

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.617 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA
ADV.(A/S)	: MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Trata-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade mediante as quais se impugnam dispositivos da Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências”.

Na **ADI 7.596**, proposta pelo Partido Renovação Democrática (PRD), questionam-se os seguintes dispositivos do mencionado diploma legal: inciso I do art. 4º e arts. 6º, 7º, 9º e 10.

Na **ADI 7.617**, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), os dispositivos impugnados são os seguintes: arts. 4º, I; 5º, V, VII, XI e XIII; 6º; 7º, *caput* e § 2º; e 13, *caput* e § 1º.

Eis o teor das normas:

[...]

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. 5º Ficam estabelecidas as seguintes definições:

[...]

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;

[...]

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;

[...]

XI – intensidade de carbono: relação da emissão de gases causadores do efeito estufa, com base em avaliação do ciclo de vida, computada no processo produtivo do combustível, por unidade de energia;

[...]

XIII – Nota de Eficiência Energético-Ambiental: valor atribuído no Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, individualmente, por emissor primário, que representa a diferença entre a intensidade de carbono de seu combustível fóssil substituto e sua intensidade de carbono estabelecida no processo de certificação;

[...]

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:

I – a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;

II – a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por

produtores e por importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

III – (VETADO);

IV – a valorização dos recursos energéticos;

V – a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações;

VI – os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos; e

VII – o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação.

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.

§ 1º As metas individuais de cada distribuidor de combustíveis deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada, anualmente, a partir da aposentadoria dos Créditos de Descarbonização em sua propriedade até 31 de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Lei nº 15.082, de 2024)

§ 3º Cada distribuidor de combustíveis comprovará ter alcançado sua meta individual de acordo com sua estratégia, sem prejuízo às adições volumétricas previstas em lei específica, como de etanol à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

§ 4º Até 15% (quinze por cento) da meta individual de um ano poderá ser comprovada pelo distribuidor de combustíveis no ano subsequente, desde que tenha comprovado cumprimento integral da meta no ano anterior.

§ 5º A meta do distribuidor de combustíveis em seu

primeiro ano de atuação será calculada por estimativa a partir do início de suas atividades de maneira proporcional ao número de meses restantes até o fim do correspondente ano, consideradas sua movimentação autorizada de produtos e a proporção de combustíveis fósseis observadas na região de sua atuação, e estará sujeita a comprovação parcial ao final de cada trimestre, conforme previsto em regulamento, vedada a aplicação do disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)

§ 6º A meta do distribuidor de combustíveis em seu segundo ano de atuação será calculada na forma do *caput* deste artigo, mas estará sujeita a comprovação parcial ao final de cada semestre, conforme previsto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)

[...]

Art. 9º O não atendimento à meta individual constitui crime ambiental previsto no art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e sujeitará o distribuidor e seus dirigentes às penas previstas no referido dispositivo, além de multa proporcional à quantidade de Créditos de Descarbonização que deixou de ser comprovadamente adquirida e aposentada, 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. (Redação dada pela Lei nº 15.082, de 2024)

§ 1º A multa a que se refere o *caput* deste artigo deverá variar, nos termos do regulamento, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)

§ 2º A proporcionalidade da multa de que trata o *caput* deste artigo deverá ter como preço de referência o maior preço médio mensal do Crédito de Descarbonização observado no período previsto para o cumprimento da respectiva meta individual. (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)

[...]

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.

[...]

Art. 13. A emissão primária de Créditos de Descarbonização será efetuada, sob a forma escritural, nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado.

§ 1º A definição da quantidade de Créditos de Descarbonização a serem emitidos considerará o volume de biocombustível produzido, importado e comercializado pelo emissor primário, observada a respectiva Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis do emissor primário.

[...]

As duas ações foram propostas por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, e ambas as agremiações partidárias ostentam legitimidade universal para deflagrar processos de controle concentrado de constitucionalidade (CF, art. 103, VIII).

De início, registro pontos de interseção entre as impugnações. Ainda que as petições iniciais não coincidam exatamente, uma rápida análise delas basta para revelar um importantíssimo aspecto de convergência: **um e outro inconformismo estão fundamentados em suposto tratamento discriminatório a prejudicar os distribuidores de combustíveis fósseis e favorecer os produtores e importadores de biocombustíveis, especialmente etanol.**

1. ADI 7.596

Antes de adentrar o mérito, importa que se decida sobre os pedidos de ingresso ao feito, na qualidade de *amici curiae*, formulados pelas seguintes instituições: (i) Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecombustíveis), (ii) Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo (Sifaesp), (iii) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), (iv) Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI), (v) Sindicato Brasileiro das Distribuidoras de Combustíveis (Sinbracom), (vi) Associação dos Produtores de Biocombustíveis do Brasil (Aprobio), (vii) Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (Sindicom) e (viii) Sociedade Rural Brasileira.

Registro que já foram admitidos no processo os seguintes amigos da Corte: (i) Associação das Distribuidoras de Combustíveis (Brasilcom), (ii) Confederação Nacional da Indústria (CNI), (iii) Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), (iv) Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (Abicom), (v) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e União da Agroindústria Canavieira e de Bioenergia do Brasil (Unica).

A terminologia empregada na identificação dessa figura de intervenção de terceiros – *amicus curiae* ou amigo da Corte – parece já ser o bastante para demonstrar sua principal função no processo: contribuir com o Poder Judiciário no entendimento da questão controvertida. A propósito, trago à baila decisão, que, embora tenha sido lavrada em sede de recurso extraordinário, serve perfeitamente para ilustrar o tema:

Ementa: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO SUBJETIVO. PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*. INTERESSE INSTITUCIONAL COLABORATIVO E

DEMOCRÁTICO. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE JURÍDICA. IRRECORRIBILIDADE. ART. 138 DO CPC. AGRAVO NÃO CONHECIDO.

1. Cabe ao *amicus* oferecer sua opinião sobre a causa, sobretudo nas questões técnico-jurídicas de maior complexidade. Assim, a tradução literal para “amigo da corte”, ainda que possa ser insuficiente para expressar o papel que desempenha, bem sintetiza a razão de ser eminentemente colaborativa do instituto.

2. O instituto do *amicus curiae*, historicamente, caracterizava-se pela presunção de neutralidade de sua manifestação, tanto na experiência romano-germânica, quanto na tradição anglo-saxônica.

3. Aos *amici* cabia apresentar elementos de fato e de direito que, por qualquer razão, escapassem do conhecimento dos juízes, assegurando a paridade de armas entre as partes, atuando de forma presumidamente imparcial.

4. A experiência norte-americana demonstra que os *amici curiae* ao longo do tempo perderam sua presumida imparcialidade (SORENSEN, Nancy Bage, *The Ethical Implications of Amicus Briefs*, 30 *St. Mary's L.J.* 1225-1226. 1999).

5. A Suprema Corte americana alterou sua Rule 37 com o fito de clarificar quais os aspectos aptos a justificar a atuação da figura, independentemente de seus eventuais interesses: “1. A manifestação de *amicus curiae* que chame a atenção do Tribunal para uma questão relevante que ainda não tenha sido comunicada pelas partes pode ser de grande ajuda para o Tribunal. A manifestação de *amicus curiae* que não sirva a este propósito sobrecarrega o Tribunal, e sua juntada não é recomendável. A manifestação de *amicus curiae* pode ser apresentada apenas por um advogado admitido a praticar perante este Tribunal, conforme previsto na regra 5.” (*Rules of*

The Supreme Court of The United States. Part VII. Rule 37. Brief for an Amicus Curiae)

6. A doutrina do tema reconhece que há uma multiplicidade de interesses a orientar a atuação do colaborador da Corte, o que não macula a *ratio essendi* da participação. O eventual interesse individual não pode ser o fundamento a justificar seu ingresso; não se confundindo com o interesse tipicamente subjetivado das partes, nem com o interesse institucional, de viés colaborativo e democrático, que constitui o *amicus* como um representante da sociedade. (SCARPINELLA BUENO, Cássio. *Amicus Curiae no Processo Civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 2012. p. 121-122).

