

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE LUÍS ROBERTO BARROSO  
DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO RENOVÇÃO DEMOCRÁTICA (PRD)**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ nº 49.054.431/0001-20, neste ato representado por seu Presidente Nacional, OVASCO ROMA ALTIMARI RESENDE, brasileiro, casado, engenheiro civil, inscrito no RG nº 99599983 e no CPF nº 02593817801, e por seu Secretário-Executivo, RODOLPHO GARCIA MALDONADO, brasileiro, solteiro, biólogo, inscrito no RG nº 020.617.312-2 e no CPF nº 109.690.467-58, todos com endereço em: SCS, Quadra 06, Bloco A, 157, sala 103, Asa Sul, Brasília/DF, CEP nº 70.300-910, vem, respeitosamente, perante a honrosa presença de Vossa Excelência, por seus advogados que a esta subscrevem (*ut* instrumento de mandato anexo - doc. 02), com supedâneo no art. 102, inciso I, alínea ‘a’ da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> e nos termos da Lei nº 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

em face dos **artigos 4º**, inciso I, **6º**, **7º**, **9º** e **10** da **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017**, que “*Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências.*” e, por arrastamento, dos **artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888**, de 27 de junho de 2019, de **todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019**, de 12 de junho de 2019 e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da **Portaria Normativa Nº 56/GM/MME**, de 21 de dezembro de 2022, por violação aos **artigos 5º, caput, XXII e**

---

<sup>1</sup> CF/88. Art. 102. I. *a*) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

**XXXII, art. 150, II e IV, art. 170, caput, II, IV e V, art. 225, caput, §1º, V e §3º da Constituição Federal e aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como por violação do art. 2º, §2º, e do art. 4º, §4º, do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris (em 12.12.2015) e firmado em Nova Iorque (em 22.04.2016) – promulgado pelo Decreto nº 9.073, do Presidente da República, de 5 de junho de 2017 – e, via de consequência, do art. 5º, §2º, da Magna Carta, pelas razões de fato e de direito a seguir expendidas.**

## **I. DA LEGITIMIDADE ATIVA**

1. O Partido Renovação Democrática (PRD) - Diretório Nacional, ora Requerente, possui estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (doc. 03) e representação no Congresso Nacional (doc. 04), de modo que se encontra legitimado para propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nos termos do art. 2º, VIII, da Lei nº 9.868/1999 e do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.<sup>2</sup>

2. Importante ressaltar que **o Presidente Nacional e o Secretário-Executivo da agremiação ora Requerente (doc. 05) outorgaram, conjuntamente** – nos termos do art. 86, inciso I, do Estatuto do PRD<sup>3</sup> –, **procuração específica para a propositura desta ADI**, em atenção à jurisprudência deste c. Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>4</sup>

3. Ademais, como o ora Requerentes detêm legitimidade universal, **não se faz necessária a demonstração da relação de pertinência temática**, requisito este exigido dos demais legitimados pela Constituição e da legislação de regência, **conforme a pacífica e remansosa jurisprudência<sup>5</sup> desse c. STF.**

---

<sup>2</sup> CF/88. Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VIII - partido político com representação no Congresso Nacional.

<sup>3</sup> Estatuto do PRD. Art. 86. **Compete ao (à) Presidente da Comissão Executiva**, no âmbito da sua circunscrição, **sempre em conjunto com o Secretário(a)-Executivo(a)**: Inciso I - **Representar o partido** no âmbito da atuação do respectivo Órgão de Direção Partidária, **ativa** ou passivamente, **em juízo** ou fora dele, pessoalmente ou **por procuradores devidamente constituídos**; [...]. (grifo nosso)

Disponível em:

[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos-1/tse-estatuto-do-partido-renovacao-democratica-prd/@@download/file/tse-estatuto\\_PRD.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos-1/tse-estatuto-do-partido-renovacao-democratica-prd/@@download/file/tse-estatuto_PRD.pdf). Acesso em: 27 nov. 2023.

<sup>4</sup> STF. Tribunal Pleno. ADIn (QO) 2.187-BA, Rel. Min. Octavio Gallotti, 24.5.2000. (ADI-2187)

<sup>5</sup> STF. Tribunal Pleno. ADI nº 1.407 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7.3.96, DJe em 24.11.2000; STF. ADI nº 1963 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Julgado em 18.3.99, DJe em 7.5.1999.

4. Portanto, ante toda a documentação colacionada aos autos, restam devidamente preenchidos todos os requisitos que caracterizam a *legitimidade ativa* do ora Requerente para propor a presente ação direta perante essa Suprema Corte.

## II. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO

5. **O objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências.” ou, subsidiariamente, a interpretação conforme a constituição dos referidos dispositivos legais, para afastar a odiosa discriminação dos distribuidores de combustíveis fósseis, por serem os ÚNICOS obrigados pelas normas impugnadas, individualmente e sob pena de multa, a aquisição dos CBIOs (obrigação pecuniária) para cumprir o dever formal de comprovação no limite do volume da meta compulsória anual de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa (GEEs) – obrigação formal de aposentação dos CBIOs –, proporcionais à participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.**

6. Confira-se o teor dos dispositivos legais ora impugnados (doc. 06):

Lei nº 13.576/2017. Art. 4º. São instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), entre outros: [...]

I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis de que trata o Capítulo III desta Lei; [...]

Art. 6º. As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos, observados: [...]

Art. 7º. A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

[...]

**Art. 9º. O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa**, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

Parágrafo único. **A multa a que se refere o caput deste artigo poderá variar**, nos termos do regulamento, **entre R\$ 100.000,00** (cem mil reais) e **R\$ 50.000.000,00** (cinquenta milhões de reais).

[...]

**Art. 10. Serão anualmente publicados o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e**, quando for o caso, **as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.** (grifo nosso)

7. Ademais, por arrastamento, pugna pela inconstitucionalidade **dos artigos 1º a 8º do Decreto nº 9.888**, de 27 de junho de 2019 (doc. 07), de todos os artigos **da Resolução ANP nº 791/2019**, de 12 de junho de 2019 (doc. 08), e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 **da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME**, de 21 de dezembro de 2022 (doc. 09).

8. A presente ADI constitui a via processual adequada para o questionamento de lei ou ato normativo federal que **viola** a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o disposto no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da CF/88.

9. Desse modo, **como os dispositivos da lei e dos atos normativos federais ora impugnados violam normas previstas na Carta Magna e em tratado internacional de direitos humanos**,<sup>6</sup> permissa vênua, **devem ser declarados inconstitucionais ou interpretados conforme a constituição**, pelas razões aduzidas ao longo desta ação direta.

### **III. DO PARÂMETRO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

10. A presente ação direta de inconstitucionalidade veicula tese jurídica segundo a qual as normas ora impugnadas – elencadas no tópico anterior – **violam** um conjunto de preceitos previstos na **Constituição Federal** e no **Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações**

---

<sup>6</sup> CF/88. Art. 5º. §2º. **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.** (grifo nosso)

**Unidas sobre Mudança do Clima**, promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017, considerado um tratado de direitos humanos com status supralegal.<sup>7</sup>

11. Assim sendo, o **parâmetro para a realização do controle de constitucionalidade**, dessas normas impugnadas, é a **violação aos artigos 5º, caput<sup>8</sup>, XXII<sup>9</sup> XXXII,<sup>10</sup> art. 150, II<sup>11</sup> e IV,<sup>12</sup> art. 170, caput,<sup>13</sup> II,<sup>14</sup> IV<sup>15</sup> e V,<sup>16</sup> art. 225, caput, §1º, V e §3º<sup>17</sup> da Constituição Federal e aos princípios** da isonomia, do poluidor pagador, da ordem econômica, da livre iniciativa e concorrência, da defesa ao consumidor, do não confisco, da proporcionalidade e da razoabilidade.

12. **A apreciação da inconstitucionalidade dessas normas demanda, igualmente, o respectivo controle de convencionalidade a partir da análise da violação aos artigos 2º, §2º,<sup>18</sup> e art. 4º, §4º,<sup>19</sup> do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações**

<sup>7</sup> STF. Tribunal Pleno. ADPF nº 708. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgada em: 04.07.2022.

<sup>8</sup> CF/88. Art. 5º. **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

<sup>9</sup> CF/88. Art. 5º. **XXII. é garantido o direito de propriedade;**

<sup>10</sup> CF/88. Art. 5º. **XXXII. o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;**

<sup>11</sup> CF/88. Art. 150. **II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente**, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

<sup>12</sup> CF/88. Art. 150. **IV - utilizar tributo com efeito de confisco;**

<sup>13</sup> CF/88. Art. 170. **A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios:** [...]

<sup>14</sup> CF/88. Art. 170. **II. propriedade privada;**

<sup>15</sup> CF/88. Art. 170. **IV. livre concorrência;**

<sup>16</sup> CF/88. Art. 170. **V. defesa do consumidor;**

<sup>17</sup> CF/88. Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

CF/88. Art. 225. §1º. **Para assegurar a efetividade desse direito**, incumbe ao Poder Público: **I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais** e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...] **V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;** [...]

CF/88. Art. 225. §3º. **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

<sup>18</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 2º. §2º. **Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns** porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

<sup>19</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 4º. §4º. **As Partes países desenvolvidos deverão continuar a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia.** As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

**Unidas sobre Mudança do Clima**, celebrado em Paris (em 12.12.2015) e firmado em Nova Iorque (em 22.04.2016) – promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 – e, via de consequência, **do art. 5º, §2º, da Magna Carta**,<sup>20</sup> pelas razões de fato e de direito expostas nos tópicos IV e V desta ação.

#### **IV. DA POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS (RENOVABIO)**

13. **Na 21ª Conferência das Partes (COP21)** da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC),<sup>21</sup> em Paris, foi celebrado o “**Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**”, com o **objetivo** de fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, **no âmbito do qual foi firmado o compromisso dos países/partes com a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs)**,<sup>22</sup> no contexto do desenvolvimento sustentável.<sup>23</sup>

14. **O governo de cada país/parte construiu os seus próprios compromissos a partir das NDC’s** – que é atual sigla inglesa para denominar as “Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas” – **para reduzir a emissão de GEEs**, ou seja, **à luz do que fosse considerado viável no seu respectivo cenário social e econômico. A NDC do Brasil, de acordo com os níveis estimados em 2005, comprometeu-se com as seguintes metas de redução: a) em 37% até o ano de 2025; e b) em 43% até o ano de 2030.**<sup>24</sup>

15. Além de estabelecer essas *metas*, **o Brasil também se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética nacional para aproximadamente 18% até 2030**, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas,

---

<sup>20</sup> CF/88. Art. 5º. §2º. **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.** (grifo nosso)

<sup>21</sup> A UNFCCC, que tem adesão de 198 países, possui o objetivo de prevenir a interferência humana “perigosa” no sistema climático. O países que ratificaram a Convenção são chamados de “Partes”. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Acesso em: 14 jan. de 2024.

<sup>22</sup> **As emissões de GEEs** – que são as substâncias atmosféricas que causam o aquecimento global e a mudança climática – **são determinantes para se entender e solucionar a crise climática.**

<sup>23</sup> Disponível em: [https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html#:~:text=Na%2021%C2%AA%20Confer%C3%Aancia%20das%20Partes,os%20impactos%20decorren%20dessas%20mudan%C3%A7as](https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html#:~:text=Na%2021%C2%AA%20Confer%C3%Aancia%20das%20Partes,os%20impactos%20decorren%20dessas%20mudan%C3%A7as.). Acesso em: 14 jan. de 2024.

<sup>24</sup> Idem.

bem como a alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030 (doc. 10).

16. Assim sendo, **em observância aos corajosos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris**, promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017,<sup>25</sup> **foi instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)**, isto é, **um programa para a redução das emissões de GEEs e expansão dos biocombustíveis no país.**

17. **O Programa RenovaBio foi instituído pela Lei nº 13.576/2017** – regulamentado pelo Decreto nº 9.888/2019, por diversos atos normativos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e por Portaria Normativa do Ministério de Minas e Energia (MME) – **com os seguintes objetivos, in verbis:**

**Art. 1º. [...] I - contribuir para o atendimento aos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris** sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;

**II - contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa [GEEs] na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis**, inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida;

**III - promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional**, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e

**IV - contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis** no mercado nacional de combustíveis.  
(grifo nosso)

18. **Constata-se que o RenovaBio foi modelado para atender às metas** – aos *compromissos* assumidos pelo país – **referentes à redução da emissão de GEEs oriundos dos combustíveis fósseis e expansão da participação dos biocombustíveis na matriz energética**

---

<sup>25</sup> O Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016.

**nacional.** Guiado por esses nobres objetivos, de maneira clara e contundente, a **Lei nº 13.576/2017** estabeleceu os seus fundamentos<sup>26</sup> e princípios<sup>27</sup> norteadores.

19. Logo, a **efetividade** do Programa **RenovaBio** (Lei nº 13.576/2017) – em relação ao cumprimento das *metas* assumidas pelo país no Acordo de Paris – **revela-se temática de grande valor não apenas para o Brasil, mas também para a comunidade internacional, que, entre os países signatários do acordo, está empenhada em frear as indesejáveis mudanças climáticas por meio da diminuição da emissão de GEEs.**

20. No que concerne à **efetividade** dessa nobre política pública, a **Lei do RenovaBio** elenca quais são os *instrumentos* necessários para a execução do seu programa, senão vejamos:

**Art. 4º. [...]. I- as metas de redução de emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa [GEEs] na matriz de combustíveis;**  
**II - os Créditos de Descarbonização [CBIOS];**  
III - a *Certificação* de Biocombustíveis;  
IV - as *adições compulsórias* de biocombustíveis aos combustíveis fósseis;  
V - os *incentivos* fiscais, financeiros e creditícios; e  
VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris, sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, regulamentada pelo Decreto nº 9.888/2019.

21. Os principais *instrumentos* para a execução dessa importante política pública ambiental, assim elencados pela Lei nº 13.576/2017, são: *i) o estabelecimento das*

---

<sup>26</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 2º. **São fundamentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio):** I - a contribuição dos biocombustíveis para a segurança do abastecimento nacional de combustíveis, da preservação ambiental e para a promoção do desenvolvimento e da inclusão econômica e social; II - a promoção da livre concorrência no mercado de biocombustíveis; III - a importância da agregação de valor à biomassa brasileira; e IV - o papel estratégico dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

<sup>27</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 3º. A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), composta por ações, atividades, projetos e programas, deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, **observados os seguintes princípios:** I - previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria de biocombustíveis e na segurança do abastecimento; II - proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos; III - eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais; IV - potencial de contribuição do mercado de biocombustíveis para a geração de emprego e de renda e para o desenvolvimento regional, bem como para a promoção de cadeias de valor relacionadas à bioeconomia sustentável; V - avanço da eficiência energética, com o uso de biocombustíveis em veículos, em máquinas e em equipamentos; e VI - impulso ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, visando a consolidar a base tecnológica, a aumentar a competitividade dos biocombustíveis na matriz energética nacional e a acelerar o desenvolvimento e a inserção comercial de biocombustíveis avançados e de novos biocombustíveis.

*metas compulsórias anuais de descarbonização para o setor de combustíveis;*<sup>28</sup> e ii) a aquisição obrigatória dos *Créditos de Descarbonização (os CBIOS)*.<sup>29</sup>

22. A Lei do RenovaBio (Lei nº 13.576/2017) dispõe que essas *metas compulsórias anuais* para redução de emissões de GEEs para a matriz de combustíveis<sup>30</sup>, serão, **anualmente**, desdobradas em *metas individuais compulsórias* **APENAS** para os *distribuidores de combustíveis*, conforme as suas participações no mercado de combustíveis fósseis,<sup>31</sup> nos termos da Resolução ANP nº 791/2019.<sup>32</sup>

23. Contrariamente à Constituição, é patente a discriminação dos *distribuidores de combustíveis fósseis*, ao serem escolhidos como os **ÚNICOS** obrigados, individualmente, à aquisição dos CBIOS (obrigação patrimonial) para cumprir o dever de comprovação no limite do volume da meta compulsória anual de redução de emissões de GEEs, proporcionais à participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior (obrigação formal de aposentação dos CBIOS), sob pena de multa pecuniária (obrigação patrimonial sancionatória), **proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada**.

