, defendeu:

(i) a insustentabilidade de revisão ou de desconstituição de atos relativos à atividade-fim pelo Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o Enunciado CNMP nº 6/2009, bem como que não



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

há teratologia ou abuso de poder algum na atuação funcional dos membros do MPF que seja passível de controle;

(ii) que a Recomendação nº 7/2025, enquanto instrumento de atuação extrajudicial, reveste-se de plena legalidade;

(iii) “*a ausência de caráter vinculante imediato e a ausência luzidia de teratologia ou abuso de poder, porquanto a recomendação se limita a apresentar fundamentos fáticos e jurídicos consistentes, em consonância com os enunciados do CNMP que legitimam a atuação preventiva e a busca pela solução extrajudicial de conflitos, sem impor sanções ou restringir direitos de forma arbitrária, configura, ao revés, exercício legítimo da função constitucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade*” (fls. 355/356) (versão original contém grifos);

(iv) o descabimento do pedido liminar, no que tange à suspensão de processos administrativos preparatórios e inquéritos civis que tenham por fundamento ou objeto a anulação do acordo em referência, uma vez que entende ser incabível estender presumidamente a suspensão de um único ato isolado a todos os praticados em feitos administrativos;

(v) a legitimidade do Ministério Público Federal para atuar em matéria de direito de comunidades tradicionais e de proteção do patrimônio cultural nacional, tendo, inclusive, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF emitido a Orientação nº 1/2025, que “*versa sobre como devem atuar os membros vinculados aos ofícios do MPF com atribuição na matéria, respeitada a independência funcional, para assegurar o direito dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais nos processos relativos aos contratos de crédito de carbono*” (fl. 363);

(vi) que o interesse da União também decorre da necessidade de investigação quanto à suposta violação da Lei Federal nº 15.042/2024 bem como em razão da matéria alcançar temas atinentes a contratos internacionais celebrados pelo Brasil, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e a Acordo de Paris (2015);

(vii) que o MPF sempre esteve aberto a dialogar com os órgãos do Estado do Pará, tanto que já realizou reuniões com a SEMAS/PA, e que



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

a recomendação questionada representa exatamente a abertura de diálogo extrajudicial antes da propositura de qualquer ação judicial;

(viii) o ERPA (Emission Reduction Purchase Agreement), objeto da Recomendação nº 7/2025, nos moldes em que foi firmado pelo Estado do Pará, se caracteriza “*como um contrato futuro, que prevê um acordo sobre algo que ainda virá a existir, no qual o comprador paga um preço fixo na data da celebração, e o vendedor tem a garantia de que seus ativos futuros já estão vendidos*” (fl. 371);

(ix) a “*recomendação defende que créditos de carbono jurisdicionais, por serem bens incorpóreos e infungíveis (diretamente ligados ao sucesso do projeto REDD+), não devem ser objeto de contratos futuros que os considerem commodities*” (fl. 371);

(x) a “*análise sobre a legalidade do ERPA firmado à luz da Lei Nº 15.042/2025, Art. 2º, XXVI, que proíbe expressamente qualquer espécie de venda antecipada é exatamente o mérito da controvérsia investigada pelo MPF no uso de suas atribuições constitucionais*” (fl. 371) (versão original contém grifos);

(xi) que o manejo do pedido de providências foi precipitado, uma vez que os documentos enviados em 05/05/2025 pelo Estado do Pará, em resposta à recomendação, ainda estão em análise;

(xii) a total ausência dos requisitos fundamentadores para o processamento deste feito bem como dos elementos que justifiquem eventual provimento liminar.

22. **Ao final, postulou o indeferimento de plano do procedimento de controle administrativo.**

23. **Por sua vez, o Ministério Público do Estado do Pará se manifestou em 19/05/2025 (fls. 804/806), tendo acostado os documentos de fls. 807/991.** Inicialmente, explicou que, objetivando uma análise mais detalhada dos fatos, diligenciou junto à Promotora de Justiça, dra. Ione Missae da Silva Nakamura, titular da 8ª Promotoria de Castanhal.