7. O *amicus curiae* presta sua potencial contribuição com a jurisdição, mas não se submete à sucumbência – nem genérica, nem específica – apta a ensejar o interesse de recorrer da decisão que, apreciando o pedido de ingresso, não vislumbra aptidão contributiva suficiente para a participação no caso concreto. A manifestação do *amicus* não pode ser imposta à Corte, como um inimigo da Corte.

8. O ingresso do *amicus curiae*, a par do enquadramento nos pressupostos legais estabelecidos Código de Processo Civil – notadamente que a causa seja relevante, o tema bastante específico ou tenha sido reconhecida a repercussão geral –, pode eventualmente ser obstado em nome do bom funcionamento da jurisdição, conforme o crivo do relator, mercê não apenas de o destinatário da colaboração do *amicus curiae* ser a Corte, mas também das balizas impostas pelas normas processuais, dentre as quais a de conduzir o processo com eficiência e celeridade, consoante a análise do binômio necessidade-representatividade.

9. O legislador expressamente restringiu a recorribilidade do *amicus curiae* às hipóteses de oposição de embargos de declaração e da decisão que julgar o incidente de resolução de

demandas repetitivas, conforme explicita o artigo 138 do CPC/15, ponderados os riscos e custos processuais.

10. É que o *amicus curiae* não se agrega à relação processual, por isso não exsurge para ele uma expectativa de resultado ou mesmo uma lesividade jurídica a ensejar a recorribilidade da denegação de seu ingresso. O *status* de *amicus* encerra-se no momento em que se esgota – ou se afere inexistir – sua potencialidade de contribuição ou sugestão (COVEY, Frank. *Amicus Curiae: Friend of The Court*. 9 DePaul Law Review, nº 30. 1959, p. 30).

11. A irrecorribilidade da decisão do Relator que denega o ingresso de terceiro na condição de *amicus curiae* em processo subjetivo impede a cognoscibilidade do recurso *sub examine*, máxime porque a possibilidade de impugnação de decisão negativa em controle subjetivo encontra óbice (i) na própria *ratio essendi* da participação do colaborador da Corte; e (ii) na vontade democrática exposta na legislação processual que disciplina a matéria.

12. Agravo regimental não conhecido.

(RE 608.588, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 20.2.2025, DJe 22.8.2025)

Pode-se também, **mas em segundo plano**, reconhecer como legítima ao amigo da Corte uma postura de defesa aos interesses desta ou daquela categoria social ou econômica. Tal viés, todavia, não pode ser admitido até o ponto de reconhecer ao pretense amigo da Corte o direito potestativo de integrar uma relação jurídico processual, como se o feito tivesse índole subjetiva, desconsiderando-se sua função primordial de auxiliar o Poder Judiciário no entendimento da questão controvertida, quando se mostrar necessário.

No caso concreto, da análise das manifestações apresentadas pelos pretensos amigos da Corte pude extrair duas conclusões: (i) os posicionamentos externados procuram atender aos interesses dos produtores de etanol ou dos distribuidores de combustíveis fósseis, a depender da seara econômica na qual se situam as respectivas instituições representativas; e (ii) corroboram aludidas instituições os entendimentos já manifestados pelos amigos da Corte formalmente admitidos ao processo.

A esta altura, já não são necessárias ao entendimento da matéria pelo Poder Judiciário outras achegas dos pretensos amigos da Corte. Por outro lado, os setores econômicos de interesses antagônicos (setor sucroalcooleiro *versus* distribuidores de combustíveis fósseis) fizeram-se ouvir por meio das manifestações apresentadas pelas instituições que primeiramente postularam ingressar no feito como *amici curiae*.

Indefiro, portanto, os pedidos de ingresso que ainda não tinham sido apreciados, não por falta de representatividade das instituições postulantes, mas em virtude da desnecessidade de mais esclarecimentos sobre o RenovaBio e seus desdobramentos.

Pois bem.

A irresignação do Partido Renovação Democrática (PRD) dirige-se contra as disposições legais que impõem metas de descarbonização aos distribuidores de combustíveis fósseis, cujo atingimento deve ser comprovado mediante a compra e aposentadoria dos chamados Créditos de Descarbonização (CBIOS), de emissão concedida aos produtores e importadores de biocombustíveis. Acresça-se que o não atendimento das metas individuais, além de ser tipificado como crime, pode sujeitar os distribuidores a determinadas sanções administrativas e pecuniárias (Lei n. 13.576/2017, arts. 4º, I; 6º; 7º; 9º; e 10).

Na ótica do partido proponente, o RenovaBio teria imputado aos distribuidores de combustíveis fósseis, e apenas a eles, todo o ônus da política de descarbonização da matriz nacional de combustíveis.

A imposição exclusiva aos distribuidores de combustíveis fósseis, para além de incorrer em diversas transgressões à Constituição Federal, como, por exemplo, ao princípio da isonomia, teria ocasionado o não atingimento das metas a que se propôs o RenovaBio. Ainda de acordo com o requerente, após a política adotada pela Lei n. 13.576/2017, o Brasil chegou a retroceder ao invés de avançar, aumentando a emissão de gases causadores do efeito estufa (GEEs) dada a comercialização e utilização de mais gasolina e menos etanol.

Ao que me parece em uma primeira visada, a premissa na qual se fundamenta a impugnação não procede. O ônus da política de descarbonização foi endereçado aos usuários de veículos movidos por combustíveis fósseis, notadamente gasolina ou óleo diesel, e não aos “meros operadores logísticos do setor”, tal como foram indigitados os distribuidores.

A aparente impertinência da premissa, todavia, não afasta a necessidade de abordagem mais detalhada da matéria, a ser devidamente compreendida e enfrentada, dadas as repercussões sobre as sensíveis pautas do meio ambiente, da economia e da imagem do Brasil junto à comunidade internacional.

1.1 DO PEDIDO DE EMENDA (ADITAMENTO) À PETIÇÃO INICIAL

A pretexto das modificações empreendidas por força da Lei n. 15.082, de 30 de dezembro de 2024, o proponente, depois de já apresentado o parecer do Procurador-Geral da República, acorreu ao

processo não apenas para expandir o objeto da ação, mas também, e principalmente, com o desiderato de reforçar os argumentos alinhavados na inicial.

Afirma que o pedido de aditamento tem o o propósito “de evitar a automática perda superveniente de objeto”.

O receio manifestado, contudo, não procede. É que as alterações empreendidas pela Lei n. 15.082/2024 não atingiram a essência das normas originariamente objurgadas. Bem por isso, ao apresentar seu parecer posteriormente ao surgimento daquele diploma legal, o Procurador-Geral da República cuidou apenas de sinalizar a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, não se reportando à suposta perda superveniente do objeto da ação ou à ocorrência de qualquer outra incompatibilidade com a Carta da República. Confira-se:

Não se vislumbrando as inconstitucionalidades suscitadas pelo autor, não cabe ao Poder Judiciário alterar o sentido normativo para remodelar a política pública energética e ambiental, sob pena de atuar como legislador positivo, substituindo as ponderações de valores subjacentes às opções realizadas no espaço de conformação do decisor político.