24. Quanto ao cumprimento dessas *metas compulsórias, anuais e individuais*, salta aos olhos que o art. 7º da Lei do RenovaBio tenha atribuído **APENAS** aos *distribuidores* a responsabilidade de descarbonizar TODA essa cadeia de combustíveis fósseis,<sup>33</sup> dado que outros *agentes* dessa cadeia emitem até mesmo uma maior quantidade de GEEs, a revelar a **ineficácia** dessa modelagem do programa.

<sup>28</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. XII - **meta de descarbonização**: meta fixada para assegurar menor intensidade de carbono na matriz nacional de combustíveis;

<sup>29</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. V - **Crédito de Descarbonização (CBIO)**: instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis de que trata o art. 7º desta Lei;

<sup>30</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 6º. As **metas compulsórias anuais** de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis **serão definidas em regulamento**, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, **para um período mínimo de dez anos**, observados: [...].

<sup>31</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 7º. A **meta compulsória anual** de que trata o art. 6º desta Lei **será desdobrada**, para cada ano corrente, **em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis**, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/funcionamento>. Acesso em: 01 dez. 2023.

<sup>33</sup> A **CADEIA dos combustíveis fósseis** – responsável pela emissão de GEEs – **compreende TODOS aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque** ATÉ que se chegue, enfim, na **distribuição** do referido combustível para o *consumidor final*).

25. **O segundo principal instrumento da Lei do RenovaBio, por sua vez, também apresenta ineficácia pelos seus fatores funcionais,<sup>34</sup> na medida em que:**

- (i) **a aquisição compulsória dos CBIOS recai APENAS aos distribuidores de combustíveis fósseis**, ou seja, isenta novamente os demais *agentes* econômicos da mesma cadeia responsável pela emissão de GEEs;
- (ii) **O dever de comprovação compulsória das metas individuais serve para definir, unicamente para os distribuidores, a proibição de qualquer utilização dos CBIOS aposentados**, que cessam seus efeitos patrimoniais e de circulação de forma definitiva;
- (iii) **não há compulsoriedade da OFERTA dos CBIOS por parte dos emissores primários (produtores ou importadores) de biocombustíveis,<sup>35</sup> que são os únicos que podem emitir essa “moeda verde”;** e
- (iv) **não exige o cumprimento de metas compulsórias, anuais e individuais, para a expansão do mercado dos biocombustíveis no país.**

26. **Cumpra salientar que o alcance da meta individual de redução de GEEs, imposta apenas aos distribuidores de combustíveis fósseis, somente é comprovado por meio da aquisição compulsória dos CBIOS e a sua correspondente aposentadoria pelo adquirente**, ou seja, a retirada definitiva de circulação, o que impede qualquer negociação futura do crédito aposentado.<sup>36</sup>

27. **Com base nessas premissas, dúvidas não há que o Programa RenovaBio – instituído pela Lei nº 13.576/2017 – tem como principal objetivo a redução das emissões de**

---

<sup>34</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 9º. O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

Parágrafo único. A multa a que se refere o caput deste artigo poderá variar, nos termos do regulamento, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Lei nº 13.576/2017. Art. 15. A negociação dos Créditos de Descarbonização será feita em mercados organizados, inclusive em leilões.

<sup>35</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. VII - **emissor primário: produtor ou importador de biocombustível**, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento;

<sup>36</sup> Conforme art. 8º da Resolução ANP nº 791, de 12 de junho de 2019, e Resolução ANP nº 802, de 05 de dezembro de 2019.

*GEEs* e a expansão dos biocombustíveis (tais como o etanol, biodiesel e biometano) no Brasil, para dar cumprimento ao *compromisso* assumido pelo país no Acordo de Paris.<sup>37</sup>

28. Porém, **constata-se que a atual modelagem do RenovaBio criou uma política pública ineficiente, assimétrica e com graves reflexos negativos de cunho ambientais, sociais e econômicos**, tais como o **AUMENTO** do preço final dos combustíveis, da inflação e da emissão de GEEs – em decorrência do incontroverso **AUMENTO** do consumo de combustíveis fósseis – **que geram resultados opostos aos compromissos firmados nesse Acordo e que vão de encontro a vários preceitos constitucionais**.

29. **A ausência de efetividade desses dois principais instrumentos necessários para a execução do Programa RenovaBio**, além de prejudicial ao meio ambiente, **revela o descumprimento desse Acordo** – mormente em relação à *meta* assumida pelo Brasil para a *redução da emissão de GEEs* até 2025 e 2030<sup>38</sup> –, **o que, no ordenamento jurídico brasileiro, culmina no controle de constitucionalidade das normas que os estabelecem**.

30. **É importante ressaltar, por fim, que não se busca acabar com o RenovaBio**. Ao contrário, **essa ação direta objetiva alinhar as suas disposições aos preceitos constitucionais e dar efetividade ao programa**, transformando-o em uma ferramenta que garanta o cumprimento das *metas e compromissos* firmados para a transição energética brasileira. **O que se pretende, pois, é o controle de constitucionalidade para expurgar do ordenamento a discriminatória seleção, e com resultados sancionatórios severos, dos distribuidores de combustíveis, como o ÚNICO segmento econômico eleito para suportar os altíssimos custos da compra dos CBIOs para o atingimento de metas individuais de redução das emissões de GEEs, mediante aposentação daqueles títulos**.

31. Portanto, **a despeito da salutar criação do Programa RenovaBio**, que é uma relevante política de descarbonização em atendimento ao Acordo de Paris, **é imperioso que esta Suprema Corte realize o controle de constitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.576/2017 e, por arrastamento, dos artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do**

<sup>37</sup> O Decreto nº 9.073/2017 promulgou o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12.12.2015, e firmado em Nova Iorque, em 22.04.2016.

<sup>38</sup> Disponível em: [https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL\\_iNDC\\_portugues.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL_iNDC_portugues.pdf). Acesso em: 16 jan. 2024.

Decreto nº 9.888/2019, de todos os artigos da Resolução ANP nº 791 (de 12.06.2019) e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME (de 21.12.2022), pelos argumentos expendidos no tópico V e seus subtópicos a seguir.

## V. DO MÉRITO: DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO RENOVABIO

### V.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4º, INCISO I, 6º E 7º DA LEI Nº 13.576/2017 (Lei do RenovaBio)

32. A Lei do RenovaBio estabelece no **art. 4º**,<sup>39</sup> dentre os seus *principais instrumentos*, para a execução desta política nacional de biocombustíveis, **as metas compulsórias e os créditos de descarbonização (CBIOS)**. Além disso, no **art. 6º**,<sup>40</sup> prevê que **essas metas compulsórias anuais**, para a redução da emissão de GEEs, **serão definidas com o fito de melhorar a intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis**.

33. **O cumprimento da meta compulsória anual e individual, disposta no art. 7º da Lei nº 13.576/2017** – com vistas a dar *efetividade* às metas assumidas pelo Brasil para a redução da emissão de GEEs (doc. 10)<sup>41</sup> –, **recai APENAS a um único agente integrante da cadeia de combustíveis fósseis**, senão vejamos:

*Art. 7º. A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. (grifo nosso)*

---

<sup>39</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 4º. São instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), entre outros: **I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis** de que trata o Capítulo III desta Lei; **II - os Créditos de Descarbonização** de que trata o Capítulo V desta Lei; **III - a Certificação de Biocombustíveis** de que trata o Capítulo VI desta Lei; **IV - as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis**; **V - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios**; e **VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris** sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. (grifo nosso)

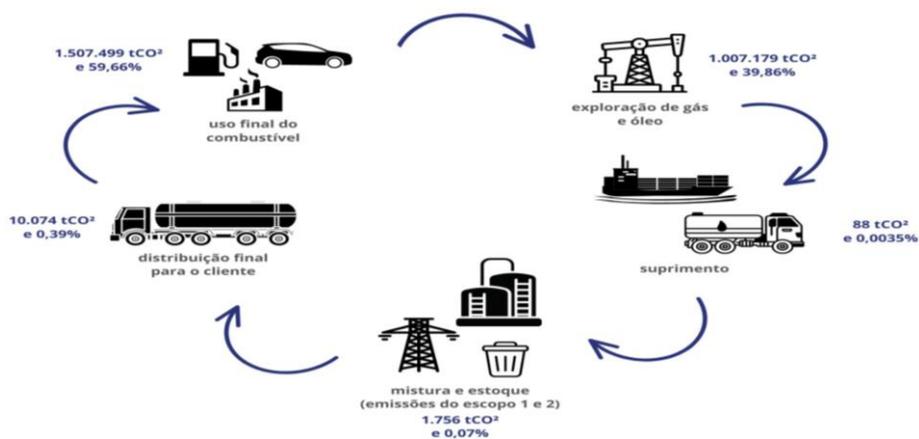
<sup>40</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 6º. As *metas compulsórias anuais* de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis **serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo**, para um período mínimo de dez anos, observados: [...].

<sup>41</sup> Disponível em: [https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL\\_iNDC\\_portugues.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL_iNDC_portugues.pdf). Acesso em: 16 jan. 2024.

34. Conforme se depreende da leitura conjunta das normas ora impugnadas – artigos 4º, inc. I, 6º e 7º da Lei do RenovaBio –, **a referida meta nacional anual e individual de descarbonização é exigida APENAS dos distribuidores de combustíveis fósseis.**

35. Os demais *agentes econômicos* que integram essa cadeia de combustíveis – desde a *exploração, refino, suprimento, mistura* e *estoque* ATÉ que se chegue na *distribuição* – e que são **igualmente responsáveis pela emissão de GEEs** (na verdade alguns deles *emitem* até em MAIOR escala do que os *distribuidores*), foram **COMPLETAMENTE EXIMIDOS** da política de descarbonização do RenovaBio.

36. Segue a ilustração do ciclo de *emissões de GEEs* de TODA essa cadeia:



37. Os *distribuidores de combustíveis* (que são meros *operadores logísticos* desse setor econômico) foram os **ÚNICOS** onerados pelo art. 7º da Lei nº 13.576/2017,<sup>42</sup> porquanto são os únicos que possuem a obrigação legal de adquirir, anual e individualmente, uma quantidade mínima de CBIOs para compensar as *emissões de GEEs de TODA A CADEIA* responsável pelos *combustíveis fósseis*.

38. A oneração exclusiva dos distribuidores de combustíveis é ainda **definitiva**, uma vez que o alcance da meta individual de redução de gases de efeito estufa somente é comprovado por meio da aquisição compulsória dos CBIO's e sua correspondente

<sup>42</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 7º. A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os *distribuidores de combustíveis*, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. (grifo nosso)

**aposentadoria** pelo adquirente, ou seja, a retirada definitiva de circulação, o que impede qualquer negociação futura do crédito aposentado e, portanto, a recuperação dos gastos incorridos pelo distribuidor na aquisição dos títulos.<sup>43</sup>

39. Com efeito, o **Programa RenovaBio**, à luz do disposto no art. 7º da Lei nº 13.576/2017, tornou os *distribuidores* os **ÚNICOS responsáveis por descarbonizar TODA ESSA CADEIA de emissão GEEs com origem nos *combustíveis fósseis***.

40. Ademais, o **Programa RenovaBio não exige dos *emissores primários de biocombustíveis* (*produtores ou importadores*)<sup>44</sup>** – que são os únicos que podem ***emitir*** esses CBIOs como parte dessa política de expansão do mercado de biocombustíveis no país<sup>45</sup> – a **obrigatoriedade da OFERTA** dessa “moeda verde”.

41. Com efeito, o **Programa RenovaBio tornou os *distribuidores de combustíveis fósseis* verdadeiros reféns do VOLUNTARISMO desses *emissores primários*** – que ***não*** possuem *meta compulsória anual e individual* de **produção ou importação** de biocombustíveis e **emissão e venda** dos CBIOs àqueles que têm a obrigação legal de comprá-los –, **sob pena de as únicas partes obrigadas (*distribuidores de combustíveis*) incidirem nas elevadas multas e outras sanções administrativas e pecuniárias**, como disposto no art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Lei.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Conforme o art. 8º da Resolução ANP nº 791/2019: “A comprovação do cumprimento da meta anual individual de redução de emissões de gases geradores de efeito estufa será efetuada por meio dos registros de aposentadoria de CBIOs realizados na Plataforma CBIO, nos termos do art. 11, inciso II da Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019”. Na definição do art. 2º, V da Resolução ANP nº 802/2019, a aposentadoria do CBIO é o “processo realizado por solicitação do detentor do crédito ao escriturador que visa a sua retirada definitiva de circulação o que impede qualquer negociação futura do crédito aposentado”.

<sup>44</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. VII - **emissor primário: produtor ou importador de biocombustível**, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento;

<sup>45</sup> Os ***emissores primários de biocombustíveis* (*produtores ou Importadores*) certificam, de forma voluntária**, com base na análise do ciclo de vida (ACV), e **recebem as NEAA que**, multiplicadas pelo volume de biocombustível comercializado, **resultam na quantidade de CBIOs que poderão *emitir e vender em bolsa***.

<sup>46</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 9º. **O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa**, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, **sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias** previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

Parágrafo único. **A multa a que se refere o *caput* deste artigo poderá variar**, nos termos do regulamento, **entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)**.

42. A **ausência** dessas obrigações nos **artigos 4º, inciso I, 6º e 7º** da Lei do **RenovaBio** – que **não** prevê dentre os *instrumentos* de execução do programa essa *compulsoriedade* em relação aos *emissores primários* na: (i) produção ou importação de biocombustíveis; e (ii) emissão e venda de CBIOS –, **somadas à completa LIBERALIDADE dos emissores primários de interferirem no preço do CBIO na bolsa**, disposta no **art. 15** da Lei nº 13.576/2017, **vai de encontro à própria essência da Lei para reduzir a emissão de GEEs e expandir o mercado de biocombustíveis no país.**

43. Com o devido respeito e acatamento, a **absoluta ausência** dessas obrigações em relação aos *emissores primários de biocombustíveis* acabou por transformar o CBIO em uma valiosa “moeda verde” – que estimula também a compra e venda de CBIOS por particulares como um ativo financeiro – **que tem causado acentuadas *assimetrias* e até mesmo *monopolização do mercado***, sob o verniz da bandeira da descarbonização.

44. O CBIO – esse outro importante *instrumento* para a execução do RenovaBio – **está sendo desvirtuado do seu propósito inicial**, qual seja, de política pública de incentivo econômico para a redução da emissão de GEEs e expansão do mercado de biocombustíveis no país, **para tornar-se um mero ativo de especulação no mercado financeiro, com reduzida eficácia para essa política de descarbonização e em detrimento do consumidor final**, que está pagando mais caro pelo preço do combustível!

45. Por todas essas razões, **constata-se que os artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei nº 13.576/2017 (Lei do RenovaBio) – e, por arrastamento, os artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019, de 12 de junho de 2019, e os artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13, da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME, de 21 de dezembro de 2022 –, VIOLAM aos artigos**

**5º, caput<sup>47</sup>, XXII<sup>48</sup> XXXII,<sup>49</sup> art. 150, II<sup>50</sup> e IV,<sup>51</sup> art. 170, caput,<sup>52</sup> II,<sup>53</sup> IV<sup>54</sup> e V,<sup>55</sup> art. 225, caput, §1º, V e §3º<sup>56</sup> da Constituição Federal** e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como **os artigos 2º, §2º,<sup>57</sup> e art. 4º, §4º,<sup>58</sup> do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>59</sup>** – promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 – e, via de consequência, **do art. 5º, §2º, da Magna Carta,<sup>60</sup>** como será demonstrado nos *subtópicos* a seguir:

***V.1.a. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (CF, art. 5, caput e art. 150, inciso II)***

---

<sup>47</sup> CF/88. Art. 5º. **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

<sup>48</sup> CF/88. Art. 5º. XXII. **é garantido o direito de propriedade;**

<sup>49</sup> CF/88. Art. 5º. XXXII. **o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;**

<sup>50</sup> CF/88. Art. 150. **II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente**, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

<sup>51</sup> CF/88. Art. 150. **IV - utilizar tributo com efeito de confisco;**

<sup>52</sup> CF/88. Art. 170. **A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios:** [...]