24. Então, da resposta recebida (fls. 837/848), o Procurador-Geral de Justiça Alexandre Tourinho destacou os seguintes pontos:



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“I - Estruturação do Sistema Jurisdicional de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+): A Promotora apontou que a estruturação do Sistema Jurisdicional de REDD+ no Estado do Pará encontra respaldo na Lei Estadual nº 9.048/2020 (Política Estadual de Mudanças Climáticas) e na Lei nº 10.750/2024 (Plano Estadual Amazônia Agora - PEAA), que preveem a adoção de mecanismos de REDD+ e a definição de condições comerciais para a venda de créditos ambientais.

II - Controvérsia Relativa ao Contrato de Emission Reduction Purchase Agreement (ERPA): A Promotora de Justiça ressaltou que a controvérsia reside no enquadramento do contrato ERPA como venda antecipada ou definição de condições comerciais, conforme o art. 43, § 6º, incisos I e II, da Lei nº 15.042/2024. Segundo a Promotora, a análise deve considerar a cláusula de mutabilidade (cláusula 8.6), que condiciona a eficácia do contrato à verificação da existência dos créditos ambientais, bem como a ausência de elementos concretos que comprovem a efetiva existência dos créditos de carbono objeto da transação.

III - Realização das Consultas Prévias: A Promotora informou que os autores do contrato ERPA comprometeram-se a realizar consulta prévia, livre e informada, em consonância com a Convenção 169 da OIT, antes da efetivação de qualquer venda ou recebimento de valores, procedimento que já teria sido iniciado, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.” (fls. 804/805).

25. Conquanto tenha ressaltado a relevância das informações prestadas pela titular da 8ª Promotoria de Castanhal, o PGJ ressaltou que elas “*não dissipam as dúvidas fundadas quanto à natureza jurídica do contrato ERPA firmado entre o Estado do Pará e a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. – CAAP, se o enquadramento do ERPA como venda antecipada ou definição de condições comerciais*” (fl. 805) (grifos acrescidos).

26. Explicou que referida análise quanto à natureza do contrato exige exame de mérito de suas cláusulas, conforme estudo recentemente publicado¹, e, assim

¹ Fl. 2. MUNHOZ, Leonardo, VENDA ANTECIPADA DE CRÉDITOS DE CARBONO REDD+ NA LEI 15.042/2024. RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA VENDA DE CRÉDITOS NO PARÁ. FGV Economia.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

sendo, “*persiste dúvida fundada se o ERPA se insere na previsão vedada (venda antecipada) ou permitida (definição de condições comerciais) pela lei*” (fl. 805) (grifos acrescidos).

27. Asseverou que a “*Lei nº 15.042/2024, ao estabelecer critérios para a venda antecipada de créditos de carbono (art. 43, § 6º, inc. I) e para a definição de condições comerciais (art. 43, § 6º, inc. II), não especifica claramente os elementos distintivos de cada operação, gerando margem interpretativa. A ausência de diretrizes objetivas para caracterizar o momento da verificação dos créditos ambientais e a definição de condições comerciais potencializa as incertezas quanto à tipologia do contrato ERPA*” (fls. 805/806) (grifos acrescidos).

28. Acrescentou, também, que a cláusula de mutabilidade contratual (tópico 8.6), que possibilita a revisão dos termos contratuais em caso de alteração legislativa, “*não estabelece critérios claros para a definição do marco temporal da verificação dos créditos, o que pode resultar em uma operação de venda antecipada disfarçada de contrato especulativo*” (fl. 806).

29. Disse ainda que “*o contrato ERPA condiciona a negociação futura dos créditos à verificação por certificadoras, mas a ausência de critérios objetivos para a definição da condição (art. 125 do Código Civil) amplia o risco interpretativo. Se a negociação futura se der sem a verificação formal dos créditos, estar-se-ia diante de uma operação de venda antecipada, contrariando a vedação expressa da Lei nº 15.042/2024.*” (fl. 806) (grifos acrescidos).