Para melhor esclarecer a questão, apresento a cronologia dos fatos: (i) a Lei n. 15.082/2024 foi publicada exatamente em 31 de dezembro de 2024; (ii) o parecer do Procurador-Geral da República foi protocolado em 23 de maio de 2025; (iii) o proponente apresentou emenda à peça primeira no dia 3 de julho imediato, ou seja, quando já transcorridos 6 meses da publicação da referida norma.

É dizer: o período havido entre a publicação da Lei n. 15.082/2024 – 31.12.2024 – e a petição de aditamento à inicial – 3.7.2025 – parece indicar

que o proponente atuou com a intenção de reforçar seus argumentos, muito mais que apenas prevenir o não conhecimento da ação por perda superveniente do objeto.

Não se pode olvidar que o recrudescimento das sanções administrativas, promovido pela Lei n. 15.082/2024 (Lei n. 13.576/2017, arts. 9º-B e 9º-C), no que mantidas aquelas desde o início prescritas, poderia apresentar vícios de inconstitucionalidade. Mas tal circunstância, repito, no que diz respeito às normas inicialmente impugnadas, não teria o condão de provocar o desaparecimento do objeto da ação.

Tendo em vista o relevantíssimo papel institucional do Procurador-Geral da República, legitimado universal por excelência à deflagração dos processos de controle concentrado, parece óbvio que, uma vez verificadas possíveis incompatibilidades dos arts. 9º-B e 9º-C da Lei n. 13.576/2017 em face da Lei Maior, ele mesmo agiria na defesa da ordem constitucional.

Diante do exposto, recebo o pedido de aditamento à petição inicial, mas, com fundamento no princípio do contraditório efetivo, deixo de abrir nova vista ao Procurador-Geral da República.

1.2 O PROBLEMA DO AQUECIMENTO GLOBAL E O CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO BRASIL NO ACORDO DE PARIS SOB A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA

Há algum tempo, o fenômeno do aquecimento global tem gerado apreensão em todo o mundo. Segundo prognóstico majoritário da comunidade científica, se o problema não for devidamente enfrentado, poderão advir consequências catastróficas, com o extermínio da vida na Terra.

O aquecimento global decorre do chamado “efeito estufa”, provocado pela emissão exagerada dos gases GEEs na atmosfera. Forma-se uma barreira para parte do calor solar que os oceanos e a superfície da Terra precisam refletir de volta ao espaço.

Naturalmente, existe um efeito estufa que cumpre o papel de manter a regularidade da temperatura no planeta. O problema é o recrudescimento dessa barreira natural, ocasionado pela grande quantidade de GEEs que tem sido lançada na atmosfera.

Entre esses gases, o mais abundante é o dióxido de carbono (CO₂), presente nos combustíveis fósseis (petróleo, carvão e gás natural).

Não se olvide que o aumento de CO₂ na atmosfera também pode decorrer da remoção de florestas. Nesse particular, entretanto, a política ambiental de enfrentamento ao efeito estufa precisa adotar estratégias outras, como programas de reflorestamento e prevenção ao desmatamento.

Em 13 de novembro de 2024, o Brasil entregou à Organização das Nações Unidas (ONU) sua nova NDC¹, referente ao Acordo de Paris.

Na primeira parte do compromisso, sob a rubrica “Eixo I – Ordenamento territorial e fundiário”, preveem-se medidas a serem implementadas contra o problema do desmatamento. Na segunda parte, que importa diretamente à presente abordagem, sob a rubrica “Eixo II – Transição energética”, mencionam-se providências para a ampliação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.²

¹ *Nationally Determined Contribution*, no original em inglês; Contribuição Nacionalmente Determinada, em tradução livre.

² Ver: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/195-efeito-estufa-e-aquecimento-global.html> e

Antes, no já distante 12 de dezembro de 2015, a revelar o propósito mundial de reduzir a emissão desenfreada de GEEs, havia sido celebrado o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Os países participantes se comprometeram a adotar políticas de redução de emissão de GEEs, “à luz das diferentes circunstâncias nacionais”, conforme preceituam os artigos 2º, § 2º, e 4º, § 4º, do Acordo de Paris.

Noutras palavras, os países se engajaram em contribuir para a solução do problema, cada qual a sua maneira e de acordo com suas peculiaridades.

O Brasil promulgou o Acordo de Paris por meio do Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017. Posteriormente, em 13 de novembro de 2024, como eu disse há pouco, entregou sua nova NDC ao Secretário Executivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

O “Eixo I” da NDC trata do ordenamento territorial e fundiário. O “Eixo II”, ao qual se reporta diretamente o RenovaBio, tem a seguinte redação:

Eixo II – Transição energética

9. Aprovação de marco legal e regulamentação do mercado de carbono, com a criação do sistema brasileiro de comércio de emissões, que estabeleça limites para emissões de gases de efeito estufa e incentive a descarbonização de setores produtivos e investimentos em novas tecnologias de baixo

carbono;

10. aprovação de marco legal e regulamentação da produção de energia eólica *offshore*;

11. aprovação de marco legal e regulamentação da produção de hidrogênio de baixa emissão de carbono;

12. aprovação de marco legal e regulamentação da produção de combustível de aviação sustentável;

13. aprovação de marco legal e regulamentação da atividade de captura e estocagem de dióxido de carbono;

14. aprovação de marco legal e regulamentação da produção e da distribuição dos combustíveis sintéticos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa; e

15. **adoção de medidas para a ampliação da utilização de biocombustíveis na matriz energética brasileira.**³

Entre as peculiaridades a serem individualmente levadas em conta pelos países, as mais importantes dizem respeito às respectivas matrizes energéticas e às tecnologias disponíveis para as transições pretendidas.

De acordo com a FGV ENERGIA, à luz de dados de 2019, o Brasil possui uma das matrizes de energia mais limpas do mundo: “enquanto o mundo tem, em média, 84% de energia primária gerada por fontes fósseis, o Brasil tem 43% do seu mix energético gerado por fontes renováveis”⁴.

Tratando-se especificamente de geração de energia elétrica, utilizada na quase totalidade dos lares brasileiros – além de nas indústrias e nos estabelecimentos comerciais –, as fontes não renováveis respondem por participação que pode ser considerada diminuta.

³ Ver: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris>. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁴ Ver: <https://fgvenergia.fgv.br/dados-matriz-energetica>. Acesso em: 11 jul. 2025.

É que a geração de energia elétrica no País não está fundada em combustíveis fósseis, como ocorre com a China, por exemplo, onde predomina o carvão (56,6%), seguido do petróleo (19,6%) e do gás natural (8,2%). A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) reporta que “as três maiores fontes renováveis que compõem a matriz de energia elétrica brasileira são Hídrica (55%), Eólica (14,8%) e Biomassa (8,4%)”. Por outro lado, as maiores fontes não renováveis são “Gás Natural (9%), Petróleo (4%) e Carvão Mineral (1,75%)”⁵.

Esses dados demonstram que a emissão de GEEs no Brasil, além de ser pequena em comparação com a maior parte do mundo desenvolvido ou em desenvolvimento, não está predominantemente associada à geração de energia elétrica. Decorre, obviamente, da utilização de combustíveis fósseis, como gasolina e óleo diesel, pela frota nacional de automóveis, desde veículos leves até caminhões de grande porte.

O periódico Monitor Mercantil, embasado em pesquisa da plataforma Webmotors, sugere que “a gasolina comum é a principal fonte de abastecimento (41%), seguida por etanol comum (21%), diesel (17%) e gasolina aditivada (16%)”. Se tais dados forem fidedignos, algo em torno de 74% dos combustíveis utilizados no Brasil têm origem fóssil e, portanto, agem na formação do efeito estufa.

O quadro delineado revela a primeira circunstância que levou o País a se decidir por uma política de transição de combustíveis fósseis, como a gasolina e o óleo diesel, para biocombustíveis, especialmente o etanol, a fim de honrar seus compromissos derivados do Acordo de Paris.