<sup>53</sup> CF/88. Art. 170. **II. propriedade privada;**

<sup>54</sup> CF/88. Art. 170. **IV. livre concorrência;**

<sup>55</sup> CF/88. Art. 170. **V. defesa do consumidor;**

<sup>56</sup> CF/88. Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

CF/88. Art. 225. §1º. **Para assegurar a efetividade desse direito**, incumbe ao Poder Público: **I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais** e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...] **V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;** [...]

CF/88. Art. 225. §3º. **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

<sup>57</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 2º. §2º. **Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade** e o **princípio das responsabilidades comuns** porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

<sup>58</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 4º. §4º. **As Partes países desenvolvidos deverão continuar a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia.** As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

<sup>59</sup> O Plenário desta Suprema Corte já decidiu que o Acordo de Paris é um tratado de direitos humanos no Brasil. (STF. Tribunal Pleno. ADPF nº 708. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgada em: 04.07.2022).

<sup>60</sup> CF/88. Art. 5º. §2º. **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.** (grifo nosso)

46. **O princípio da isonomia**, plasmado dos artigos 5º, *caput* e art. 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), **demanda que seja dado igual tratamento a todos aqueles que se encontrem na mesma situação**. Aduz o Prof. Dr. Heleno Tôrres, em **Parecer Jurídico** para esta ADI, que:

**A efetividade do princípio da igualdade [ou da isonomia] pressupõe a utilização de *referenciais justificáveis*, de tal modo que aqueles que se encontrem em situações comparáveis – relativamente a um determinado referencial – **deverão receber o mesmo tratamento jurídico**.<sup>61</sup> (grifo nosso)**

47. Assim, tendo como “referencial justificável” que existem vários *agentes*<sup>62</sup> que compõem a cadeia dos combustíveis fósseis, **a obrigatoriedade do cumprimento de meta compulsória anual individual apenas pelos distribuidores** – prevista no art. 7º da Lei do RenovaBio<sup>63</sup> – **viola frontalmente o princípio da isonomia** (art. 5º, *caput* e o art. 150, inciso II, CF/88), **na medida que os distribuidores de combustíveis**, que são meros operadores logísticos do setor, **tornaram-se os ÚNICOS responsáveis pela descarbonização de TODA essa cadeia**.

48. **Conforme assentado pelo Prof. Dr. Heleno Tôrres**, segundo o disposto no art. 1º da Lei do RenovaBio, **o objetivo desse programa é atender aos compromissos firmados no âmbito do Acordo de Paris para a REDUÇÃO da emissão de GEEs na atmosfera**, visto que tais gases contribuem “para as mudanças climáticas e para todas as suas consequências ambientais, sociais e econômicas.”<sup>64</sup>

49. No entanto, à luz do art. 7º da Lei nº 13.576/2017, **o programa RenovaBio exige que apenas um ÚNICO agente** (os *distribuidores*), dentre todos os que compõem essa cadeia dos combustíveis fósseis, **seja o obrigado a compensar a emissão de GEEs**, com a aquisição mínima de CBIOS. É inegável que:

---

<sup>61</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 114.

<sup>62</sup> Reitera-se, a CADEIA dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende todos aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição** do referido combustível para o *consumidor final*).

<sup>63</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 7º. **A meta compulsória anual** de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, **em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis**, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. (grifo nosso)

<sup>64</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 118.

Os *distribuidores de combustíveis*, portanto, receberam tratamento legal específico e exclusivo da Lei n.º 13.576/17 em comparação com aquele dispensado a todos os demais elos da cadeia produtiva do petróleo, composta por agentes econômicos que desenvolvem atividades emissoras de gases de efeito estufa em monta significativa.

Houve, de modo cristalino, uma discriminação de tratamento legal aos distribuidores de combustíveis, aos quais foi imposto o dever de aquisição de créditos de carbono [CBIOS] para compensar a suas emissões de GEE, em comparação com todos os outros emissores dos mesmos gases na atmosfera na mesma cadeia produtiva do petróleo e seus derivados, aos quais não foi imposta qualquer exigência similar.<sup>65</sup> (grifo nosso)

50. Com efeito, à luz dos objetivos expressamente declarados na Lei do RenovaBio e dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris, **somente considera-se isonômico o tratamento que inclua todas as atividades que tenham participação no total de *emissões de GEEs* no objeto da intervenção estatal, de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades.**<sup>66</sup>

51. A atribuição da descarbonização de toda essa cadeia de combustíveis fósseis a um **ÚNICO agente**, pelo art. 7º da Lei do RenovaBio, **revela que essa política pública deu tratamento desigual aos agentes igualmente responsáveis pela *emissão de GEEs***, porquanto apenas a categoria dos *distribuidores* tem a obrigação de suportar TODO o fardo do alcance dos compromissos legais e internacionais dessa atividade econômica.

52. Data máxima vênia, **não se identifica na legislação doméstica e nem nas normas internacionais sobre essa temática** – por nenhum meio interpretativo – **qualquer critério discriminador válido**<sup>67</sup> a justificar esse tratamento desigual atribuído apenas aos distribuidores, como disposto no art. 7º da Lei do RenovaBio, **em comparação àquele concedido ao restante dos agentes econômicos integrantes dessa cadeia.**

53. **O direito positivo interno e as normas convencionais convergem para o sentido oposto, ao determinar, expressamente, que as políticas públicas referentes à *redução***

<sup>65</sup> Idem. p. 118.

<sup>66</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 118.

<sup>67</sup> Idem. p. 118-119.

da emissão de GEEs devem contemplar TODA a cadeia para atribuir a cada *emissor* as suas responsabilidades comuns, com a devida individualização de suas capacidades, para contribuir com a finalidade dessa intervenção estatal: o programa RenovaBio.

54. O tratamento desigual atribuído aos *distribuidores* pela Lei do RenovaBio em relação aos demais *agentes*<sup>68</sup> dessa cadeia de combustíveis, também responsáveis pela emissão de GEEs, é diretamente contrário ao princípio da isonomia, não apenas pela absoluta ausência de *critério discriminador válido e suficiente*, mas também à luz da legislação doméstica e das normas internacionais específicas.

55. Conforme elucidada o Prof. Dr. Heleno Tórres no Parecer Jurídico, *in verbis*:

*“[...]Esse tratamento anti-isonômico se confirma a partir do exame da proporcionalidade da intervenção estatal, uma vez que o discrimen utilizado pelo legislador está em absoluto descompasso com a finalidade normativa, haja vista que um ÚNICO agente da cadeia produtiva de combustíveis fósseis, qual seja, o distribuidor, jamais será suficiente para o alcance da totalidade dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris. Em outros termos, não há racionalidade da relação entre os meios utilizados pelo RenovaBio e os fins perseguidos, tudo a evidenciar a desproporção da norma, por sua evidente inadequação.”*<sup>69</sup> (grifo nosso)

56. Além dessa distribuição desigual de responsabilidades e oneração excessiva de um ÚNICO agente (os *distribuidores*) da cadeia de combustíveis fósseis, **os artigos 4º, 6º e 7º da Lei do RenovaBio também violam o postulado da isonomia** (CF, art. 5º, *caput* e o art. 150, *inciso II*) **ao não exigir dos *emissores primários de biocombustíveis*<sup>70</sup> a COMPULSORIEDADE de *metas anuais e individuais* para a produção ou importação de biocombustíveis e a emissão e venda dos CBIOS.**

<sup>68</sup> Reitera-se, a CADEIA dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende todos aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque** ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição do referido combustível para o *consumidor final*).

<sup>69</sup> TÓRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 120.

<sup>70</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. VII - **emissor primário: produtor ou importador de biocombustível**, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento;

57. Os artigos 4º, 6º e, em especial, 7º da Lei do RenovaBio – que determinam uma *meta compulsória anual e individual* apenas dos distribuidores de combustíveis fósseis – não estabelecem NENHUMA OBRIGATORIEDADE para os *emissores primários*, ou seja, não preveem nenhuma *meta* de produção ou importação de biocombustíveis para contribuir com a redução da emissão de GEEs e expansão desse mercado no país.

58. Ademais, essas mesmas normas ora impugnadas criaram uma DEMANDA compulsória, para os *distribuidores*, sem exigir a obrigatoriedade da OFERTA por parte dos *emissores primários de biocombustíveis*. A *faculdade* ou *voluntariedade* da *certificação*<sup>71</sup> dos CBIOS não traz nenhum benefício essa política de descarbonização, visto que não cria o incentivo legal que proporcionará o AUMENTO da produção ou importação de biocombustíveis e, via de consequência, do consumo no Brasil.

59. A ausência dessa compulsoriedade da OFERTA de CBIOS pelos *emissores primários de biocombustíveis*, em contraponto à DEMANDA obrigatória da sua aquisição mínima anual pelos *distribuidores* de combustíveis fósseis, gera a escassez dessa “moeda verde” – convertida em valioso ativo para especulação no mercado financeiro – que, lamentavelmente, não retorna em benefícios para essa política pública.

60. Ora! Se a escassez da OFERTA dessas “moedas verdes”, denominadas CBIOS, aumenta o valor para aqueles poucos que a detêm – os *emissores primários* e, em alguma medida, até mesmo particulares que compram os CBIOS como investimento –, os artigos 4º, inciso I, 6º e 7º, que são as normas ora impugnadas, até mesmo por essa liberalidade da especulação do valor em bolsa de valores, causam um verdadeiro DESINCENTIVO para essa política de expansão dos biocombustíveis no país.

61. A ausência da compulsoriedade da produção ou importação de biocombustíveis e da OFERTA de CBIOS pelos *emissores primários* – em contraponto à DEMANDA obrigatória da sua aquisição mínima, anual e individual, apenas dos *distribuidores*

---

<sup>71</sup> Os *emissores primários de biocombustíveis* certificam, de forma voluntária, com base na análise do ciclo de vida (ACV), e recebem as NEAA que, multiplicadas pelo volume de biocombustível comercializado, **resultam** na quantidade de CBIOS que poderão *emitir* e *vender* em bolsa.

– também **violam** o *princípio da isonomia*, porquanto evidenciam que há tratamento desigual entre os *distribuidores* (obrigados a comprar os CBIOS) e os *emissores primários* (os únicos que podem *emitir* esses CBIOS e que, neste caso, são igualmente responsáveis pela expansão dos biocombustíveis no Brasil).

62. O Prof. Dr. Heleno Tôrres assevera que o *princípio da isonomia exige que seja dado o mesmo tratamento jurídico a agentes econômicos em situação equivalente*, pois causaria grave “causaria indúvidosa e grave distorção à livre concorrência submeter determinados agentes de mercado a normas de funcionamento diferentes”.<sup>72</sup>

63. Portanto, respeitosamente, **requer-se a declaração a inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei nº 13.576/2017, por sua colidência direta com o postulado da isonomia**, previsto no art. 5º, *caput* e no art. 150, inciso II, todos da CF/88, ou, subsidiariamente, a interpretação destes dispositivos conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência das normas impugnadas interpretações que **violam** o mencionado princípio, **nos termos formulados no pedido (tópico VII)**.

**V.1.b. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR (CF, art. 170, VI e art. 225, caput, §1º, inc. V e §3º)**

64. Como visto nos tópicos IV, V e V.1.a, o **RenovaBio estabeleceu** – nos artigos 4º, 6º e 7 da Lei nº 13.576/2017 – **dentre os seus principais instrumentos a definição de metas compulsórias anuais e individuais** para redução de emissões de GEEs, bem como **restringiu o cumprimento dessa obrigação aos distribuidores de combustíveis fósseis**.

65. Com efeito, a **política de descarbonização de toda essa cadeia**<sup>73</sup> acabou por ser suportada por um **ÚNICO agente**, os *distribuidores*, que **deverá comprovar o atendimento às suas metas compulsórias anuais e individuais** – prevista na norma ora impugnada – **por meio da aquisição e subsequente aposentadoria das “moedas verdes”**, denominadas *Créditos de Descarbonização* (CBIOS), **na forma de contratos coativos**.

---

<sup>72</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 120.

<sup>73</sup> A CADEIA dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende TODOS aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque** ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição do referido combustível para o *consumidor final*).

66. Segundo preceitua o Prof. Dr. Heleno Tôrres, **essa restrição dos deveres de redução da emissão de GEEs apenas aos distribuidores de combustíveis fósseis** – um ÚNICO agente econômico responsável por descarbonizar toda essa cadeia – **viola frontalmente o basilar princípio do poluidor pagador**, mundialmente adotado como uma das balizas essenciais da ordenação jurídica e política da proteção ao meio ambiente.<sup>74</sup>

67. A primeira referência oficial ao **princípio do poluidor pagador** é observada na Recomendação C (72)128, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 28 de maio de 1972.<sup>75</sup> **No Brasil esse princípio é diretamente extraído dos artigos 170, inc. VI e 225, caput, §1º, inc. V, §3º da Constituição Federal**,<sup>76</sup> em relação aos deveres de *cautela, prevenção e reparação* que são exigidos de todos os que desenvolvam atividades poluidoras, *in verbis*:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]*

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:[...]*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e*

<sup>74</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 94-95.

<sup>75</sup> “O princípio a ser utilizado para alocação dos custos da prevenção da poluição e medidas de controle para estimular o uso racional de recursos ambientais escassos e evitar distorções no comércio e investimentos internacionais é o **princípio do poluidor pagador**. Este princípio significa que o poluidor deve suportar as despesas para cumprir as medidas acima mencionadas, determinadas pelas autoridades públicas para assegurar que o meio ambiente esteja em um estado aceitável. Em outras palavras, o custo dessas medidas deve ser refletido no custo dos bens e serviços responsáveis pela poluição na produção e consumo. Tais medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam significativas distorções no comércio e investimentos internacionais”. OECD Legal Instruments (2023). Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>. Acesso em: 11 dez. 2023.

<sup>76</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 94-95.

*substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; [...]*

*§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (grifo nosso)*

68. **O princípio do poluidor pagador tem por objetivo imputar a responsabilidade do dano ambiental ao poluidor**, para que este suporte os custos externos (*externalidades negativas*) decorrentes de qualquer atividade poluidora – independentemente da efetiva ocorrência de danos ao meio ambiente – as quais ficam sujeitas à responsabilização pertinente. **A sua efetividade contribui para o alcance do equilíbrio do meio ambiente.**

69. Há uma preponderância do aspecto econômico na conformação do conteúdo do **princípio do poluidor pagador**, haja vista que a atuação está ligada ao *princípio da contabilização dos custos*, através do qual deve arcar com os gastos aquele que, pelo uso (ainda que regular), provoca a deterioração dos recursos naturais. Cabe ao Estado, amparado nesse princípio, conduzir o processo de internalização das *externalidades ambientais*.

70. **Assim**, pela amplitude do **princípio do poluidor pagador** e sua íntima relação com os objetivos descritos nos artigos 170, inc. VI e 225, *caput*, §1º, inc. V, §3º da CF, **as políticas públicas destinadas à prevenção de danos ambientais devem recair sob TODOS os agentes responsáveis pelas externalidades negativas identificadas**, para que sejam estabelecidos os *instrumentos* adequados e o modo pelo qual estarão sujeitos à internalização dos *custos externos* produzidos por suas atividades.

71. **O que não se admite**, após a identificação do domínio econômico específico e dos *agentes econômicos* que produzem essas *externalidades negativas*, **é o uso desse princípio** – como razão constitucional de intervenção na ordem econômica para proteção do meio ambiente – **para escolher um ÚNICO agente para suportar a internalização de seus custos externos e dos custos provocados pelos demais agentes.**<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> A cadeia dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende TODOS aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição** do referido combustível para o *consumidor final*).