30. Ressaltou que as incertezas verificadas na análise do contrato, somadas à ausência de parâmetros claros na Lei nº 15.042/2025 para distinguir a venda antecipada da definição de condições comerciais, suscitam sérias preocupações quanto à segurança jurídica das partes envolvidas, podendo o Estado do Pará ser exposto a risco contratuais consideráveis.

31. Ao final, por considerar que a matéria em discussão é complexa e tem potencial de repercutir no mercado de créditos ambientais, ressalvando, contudo, a



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

independência da Promotora de Justiça na expedição da Recomendação nº 07/2025, pugnou:

“[...] pela instauração de procedimento de conciliação, nos termos do art. 43, X, da Resolução 92/2013 do CNMP, a ser presidido por este Ilustre Relator, a fim de se promover o diálogo entre os órgãos ministeriais envolvidos (MPE e MPF) e as partes demandantes (Estado do Pará e a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. – CAAP), visando não apenas a uniformizar o entendimento jurídico sobre a caracterização do contrato ERPA, mas também a mitigar os riscos financeiros e contratuais decorrentes da eventual tipificação equivocada da operação como venda antecipada ou mera definição de condições comerciais, além de pacificar a definição da atribuição para fiscalização e controle das políticas públicas ambientais.” (fl. 806) (grifos acrescidos)

32. **No dia subsequente, em 20/05/2025, o MP/PA novamente peticionou (fl. 993), para aditar a manifestação anterior, a fim de:**

“[...] sugerir a suspensão dos efeitos da Recomendação Conjunta nº 07/2025, expedida no âmbito dos Procedimentos Administrativos n.º 1.23.000.002050/2024-57 (MPF) e n.º 09.2022.00000731-0 (MPPA), até a efetiva realização de procedimento de conciliação institucional entre os órgãos ministeriais e as partes envolvidas.

A medida ora proposta visa resguardar o princípio da segurança jurídica, a harmonia interinstitucional e a efetividade do diálogo federativo, especialmente diante da elevada complexidade jurídica e técnico-normativa que envolve o contrato intitulado Emission Reduction Purchase Agreement – ERPA, celebrado entre o Estado do Pará e a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. – CAAP.

A eventual suspensão cautelar da recomendação, sob os auspícios deste Egrégio Conselho, contribuirá para que a conciliação institucional, sugerida nos moldes do art. 43, X, da Resolução CNMP n.º 92/2013, possa transcorrer com a serenidade e a profundidade que o tema exige, mitigando riscos jurídicos e fortalecendo a atuação integrada do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas ambientais.” (fl. 993) (grifos acrescidos).

33. É o relatório. **Decido.**



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

34. A análise do pleito liminar exige cautela, seja pela relevância do tema discutido, seja pelas especificidades das competências deste Conselho Nacional, que simultaneamente detém atribuição para apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos membros do *Parquet* e zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público.

35. O Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público possibilita ao Relator, em seu art. 43, inc. VIII, o deferimento de medida liminar ou cautelar, quando presentes (i) relevantes fundamentos jurídicos e (ii) fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

36. Frisa-se que o deferimento da pretensão provisória é condicionado à satisfação, **cumulativa e simultânea**, dos dois requisitos autorizadores. Não é suficiente um ou outro, ambos devem ser satisfeitos.

37. No caso, o que se discute é a legalidade da Recomendação nº 07/2025, expedida em conjunto pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Pará, que orienta a **anulação** do Acordo de Compra de Redução de Emissões (traduzido de Emission Reduction Purchase Agreement – ERPA) celebrado entre os autores e a Emergent Forest Finance Accelerator (Emergent), entidade internacional sem fins lucrativos.

38. Observou-se que o referido ato foi antecedido pela Recomendação Conjunta nº 14/2024 – MPF / nº 08/2024 – MPPA (fls. 167/176), expedida em 06/12/2024, que indicou a necessidade de adoção de diversas providências pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS). Contudo, essa foi parcialmente cumprida.