A segunda razão para a escolha parece estar no acervo tecnológico acumulado internamente a partir de 1975, ou seja, pouco depois do

⁵ Ver: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2024/matriz-eletrica-brasileira-alcanca-200-gw>. Acesso em: 11 jul. 2025.

evento conhecido como primeiro choque mundial do petróleo.

Por aqui, a política de enfrentamento às consequências da disparada do preço da *commodity* foi materializada no Proálcool, que forjou um cenário fecundo ao desenvolvimento do etanol como combustível alternativo aos derivados do petróleo.

O etanol anidro é utilizado em mistura com a gasolina, na proporção definida pela ANP. O etanol hidratado, na modalidade combustível, apresenta-se com alternativa à gasolina.⁶

A maior parte dos veículos leves em circulação no País são biocombustíveis. Também chamados flex, esses automóveis permitem aos motoristas o abastecimento por gasolina ou por etanol hidratado.

Para que a opção pelo álcool seja economicamente vantajosa, o preço do litro deve corresponder a no máximo 70% do cobrado pela gasolina. O Portal G1 informa que, “segundo especialistas, o etanol é mais vantajoso quando está custando até 70% do preço da gasolina”. E completa: “O professor Marcelo Alves, do Departamento de Engenharia Mecânica da Poli/USP explica que esse cálculo é baseado no poder calorífico dos combustíveis, que significa a quantidade de energia existente na molécula de cada um deles”⁷.

⁶ Ver: <https://ccbioenergia.ufv.br/etanol-hidratado-e-anidro-qual-a-diferenca/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁷ Ver: <https://g1.globo.com/carros/noticia/2025/06/02/alcool-ou-gasolina-calculadora-do-g1.ghtml>. Acesso em: 11 jul. 2025.

1.3 PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO: O NASCIMENTO DO PROÁLCOOL

Entre 1968 e 1973, o Brasil vivia a euforia do chamado “Milagre Econômico”, pouco obstante as agruras do regime militar instalado em 1º de abril de 1964. Mas esse modelo econômico apresentava fragilidades estruturais, especialmente no setor energético, ainda muito dependente da importação de petróleo e derivados. Naquela época, mais ou menos 80% petróleo do qual o País precisava era importado.

Em outubro de 1973, quando os países árabes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) decidiram reduzir a produção da *commodity* e embargar as exportações aos aliados de Israel, a cotação mundial do barril começou a escalar. O preço saltou de US\$ 2,90 para US\$ 11,65.

O processo de desenvolvimento econômico acelerado viu-se em cheque. O regime militar passou a ser questionado mais abertamente. Ao governo se impôs a busca de alternativas enérgicas.

Foi nesse cenário que surgiu, em 1975, o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), instituído pelo Decreto n. 76.593. Além da redução da dependência do petróleo, também era objetivo do programa o fomento ao setor produtor de cana-de-açúcar, que atravessava um período de preços baixos no mercado internacional. O governo, então, incentivou a produção de álcool anidro e, depois, de álcool hidratado, que poderia servir de combustível para motores adaptados.

O Proálcool rapidamente se tornou uma das maiores políticas públicas energéticas do mundo, com o Estado brasileiro oferecendo subsídios, financiamentos do BNDES e isenções de impostos, de um lado, e investindo na adaptação da indústria automobilística, de outro.

1.4 SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO: A CONSOLIDAÇÃO DO PROÁLCOOL

A Revolução Iraniana de 1978, seguida pela Guerra Irã-Iraque no início dos anos 1980, impactou a cotação da *commodity*. O preço alcançou US\$ 37 o barril.

Esse foi o segundo choque do petróleo, a consolidar o etanol como alternativa estratégica para o Brasil. Com o tempo, mais de 25% dos automóveis novos vendidos no país eram movidos a álcool, e em 1985 essa participação ultrapassou os 90%.

Para coordenar e regular o segmento foram criados o Conselho Nacional do Álcool (CNAL) e a Comissão Executiva do Álcool (CEALC). O setor sucroalcooleiro, tradicionalmente voltado à produção de açúcar, foi se dedicando mais ao combustível.

Do ponto de vista econômico, até a metade da década de 1980 o Proálcool se manteve como política estratégica do Brasil.

1.5 A QUEDA DO PREÇO DO PETRÓLEO ASSOCIADA À VALORIZAÇÃO DO AÇÚCAR: O DECLÍNIO DO PROÁLCOOL⁸

Em 1986 o cenário começou a mudar. O preço do petróleo voltou a patamares atrativos, ao mesmo tempo que o açúcar extraído da cana se valorizou no mercado. Para os usineiros, ia ficando mais vantajoso produzir açúcar em vez de álcool combustível.

Além disso, o Brasil enfrentava uma crise econômica marcada por

⁸ Ver: <https://www.infoescola.com/combustiveis/proalcool/> e <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/a-crise-do-petroleo.htm>. Acesso em: 11 jul. 2025.

hiperinflação, dívida externa crescente e esgotamento do modelo de crescimento estatal. Sem poder manter os subsídios, o Governo não teve alternativa senão aceitar o desmonte do programa.

O Proálcool foi praticamente abandonado e tornamos a depender majoritariamente da gasolina e do óleo diesel. Entretanto, a extinção da política pública não implicou – nem poderia implicar – o desaparecimento do acervo tecnológico construído até então.

Valendo-se desse acervo tecnológico, a frota flex ressurgiu nos anos 2000, com o desenvolvimento dos motores bicompostíveis. Mas então o contexto tecnológico e ambiental já era bem outro.

1.6 O RENOVABIO

Décadas depois do auge e da queda do Proálcool, os biocompostíveis – em especial o etanol, anidro ou hidratado – voltaram ao centro das políticas públicas, agora com uma missão muitíssimo mais relevante. Se antes os objetivos eram só de ordem econômica, depois passaram a estar em jogo questões climáticas e, para alguns, a própria preservação da vida.

A discussão tem importância global. A emergência climática impõe a redução das emissões de GEEs e o consequente controle do efeito estufa. Nesse contexto, os biocompostíveis surgem como um dos principais mecanismos de proteção ao meio ambiente.

Em 2015, o Brasil aderiu ao Acordo de Paris, assumindo compromisso internacional que envolve a efetiva redução das emissões de GEEs. Foi nessa conjuntura que a Lei n. 13.576/2017 instituiu o RenovaBio.

O programa visa estimular a produção e o consumo de biocombustíveis, como o etanol, e estabelece metas anuais de descarbonização. Os já mencionados CBIOS, negociáveis na bolsa de valores, foram criados como um dos instrumentos centrais dessa política pública.

Os objetivos dos CBIOS podem ser resumidos em três:

(i) Propiciar aos biocombustíveis ganho de eficiência energética e ambiental, tendo em vista que a geração de CBIOS pelos emissores primários – isto é, produtores e importadores – está condicionada à “Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis” (Lei n. 13.576/2017, art. 5º, VII);

(ii) Fomentar o mercado de biocombustíveis, mediante o incremento de receitas aos emissores primários com “Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis”, a fim de prevenir derrocada similar à ocorrida com o Proálcool e de garantir a continuidade da política de transição energética; e

(iii) Desestimular a produção e o consumo de combustíveis fósseis, com a estipulação de metas individuais de descarbonização a serem cumpridas pelos distribuidores por meio da aquisição e aposentadoria de CBIOS proporcionalmente às respectivas fatias no mercado nacional de combustíveis fósseis (Lei n. 13.576/2017, art. 7º, *caput* e § 2º).