72. Nesta perspectiva, o art. 7º da Lei do RenovaBio **afrenta de modo direto e incontroverso o princípio do poluidor pagador** (artigos 170, inc. VI e 225, *caput*, §1º, inc. V, §3º da CF), **na medida em que EXCLUI deliberadamente, dessa política interventiva, outros agentes econômicos essenciais para o alcance de seus objetivos** – a redução da emissão de GEEs por combustíveis fósseis – **sem justificativa constitucional**.<sup>78</sup>

73. Como o **princípio do poluidor pagador exige a observância das proporções de danos**, para atribuir as responsabilidades pela reparação ou compensação das lesões ambientais causadas, **cumpra esclarecer que 39,86% do total de emissões de GEEs no ciclo “do poço à roda” ocorrem devido à exploração de óleo e gás e 59,66% decorrem do uso do combustível pelo usuário final, percentuais que, somados, resultam em 99,52% do total de emissões**.<sup>79</sup>

74. Assim, nesse ciclo, **os distribuidores representam APENAS 0,39% da emissão total dos GEEs**, sendo fato que, **durante a distribuição dos biocombustíveis há um número equivalente de emissões, pelas distribuidoras, considerando que a logística nacional – de combustíveis fósseis e de biocombustíveis – é sustentada na modal rodoviária que possui como matriz energética, em sua maior parte, o diesel comum**.<sup>80</sup>

75. **O RenovaBio impôs TODO o fardo econômico do setor de combustíveis fósseis aos distribuidores**, inerente à internalização de *custos externos* ocasionados pela *emissão de GEEs*, **sem que os demais agentes dessa mesma cadeia** – direta e indiretamente responsáveis pela emissão – **sofressem qualquer espécie de intervenção, desigualdade essa que afronta o princípio do poluidor pagador**.<sup>81</sup> A medida está colidente de modo direto e incontroverso com o princípio em questão, porque exclui deliberadamente da política interventiva os agentes essenciais para o alcance de seus objetivos, além de constituir diferenciação injustificada entre os poluidores pertencentes ao mesmo segmento econômico que sofre a intervenção, sem qualquer justificativa constitucional.

<sup>78</sup> TÓRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 98.

<sup>79</sup> BLOCK C. Inventário de Carbono, 2022.

<sup>80</sup> Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/ir-e-vir-no-mundo/modal-rodoviario-e-o-mais-utilizado-no-brasil/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>81</sup> TÓRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 99-100.

76. A atual modelagem do programa **RenovaBio**, prevista na norma ora impugnada, **violou o princípio do poluidor pagador** (artigos 170, inc. VI e 225, *caput*, §1º, inc. V, §3º da CF), pois essa tentativa de favorecimento do mercado dos biocombustíveis – sem qualquer publicização de estudos técnicos ou econômicos que justifiquem a concentração das obrigações nas *distribuidoras* – **culminou nesta grave violação constitucional, com repercussões seríssimas no cenário socioeconômico do país.**

77. Portanto, **requer-se a declaração a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da Lei nº 13.576/2017**, em razão de sua afronta ao *princípio do poluidor pagador*, plasmado dos artigos 170, inc. VI e 225, *caput*, §1º, inc. V, §3º da CF, ou, subsidiariamente, a interpretação deste dispositivo conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência da norma impugnada interpretações que **violam** o mencionado princípio, **nos termos formulados no pedido (tópico VII).**

#### V.1.c. DA VIOLAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA (CF, art. 170, *caput*)

78. O **dever de contratar** previsto no art. 7º da Lei do **RenovaBio** – segundo o qual **apenas** os *distribuidores de combustíveis fósseis* são compelidos a adquirir, anual e individualmente, uma quantia mínima de CBIOs para fins de comprovação das *metas* de redução de GEEs –, **constitui uma indevida intervenção do Estado no domínio econômico por direção**,<sup>82</sup> na forma de um *contrato coativo*,<sup>83</sup> **que reduz a livre iniciativa e a liberdade de contratar.**

79. Na intervenção por *direção*, como a verificada na Lei do **RenovaBio**, a atuação estatal comumente atinge o regime jurídico dos contratos, a partir dos quais se assentam as

---

<sup>82</sup> “[...] pois serve de instrumento de políticas públicas e ações do Estado cuja concretização não envolve apenas a preservação da paz social, mas a perseguição de determinados fins, mediante intromissão na atividade econômica exercida por particulares. [...]”. Idem. p. 88.

<sup>83</sup> “[...] Trata-se de **dever de contratar**, na forma de *contratos coativos*, na medida em que: (i) A norma em questão impõe aos distribuidores de combustíveis o dever de contratar a aquisição de CBIO (limitação da liberdade de contratar dos distribuidores); (ii) A colocação dos CBIO no mercado para fins de venda a terceiros (de acordo com a legislação) constitui, na ótica do legislador, mera faculdade de seus emissores primários (liberdade de dar azo à contratação por parte dos importadores e produtores de biocombustível); (iii) O dever de contratar foi estabelecido para fins de comprovação das metas individuais de redução de GEE, impostas pela mesma legislação aos distribuidores (dimensão objetiva do contrato coativo); e (iv) A imposição de metas individuais de redução de GEE aos distribuidores de combustíveis decorre de política pública (**RenovaBio**) de caráter interventor no domínio econômico, alicerçada, a seu turno, no princípio de proteção ao meio ambiente assegurado no art. 225 da Constituição Federal, também eleito como princípio impositivo da ordem econômica (art. 170, VI). [...]”. Ibidem. p. 92-93.

relações sociais e econômicas relativas à proteção da propriedade.<sup>84</sup> **A despeito da sustentação do dever de contratar** – insculpido na norma ora impugnada – **atender ao dever estatal de proteção ao meio ambiente**, disposto no art. 225 da Constituição:

**o programa [RenovaBio] interventor no domínio econômico em exame está em confronto direto com disposições constitucionais e supralegais**, além de não observar as macropolíticas públicas nacionais em matéria de mudanças climáticas e de uso racional de fontes energéticas.<sup>85</sup>

80. **A técnica dos *contratos coativos***, decorrentes de intervenção econômica, **não significa a absoluta supressão da vontade das partes ou sua substituição integral pela vontade do legislador**. Segundo Eros Grau, em tais contratos apenas uma das partes é vinculada, cabendo à outra optar por contratar ou não.<sup>86</sup>

81. Conforme adverte o Prof. Dr. Heleno Tôrres, **esses *contratos coativos* devem ser instituídos e interpretados de forma excepcional**, pois os valores constitucionalmente protegidos têm prevalência. Assim, **ainda que os princípios da *livre iniciativa*, a *proteção da propriedade privada* e a *liberdade de contratar* não ostentem caráter absoluto**, **não** se admite “a intervenção no domínio econômico por dirigismo contratual, que não encontra limites claros e definidos pela ordem constitucional”.<sup>87</sup>

82. **Constata-se que esse *dever de contratar* na forma de *contrato coativo***, previsto no art. 7º da Lei do RenovaBio, **viola a ordem econômica** (art. 170, *caput*, CF), **pois a norma que *instrumentaliza* essa política de proteção ao meio ambiente intervém, indevidamente, na atividade econômica exercida pelos *distribuidores de combustíveis***.

83. Ademais, **essa indevida intervenção estatal traz grave prejuízo para a economia brasileira, na medida em que ELEVA: a)** o valor do combustível, pois implica em altos custos para logística de distribuição dos biocombustíveis; **b)** a inflação; **c)** o risco de

---

<sup>84</sup> TÔRRES, Heleno T. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 88-89.

<sup>85</sup> TÔRRES, Heleno T. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 94.

<sup>86</sup> GRAU, Eros R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2017, p. 95.

<sup>87</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 93.

desabastecimento; e *d*) a diminuição da concorrência no mercado de *distribuidoras*, diante saída dos *players* de pequeno e médio porte, como constatou departamento da PUC/RIO.<sup>88</sup>

84. **O exame da proporcionalidade da política interventora revela que um dos seus principais instrumentos** (a aquisição compulsória de CBIOS por parte dos *distribuidores* e a subsequente aposentadoria dos títulos) **é *desmedido e desapropriado* para alcançar os fins pretendidos, representando carga excessiva**, visto que concentra todos os esforços da política pública sobre os *distribuidores*. **Isto evidencia que os fins e meios eleitos pelo legislador não servem de modo adequado aos valores buscados na intervenção no domínio econômico, de modo que afetam o núcleo do direito protegido, pois colocam em conflito os princípios da proteção ao meio ambiente e o da livre iniciativa, mediante a restrição exacerbada do núcleo mínimo deste último.**

85. Portanto, respeitosamente, **requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da Lei do RenovaBio, em razão de sua ofensa aos postulados da ordem econômica** (extraída do art. 170, *caput*, da CF), ou, subsidiariamente, a interpretação deste dispositivo conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência da norma impugnada interpretações que violem as bases da ordem econômica, **nos termos formulados no pedido (tópico VII).**

#### **V.1.d. DA VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA (CF, art. 170, *caput*)**

86. **A livre iniciativa compreende**, na nossa ordem constitucional, **a proteção da propriedade** (em sua função social), **o exercício da atividade econômica sem restrições capazes de alcançar o núcleo essencial da liberdade e da autonomia contratual**, que traduz os arranjos econômicos estruturados para realizar os fins da empresa.<sup>89</sup>

87. De acordo com o magistério de André Ramos Tavares, a livre iniciativa assegurada pelo texto constitucional **não** se restringe à liberdade de iniciativa econômica:

---

<sup>88</sup> De acordo com o Departamento de Engenharia de Produção da PUC/RJ: “[...] **verifica-se no mercado a reconcentração da concorrência**, principalmente pelo porte das distribuidoras, defasagem de preços internacional e escalada de preços dos CBIOS, **o que dificulta o atingimento das metas pelas distribuidoras regionais e fortalece distribuidoras mais capitalizadas**. [...]”. (Doc. 16, p. 2 e p. 4)

<sup>89</sup> TÓRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 122-123.

[...] sendo esta apenas uma de suas dimensões. **A livre iniciativa de que fala a Constituição há de ser, realmente, entendida em seu sentido amplo**, compreendendo não apenas a liberdade econômica, ou liberdade de desenvolvimento da empresa, mas **englobando e assumindo todas as demais formas de organização econômicas, individuais ou coletivas**, como a cooperativa (art. 5º, XVIII, e art. 174, §§3º e 4º), e a **própria liberdade contratual e comercial**. [...] **há de respeitar os demais postulados constitucionais e não poderá anular ou inutilizar o conteúdo mínimo [o núcleo essencial] da livre iniciativa.**<sup>90</sup> (grifo nosso)

88. Os artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei do RenovaBio, portanto, **encontram uma barreira intransponível no núcleo essencial do princípio da livre iniciativa** (art. 170, *caput*, CF), que se traduz na liberdade de auto-organização da atividade econômica e na liberdade contratual, **tendo em vista que o poder normativo estatal não pode impor um ônus aos distribuidores de combustíveis fósseis** – a ponto de transferir-lhes a realização dos princípios da ordem econômica em relação a essa política de descarbonização – **com base em um único instrumento**, qual seja, **a aquisição compulsória e posterior aposentadoria dos CBIOS.**

89. **O dever imposto aos distribuidores de combustíveis com essa aquisição compulsória se manifesta contrário ao conteúdo mínimo da livre iniciativa**, ao apresentar restrição irresistível ao direito de auto-organização empresarial que faz parte do *núcleo essencial* do *princípio da livre iniciativa*, pois **não se admite intervenção estatal que elimine a liberdade dos distribuidores na tomada de decisões**, ou seja, **que não ofereça alternativas** – à aquisição dos CBIOS – **para o alcance dos seus objetivos: redução da emissão de GEEs e a expansão** do mercado de biocombustíveis no país.

90. **A intromissão indevida na auto-organização empresarial**, evidenciada na política do RenovaBio, **revela-se com o dever aquisição de CBIOS como a ÚNICA forma de compensação dos GEEs emitidos pelos distribuidores de combustíveis fósseis**, sem que lhes seja ofertada razoável liberdade para a escolha de OUTRA forma de suportar os *custos da sua externalidade*. Conforme ressalta o Prof. Dr. Heleno Tôrres:

---

<sup>90</sup> TAVARES, André R. **Direito constitucional econômico**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2006, p. 239-240.

O que não se afigura possível, à luz do conteúdo mínimo da livre iniciativa, é exigir do agente econômico a internalização de seus custos sociais e, ao mesmo tempo, **impor-lhe apenas uma única possibilidade para alcançar tal objetivo**, mediante a aquisição compulsória de créditos de carbono emitidos de modo voluntário por terceiros, com os quais não guarda o distribuidor qualquer relação econômica ou jurídica.<sup>91</sup>

91. Nesta perspectiva, **a imposição da aquisição de CBIOs convola-se em severa intromissão na livre iniciativa empresarial**, ao retirar dos *distribuidores* OUTRAS formas de alcançar o objetivo dessa política pública de descarbonização, algumas que poderiam apresentar até mesmo maior vantagem empresarial pela redução de custos, maior previsibilidade, inovação tecnológica e eficiência econômica.

92. **A redução desproporcional da livre iniciativa**, constatada no Programa RenovaBio, **torna-se mais evidente quando se examina os altos custos** – suportados unicamente pelos *distribuidores* de combustíveis – **para a aquisição compulsória dos CBIOs**, que podem alcançar somas elevadíssimas, visto que seus valores oscilam de acordo com as regras de OFERTA (que é voluntária) e DEMANDA (que é obrigatória).

93. Como visto no tópico *V.I.a* desta exordial, **essa flutuação da OFERTA (voluntária) de CBIOs se encontra sob o controle**, ao menos parcial, **dos emissores primários de biocombustível**, em razão da **capacidade de interferência** na OFERTA em contrapartida à DEMANDA compulsória prevista nas normas ora impugnadas.

94. **Os dados da B3,<sup>92</sup> na qual os títulos são negociados, revelam que a significativa e abrupta flutuação no preço de negociação dos CBIOs foge, integralmente, do controle ou da previsibilidade dos distribuidores de combustíveis:**

**Foram identificadas oscilações no preço médio dos CBIO que chegaram a 96% em apenas um dia**, em conjunto com outros episódios de alterações diárias que variaram entre 9% e 70%. Em adição, os títulos alcançaram a exorbitante máxima de R\$ 209,50 em 30/06/2022, com

---

<sup>91</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 122-123.

<sup>92</sup> A B3 é uma das principais empresas de infraestrutura de mercado financeiro no mundo, com atuação em ambiente de bolsa e de balcão. Disponível em: [https://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/institucional/](https://www.b3.com.br/pt_br/b3/institucional/). Acesso em: 15 dez. 2023.

preço médio negociado de R\$ 162,00 naquele mês, e de R\$ 196,00 no mês subsequente [...].<sup>93</sup> (grifo nosso)

95. Nesse mesmo sentido, aliás, foi a conclusão do **Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU** sobre o programa **RenovaBio** (doc. 12), o qual identificou o risco de que a *meta compulsória anual e individual* superestime a capacidade da geração de CBIOs, **com provável em excesso de DEMANDA e o consequente reflexo nos preços de aquisição por parte dos distribuidores** – sobretudo ante as significativas sanções para aqueles que não conseguirem adquirir essas “moedas verdes” – , **elementos que elevam sobremaneira o preço desse ativo no mercado financeiro.**

96. Ademais, como a Constituição Federal ressalta a *importância social da livre iniciativa*, que deve fomentar a eficiência econômica com a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária, **o Programa RenovaBio deve propiciar um ambiente empreendedor que incentive o crescimento sustentável da economia brasileira.**

97. No entanto, em total desacordo com esse princípio, **o RenovaBio estabeleceu a obrigação de contratação entre 2 (dois) agentes privados** – para a aquisição compulsória dos CBIOs – **sem que uma das partes seja, efetivamente, obrigada ou possua responsabilidade social e transparência**, com essa política de descarbonização, **ante os vultosos valores financeiro recebidos com a venda dessa “moeda verde”.**

98. Enquanto os programas internacionais obrigam a compra de CBIOs sem deixar de atribuir à parte autorizada o dever de melhorar o coeficiente de emissão de GEEs, sob pena de diminuição do número de creditação – como é o caso do LCSF<sup>94</sup> –, **a Lei do RenovaBio não instituiu quaisquer deveres aos emissores primários de biocombustíveis**, que justificassem os montantes recebidos com a aquisição compulsória.

99. **Salta aos olhos que a norma impugnada não estabeleça deveres e um mecanismo de fiscalização dos emissores primários de biocombustíveis, para aferir se estão**

<sup>93</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 122-123.

<sup>94</sup> *Low Carbon Fuel Standard* (LCSF) é o programa de descarbonização matriz de combustíveis implementado pelo Governo da Califórnia, nos EUA, em 2011, com conceitos muito similares aos doo programa RenovaBio. Disponível em: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/low-carbon-fuel-standard>. Acesso em: 14 dez. 2023.