39. Em 11/04/2025, foi expedida a Recomendação nº 7/2025, da qual destaco os seguintes fundamentos para melhor esclarecimento da situação que permeia a análise do pedido de urgência:

“CONSIDERANDO que foram solicitadas informações à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

acerca da elaboração da regulamentação do REDD+ Jurisdicional no Estado, através do Ofício Conjunto n.º 610/2024-MP/5ªPJM - nº 548/2024-MP/8ªPJC - nº 6730/2024/GABPR3-FMPS, protocolado em 18 de outubro de 2024, o qual foi respondido por meio do OFÍCIO Nº 97642/2024/SAGRHOFCIO, recebido pelo MPF-PA em 19 de novembro de 2024;

CONSIDERANDO que, no referido ofício resposta, foi informado que “desde 2022, o estado do Pará, com a coordenação da SEMAS, tem estruturado o sistema de REDD+ jurisdicional em consonância com as políticas climáticas nacional e estadual (...);

CONSIDERANDO que, com exceção de notícias esparsas veiculadas pela própria agência oficial de comunicações governamentais (Agência Pará), nenhuma comunicação formal foi realizada aos órgãos de fiscalização e controle sobre a construção do sistema de REDD+ Jurisdicional do Pará, sendo disponibilizado uma plataforma com informações públicas parciais para acompanhamento apenas no ano de 2024, qual seja: <https://www.semas.pa.gov.br/redd/>;

CONSIDERANDO que, diante de tal quadro, e do acesso tardio às informações, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Pará expediram **Recomendação Conjunta Nº 14/2024 - MPF/ Nº 08/2024 - MPPA**, de 06 de dezembro de 2024, à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará, para adotar providências que possam garantir transparéncia, consulta prévia e medidas ambientais adequadas no contexto do Projeto de REDD+ Jurisdicional;

CONSIDERANDO que, dentre os principais pontos da recomendação, estão: a) a orientação para que seja refeita a informação veiculada pela agência de notícias do Estado, de modo a dar transparéncia ao processo de construção e comunicação, possibilitando ao público a



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*compreensão do real conteúdo do contrato assinado **b)** a ausência de informações públicas e acessíveis sobre o projeto; **c)** a orientação de que oficinas informativas não devem, de maneira alguma, ser consideradas como algum tipo de etapa da consulta ou “pré-consulta”; **d)** entidades privadas não podem ser utilizadas como representativas de aceitação tácita de todos os movimentos sociais existentes no Estado e nem se pode compreender que legitimam os processos, desconsiderando eventuais rejeições e vetos da incidência do projeto de REDD sobre determinados territórios no interior da jurisdição; **e)** que seja registrada dentro do projeto a não aceitação por parte de qualquer comunidade e organizações representativas, com suas respectivas justificativas, bem como que se viabilize que a área de seus territórios seja subtraída do projeto, possibilitando a opção de participar ou não no cálculo de carbono desde o início dos trâmites;*

CONSIDERANDO que, em resposta à um dos quesitos da Recomendação Conjunta Nº 14/2024 - MPF/ Nº 08/2024 - MPPA, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará, emitiu “Nota informativa corretiva”, datada de 24 de janeiro de 2025, dispondo o seguinte:

No mês de setembro de 2024, foi anunciada a assinatura do Contrato de Compras de Reduções de Emissões (ERPA) entre o Estado do Pará, representado pela Companhia de Ativos Ambientais e Participações (CAAPP), e a organização Emergent Forest Finance Accelerator Inc., coordenadora administrativa da Coalizão LEAF.

O Governo do Estado do Pará esclarece que não houve a transação dos créditos de carbono, uma vez que o sistema jurisdicional de REDD+ do Estado ainda está em fase de construção. O contrato estabelece que uma vez gerados, os créditos serão transacionados nas condições ali estabelecidas.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Vale destacar que, desde 2022, o Estado do Pará vem desenvolvendo seu sistema jurisdicional de REDD+ como uma política pública para financiamento climático e redução do desmatamento. Nesse processo, já foram implementadas etapas fundamentais, como a criação de uma governança climática a partir do Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas – COGES, instituído pela Lei 9.048 de 29 de abril de 2020, que regula a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA) e a criação da Companhia de Ativos Ambientais e Participações (CAAPP), que será responsável pela gestão e negociação dos créditos jurisdicionais. Esses e outros esforços foram reconhecidos pela Coalizão LEAF, uma coalizão público-privada, formada por países soberanos como os Estados Unidos, Reino Unido e Noruega e empresas globais, que juntas buscam alavancar o financiamento climático para a redução do desmatamento e proteção de florestas e seus povos. Desse modo, **o contrato assinado entre a CAAPP e a Emergent formalizou um compromisso preliminar para a compra de créditos futuros, condicionada à geração e validação desses créditos.**