Em síntese, para que o RenovaBio não venha a sucumbir como o Proálcool – e com ele a política nacional de transição energética –, adotaram-se mecanismos econômicos de incentivo à produção de biocombustíveis, sem subsídios públicos, conjugados ao desestímulo dos

consumidores em optar por veículos movidos a gasolina.

Contextualizada a matéria, à luz das razões que levaram o Brasil a adotar como estratégia a transição dos combustíveis fósseis para os biocombustíveis, cumpre analisar as supostas inconstitucionalidades dos dispositivos legais objeto desta ação direta, os quais teriam onerado apenas os “meros operadores logísticos do setor”.

1.7 DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (CF, ARTS. 5º, *CAPUT*, E 150, II)

O PRD entende vulnerado o princípio da isonomia. Segundo argumenta, foi infligido tratamento discriminatório aos distribuidores de combustíveis fósseis, a beneficiar sem justificativa plausível os produtores e importadores de biocombustíveis, especialmente etanol.

Vejamos.

Primeiramente, trata-se de grupos que não se encontram em posições jurídicas equivalentes, embora atuem no mesmo setor da economia.

Os distribuidores de combustíveis fósseis são partícipes do processo de emissão de GEEs. Diversamente, os produtores e importadores de biocombustíveis colaboram com a política de transição energética voltada à diminuição da presença de GEEs na atmosfera.

Há, portanto, uma importante diferença que explica os tratamentos jurídicos desiguais.

A par disso, reitere-se: não procede a alegação de que os distribuidores de combustíveis fósseis foram os únicos a arcar com os

ônus da política de descarbonização desenhada pelo RenovaBio.

Por óbvio, os desembolsos com a aquisição dos CBIOS são repassados ao consumidor final. A partir dessa insofismável premissa é possível afirmar que os ônus foram verdadeiramente endereçados aos usuários, pois serão eles a suportar o aumento do preço da gasolina associado ao encarecimento da distribuição do combustível.

Importa realçar, entretanto, que a majoração dos preços em virtude das flutuações no mercado dos CBIOS deve estar submetida a constante calibragem. Por mandamento legal, a definição das metas de descarbonização deve observar a “proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos” e o “impacto de preços de combustíveis em índices de inflação” (Lei n. 13.576/2017, art. 3º, II).

Observe-se ainda a existência de propósitos no mecanismo econômico concebido pelo RenovaBio. Basta lembrar, por ora, a elevação do preço da gasolina como forma de desestimular os consumidores a encherem o tanque com ela em vez de álcool.

Lembrem-se: para que o proprietário de automóvel flex opte pelo etanol hidratado, o preço do biocombustível deve corresponder a no máximo 70% do cobrado pelo combustível fóssil.

Acrescente-se que, no universo dos distribuidores, no qual não se incluem os produtores e importadores de biocombustíveis, as metas de descarbonização têm de ser diretamente proporcionais às respectivas participações no mercado (Lei n. 13.576/2017, art. 7º, *caput*).

Portanto, não se verifica a prática de qualquer tratamento anti-isonômico, ao menos sem discrine a bem justificá-lo, quer em favor dos produtores e importadores de biocombustíveis, quer entre os

distribuidores de combustíveis fósseis reciprocamente considerados.

1.8 DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (CF, ARTS. 170, VI, E 225, CAPUT, §§ 1º, V, E 3º)

O proponente aponta desrespeito ao princípio do poluidor-pagador no que alegadamente transferido todo o ônus da política de descarbonização aos distribuidores de combustíveis fósseis. Isso apesar de eles serem responsáveis por apenas 0,39% da emissão total de GEEs no processo que vai da extração do petróleo até a utilização – isto é, combustão – da gasolina ou do óleo diesel.

Ocorre que os CBIOS, por intermédio dos quais deverá ser comprovado o cumprimento das metas individuais de descarbonização, não equivalem às multas ou indenizações aplicadas aos poluidores do ar.

Exatamente por isso as metas de descarbonização e os valores dos CBIOS não devem guardar proporção com o apontado percentual de 0,39%, referente à participação dos distribuidores de combustíveis fósseis no total de GEEs emitidos no “ciclo do poço à roda”, conforme dizeres do requerente.

Para além disso, conforme já fiz constar, o ônus da política de descarbonização não recaiu sobre os distribuidores, mas, sim, sobre os usuários dos combustíveis fósseis, tendo em vista os reflexos produzidos pelos CBIOS nos preços finais da gasolina e do óleo diesel.

O próprio PRD informou, com sinceridade e acerto, que os usuários de combustíveis fósseis são os principais responsáveis pela geração de GEEs. Muito a propósito, esclarece 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”.

Consequentemente, mostra-se adequado que os usuários finais, responsáveis por quase 60% das emissões, arquem mesmo com os ônus da política de transição energética.

Em verdade, essa política, tal como articulada pelo RenovaBio, haverá de ser financiada pelo conjunto da sociedade brasileira, especialmente os motoristas e proprietários optantes de combustíveis fósseis.

Uma vez mais importa lembrar que o encarecimento da gasolina e do óleo diesel em face do etanol ocorre não exatamente em benefício dos produtores e importadores de biocombustíveis, mas para que os consumidores sejam instados a escolher os combustíveis verdes.

Aliás, a carestia da gasolina contribuiu para uma interessante mudança no mercado de veículos leves do Brasil. Ainda que o objetivo do RenovaBio não tenha sido precisamente esse, no ano passado foram vendidos mais de 170 mil veículos eletrificados. Confirmam-se os seguintes excertos do *site* da Associação da Eletromobilidade e da Economia de Baixo Carbono (ABVE):

Em mais um ano de grandes resultados, a eletromobilidade no Brasil terminou 2024 com um novo recorde de 177.358 veículos eletrificados leves emplacados de janeiro a dezembro, ou 89% acima dos 93.927 de 2023. Só em dezembro, as vendas chegaram a 21.634.

[...]

Para a ABVE, é importante manter o foco na eletrificação real, ou seja, no crescimento da nossa indústria, na contribuição ao meio ambiente, nas vantagens econômicas efetivas e no

esclarecimento do consumidor quanto ao que ele pode obter de retorno de cada uma das tecnologias.⁹

Com a premissa de que os carros eletrificados ajudam a diminuir a emissão de GEEs, muitos Estados-membros têm concedido isenção ou redução do IPVA. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho de reportagem veiculada em 20 de dezembro de 2023 pelo jornal O Globo:

Ao menos nove estados e o Distrito Federal já preveem em sua legislação a isenção ou redução do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para carros movidos a energia elétrica, de acordo com levantamento feito pelo GLOBO.

Outros três se preparam para adotar benefícios fiscais. Embora cada estado tenha suas próprias regras, **o objetivo em comum é incentivar a venda e o uso desses automóveis, que entregam maior eficiência e sustentabilidade, sendo uma alternativa aos modelos movidos a combustíveis fósseis, emissores de gases de efeito estufa.**

(Grifei)

A mudança no mercado brasileiro de veículos leves pode ser um indicativo de que os poluidores-pagadores – ou seja, os consumidores que antes eram donos de automóveis movidos a gasolina – agora estão em busca de combustíveis mais baratos e, por consequência, menos poluentes.

É dizer, um conjunto de medidas implementadas pela União, com destaque para o RenovaBio, e pelos Estados-membros, considerada a concessão de benefícios fiscais, parece conspirar para o aumento da

⁹ Ver: <https://abve.org.br/eletrificados-superam-previsoes-passam-de-170-mil-e-batem-todos-os-records-em-2024/>. Acesso em: 11 jul. 2025.

participação de veículos eletrificados na frota nacional.¹⁰

Essa talvez se revele uma boa opção para o Brasil, visto que a energia elétrica vem principalmente de fontes renováveis.