**reinvestindo a receita obtida com a emissão e venda dos CBIOs na expansão de suas atividades, de forma alinhada com os objetivos declarados no inc. III do art. 1º da Lei nº 13.576/2017.**

100. **A ausência dessa contrapartida ganha maior relevo quando se verifica que é o CONSUMIDOR FINAL quem paga a conta dos valores exorbitantes da especulação financeira em torno dessa venda e aquisição compulsória dos CBIOs.** A transação econômica ao preço dos combustíveis se evidencia pela obrigação, imposta aos distribuidores, **de aposentadoria dos CBIOs adquiridos** (retirada de circulação), **o que impede sua negociação posterior.** Com efeito, o Governo brasileiro obriga toda a sociedade a pagar, diretamente, por uma política pública que **não** tem nenhum canal de transparência acerca da alocação dos recursos acumulados.

101. Com o devido respeito e acatamento, **é preocupante que, desde a implementação do Programa RenovaBio, tenham sido realizadas transações definitivas na B3 (bolsa de valores) – em volume financeiro superior a MAIS de R\$ 18,6 BILHÕES<sup>95</sup> – sem que houvesse qualquer contraprestação à sociedade por parte desses agentes,** beneficiados pela venda dos CBIOs, **diante da inexistência de uma obrigação legal.<sup>96</sup>**

102. **Valores esses que, permissa vênua, poderiam estar sendo aplicados efetivamente em favor de políticas públicas ambientais e com modulações eficientes.**

103. Para melhor compreensão dos valores em jogo, no ano de 2023, **enquanto o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi de apenas R\$ 3,7 bilhões de reais,<sup>97</sup> ou de 2,7 bilhões se considerarmos o orçamento previsto na LOA,<sup>98</sup> o Programa RenovaBio**

<sup>95</sup> Panorama Geral do RenovaBio. Disponível em: [https://info.serpro.gov.br/t/VITRINE-Publico/views/Vitrine-CBIO\\_16425073584260/painel\\_cbios\\_panorama\\_geral?%3Adisplay\\_count=n&%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Aorigin=viz\\_share\\_link&%3AshowAppBanner=false&%3AshowVizHome=n](https://info.serpro.gov.br/t/VITRINE-Publico/views/Vitrine-CBIO_16425073584260/painel_cbios_panorama_geral?%3Adisplay_count=n&%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowAppBanner=false&%3AshowVizHome=n). Acesso em: 19 dez. 2023.

<sup>96</sup> De acordo com Painel Dinâmico da ANP. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1OTlkODYyODctMGJjNS00MGlyLWJmMWItNGJlNDg0ZTg5NjBliwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTYtNGI0Mi1iN2VmlTEyNGFmY2FkYzkyMyJ9&pageName=ReportSection8aa0cee5b2b8a941e5e0%22>. Acesso em: 19 dez. 2023.

<sup>97</sup> Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/44000?ano=2023>. Acesso em: 19 dez. 2023.

<sup>98</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/Lei/Anexo/Anexo-Lei14535-Volume%201.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Lei/Anexo/Anexo-Lei14535-Volume%201.pdf). Acesso em: 19 dez. 2023.

movimentou em transações definitivas junto à B3, até 18.12.2023, mais de R\$ 8,5 bilhões de reais (mais que dobro do orçamento do MMA!).<sup>99</sup>

104. Contudo, esse gigantesco volume de transações definitivas financeiras do Programa RenovaBio, na B3, não se traduziu em efeitos positivos para a redução da emissão de GEEs e, tampouco, na expansão dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

105. Outro importante elemento da livre iniciativa vilipendiado é o planejamento empresarial, que, evidentemente, está sendo apartado das *distribuidoras de combustíveis fósseis* por questões práticas. Apenas em março de 2023, por exemplo, a ANP publicou o Despacho nº 322/2023 contendo os dados das *metas compulsórias* que devem ser cumpridas até março de 2024, imprevisibilidade essa que, na prática, impede que essas *distribuidoras* realizem a estruturação da sua atividade anual.

106. Ao longo dos últimos anos, não foram poucas as resoluções que alteram as *metas compulsórias anuais e individuais* determinadas para os 10 anos do RenovaBio, e com isso, geraram incertezas ao planejamento das *distribuidoras*.

107. Os cálculos das *metas compulsórias*, embora tenham como indexador principal o *market share* das *distribuidoras*, dependem de vários outros fatores que afetam a meta global, conforme dispõe o art. 2º do Decreto nº 9.888/2019, *in verbis*:

Art. 2º. As metas de que trata o art. 1º:

I - serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, para um período mínimo de dez anos, nos termos do disposto neste Decreto;

II - enfatizarão a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis; e

III - observarão:

a) os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo País e as ações setoriais no âmbito desses compromissos;

<sup>99</sup> Panorama Geral do RenovaBio. Disponível em: [https://info.serpro.gov.br/t/VITRINE-Publico/views/Vitrine-CBIO\\_16425073584260/painel\\_cbios\\_panorama\\_geral?%3Adisplay\\_count=n&%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Aorigin=viz\\_share\\_link&%3AshowAppBanner=false&%3AshowVizHome=n](https://info.serpro.gov.br/t/VITRINE-Publico/views/Vitrine-CBIO_16425073584260/painel_cbios_panorama_geral?%3Adisplay_count=n&%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowAppBanner=false&%3AshowVizHome=n). Acesso em: 19 dez. 2023.

- b) a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- c) a valorização dos recursos energéticos;
- d) a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações;
- e) a proteção dos interesses do consumidor em relação ao preço, à qualidade e à oferta de combustíveis; e
- f) o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação.

Parágrafo único. A definição das metas de que trata o *caput* considerará as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e a proporcionalidade do esforço de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa nos diversos setores da economia.

108. Além disso, **como essas metas consideram os números do ano anterior**, conforme fixado na Lei do RenovaBio, **verifica-se uma grande dificuldade**, em termos financeiros, **em repassar para o consumidor o custo de um produto vendido há 1 ano**, a evidenciar **mais uma lesão** causada pelo programa RenovaBio à *livre iniciativa*.

109. Por todas essas razões, **pugna para que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei nº 13.573/2017**, por sua **violação direta** ao *postulado da livre iniciativa* (previsto no art. 170, *caput*, CF), ou, subsidiariamente, a interpretação destes dispositivos conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência das normas impugnadas interpretações que **violem** as bases daquele princípio, **nos termos formulados no pedido (tópico VII)**.

#### V.1.e. A **VIOLAÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA** (CF, art. 170, IV)

110. O *princípio da livre concorrência*, consagrado no art. 170, inciso IV, da Magna Carta,<sup>100</sup> **assume condição basilar da isonomia no âmbito empresarial**, pois é um dos princípios fundamentais e estruturantes da nossa Constituição Econômica,<sup>101</sup> bem como assegura um ambiente competitivo no qual empresas operam sem restrições injustificadas, promovendo a inovação e eficiência econômica.

---

<sup>100</sup> CF. art. 170. **ordem econômica, fundada** na valorização do trabalho humano e **na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios:** [...] IV - **livre concorrência**. (grifo nosso)

<sup>101</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 120-121.

111. Ademais, **veda práticas que possam limitar ou prejudicar a concorrência**, reforçando a necessidade de um mercado aberto e competitivo, **que estimula a eficiência produtiva e protege os consumidores**, ao ofertar variadas opções e preços competitivos.

112. **Na esfera do programa RenovaBio**, em especial no seu processo legislativo, **muito foi comentado acerca da importância do *livre mercado*** – com relação aos CBIOS – **para uma transparência na precificação desse ativo verde**, precificação essa que seria feita de acordo com os elementos de OFERTA e DEMANDA.

113. **A fixação das metas compulsórias**, anuais e individuais, **apenas aos distribuidoras de combustíveis**, sob pena de incidir no pagamento de severas multas e sanções administrativas, **evidencia uma severa assimetria mercadológica**, **na medida em que os emissores primários**<sup>102</sup> **não foram compelidos** – pelos artigos 4º, 6º e 7º da Lei do RenovaBio – **a produzir ou importar biocombustíveis e, tampouco, a emitir e vender os CBIOS para os distribuidores**, esses últimos que possuem a *obrigação* de adquiri-los.

114. **São vários os fatores que contribuem para essa assimetria:**

- (i) a ausência de regulação estatal do preço máximo do ativo;
- (ii) ausência de prazo de validade para os ativos ou para a autorização de emissão, gerando um ambiente de especulação;
- (iii) a presença de terceiros não obrigados na negociação, ganhando vantagens pela especulação gerada. Com isso, o preço do CBIO que iniciou em R\$20,00, chegou a patamares superiores à R\$ 209,00;
- (iv) Atribuição da obrigação de compensação dos GEEs emitidos por toda a cadeia ao ente logístico, que ocupa local intermediário nessa cadeia de combustíveis – em divergência às boas práticas internacionais -, impossibilitando a diluição dos valores pagos para compra de CBIOS.

---

<sup>102</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. VII - **emissor primário: produtor ou importador de biocombustível**, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento;

115. A emissão dos CBIOS, realizada pelos *emissores primários de biocombustíveis*, ocorre a partir da *certificação* do ciclo de vida de seus produtos.<sup>103</sup> Após essa *certificação*, os *emissores* apresentam ao agente competente a nota fiscal do combustível vendido, em até 60 dias após a operação, momento a partir do qual serão autorizadas a *emissão* e a *negociação* dos CBIOS, **que pode ser feita sem termo final**.

116. Assim sendo, **com frequência os emissores primários de biocombustíveis não disponibilizam esse ativo para negociação à espera do aumento da DEMANDA e, conseqüentemente, do preço.** Além de meramente especulativa, **essa conduta é agravada com a presença dos terceiros investidores** – que podem adquirir os CBIOS na B3 e depois, nos momentos de alta de preços, negociá-los em valores inflacionados –, **presença essa que, em números, representa o contingente abaixo ilustrado:**

Estoque				
Data	Emissor	Parte Obrigada	Parte Não Obrigada	Totalização
03/11/2023	9.154.034	19.738.309	1.217.515	30.109.858
06/11/2023	9.154.486	19.981.376	1.205.010	30.340.872
07/11/2023	9.161.944	20.022.821	1.232.570	30.417.335
08/11/2023	9.148.067	19.987.100	1.233.997	30.369.164
09/11/2023	8.945.380	19.386.385	1.260.947	29.592.712
10/11/2023	8.946.949	18.947.019	1.238.513	29.132.481
13/11/2023	8.894.404	18.734.373	1.227.516	28.856.293
14/11/2023	8.779.037	19.057.479	1.221.641	29.058.157
16/11/2023	8.758.861	19.230.658	1.217.204	29.206.723
17/11/2023	8.949.179	19.455.682	1.235.467	29.640.328
20/11/2023	9.029.514	19.732.537	1.234.174	29.996.225
21/11/2023	9.096.083	19.813.881	1.260.303	30.170.267
22/11/2023	10.208.162	19.865.657	1.254.329	31.328.148
23/11/2023	9.938.250	20.224.522	1.263.806	31.426.578
24/11/2023	9.858.524	20.315.466	1.291.454	31.465.444
27/11/2023	9.810.411	20.465.945	1.290.886	31.567.242
28/11/2023	9.874.601	20.733.178	1.306.339	31.914.118
29/11/2023	9.872.537	20.838.810	1.306.071	32.017.418

<sup>103</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. I - **Certificação de Biocombustíveis:** conjunto de procedimentos e critérios em um processo, no qual a firma inspetora avalia a conformidade da mensuração de aspectos relativos à produção ou à importação de biocombustíveis, em função da eficiência energética e das emissões de gases do efeito estufa, com base em avaliação do ciclo de vida;

117. *Data maxima venia*, **todas essas operações especulativas apenas são possíveis porque as normas ora impugnadas não estabelecem: (i) limitação ao valor do ativo** (por parte da ANP, do MME ou de qualquer outro ente estatal); **(ii) prazo de validade;** e **(iii) obrigação de disponibilização do ativo**, para negociação na B3 em um termo fixo.

118. **A ausência desses fatores de contenção nas normas impugnadas**, que favorece toda essa especulação dos CBIOs no mercado financeiro, **vai de encontro à boa prática internacional, tendo em vista que o LCSF**,<sup>104</sup> por exemplo, para evitar toda essa margem negativa: **(i) limita o valor do ativo;** **(ii) impõe um prazo de validade para os créditos;** e **(iii) apenas permite a negociação entre o emitente e a parte obrigada.**

119. Com efeito, **tanto a ausência da obrigatoriedade da OFERTA dos CBIOs**, por parte dos *emissores primários de biocombustíveis*, **quanto a ausência de fatores de contenção**<sup>105</sup> **à sua especulação** – no mercado financeiro –, **inviabilizam a manutenção de distribuidoras regionais e pequeno no mercado**, cuja participação é importante para evitar o risco de desabastecimento, **visto que essas distribuidoras são as principais responsáveis pela capilarização do suprimento nacional dos combustíveis no país**, isto é, pela logística de regiões que **não** são de interesse das *grandes distribuidoras*.

120. Assim sendo, **constata-se que as normas ora impugnadas propiciam a criação de uma conjuntura assimétrica que beneficia as grandes distribuidoras e promove uma concentração mercadológica**, ou seja, quase que uma **monopolização** do mercado pela segunda maior distribuidora, que atua também como *produtora de biocombustíveis*.

121. Pelo exposto, **requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei nº 13.573/2017, em razão de sua afronta ao postulado da livre concorrência** (previsto no art. 170, inciso IV, da CF), ou, subsidiariamente, a interpretação destes dispositivos conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência das normas

---

<sup>104</sup> *Low Carbon Fuel Standard (LCSF)* é o programa de descarbonização matriz de combustíveis implementado pelo Governo da Califórnia, nos EUA, em 2011, com conceitos muito similares aos doo programa RenovaBio. Disponível em: <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/low-carbon-fuel-standard>. Acesso em: 14 dez. 2023.

<sup>105</sup> Tais como: (i) limitação ao valor do ativo (por parte da ANP, do MME ou de qualquer ente estatal); (ii) prazo de validade; e (iii) obrigação de disponibilização do ativo, para negociação na B3 em um termo fixo.

impugnadas interpretações que **violam** as bases da livre concorrência, **nos termos formulados no pedido (tópico VII)**.

**V.1.f. DA VIOLAÇÃO À DEFESA DO CONSUMIDOR (CF, art. 5º, XXXII e art. 170, V)**

122. O *princípio da defesa do consumidor*, insculpido nos artigos 5º, inciso XXXII<sup>106</sup> e 170, inciso V,<sup>107</sup> da Constituição Federal de 1988, representa um compromisso fundamental com a proteção dos direitos e interesses dos consumidores. Esse princípio é, portanto, **um dos valores a serem preservados pela Ordem Econômica**.

123. A Constituição estabelece que é dever do Estado e da sociedade assegurar a todos o direito à informação adequada e a proteção contra práticas abusivas no mercado de consumo. O **Código de Defesa do Consumidor**, ao regulamentar esse princípio, **se propôs a garantir a equidade nas relações de consumo, coibir práticas desleais, garantir a qualidade e segurança dos produtos e serviços, além de assegurar os meios eficazes de reparação em caso de danos ao consumidor**.

124. O *princípio da defesa do consumidor*, tanto na Constituição quanto no arcabouço legal subsequente, **consolida o compromisso do país na proteção dos cidadãos contra abusos comerciais**, promovendo a justiça e a equidade nas transações comerciais.

125. Conforme aduzido nos subtópicos anteriores, **é incontroverso que não há qualquer canal de transparência**, entre o *consumidor* e os *emissores primários de biocombustíveis*,<sup>108</sup> **a fim de assegurar que o preço mais alto que está sendo pago pelo combustível fóssil encontra lastro nessa política de descarbonização**, tampouco que o lucro

<sup>106</sup> CF. Art. 5º. XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, **a defesa do consumidor**;

<sup>107</sup> CF. Art. 170. V. defesa do consumidor;

<sup>108</sup> Lei nº 13.576/2017. Art. 5º. VII - **emissor primário: produtor ou importador de biocombustível**, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento;

com a venda dos CBIOs está sendo empregado na expansão da produção de biocombustíveis para a transição energética da matriz de combustíveis nacional.