A análise de desmatamento realizada em 2023 demonstrou uma redução significativa, com base nas linhas de referência de anos anteriores, sinalizando performance ambiental que potencialmente possibilitará a geração de créditos jurisdicionais. Contudo, a efetiva emissão e comercialização de créditos de carbono dependerá do cumprimento de uma série de etapas. Entre essas etapas, destacam-se a implementação integral do sistema jurisdicional de REDD+, a publicação de legislação específica, a validação das salvaguardas socioambientais, a verificação por auditoria independente e o cumprimento de todos os requisitos técnicos e normativos estabelecidos pelo padrão ART-TREES.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dessa forma, o Contrato de Compras de Reduções de Emissões (ERPA) deve ser compreendido como um compromisso que estabelece condições comerciais e jurídicas para a venda de créditos de carbono jurisdicionais do Estado do Pará gerados a partir da verificação de resultados, de acordo com a metodologia TREES do Programa ART. Reforça-se, portanto, que não houve nenhum recebimento de valores até o momento. O Governo do Estado do Pará permanece comprometido com a transparência e o cumprimento das salvaguardas socioambientais, promovendo uma política climática participativa, sustentável e responsável.

[...]

CONSIDERANDO que a Lei nº 15.042/2024, no Art. 2º, XXVI, proíbe expressamente, “*em qualquer caso, para evitar a dupla contagem, qualquer espécie de venda antecipada referente a período futuro*”;

CONSIDERANDO que o modelo de Contrato de Compras de Reduções de Emissões (ERPA) adotado pelo Estado do Pará, **constitui-se claramente em venda de coisas futuras**, pois está prometendo vender o certificado de emissão real reduzida, isto é, algo que ainda não constitui e nem está garantido enquanto patrimônio do Estado e que, por sua vez, não pode ser objeto de venda conforme contratado;” (fls. 179/190)

40. Então, com fundamento nos pontos acima expostos, além de outros expressos no documento, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Pará recomendaram, com fundamento no art. 6º, XX da LC 75/93 e art. 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93, ao Governo do Estado do Pará e à Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAP) a **imediata anulação** do Contrato de Compras de Reduções de Emissões (ERPA), celebrado entre o Estado do Pará, representado pela Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP), e a organização Emergent Forest Finance Accelerator Inc., coordenadora



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

administrativa da Coalizão LEAF, diante da expressa proibição de qualquer espécie de venda antecipada de créditos de carbono, referente a período futuro, disposta no art. 2º, XXVI, da Lei 15.042/2024.

41. Dos fatos supramencionados, é possível concluir, ainda que se trate de um momento preliminar do feito, em que a análise dos elementos ainda se faz prematura, que a anulação do contrato em questão foi recomendada em razão da “*expressa proibição de qualquer espécie de venda antecipada de créditos de carbono, referente a período futuro, disposta no Art. 2º, XXVI, da Lei 15.042/2024*” (fl. 188) (grifos acrescidos).

42. Sucede que, nas informações prestadas pelo Ministério Público do Estado do Pará, um dos signatários da Recomendação nº 7/2025, foi expressamente demonstrada dúvida quanto à natureza do acordo celebrado (se realmente se trata de venda antecipada de créditos de carbono) e, consequentemente, quanto à legalidade do instrumento.