Não se pode afirmar o mesmo em relação a países como Coreia do Sul, de matriz elétrica composta quase que exclusivamente de combustíveis fósseis e menos de 7% de fontes renováveis.

Acerca da redefinição do perfil da frota nacional de veículos leves, também não caberia alegar tratamento prejudicial às montadoras tradicionais, pois todas elas podem ingressar e competir no novo nicho do mercado.

No debate a respeito do RenovaBio, a ênfase deve estar não nas questões econômicas ou mercadológicas – a serem consideradas apenas se atingidos os núcleos essenciais de direitos e garantias com estatutura constitucional –, mas no dilema do aquecimento da Terra em decorrência da emissão de GEEs.

1.9 DA ORDEM ECONÔMICA (CF, ART. 170, *CAPUT*)

A ofensa à ordem econômica residiria na imposição aos distribuidores de combustíveis fósseis da aquisição de CBIOs sem que os produtores e importadores de biocombustíveis – ou seja, os emissores primários – estivessem obrigados a disponibilizar tais títulos na quantidade necessária.

¹⁰ Ver: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/20/nove-estados-e-df-ja-dao-isencao-ou-reduzem-ipva-para-carros-eletricos-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em: 11 jul. 2025.

Em tal contexto, os emissores primários estariam livres para especular, encarecendo de propósito a cotação dos CBIOS na bolsa de valores, com prejuízo para os distribuidores de combustíveis fósseis.

Ocorre que o sistema conta com duas âncoras aptas a prevenir a fixação de quantidades desarrazoadas de CBIOS a serem adquiridos.

Em primeiro lugar, as metas estipuladas a cada distribuidor têm de ser diretamente proporcionais a participação deste no volume total de combustíveis fósseis comercializados no ano anterior, nos termos da Lei n. 13.576/2017, art. 7º, *caput*.

Em segundo, elas devem corresponder à disponibilidade de biocombustíveis ofertados por produtores ou importadores que possuem o chamado “Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis”, na forma do art. 6º, II, do mesmo diploma legal.

Essas âncoras concretizam um arcabouço normativo desenhado para evitar especulações financeiras deletérias ao interesse público.

A regra do *caput* do art. 7º da mencionada Lei n. 13.576/2017 vincula as metas ao volume de combustível fóssil efetivamente disponibilizado e utilizado.

Os distribuidores, por seu turno, veem-se obrigados na exata medida de sua musculatura financeira. Considerados individualmente, a meta será tão maior quanto maior tiver sido a participação no mercado de combustíveis fósseis.

A norma do inciso II do art. 6º amarra as metas compulsórias anuais à quantidade de biocombustível lançado no mercado, com procedência lastreada pelo Certificado da Produção Eficiente de Combustíveis.

Portanto, para que as metas impostas aos distribuidores de combustíveis fósseis sejam maiores, precisa haver mais biocombustível no mercado, com procedência certificada, e isso está diretamente relacionado ao barateamento do etanol.

Ora, sendo o preço desse último proibitivo, não correspondendo ao máximo de 70% do valor cobrado pela gasolina, o consumidor optará pelo combustível fóssil.

Assim, se a intenção for garantir aos biocombustíveis competitividade no mercado, os produtores e importadores não podem abrir mão de receitas, aí incluída a parte proveniente da emissão e da venda dos CBIOS.

Noutras palavras, os produtores e importadores de biocombustíveis não podem simplesmente reter a disponibilização dos CBIOS, salvo na hipótese de atingirem um patamar incrível de produtividade, a ponto de a demanda ser plenamente atendida, com preços mais baixos que os da gasolina, considerando-se a regra dos 70%.

Caso um cenário assim surja no futuro – abundância de biocombustíveis baratos, a tornar prescindível o uso de derivados do petróleo –, o propósito do RenovaBio, consistente na transição dos combustíveis de origem fóssil para os ditos “limpos”, terá sido alcançado.

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, precisa atentar para alguns princípios vocacionados à concretização de outros valores constitucionais. Deverá ser observada, por exemplo, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (CF, art. 170, *caput* e VI).

O princípio inserto no art. 170, VI, da Lei Maior cai como luva para conferir legitimidade à política dos CBIOS, baseada em tratamento diferenciado entre os poluidores, ou seja, os distribuidores de combustíveis fósseis – ou melhor, os proprietários de veículos movidos a gasolina ou óleo diesel – e os produtores e importadores de biocombustíveis, protagonistas econômicos da agenda ambiental de transição energética.

1.10 DA LIVRE INICIATIVA (CF, ART. 170, *CAPUT*)

O PRD sustenta que o RenovaBio, da forma como foi modelado, com imposição da compra e posterior aposentadoria dos CBIOS para comprovação do alcance das metas individuais de descarbonização, atinge “o núcleo essencial da liberdade e da autonomia contratual” dos distribuidores de combustíveis fósseis. Resultaria transgredido, assim, o princípio da livre iniciativa (CF, art. 170, *caput*).

Os ônus decorrentes da aquisição de aludidos títulos, suportados primeiramente pelos distribuidores, são repassados aos usuários finais optantes da gasolina.

Em verdade, os distribuidores apenas intermedeiam uma engenhosa política de fomento que beneficia os produtores e importadores de biocombustíveis, custeada, de fato, pelos consumidores de combustível fóssil.

Os recursos financeiros fazem o seguinte percurso:

(i) partem do bolso dos consumidores de gasolina, que pagam um pouco mais caro pelo combustível em decorrência dos custos de operação

que os distribuidores lhes repassam;

(ii) ingressam no caixa dos distribuidores por meio da composição dos preços cobrados dos revendedores finais, os postos de abastecimento;

(iii) finalmente, são transferidos aos produtores e importadores de biocombustíveis, mediante a aquisição e aposentadoria dos CBIOS.

A política tem entre seus propósitos o de fomentar a produção e importação de combustíveis verdes, especialmente etanol, e evitar novo declínio como o sofrido pelo Proálcool.

É natural que o encargo dessa intermediação tenha sido confiado aos distribuidores, dada a dinâmica própria do comércio de combustíveis. Dessa forma, como bem expôs o Ministério de Minas e Energia, o mecanismo adotado pelo RenovaBio tem aspectos que remetem ao instituto da substituição tributária. Confirmam-se os seguintes trechos da exposição:

52. Esse mecanismo é utilizado como forma de simplificar a arrecadação tributária e garantir maior eficiência na fiscalização, pois reduz o número de contribuintes envolvidos no recolhimento do imposto e facilita o controle por parte das autoridades fiscais.

53. Assim, como bem narrou a SNPGB, “da mesma forma, para os CBIOS e para o cumprimento das obrigações no âmbito do RenovaBio, o distribuidor está responsável não por ‘pagar’ por toda a obrigação, mas sim, ‘recolher’ aquilo que já foi transmitido ao preço final para o consumidor. Dito consumidor é quem verdadeiramente banca a descarbonização na forma de um preço de mercado que, segundo os dados de segmento da distribuição, inclusive está majorado em 150% em relação àquilo que deveria ser cobrado para bancar os custos do C BIO”.

54. Dessarte, a escolha dos distribuidores como responsáveis no RenovaBio foi motivada pela posição menos concentrada dentro da cadeia de combustíveis e, de forma análoga como funciona na substituição tributária, para simplificar sua efetivação e garantir maior eficiência na implementação.

Realce-se, uma vez mais: o debate sobre o RenovaBio precisa gravitar em torno das graves questões climáticas que têm deixado o mundo em alerta. Há que descolar a discussão de preocupações puramente mercadológicas, mormente porque não caracterizado, na espécie, qualquer indício de desrespeito aos núcleos dos direitos e garantias fundamentais invocados na petição inicial.