126. **Ao contrário**, segundo as informações prestadas ao TCU pelo Comitê RenovaBio (CRBIO), **há a projeção de que o CBIO precificado em R\$ 140,00** – hoje o valor está em R\$ 119,458 – *gera o aumento*, **para o consumidor de R\$ 0,10**, no preço final da gasolina. Logo, à medida que o valor do CBIO varia a maior, na B3, **umenta-se também o preço da gasolina nas bombas de combustíveis**. Vejam trecho do relatório de análise (doc. 12):

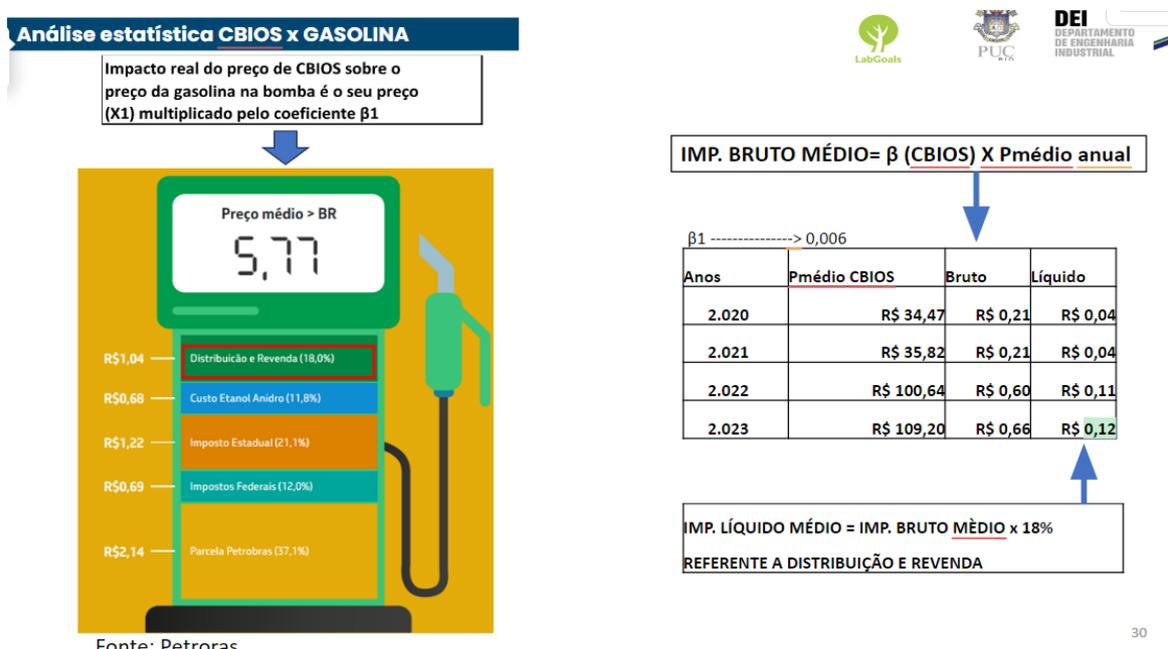
“[...] Segundo consta na 8ª Reunião Ordinária do CRBIO (22/5/2020), sob a hipótese de um valor de Cbio em US\$ 10, seriam repassados quatro centavos ao consumidor por litro de gasolina vendido. Esse valor tende a se tornar cada vez maior, conforme o preço do CBIO aumenta, como demonstra outra tabela da mesma apresentação. Em uma segunda hipótese, de preço do CBIO a R\$ 140 reais (aproximadamente US\$ 25), haveria um repasse de 10 centavos por litro ao preço da gasolina (peça 37).

Tal projeção é reforçada no Relatório inserido na Ata da 7ª Reunião Extraordinária do CRBIO (11/11/2020), o qual informa que um Cbio precificado em R\$ 66,50 (pouco mais de dez dólares) , haveria necessidade de repasse no preço da gasolina de, aproximadamente, quatro centavos de reais por litro (peça 38, p. 15). Logo, **percebe-se que o valor despendido com a aquisição dos CBIOs pelos distribuidores tende a ser repassado ao consumidor**. Importante frisar que o mercado de distribuição no Brasil é bastante concentrado, no qual três empresas detêm mais de 65% da participação do mercado. Ou seja, **o formato do RenovaBio atualmente em vigor induz a uma transferência de renda do combustível fóssil para o biocombustível, por intermédio da negociação de CBIOs e a concentração do consumo sobre a cadeia de distribuição de combustíveis fósseis. E essa transferência acaba sendo subsidiada pelo consumidor final, já que o distribuidor repassa os custos adicionais com a aquisição do ativo financeiro ao preço do combustível**. Inclusive, neste preço a ser repassado incluem-se custos de transação, como o valor pago ao emissor por nota fiscal (Despacho-ANP 1.038/2020), eventuais tributos (tema em discussão), a contratação de firma certificadora, entre outros. [...]”.

127. O relatório de análise do TCU (doc. 12), portanto, **evidencia o quão grave é a ausência de previsão no art. 7º da Lei do RenovaBio**, norma impugnada, **da existência de um canal de transparência entre o setor ou o Governo Federal e o consumidor final** – esses

últimos que estão verdadeiramente custeando o Programa RenovaBio e pagando mais caro pelo preço do combustível no posto –, **em flagrante violação ao postulado da defesa ao consumidor** (previsto nos artigos 5º, XXXII e 170, V, da CF).

128. **Mais recentemente, em 2023, foram divulgados os resultados de estudo da PUC-Rio quanto aos “Impactos Econômico Social dos Créditos de Descarbonização-CBIOS” (doc. 13). Um dos principais pontos, apontados por essa pesquisa, foi o impacto real do preço de CBIOS sobre o preço da gasolina na bomba, que passou por um aumento exponencial de R\$ 0,04 em 2020 para R\$ 0,12 em 2023, senão vejamos:**



129. Desse modo, além de o Programa RenovaBio **não** cumprir os seus principais objetivos na redução da *emissão de GEEs* e expansão dos biocombustíveis no país, **os consumidores vêm sofrendo com o aumento no preço da gasolina**. Indaga-se, então, a que tem servido o aumento do preço da gasolina pela incorporação do preço de compra do CBIOS, com o consequente prejuízo ao consumidor final, que sequer possui transparência quanto à alocação desses recursos?

130. **Além de o consumidor final estar totalmente alheio**, ao destino dos seus recursos empregados nesse programa, **o ente estatal também o está**. Afinal, indaga-se: quem faz a fiscalização do cumprimento dos objetivos dessa política pública de descarbonização? De

efetiva expansão do mercado de biocombustíveis? Do efetivo retorno social, para essa política pública, com os vultosos valores pelos quais os CBIOS são negociados na bolsa?

131. **A lesão ao consumidor final é evidente**, nessa atual conjuntura, na medida em que **não** possui informações suficientes para uma tomada de decisão consciente, em virtude da falta de transparência do programa RenovaBio, **além de pagar por um produto inflacionado em nome de uma política pública que nem o próprio Estado possui os dados** – por meio de um *canal de transparência* – **para comprovar a sua efetividade**, isto é, se o programa tem cumprido os objetivos energéticos e ambientais.

132. Por fim, cumpre ressaltar o consumidor final **não** sente os impactos do Programa RenovaBio apenas quando vai abastecer o seu veículo, mas também com o aumento de preço de vários outros produtos. Conforme noticiou a Agência IBGE, com base nos dados da ANP, **a última semana de setembro de 2023 fechou com preço médio da gasolina no Brasil a R\$ 5,80 e esse aumento foi o principal fator que fez o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – considerado a inflação oficial do país – subir 0,26% no mês**, segundo o IBGE.<sup>109</sup>

133. Portanto, diante da lesão causada ao *consumidor final* pela atual modelagem do programa RenovaBio, requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos **artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.573/2017, em virtude de sua afronta ao postulado da defesa ao consumidor** (art. 170, inciso V, da CF), ou, subsidiariamente, a interpretação deste dispositivo conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência da norma impugnada interpretações que **violem** as bases do sistema de defesa do consumidor, **nos termos formulados no pedido (tópico VII)**.

**V.I.g. DA VIOLAÇÃO AO ACORDO DE PARIS (Decreto nº 9.073/2017) E AO ART. 5º, §2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

---

<sup>109</sup> SCHAUN, André. Preço da gasolina bate recorde em setembro e impulsiona alta da inflação. Out/2023. Disponível em: <https://autoesporte.globo.com/seu-bolso/noticia/2023/10/preco-da-gasolina-bate-recorde-em-setembro-e-impulsiona-alta-da-inflacao.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2023.

134. Conforme visto no tópico IV, o **Acordo de Paris** na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima **submete os países signatários a uma série de metas de descarbonização a serem estabelecidas e cumpridas**, por cada um dos Estados soberanos, chamadas de *Contribuição Nacionalmente Determinada* (NDC).

135. O art. 1º da Lei do **RenovaBio** (Lei nº 13.576/2017), por sua vez, **aponta como um de seus principais objetivos o cumprimento das metas apresentadas pelo país**, ao firmar o Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017), **a evidenciar que esse programa é a política pública estabelecida para o cumprimento da NDC do Brasil** (doc. 10).

136. O **Governo brasileiro**, ao estabelecer a sua NDC, **comprometeu-se a reduzir as emissões de GEEs em 37% até 2025 e 43% até 20230**, considerando as emissões estimadas em 2005 (doc. 10). **Para aferir a eficiência da NDC**, assumida por cada país, o **Acordo de Paris prevê como seus princípios centrais**: a *equidade, as responsabilidades comuns porém diferenciadas, as respectivas capacidades e o conjunto da economia*:

Acordo de Paris. Art. 2º. §2º. **Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades**, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Acordo de Paris. Art. 4º. §4º. **As Partes países desenvolvidos deverão continuar a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia**. As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. (grifo nosso)

137. **A despeito de essa política pública ter sido instituída para reduzir a emissão de GEEs e expandir o mercado de biocombustíveis no país**, em cumprimento às metas estabelecidas pelo Brasil, **os dados do Observatório de Bioeconomia da Fundação Getúlio Vargas-FGV(doc. 14) demonstram um resultado diametralmente oposto**:

“[...] **As emissões de GEE na matriz de combustíveis leves atingiram 27,30 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>eq** (equivalência em dióxido de carbono) no terceiro trimestre de 2022, apresentando **crescimento de**

**6,52%** na comparação com a quantidade emitida em igual período de 2021 (**25,63 milhões de toneladas de carbono equivalente**). Esse crescimento se deu por conta do **aumento do consumo de combustíveis leves no Brasil e a maior participação da gasolina na matriz**. O estudo revela ainda que **no terceiro trimestre desse ano [2022] foram consumidos 416,06 bilhões de MJ (megajoules) pelos veículos leves, representando aumento de 5,74%** na comparação com o consumo energético registrado no mesmo período de 2021. Ou seja, **apesar do ganho de eficiência energético-ambiental na produção de biocombustíveis, o aumento do consumo e a retração na participação dos renováveis na matriz nacional promoveram crescimento das emissões de GEE no terceiro trimestre de 2022.[...]**<sup>110</sup> (grifo nosso)

138. Como atestam os dados da FGV (doc. 14), após 04 anos da implementação, **o Programa RenovaBio não teve quase nenhum impacto na mudança da matriz energética do Brasil. Ao contrário, desde a sua criação, observa-se um exponencial aumento da gasolina na matriz e da emissão de GEEs, bem como a retração na participação dos renováveis na matriz nacional.**<sup>111</sup>

139. Os dados abertos da ANP, disponíveis no Painel Dinâmico da Agência,<sup>112</sup> **atestam que o Brasil PERDEU** – desde o ano de implementação do RenovaBio (2019) até 2022 – **um volume superior a 6.6 bilhões de litros em produção de etanol.**

140. Logo, **mesmo com o suposto incentivo que deveria advir do RenovaBio** – para a expansão dos renováveis na matriz nacional – **o que houve, em verdade, foi uma retração da produção de etanol** (biocombustível responsável por 85% dos CBIOS e receitas do Programa) **e um aumento do consumo da gasolina e diesel** (combustíveis fósseis) e, via de consequência, **das emissões de GEEs.**

141. Além disso, conforme o **Parecer Jurídico** da lavra do Prof. Dr. Heleno Tôrres, **a “eleição” dos distribuidores como ÚNICO agente responsável pela descarbonização de**

<sup>110</sup> Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/observatorio-bioeconomia-lanca-relatorio-descarbonizacao-matriz-combustiveis>. Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>111</sup> Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOVRIMWY1NzctZWJmZi00MWJlLThhZDRlOTdiOGI3ODQ3OVRhfiwidCI6ImRINGNIMThjLTUyMTQlNDA2OS04MTg4LTFlOGZiNDJIM2NjZSJ9>. Acesso em: 14 jan. 2024.

<sup>112</sup> Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWU1MTc0ZjYtMjYhYi00YTEwLWJhODMtODQ0MDdhNmJiMWYwliwidCI6ImNGZmLT10YTYtNGI0MiIiN2VmLTFEYNGFmY2FKYzkyMjY9&pageName=ReportSection8aa0cee5b2b8a941e5e0%22>. Acesso em: 15 dez. 2023.

**toda a cadeia dos combustíveis fósseis – para suportar isoladamente as metas de redução dos GEEs e arcar com os custos financeiros da expansão da indústria de biocombustíveis –, é antagônica com os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris:**

“[...] **A contrariedade ocorre sobretudo em relação aos parâmetros definidos no tratado** para orientar a formulação das contribuições individuais e das políticas domésticas de mitigação e adaptação, **com destaque para a necessidade de as Partes observarem**, na criação de instrumentos interventivos, **o conjunto da economia (“economic-wide”)** (art. 4º, §4º). De modo mais abrangente, **a contrariedade do RenovaBio ao Acordo de Paris se manifesta pela clara insuficiência dos instrumentos adotados na política interventiva** para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil na redução de GEE. **A intervenção apenas sobre os distribuidores de combustíveis tende à ineficácia dos compromissos assumidos e reduz sobremaneira a eficiência do país em alcançar os objetivos do Acordo, por representar limitação indevida às capacidades e circunstâncias nacionais.** Por essas razões é que a norma convencional elege, em diversas oportunidades, compromissos e diretrizes pertinentes à observância do princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas e respectivas capacidades (arts. 2º, 3º, §3º e 19), que reconhece diferentes contribuições para danos ambientais (causalidade), bem como distintas capacidades para adotar medidas de mitigação, “à luz das diferentes circunstâncias nacionais”.<sup>113</sup> (grifo nosso)

142. Com efeito, **como o RenovaBio não está atingindo o seu principal objetivo** – que é a redução das *emissões de GEEs* e a expansão do mercado de biocombustíveis no ritmo do **cumprimento das metas estabelecidas pelo Brasil** –, por meio dos *instrumentos* previstos nos artigos 4º, 6º e 7º da Lei nº 13.576/2017, **resta evidenciada a violação aos artigos 2º, §2º,<sup>114</sup> e art. 4º, §4º,<sup>115</sup> do Acordo de Paris** (Decreto nº 9.073/2017) e, via de consequência, **do art. 5º, §2º, da Constituição Federal.**<sup>116</sup>

<sup>113</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 148-149.

<sup>114</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 2º. §2º. **Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns** porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

<sup>115</sup> Acordo de Paris (Promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017). Art. 4º. §4º. **As Partes** países desenvolvidos **deverão continuar a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia.** As Partes países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, e são encorajadas a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. (grifo nosso)

<sup>116</sup> O Plenário desta Suprema Corte já decidiu que o Acordo de Paris é um tratado de direitos humanos no Brasil, Brasil, de caráter supralegal, que serve de suporte para o controle de convencionalidade das leis, em conjunto com

143. **Esse resultado** – diametralmente oposto ao esperado – **tem por razão uma série de inconsistências na modelagem estabelecida pela Lei nº 13.576/17, que,** apesar de contar com justificativa ambiental inegavelmente necessária no cenário ambiental, **carece de melhorias indispensáveis ao atendimento das metas estabelecidas pelo país.** Pontua-se algumas das principais falhas do Programa RenovaBio:

- a) **Inobservância do princípio da equidade disposto no Acordo de Paris:** por meio deste, os agentes deverão assumir responsabilidades distintas pelas atividades emissoras de GEE. Como exposto alhures, o RenovaBio concentra a obrigação reparatória tão somente nos distribuidores, de maneira desproporcional a quantidade de emissão de GEE;
- b) **Ausência de vinculação da receita advinda dos créditos de carbono:** os produtores de biocombustíveis não possuem qualquer obrigação de reinvestir os valores percebidos com a venda de créditos de carbono na produção das alternativas energéticas sustentáveis, ou no desenvolvimento de tecnologias para a redução da emissão de GEE de suas atividades. A consequência catastrófica deste ponto, em específico, é diretamente percebida pelos dados expostos acima, que demonstram a diminuição da produção de etanol no contexto nacional, bem como o aumento de emissão de GEE.