43. Conforme exposto no relatório, afirmou o Procurador-Geral de Justiça, Alexandre Tourinho, em síntese, que: **(i)** “*persiste dúvida fundada se o ERPA se insere na previsão vedada (venda antecipada) ou permitida (definição de condições comerciais) pela lei*” (fl. 805) (grifos acrescidos); **(ii)** a “*Lei nº 15.042/2024, ao estabelecer critérios para a venda antecipada de créditos de carbono (art. 43, § 6º, inc. I) e para a definição de condições comerciais (art. 43, § 6º, inc. II), não especifica claramente os elementos distintivos de cada operação, gerando margem interpretativa. A ausência de diretrizes objetivas para caracterizar o momento da verificação dos créditos ambientais e a definição de condições comerciais potencializa as incertezas quanto à tipologia do contrato ERPA*” (fls. 805/806) (grifos acrescidos); **(iii)** “*o contrato ERPA condiciona a negociação futura dos créditos à verificação por certificadoras, mas a ausência de critérios objetivos para a definição da condição (art. 125 do Código Civil) amplia o risco interpretativo. Se a negociação futura se der sem a verificação formal dos créditos, estar-se-ia diante de uma operação de venda antecipada, contrariando a vedação expressa da Lei nº 15.042/2024.*” (fl. 806) (grifos acrescidos); e **(iv)** as incertezas verificadas na análise do contrato, somadas à ausência



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

de parâmetros claros na Lei nº 15.042/2025 para distinguir a venda antecipada da definição de condições comerciais, suscitam sérias preocupações quanto à segurança jurídica das partes envolvidas, podendo o Estado do Pará ser exposto a risco contratuais consideráveis.

44. Ao final, por considerar que a matéria em discussão é complexa e tem potencial de repercutir no mercado de créditos ambientais, ressalvando, contudo, a independência da Promotora de Justiça na expedição da Recomendação nº 07/2025, requereu a instauração de procedimento de conciliação, visando não apenas uniformizar o entendimento jurídico sobre a caracterização do contrato ERPA, mas também mitigar os riscos financeiros e contratuais decorrentes da eventual tipificação equivocada da operação como venda antecipada ou mera definição de condições comerciais, além de pacificar a definição da atribuição para fiscalização e controle das políticas públicas ambientais.

45. No dia subsequente a sua manifestação, o PGJ do MP/PA novamente de manifestou, para aditar a petição anterior, **a fim de sugerir a suspensão dos efeitos da Recomendação Conjunta nº 7/2025, até a efetiva realização de procedimento de conciliação.**

46. Veja-se, assim, que um dos signatários do ato questionado – MP/PA – expressamente demonstrou dúvida quanto ao fundamento primordial que embasou a recomendação de anulação do contrato (venda de créditos de carbono, referente a período futuro). Além disso, requereu a suspensão dos efeitos da citada Recomendação, até que se concretize audiência conciliatória.

47. Desse modo, considerando o acima exposto bem como o relevante impacto que a Recomendação nº 7/2025 pode gerar para o Estado do Pará, encontram-se presentes, na hipótese, os requisitos autorizadores para a concessão do pedido de urgência.

48. Ressalte-se, ainda, que a manutenção do ato, do qual persistem dúvidas quanto ao seu fundamento, traz *periculum in mora inverso* ao requerente, uma vez que



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

aguardar a análise aprofundada da matéria nesse cenário de incertezas pode trazer prejuízos irreparáveis na confiança do mercado externo e da Emergent Forest Finance Accelerator (Emergent), que celebrou o acordo em questão.

49. **Desse modo, entendo salutar deferir, em caráter de exceção e sem prejuízo de que a análise pormenorizada do feito recomende a ratificação do ora decidido, a concessão do pedido liminar especificamente para: (i) designar, com fundamento no art. 43, inc. X, RICNMP, audiência com as partes, a ser realizada no dia 03/06/2025, às 15 horas, de modo virtual; e (ii) suspender os efeitos da Recomendação nº 7/2025, expedida em conjunto pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Pará, até que sobrevenha a audiência conciliatória.**

50. Publique-se. Intimem-se às partes.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

PAULO CEZAR DOS PASSOS
Conselheiro Relator