1.11 DA LIVRE CONCORRÊNCIA (CF, ART. 170, IV)

Alude o proponente a suposta contrariedade ao princípio da livre concorrência, tendo em conta a “assimetria mercadológica” dos CBIOS, no que imposta sua aquisição aos distribuidores de combustíveis fósseis sem que os produtores e importadores de biocombustíveis tenham a obrigação de emití-los e negociá-los.

Como mencionei há pouco, o mercado dos CBIOS dispõe de duas importantes âncoras para evitar especulações prejudiciais ao interesse público.

Em acréscimo, cumpre destacar que, mesmo se verificadas especulações pontuais por parte dos emissores primários, apenas elas jamais teriam o efeito de suplantar em definitivo a concorrência dos combustíveis fósseis.

Basicamente, os CBIOS só têm serventia prática aos distribuidores de combustíveis fósseis, que precisam deles para comprovar o atingimento das metas individuais de descarbonização.

Tais metas são estipuladas na proporção dos combustíveis fósseis efetivamente distribuídos no ano anterior.

Ou seja, desaparecendo os distribuidores, também desaparecem cogitadas metas, e os CBIOS já não teriam qualquer propósito e, portanto, qualquer valor de mercado.

Embora não seja nada além do óbvio, vale dizer que a política de transição energética tem mesmo o desiderato de desestimular ao máximo a utilização de combustíveis fósseis.

Portanto, se um dia já não existirem os distribuidores desses combustíveis, ante demanda plenamente atendida por fontes limpas de energia, então o RenovaBio terá cumprido sua missão.

Ao Estado é permitido intervir na ordem econômica, relativizando o princípio da livre concorrência, mediante tratamento diferenciado aos agentes do mercado quando em pauta a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI).

1.12 DA DEFESA DO CONSUMIDOR (CF, ARTS. 5º, XXXII, E 170, V)

Ilustrando os prejuízos que afirma infligidos aos consumidores, o partido proponente, amparado em estudo da PUC-Rio (Impacto Econômico e Social dos Créditos de Descarbonização), destaca que em 2023 o preço do litro da gasolina na bomba aumentou em média R\$ 0,12 (doze centavos de real).

Além disso, os consumidores não teriam como saber se os valores pagos a mais são mesmo alocados na redução das emissões de GEEs.

O encarecimento da gasolina como consequência das metas de descarbonização estimula os consumidores a optar por combustíveis verdes.

De outro lado, o RenovaBio, ao endereçar as receitas dos CBIOS aos produtores e importadores de biocombustíveis, aplica legitimamente o princípio do protetor-recebedor.

Numa comparação grosseira, os fundamentos do programa se parecem com aqueles que motivam alíquotas diferenciadas de ICMS, a depender da essencialidade dos produtos.

A partir da premissa de que a gasolina prejudica a qualidade do ar, agravando o problema do efeito estufa, ao contrário do etanol, que contribui para remediá-lo, é natural os consumidores de combustíveis fósseis pagarem mais que os dos biocombustíveis.

1.13 SOBRE OS ARTS. 9º-B E 9º-C INSERIDOS NA LEGISLAÇÃO DO RENOVABIO POR FORÇA DA LEI N. 15.082/2024

Os arts. 9º-B e 9º-C foram incluídos na Lei n. 13.576/2017 por força da Lei n. 15.082, de 30 de dezembro de 2024.

O primeiro dispositivo proíbe que determinados agentes do setor de combustíveis comercializem tanto produtos fósseis como biocombustíveis com distribuidores inadimplentes em suas metas individuais.

Ao contrário do que argumenta o proponente, a norma, muito longe de significar qualquer sanção a terceiros, representa medida salutar à concorrência entre os distribuidores de combustíveis fósseis.

Os inadimplentes nos pagamentos para aquisição de CBIOs, em relação aos distribuidores de combustíveis fósseis que cumprem a política do RenovaBio, criam vantagens econômicas ilegais na formação de seus preços, prejudicando a concorrência justa no setor.

Por outro lado, o art. 9º-C, *caput*, atribui a penalidade de revogação da autorização não a qualquer distribuidor inadimplente, mas àquele que reincidir na inadimplência.

A medida é razoável e proporcional, porquanto não obsta, depois de regularizadas as metas inadimplidas, a obtenção de nova autorização.

Nessa esteira, o parágrafo único configura mero corolário da regra principal, ao exigir que empresas sucessoras, para obterem nova autorização, cumpram as metas deixadas para trás pelas sucedidas.

Não se verificam, portanto, quaisquer das nódoas de inconstitucionalidade aventadas no pedido de emenda à petição inicial.

1.14 DA VIOLAÇÃO AO ACORDO DE PARIS E AO ART. 5º, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O proponente, ao criticar a “modelagem do RenovaBio”, afirma a inadequação das políticas empreendidas ao cumprimento dos compromissos que o Brasil assumiu, no contexto do Acordo de Paris, de reduzir as emissões de GEEs em 37% até 2025 e em 43% até 2030.

Ao PRD, na condição de partido político com representantes no Congresso Nacional, é dado participar dos debates e deliberar sobre os grandes problemas nacionais, na proporção da representatividade recebida do sufrágio eleitoral.

Diante de políticas públicas em curso, é esperado que critique os méritos e até proponha correções de rumo, mas na arena própria, e não junto ao Supremo, cuja missão deve restringir-se ao controle de constitucionalidade.

Não cabe a esta Corte imiscuir-se no mérito das políticas públicas adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo – a não ser que se identifiquem nós de inconstitucionalidade, inclusive por omissão injustificada contra a concretização de direitos fundamentais –, porque é deles a legitimidade popular.

O cuidado de autocontenção do Poder Judiciário decorre basicamente de duas constatações: (i) a falta de legitimidade institucional e popular; e (ii) a escassez de *expertise* para tratar de problemas não jurídicos e de grande complexidade.

Isso não deve significar, todavia, apego literal e irrestrito à doutrina do saudoso professor Hely Lopes Meirelles – extensível em alguma medida aos atos políticos, penso eu, e adotada nos dias atuais com as temperanças exigidas pela teoria dos freios e contrapesos –, segundo a qual seria absolutamente vedado ao Judiciário sindicar o mérito dos atos administrativos.

Porquanto deveras elucidativos e à guisa de ilustração, trago ao presente feito os seguintes excertos da ementa do acórdão prolatado na ADI 6.298, Relator o ministro Luiz Fux:

1. A jurisdição constitucional, como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais. Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo, não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta da 1988.

2. A jurisdição constitucional, acionada por atores constitucionalmente legitimados, exige da Corte Suprema o escrutínio das normas impugnadas à luz da Lei Maior, equilibrando os postulados da autocontenção, diante do legítimo exercício das opções políticas pelos representantes eleitos, e da limitação constitucional ao exercício do poder político, regida pelos direitos fundamentais, pela separação e harmonia entre os poderes e pela distribuição das competências entre os diversos órgãos da União e dos Estados-membros. Como árbitro imparcial, cabe ao Supremo Tribunal Federal a função de guardião da Constituição, impedindo sua violação formal e material, observado o princípio da proporcionalidade.

Para além disso, como bem assinalou o Procurador-Geral da República, reverberando as manifestações da Câmara dos Deputados e da Advocacia-Geral da União, as disposições do Acordo de Paris não se prestam como parâmetro de controle de constitucionalidade.

É que sua aprovação pelo Congresso Nacional, a que se seguiu o Decreto n. 9.073/2017, não se deu conforme os parâmetros estabelecidos no art. 5º, § 3º, da Lei Maior, de forma a merecer *status* constitucional.

De todo o exposto, não se identificam quaisquer vícios de

inconstitucionalidade que infirmem a higidez dos dispositivos do RenovaBio impugnados pelo PRD.