144. Essas e outras críticas ao Programa não são novidades. Pelo menos desde 2020, vem sendo realizadas **auditorias anuais** sobre o RenovaBio, **pelo Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio**, a fim de averiguar a eficiência do Programa e propor pontos de melhoria. Veja-se, por exemplo, **a indicação de necessidade de correção de assimetrias entre as partes obrigadas**, apontada no relatório de 2020 (doc. 15):

**Conclusões**

Conclusões gerais do estudo – recomendações e diretrizes

Sobre os mecanismos e instrumentos regulatórios sobre políticas climáticas

- 1 Necessário evoluir a versão inicial do Programa RenovaBio, aprender e incorporar boas práticas dos programas/leis/diretrizes mais maduros (por exemplo: verificar possibilidade de novos mecanismos de geração de crédito através de projetos ou meios alternativos – similar ao LCFS).
- 2 Acompanhamento e revisão das metas definidas nessa fase inicial do Programa RenovaBio, com envolvimento das múltiplas partes interessadas (buscando evitar “assimetria” e paridade entre as partes obrigadas / fontes geradoras).



o controle de constitucionalidade. (STF. Tribunal Pleno. ADPF nº 708. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgada em: 04.07.2022).

145. **Já auditoria realizada em 2022**, por esse departamento da PUC-Rio (doc. 16), aponta **disparidades** entre o objetivo do programa e seus resultados, inclusive, com a indicação do uso da terra como uma das principais origens de emissão de GEEs, *in verbis*:

Análise crítica sob a ótica do grau de alcance dos objetivos estabelecidos no Programa RenovaBio	
Objetivos	Análise
I - contribuir para o atendimento aos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ A nota NDC brasileira estabelece que o país deve reduzir as suas emissões em 37% até 2025 e 50% até 2030, em relação às emissões de 2005.</li><li>▪ No entanto, verifica-se que um aumento das emissões de GEE no país, com grande contribuição do setor agropecuário e mudança de uso do solo.</li><li>▪ Em 2020, 46% das emissões brutas vieram da mudança de uso da terra e floresta, o que somadas as emissões do setor da agropecuária, respondem a 73% das emissões totais do país.</li></ul>

146. A **ineficiência** da atual modelagem do RenovaBio – para o **cumprimento** das metas estabelecidas pelo Brasil – também já foi apontada por Relatórios de Auditoria elaborados pelo TCU (doc. 12), em razão das **diminuições** da meta de emissão de CBIOS prevista pelo Programa e da **insuficiência** de CBIOS disponíveis no mercado para aquisição dos **distribuidores**, *in verbis*:

*“[...] Acerca do segundo achado, constatou-se que, no âmbito do RenovaBio, as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases de efeito estufa inicialmente estabelecidas em 2018 foram alteradas de forma significativa já em 2020. Há, em acréscimo, estudos e projeções que indicam risco real de as novas metas estabelecidas não serem mais passíveis de atingimento em três ou quatro anos, o que decorre da possível insuficiência de oferta de CBIOS. Essas constatações, se persistentes, acabam por reduzir a credibilidade do RenovaBio e reduzir o alcance dos próprios objetivos de criação da Política Nacional de Biocombustíveis (Lei 13.576/2017). (pág. 2)*

*O acumulado da meta, para o horizonte de 2029, foi reduzido até agora em 25% em relação à meta estabelecida em 2019 (decaiu em 170 milhões de CBIO), o que diminui o impacto do RenovaBio em seu objetivo de contribuir para redução de emissões e para atingimento ao Acordo de Paris (art. 1o, incisos I e II, da Lei 13.576/2017). (pág. 105)*

*Em complemento, notícia recentemente publicada informa posição da consultoria Datagro no sentido de que, para 2024 e 2025, não seria possível ultrapassar as metas de Cbios definidos no cronograma do RenovaBio. A mesma notícia destaca que, segundo o MME, a partir de 2026 será necessário investimento do setor privado (peça 41). 281 Em*

*manifestação a respeito, o MME trouxe dados e projeções apresentados pela Unica (peça 106) que indicam a possibilidade de atendimento das metas para 2025, condicionada a avanços na certificação do etanol e biodiesel. De toda forma, o cumprimento da meta estipulada, embora numericamente possível, não deixa de exigir um conjunto de medidas regulatórias e de ações dos agentes de mercado. Apesar de estarem em curso debates a respeito da regulação de novas rotas tecnológicas que poderiam vir a crescer a cesta de produtos certificados para a geração de CBIOs, o aumento da oferta depende também de ações dos próprios produtores, que não são obrigados a certificarem suas produções, mas incentivados. Portanto, em face das projeções de oferta atuais para os CBIOs e dos desafios para o incremento efetivo da oferta, **persiste o risco de não atingimento das metas de aquisição de CBIOs a médio prazo devido à possível indisponibilidade na geração, o que pode vir a demandar novos ajustes às metas.** (págs. 29 e 30). (grifo nosso)*

147. **A atual modelagem do RenovaBio, como visto ao longo dos tópicos IV e V e dos subtópicos anteriores, reduz significativamente a eficiência do Programa:**

- (i) pela **inobservância da equidade de responsabilidade** de TODOS os agentes envolvidos na cadeia de combustíveis fósseis;
- (ii) pelo **aumento do uso de combustíveis fósseis e da emissão de GEEs;**
- (iii) pela **ausência de vinculações de receita advindas dos CBIOs**, para a expansão do setor de biocombustíveis no país e **ausência de outras medidas de incentivo** ao desenvolvimento de novas tecnologias.

148. Com efeito, **essa modelagem do Programa está em total descompasso com o Acordo de Paris e agrava o quadro que se almejou combater**, como se observa nos dados que evidenciam a redução da produção de etanol e o aumento do consumo da gasolina na matriz energética brasileira e na emissão de GEEs.

149. Portanto, **requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º e 7º da Lei do RenovaBio, em razão de sua colidência com os artigos 2º, §2º, e 4º, §4º, do Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017) e, via de consequência, do art. 5º, §2º, da Carta Magna**, ou, subsidiariamente, a interpretação destes dispositivos conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência das normas impugnadas interpretações que **violam** aqueles postulados convencionais e constitucionais, **nos termos formulados no pedido (tópico VII).**

**V.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 9º E 10º DA LEI DO RENOVABIO (LEI Nº 13.576/2017)**

150. O Programa **RenovaBio**, como visto nos tópicos e subtópicos anteriores, estabeleceu o cumprimento de *meta compulsória anual e individual* **apenas** aos *distribuidores de combustíveis*, sob pena de severas multas e sanções administrativas, e **não há qualquer obrigação atribuída às emissoras primárias de biocombustíveis**, o que incentiva a especulação dos CBIOS, na bolsa, que é vendido a preços exorbitantes.

151. Os artigos 9º e 10º da Lei do **RenovaBio** dispõem, *in verbis*:

**Art. 9º. O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa**, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, **sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias** previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

Parágrafo único. **A multa a que se refere o caput deste artigo poderá variar**, nos termos do regulamento, **entre R\$ 100.000,00** (cem mil reais) e **R\$ 50.000.000,00** (cinquenta milhões de reais).

**Art. 10º. Serão anualmente publicados o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e**, quando for o caso, **as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.** (grifo nosso)

152. Por sua vez, o **Decreto nº 9.888/2019** complementa:

**Art. 4º. A meta compulsória de que trata o art. 1º será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP**, para cada ano corrente, **em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis**, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

**Art. 4º-A. A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis deverá ocorrer até 31 de dezembro do ano corrente.**

Parágrafo único. **Excepcionalmente**, as comprovações de atendimento às metas individuais de que trata o caput referentes aos anos de 2022 e de 2023 ocorrerão, respectivamente, até 30 de setembro de 2023 e **até 31 de março de 2024.**

**Art. 6º. Na hipótese de não atendimento integral ou parcial da meta individual**, o distribuidor de combustíveis ficará sujeito à multa, a ser aplicada pela ANP, proporcionalmente ao descumprimento, sem prejuízo

das sanções administrativas e pecuniárias e de natureza civil e penal cabíveis.

§1º. **A multa prevista no caput será equivalente ao valor dos Créditos de Descarbonização não adquiridos, considerada a maior média mensal das cotações do Crédito de Descarbonização no exercício do descumprimento.**

§2º. Nos termos do § 1º, na hipótese do valor obtido ser:

I - Inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), **aplica-se este valor como multa;** e

II - Superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), aplica-se este valor como multa.

§3º. A multa de cada distribuidor não poderá superar cinco por cento de seu faturamento anual registrado no balanço dos dois exercícios anteriores, ressalvada a hipótese do inciso I do § 2º. (grifo nosso)

153. Somadas as punições estabelecidas na Lei nº 13.576/2017, **a ANP publicou a Resolução ANP nº 791**, de 12 de junho de 2019, para tratar da individualização das *metas compulsórias anuais* de redução de *emissões de GEEs* e comercialização de combustíveis no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), que dispõe:

**Art. 10. O descumprimento, parcial ou integral, da meta anual individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, e no art. 7º do Decreto nº 9.308, de 2018, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.**

§1º. **O pagamento da multa não isenta o distribuidor do cumprimento de sua meta anual, devendo a meta de quantidade de CBIOs não cumprida ser acrescida à meta aplicável ao distribuidor no ano seguinte.**

[...]

**Art. 11. Quando a multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, não corresponder à vantagem auferida em decorrência do descumprimento da meta, será aplicada pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de instalações do distribuidor, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999. (grifo nosso)**

154. Conforme se depreende da legislação acima transcrita, e da **Portaria Normativa Nº 56/GM/MME (de 21 de dezembro de 2022)**,<sup>117</sup> mesmo sendo um programa facultativo para os *emissores primários de biocombustíveis*, o **RenovaBio exige do distribuidor** – que em seu portfólio de produtos vender combustível fóssil em um ano – **a obrigação da aquisição e de aposentadoria de CBIOS no ano subsequente.**

155. Como dito alhures, **para o distribuidor que comercializou combustíveis fósseis há a imposição do cumprimento das metas anuais e individuais** – calculadas pela ANP para compra e a aposentadoria de CBIOS – **sob pena:**

- a) de multa pecuniária proporcional à quantidade de CBIO que deixou de ser comprovada;
- b) de a meta de quantidade de CBIOS não cumprida ser acrescida à meta aplicável ao distribuidor no ano seguinte;
- c) da imposição de pena de suspensão da atividade; e ainda,
- d) tudo isso, independentemente de eventuais sanções cíveis e penais cabíveis.

156. Nesse contexto, verifica-se que o valor da multa, em regra, será proporcional ao valor que deveria ser destinado à compra do CBIO, ou seja, uma multa de 100% do valor da obrigação. Contudo, na hipótese de a meta de compra de CBIOS ser menor do que a multa mínima, equivalente a R\$100.000,00 (cem mil reais), poderá dar causa a uma penalização com valor superior a 100% da obrigação; ferindo, em ambos os casos, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

157. **Estará sujeito, ainda, à severa penalidade de suspensão de suas atividades econômicas**, penalidade essa que ultrapassa qualquer padrão de razoabilidade, posto que impede, até mesmo, o atendimento de sua finalidade, que é a coerção para a compra de CBIO.

158. **Ademais**, para além do critério de quantificação do montante de descarbonização que deixou de ser alcançado, **é necessário perquirir a respeito da proporcionalidade em sentido estrito**, isto é, **examinar se a intensidade da multa**, prevista nos

---

<sup>117</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-n-56/gm/mme-de-21-de-dezembro-de-2022-452754677>. Acesso em: 18 dez. 2023.

artigos 9º e 10º da Lei nº 13.576/2017, *é proporcional ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas.*<sup>118</sup>

159. Com o devido respeito e acatamento, **não se pode considerar proporcional a multa correspondente a todo o montante de descarbonização não alcançado pelo distribuidor**, na medida em que se trata de valor equivalente à integralidade do dever descumprido, ou seja, a multa corresponde a 100% do montante total de créditos de carbono não adquiridos para o alcance da *meta anual e individual* prevista na Lei:

**Trata-se de sanção de extrema gravidade, cujo percentual, equivalente à integralidade do dever inadimplido, transborda o objetivo de apenas desestimular a conduta, de modo a caracterizar verdadeira restrição à atividade econômica e caracterizar excesso da administração, sobretudo quando comparado ao ato praticado pelo agente sancionado.**<sup>119</sup> (grifo nosso)

160. Assim, **constata-se um evidente caráter confiscatório nos parâmetros da multa prevista nos artigos 9º e 10º da Lei do RenovaBio** – e nas normas que a regulamentam – **que viola o Princípio do Não Confisco**, de modo a invadir o patrimônio do sancionado em **atentado ao direito fundamental à propriedade, assegurado pelo art. 5º, caput e inciso XXII, art. 150, inciso IV e art. 170, inciso II, todos da Constituição Federal**, além dos **princípios da proporcionalidade e razoabilidade**.

161. Razão pela qual muitas distribuidoras estão buscando a tutela jurisdicional para contestar o cálculo das penalidades aplicadas, uma vez que não há parâmetros legais estabelecidos. Exemplifica-se, atualmente, o cálculo deve ser feito considerando: (i) o número de CBIOs não aposentados, em cotejo com as metas obrigatórias; e (ii) multiplicados pelo valor de mercado dos CBIOs.

162. Com relação ao primeiro aspecto, indaga-se: qual será o número de CBIOs utilizados para o cálculo, o da *meta* inicial ou o da *meta* ajustada? Caso não existam, à época, CBIOs suficientes para compra, como ocorrerá esse cálculo? Já com relação ao segundo aspecto

---

<sup>118</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. **Parecer Jurídico** (Doc. 11). p. 138-140.

<sup>119</sup> Idem. p. 138-140.

tem-se a indagação de qual será o valor atribuído ao CBIO, para o cálculo da multa, uma vez que, conforme já colocado, o valor desse ativo é extremamente volátil?

163. Com relação ao primeiro aspecto, indaga-se: qual será o número de CBIOS utilizados para o cálculo, o da *meta* inicial ou o da *meta* ajustada? Caso não existam, à época, CBIOS suficientes para compra, como ocorrerá esse cálculo? Já com relação ao segundo aspecto tem-se a indagação de qual será o valor atribuído ao CBIO, para o cálculo da multa, uma vez que, conforme já colocado, o valor desse ativo é extremamente volátil?

164. Logo, **resta demonstrado que essa multa aplicada aos distribuidores** – os únicos *agentes econômicos* aos quais o Programa RenovaBio atribuiu a responsabilidade pela descarbonização de toda a cadeia de combustíveis<sup>120</sup> – **assumirá evidente caráter confiscatório**, sempre que o *distribuidor de combustíveis* não conseguir comprovar o cumprimento das suas *metas compulsórias anuais e individuais*.

165. Diante do exposto, **requer-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 9º e 10º da Lei nº 13.576/2017 (Lei do RenovaBio) e, por arrastamento, aos artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, de todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019, de 12 de junho de 2019 e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME, de 21 de dezembro de 2022, por violação ao Princípio do Não Confisco, inerente à proteção do direito fundamental da propriedade** (assegurado pelo art. 5º, *caput* e inciso XXII, art. 150, inciso IV e art. 170, inciso II, todos da CF), **e aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade**, ou, subsidiariamente, a interpretação destes dispositivos conforme a Constituição, a fim de excluir do campo de incidência das normas impugnadas interpretações que  violem  os mencionados dispositivos constitucionais, **nos termos formulados no pedido (tópico VII)**.

---

<sup>120</sup> A CADEIA dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende TODOS aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque** ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição do referido combustível para o *consumidor final*).

## VI. DA NECESSÁRIA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

166. No caso presente, **faz-se imperiosa a concessão da medida cautelar**, na forma do art. 10º da Lei nº 9.868/1999, **para a suspensão da eficácia dos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10º da Lei da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio** (Lei nº 13.576/2017). **Tal providência se justifica diante da presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora***, que foram suficientemente expostos, nas razões anteriores, mas que aqui serão consolidados, de forma a fundamentar o requerimento dessa cautelar.

167. O **fumus boni iuris** restou comprovado ao longo dos tópicos IV e V, notadamente porque os dispositivos ora impugnados violam os seguintes preceitos constitucionais:

- (i) *O PRINCÍPIO DA ISONOMIA* (CF, art. 5º, *caput* e art. 150, II);
- (ii) *O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR* (CF, art. 170, VI e art. 225, *caput*, §1º, inc. V e §3º);
- (iii) *A ORDEM ECÔNOMICA* (CF, art. 170, *caput*);
- (iv) *A LIVRE INICIATIVA* (CF, art. 170, *caput*);
- (v) *A LIVRE CONCORRÊNCIA* (CF, art. 170, IV);
- (vi) *A DEFESA DO CONSUMIDOR* (CF, art. 5º, XXXII e art. 170, V);
- (vii) *O ACORDO DE PARIS* (Decreto nº 9.073/2017) e o ART. 5º, §2º, CF/88;
- (viii) *O PRINCÍPIO DO NÃO CONFISCO* (CF, art. 5º, *caput* e XXII, art. 150 IV e art. 170, II);
- (ix) *OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE*.

168. **Todas essas violações à Constituição e ao Acordo Internacional** – que dão causa as falhas de modelagem que ameaçam a *efetividade* do RenovaBio –, **demonstram a imprescindibilidade da concessão desta medida cautelar**, para que o Brasil ostente um programa de descarbonização que atenda às *metas* compromissadas pelo país (doc. 10).

169. Quanto ao **periculum in mora**, os aspectos a seguir mencionados são de importância ímpar e devem ser levados em consideração por este c. Supremo Tribunal Federal (STF), **na medida em que comprovam a excepcional urgência da apreciação do caso e**, via de consequência, **a necessidade de deferimento desta cautelar para restabelecimento e manutenção da ordem jurídica, social e econômica do país**.

170. O primeiro aspecto a ser observado é a proximidade do termo final do prazo para a comprovação do cumprimento das *metas compulsórias anuais e individuais* – exigida apenas dos *distribuidores* de combustíveis fósseis – **de redução das emissões de gases causadores de efeito estufa (GEEs), que, a luz do disposto no art. 4-A, parágrafo único, do Decreto nº 9.888/2019,<sup>121</sup> deverá ocorrer até 31 de março de 2024.**

171. Conforme o Despacho ANP nº 322/2023 (doc. 17), que tornou públicas as *metas* a serem cumpridas por cada *distribuidor* em relação ao ano passado, **as *distribuidoras* deverão aposentar 37,47 milhões de CBIOS, o que equivale – levando-se em conta a média anual do valor do CBIO – ao custo de cerca de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) a ser suportado apenas por esses *agentes* do setor de combustíveis fósseis.**<sup>122</sup>

172. Ainda que a princípio esse exorbitante valor recaia apenas aos *distribuidores* – o que já justificaria a concessão dessa tutela de urgência – **não se pode olvidar que, ao final, esse custo será repassado ao CONSUMIDOR FINAL, uma vez que, por via reflexa, incidirá no aumento inflacionário do combustível na bomba.**

173. Como demonstram os dados e estudos colacionados aos autos (doc's 12-16), **as *distribuidoras* “compensam” no ano seguinte – os combustíveis distribuídos no ano corrente – e tendem a repassar esse valor pago em CBIO, de forma fracionada, ao CONSUMIR FINAL, que é quem mais sofrerá com a alta da gasolina e todas as repercussões que a alcançam, tais como o aumento do valor da cesta básica.**

174. **A *ineficácia* da atual modelagem do RenovaBio, exaustivamente deduzida nos tópicos IV e V desta exordial, evidencia que o prejuízo causado às *distribuidoras* e, via de consequência, do repasse para o consumidor final será absolutamente em vão, considerando que o programa não tem atingido o seu escopo – na redução da *emissão de GEEs* e expansão**

---

<sup>121</sup> Decreto nº 9.888/2019. Art. 4º-A. **A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis deverá ocorrer até 31 de dezembro do ano corrente.**

Parágrafo único. **Excepcionalmente, as comprovações de atendimento às metas individuais de que trata o caput referentes aos anos de 2022 e de 2023 ocorrerão, respectivamente, até 30 de setembro de 2023 e até 31 de março de 2024.** (grifo nosso)

<sup>122</sup> Reitera-se, a cadeia dos combustíveis fósseis – responsável pela emissão de GEEs – **compreende TODOS aqueles envolvidos na exploração, refino, suprimento, mistura e estoque ATÉ que se chegue, enfim, na distribuição do referido combustível para o *consumidor final*.**

dos biocombustíveis no país – e, uma vez compensados os CBIOS, **será impossível restituir esses valores às distribuidoras e aos CONSUMIDORES.**

175. Dito de outro modo, ao fim, **serão os consumidores** – sem qualquer poder de escolha e em patente descumprimento ao *princípio da defesa ao consumidor* –, **durante os anos de 2024 e 2025**, **que deverão arcar com o valor dos combustíveis inflacionados**, em decorrência dos repasses do RenovaBio, **sem saber**, ao menos, **a razão dessa alta**, em virtude da ínfima transparência e divulgação das ações e resultados do Programa.

176. **O segundo aspecto é a iminente descontinuidade do Programa RenovaBio por sua impossibilidade operacional**, e pode até ser apresentado como evidência de veracidade da argumentação anterior, **pois os resultados obtidos no Relatório de Auditoria do TCU (doc. 12) apontam para o ultimato ao programa, ante a constatação do risco grave e iminente de, no próximo ano (em 2025), não haver ativos suficientes para o cumprimento das metas estabelecidas.**

177. **Essa conclusão do TCU**, na verdade, **não surpreende**, considerando que as *metas compulsórias anuais e individuais* para a compra de CBIOS já foram reduzidas ao menos três vezes, o que, além de impossibilitar a previsibilidade das *metas individuais*, **atesta a fragilidade no controle estatal de disponibilização dos CBIOS na B3.**

178. Destaca-se, ainda, **que essa auditoria do TCU foi realizada após a publicação de vários relatórios pela PUC/RJ (doc's 15 e 16) que, desde a implementação do RenovaBio, apresentavam medidas a serem implementadas para o aprimoramento do programa**, a evidenciar que, além dos fundamentos constitucionais, **os aspectos técnicos também justificam a concessão desta liminar para o efetivo cumprimento das metas.**

179. Assim sendo, uma vez que o TCU atestou que, entre outros indicadores relevantes, (i) a ausência de transparência da calculadora de eficiência do Programa; (ii) a participação de terceiros no mercado de venda dos ativos; e (iii) a ausência de crescimento de oferta de CBIOS – que culmina em chances consideráveis de “desabastecimento” do mercado de ativos de descarbonização, o que impossibilitará a sua compra pela parte obrigada e, via reflexa,

a continuidade do Programa já em 2025, ou seja, em menos de 1 ano –, **tem-se incontestável o perigo de dano de manutenção da atual modelagem do RenovaBio.**

180. Igualmente relacionado, **outro aspecto de extrema relevância**, para a concessão desta liminar, **é o fato de que até 2025** – cerca de 1 ano e alguns meses – **o Brasil terá que comprovar**, diante de toda a comunidade internacional, **o cumprimento das metas compromissadas no Acordo de Paris** (doc. 10), quais sejam, **a redução da emissão de GEEs em 37% até 2025** e a contribuição indicativa subsequente de **43% até 2030**.

181. Além de **não ter conseguido avançar**, como demonstrado nos tópicos IV e V, **o Brasil retrocedeu no caminho da transição para uma matriz de combustíveis sustentável**, isto é, **com o aumento da emissão de GEEs**, diante a maior presença dos combustíveis fósseis, e **com a diminuição da produção anual de etanol combustível**.

182. Todos esses resultados apenas ilustram o que há tempos, desde o início do RenovaBio, **foi alertado pelo DEI da PUC/RJ** (doc. 15), que apontou as atecnias e desalinhamentos do programa de descarbonização com as boas práticas internacionais, de forma a gerar: a (i) concentração do mercado de distribuidoras; (ii) o aumento do preço final dos combustíveis; e as (iii) assimetrias mercadológicas na venda de CBIOs.

183. Além de apontar as deficiências do Programa RenovaBio, **o DEI da PUC/RJ apresentou soluções para essas questões com base em estudos técnicos e em observância dos cases internacionais para o desenho de políticas públicas**, como orienta essa Suprema Corte, que é o que também pretende essa presente Ação Direta.

184. Logo, após a movimentação da comunidade acadêmica e da auditoria da Corte de Contas, indaga-se: **como o Brasil irá se apresentar à comunidade internacional** – no ano de 2025 – **para explicar que o seu programa de descarbonização está paralisado por ausência de cumprimento às boas práticas**, que restou anunciadamente ineficiente desde a sua implementação, **o que**, conseqüentemente, **culminou no descumprimento das metas compromissadas no âmbito do Acordo de Paris?**

185. Destarte, **tem-se patente o perigo da demora para o meio-ambiente, a economia nacional e para a sociedade brasileira, já que todos estão pagando um preço caríssimo – e não apenas pecuniário! – pela ineficiência da atual modelagem do RenovaBio**, que, reforça-se, é um programa de gigantesca importância para comunidade mundial, e que, por isso, precisa ser ajustado para que cumpra com seus nobres objetivos e princípios.

186. Diante dessas razões, permissa vênia, **é imperiosa a atuação desta Suprema Corte para suspender a eficácia dos dispositivos ora impugnados até a decisão final de mérito na presente ação direta**, com fundamento no art. 102, inciso I, "p", da CF/1988 e nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, **para que haja a reformulação do Programa RenovaBio em tempo hábil de garantir-lhe a sobrevivência e o alcance das metas do Acordo de Paris**.

## VII. DO PEDIDO

187. Diante do exposto, respeitosamente, requer se digne Vossa Excelência:

- a) em conhecer da presente ação direta de inconstitucionalidade, ante o preenchimento de todos os seus pressupostos de admissibilidade, concedendo-lhe regular trânsito;
- b) **em conceder medida cautelar**, na forma e para os fins previstos no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, **determinando a suspensão da eficácia dos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (Lei do RenovaBio) e, por arrastamento, dos artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, de todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019, de 12 de junho de 2019 e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME, de 21 de dezembro de 2022, por violação aos dispositivos previstos na Constituição Federal e no Acordo de Paris, indicados nos tópicos anteriores, até o julgamento de mérito pelo Plenário desse c. STF;**
- c) em caso de não acolhimento do pedido anterior, *ad argumentandum tantum*, que seja atribuído à presente ADI o rito sumário do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica, social e econômica do país;

- d) independentemente do rito adotado, que sejam solicitadas informações à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados e à Presidência do Congresso Nacional, como órgãos dos quais se emanou a Lei ora impugnada, nos termos do art. 6º, da Lei nº 9.868/1999;
- e) decorrido o prazo das informações, que sejam ouvidos, sucessivamente, o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União (AGU) e do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República (PGR), nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/1999;
- f) no **mérito**, que seja julgado procedente o pedido deduzido nesta ação direta, **com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc**, a fim de que **seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (Lei do RenovaBio) e, por arrastamento, aos artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, de todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019, de 12 de junho de 2019 e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME, de 21 de dezembro de 2022, pelos fundamentos exaustivamente expostos nos tópicos anteriores;**
- g) **subsidiariamente**, no **mérito**, requer-se a procedência do pedido deduzido nesta ação direta, **com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc**, para que **seja conferida interpretação conforme a Constituição aos artigos 4º, inciso I, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (Lei do RenovaBio) e, por arrastamento, aos artigos 1º a 8º e 12, incisos IV a VII do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, de todos os artigos da Resolução ANP nº 791/2019, de 12 de junho de 2019 e dos artigos 6º, incisos II a IV, 8º, inciso II, 11, §3º e 13 da Portaria Normativa Nº 56/GM/MME, de 21 de dezembro de 2022, pelos fundamentos exaustivamente expostos nos tópicos anteriores, para que essas normas sejam consideradas constitucionais, DESDE QUE:**
- g.1) a *meta compulsória anual e individual* seja atribuída a todos os agentes integrantes da cadeia de combustíveis fósseis, na proporção de suas emissões de gás causadores de efeito estufa (GEEs);
- g.2) a oferta de CBIOS seja proporcional à demanda obrigatória, restando vedada a autuação por descumprimento das metas, anuais e individuais, no caso da indisponibilidade de CBIOS na bolsa;

g.3) seja estabelecida a meta compulsória anual e individual para a produção ou importação de biocombustíveis;

g.4) seja estabelecido o sistema de transparência para a comprovação do reinvestimento na produção de biocombustíveis, a partir dos valores auferidos com a venda de CBIOS;

g.5) sejam atendidos os padrões de razoabilidade e proporcionalidade na fixação e aplicação da multa prevista para o descumprimento das metas individuais, bem como seja excluída a previsão de suspensão das atividades da Parte Obrigada como sanção ao descumprimento das metas individuais.

188. Por derradeiro, os ora subscritores declaram a autenticidade das cópias colacionadas aos autos desta ADI, sob as penas da lei e requerem que as futuras intimações e publicações sejam processadas **conjunta e exclusivamente** em nome dos advogados FLAVIO SCHEGERIN RIBEIRO, inscrito na OAB/DF nº 21.451, EZIKELLY BARROS, inscrita na OAB/DF nº 31.903 e ALBERTO DOS SANTOS MOREIRA, inscrito na OAB/DF nº 64.783, **sob pena de nulidade**, nos termos da legislação de regência.<sup>123</sup>

189. Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília, 05 de fevereiro de 2024.

**FLAVIO SCHEGERIN RIBEIRO**  
OAB/DF nº 21.451

**EZIKELLY BARROS**  
OAB/DF nº 31.903

**ALBERTO DOS SANTOS MOREIRA**  
OAB/DF nº 64.783

---

<sup>123</sup> CPC (Lei nº 13.105/2015). Art. 272, §2º. **Sob pena de nulidade**, é indispensável que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados. (grifo nosso)

RISTF - Art. 82, §1º. Nos recursos, figurarão os nomes dos advogados constituídos pelas partes no processo, salvo se constituído perante o Tribunal outro advogado que requeira a menção de seu nome nas publicações.

**RELAÇÃO DE DOCUMENTOS**

1. Petição Inicial (Doc. 01);
2. Procuração específica (Doc. 02);
3. Estatuto do Partido homologado pelo TSE (Doc. 03);
4. Representação no Congresso Nacional (Doc. 04);
5. Certidão da Justiça Eleitoral e CNH dos dirigentes (Doc. 05);
6. Cópia da Lei do RenovaBio - Lei nº 13.576/2017 (Doc. 06);
7. Cópia do Decreto nº 9.888/2019 (Doc. 07);
8. Cópia da Resolução ANP nº 791/2019 (Doc. 08);
9. Cópia da Portaria Normativa nº 56/GM/MME de 21.12.2022 (Doc. 09)
10. NDC do Brasil: as *metas* assumidas pelo país no Acordo de Paris (Doc. 10).
11. Parecer Jurídico do Prof. Dr. Heleno Taveira Tôrres (Doc. 11);
12. Relatório de Auditoria do TCU sobre o programa RenovaBio (Doc. 12);
13. Estudo sobre os “Impactos Econômico Social dos Créditos de Descarbonização (CBIOS)”, realizado em 2023, pelo Departamento de Engenharia Industrial (DEI) da PUC-Rio (Doc. 13);
14. Dados do Observatório de Bioeconomia da FGV (Doc. 14);
15. Auditoria Anual realizada, em 2020, pelo Departamento de Engenharia Industrial (DEI) da PUC-Rio (Doc. 15);
16. Relatório da Auditoria Anual realizada, em 2022, pelo Departamento de Engenharia Industrial (DEI) da PUC-Rio (Doc. 16);
17. Despacho ANP n. 322 de 31.03.2023 (Doc. 17).