2. ADI 7.617

Quanto aos pedidos de ingresso no processo como amigos da Corte, consigno que os tantos admitidos na ADI 7.596 lá tiveram a oportunidade de se manifestar sobre a matéria do RenovaBio.

Indefiro o pedido formulado pelos demais, fazendo-o com as mesmas razões expostas quando da apreciação da ADI 7.596.

Também o Partido Democrático Trabalhista (PDT), na ADI 7.617, a exemplo do que fizera o PRD na ADI 7.596, partiu da equivocada premissa de que o RenovaBio veio a criar um regime legal anti-isonômico, favorecendo os produtores e importadores de biocombustíveis em prejuízo dos distribuidores de combustíveis fósseis.

Muito embora os dispositivos legais atacados nas duas ações não sejam exatamente os mesmos, pode-se deduzir que os questionamentos residem numa mesma premissa: a sistemática dos CBIOS, a impor a aquisição desses títulos pelos distribuidores de combustíveis fósseis que precisam alcançar suas metas individuais de descarbonização, sem que os produtores e importadores de biocombustíveis estejam obrigados a emití-los e negociá-los por preço justo.

Como fiz consignar quando apreciava a ADI 7.596, cuja causa de pedir é praticamente igual à posteriormente encampada pelo PDT, não existem quaisquer inconstitucionalidades aptas a infirmar a validade dos dispositivos legais impugnados.

Os CBIOS são ferramentas destinadas a fomentar a produção e importação de biocombustíveis, sem subsídios públicos ou aumento de carga tributária, em virtude do protagonismo que assumem na política de transição energética concebida pelo RenovaBio. A hipótese ilustra muito claramente a concretização do princípio do protetor-recebedor.

Seguem, a propósito, excertos da justificativa ao projeto que resultou na Lei n. 13.576/2017:

[...]

Torna-se urgente o estabelecimento de regras que confirmem previsibilidade, e ao mesmo tempo induzam investimentos privados, na direção do aumento de eficiência na produção e no uso de biocombustíveis. Esta indução pode ocorrer sem a necessidade de serem estabelecidos subsídios, e sem a criação ou a majoração de tributos. Basta que se reconheça a capacidade de cada biocombustível promover a continuada descarbonização de nossa matriz energética.

[...]

A proposta legislativa que ora é submetida à avaliação dos nobres Deputados pretende que a certificação propicie ao produtor de biocombustível a emissão de um ativo, na forma de Crédito de Descarbonização, a ser negociado em bolsa, em condição de livre mercado, conferindo transparência e equidade a todos os agentes envolvidos. A essa certificação estará aliado o estabelecimento de metas de redução de emissão de GEEs através de combustíveis a serem cumpridas pelas empresas distribuidoras, que a cada ano deverão comprovar o atingimento de suas metas individuais com a aquisição de créditos de descarbonização.

[...]

E é o conjunto da sociedade, especialmente os usuários de

combustíveis fósseis, que arca com os ônus da política ambiental, e não as empresas distribuidoras desses combustíveis.

Em verdade, o prejuízo dos distribuidores advém do desestímulo à opção dos consumidores pela gasolina. Mas é necessário concordar que outra não é a *mens legis*, destinada à transição da matriz nacional de combustíveis, de gasolina e óleo diesel, sobretudo, para biocombustíveis. Ademais, a proteção do meio ambiente, como direito difuso de toda a coletividade, não pode curvar-se a interesses puramente mercadológicos.

Ao questionar os méritos do RenovaBio, em verdade o PDT age sob a estratégia de estender até esta Corte debates e escolhas próprias dos Poderes Legislativo e Executivo. Chegou a admitir textualmente seu propósito ao reclamar “uma autêntica análise de políticas públicas (*public policy analysis*)”, para que daí decorresse “a legitimidade de medidas de compensação socioambiental instituídas pela Lei nº 13.576/2017”.

O caráter político-partidário da impugnação se deixa notar logo no começo da petição inicial, quando reproduzidas palavras do presidente nacional do PDT, Carlos Lupi, exortando o chamado “Movimento Trabalhista”.

O Poder Judiciário não deve impressionar-se por discursos políticos, nada obstante sejam legítimos e talvez importantes ao interesse público, caso das medidas de valorização do trabalho humano e de defesa do meio ambiente.

A tarefa iluminista, na qual buscou fundamento o proponente, por vezes reconhecida ao Supremo Tribunal Federal, deve ser abraçada com temperança para que não venha a cair em absoluto descrédito. O próprio ministro Luís Roberto Barroso, hoje aposentado, em sede doutrinária, adverte quanto às cautelas que precisam ser adotadas:

O terceiro ponto é que as democracias contemporâneas são feitas de votos, direitos e razões. Juízes e tribunais, como regra, não dependem de votos, mas vivem da proteção de direitos e do oferecimento de razões. Nesse ambiente, Supremas Cortes e Cortes Constitucionais desempenham três grandes papéis: contramajoritário, quando invalidam atos dos Poderes eleitos; representativo, quando atenderem demandas sociais não satisfeitas pelas instâncias políticas; **e iluminista, quando promovem avanços civilizatórios independentemente da maioria das políticas circunstanciais. Esta última competência, como intuitiva, deve ser exercida em momentos confidenciais e com grande cautela, pelo risco autoritário que envolve.** Mas a proteção de negros, mulheres, homossexuais e minorias em geral não pode mesmo depender de votação majoritária ou pesquisa de opinião.¹¹

Na espécie, penso que o STF estaria atuando de forma autoritária se redefinisse os termos do RenovaBio com a pretensão de aperfeiçoá-lo, à luz da leitura política oferecida pelo PDT e sem pontos de verdadeira incompatibilidade em face da Carta Magna.

Ademais, os distribuidores de combustíveis fósseis não podem ser classificados como minoria de forma a ensejar atuação contramajoritária da Suprema Corte.

Indo muito além, o PDT chega a noticiar suposta cooptação de autoridades da República pelo setor sucroalcooleiro. Nesse contexto, fala em degeneração do devido processo legislativo em detrimento do interesse público. Confirmam-se as seguintes passagens:

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito & Práxis*, 9(4), 2171–2228. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 11 jul. 2025.

Esse processamento inconstitucional do PL nº 9.086/2017 (PLC nº 160/2017) deu-se em abuso de poder por desvio de finalidade por uma série de ilícitos atípicos mediante o exercício da iniciativa legislativa voltada para o interesse privado de particulares, com a dissociação estratégica entre fatos e prognoses legislativas, a clandestinidade da tramitação e, enfim, a ausência de deliberação participada.

[...]

A pretensa iniciativa legislativa para tutelar causa de relevância pública, qual seja, cumprir metas de descarbonização para atendimento de compromissos ambientais e climáticos internacionais, ocultava a preocupação com interesses privados de particulares, de natureza puramente econômica, provocando uma falsa percepção da realidade no processo de formação da lei.

Diante da ausência de elementos probatórios, e apenas por ilação, não se pode concluir que agentes públicos tenham atuado com abuso de poder ou desvio de finalidade.

Fosse assim, estaria também autorizada a conjectura de que o PDT, dissimulando preocupação com o meio ambiente, em verdade esgrime junto ao STF para defender os interesses dos distribuidores de combustíveis fósseis.

3. DISPOSITIVO

De todo o exposto, conheço das ações para julgar improcedentes os pedidos e confirmar a presunção de constitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017: arts. 4º, I; 5º, V, VII, XI e XIII; 6º; 7º; 9º; 9º-B, *caput* e §§ 1º e 2º; 9º-C, *caput* e parágrafo

ADI 7617 / DF

único; 10; e 13, *caput* e § 1º.

É como voto.