

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

DESPACHO

1. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 4º, inciso I, 5º, incisos V, VII, XI e XIII, 6º, 7º, *caput* e § 2º, e 13, *caput* e § 1º, da Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017, a versar sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

Eis o teor dos dispositivos questionados:

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

ADI 7617 / DF

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:

ADI 7617 / DF

[...]

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.

[...]

§ 2º A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade, na data definida em regulamento.

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.

O proponente defende possuir legitimidade universal para propor ação de controle concentrado, argumentando ser desnecessária a demonstração de pertinência temática.

ADI 7617 / DF

Diz violadas as garantias constitucionais do devido processo legislativo substancial (CF, arts. 1º; 5º, LIV; 59, III; e 61), do meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225), da função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII; e 170, III), da proibição de proteção deficiente (CF, art. 1º, III e IV; 5º, LIV; e 225) e da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV; e 170, *caput*).

Discorre sobre a idealização do RenovaBio. Afirma que o programa é fruto de articulação entre agentes econômicos do setor sucroenergético e figuras públicas. Segundo narra, o propósito do projeto seria oferecer auxílio financeiro ao segmento de biocombustíveis, e não a proteção ambiental. Cita, ainda, o art. 1º da Lei n. 13.576/2017, que descreve o programa como parte integrante da Política Energética Nacional (Lei n. 9.478/1997), e não das Políticas Nacionais do Meio Ambiente ou sobre Mudança do Clima (Leis n. 6.938/1981 e n. 12.187/2009, respectivamente).

Aponta irregularidades no processamento do Projeto de Lei n. 9.086/2017 (Projeto de Lei da Câmara n. 160/2017), que resultou na lei do RenovaBio. Alega desvio de finalidade na sua tramitação. Sinaliza vício na manifestação de vontade do legislador ante a utilização do processo legislativo em favor de interesses privados. Aludindo às notas taquigráficas das sessões de deliberação do projeto nas duas casas do Congresso Nacional, afirma que a retórica dos parlamentares, centrada em argumentos sobre sustentabilidade e proteção do meio ambiente, ocultaria a defesa de interesses privados de determinados grupos econômicos.

Considera preocupante a celeridade na tramitação do projeto de lei, concluído em apenas 28 dias, desde sua apresentação na Câmara dos Deputados em 14 de novembro de 2017 até sua transformação em lei em 26 de dezembro daquele ano.

ADI 7617 / DF

Articula com a inconstitucionalidade material dos arts. 5º, incisos XXIII, V, XI e XIII; 6º; 7º, *caput* e § 2º; e 13 da Lei n. 13.576/2017 por violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Discorre sobre o mercado de carbono instituído pelo programa. Argumenta que o RenovaBio não cumpre o objetivo declarado de contribuir para a diminuição das emissões de gases de efeito estufa (GEE), ante a falta de adicionalidade dos Créditos de Descarbonização (CBIOS). Adverte que esses créditos são calculados pelo resultado da diferença entre as emissões de GEE no ciclo de vida de um biocombustível e as emissões de seu combustível fóssil substituto, de modo que não estão devidamente vinculados à mitigação ou compensação dessas emissões.

Sugere que o RenovaBio representa intervenção estatal no domínio econômico, beneficiando seletivamente industriais e importadores sem contrapartida na proteção do meio ambiente.

Impugna os arts. 4º, I, 5º, VII, 6º e 7º da Lei n. 13.576/2017, por violação do princípio da isonomia e da função social da propriedade. Sublinha o caráter meramente especulativo do mercado de carbono instituído, decorrente do tratamento desigual dado pela lei aos produtores e importadores de biocombustíveis e aos distribuidores de combustíveis. Contrapõe a faculdade daqueles de solicitar a emissão de CBIOS frente à obrigação destes de adquiri-los para cumprir as metas compulsórias anuais individuais de redução de emissão de GEE, o que resultaria em assimetria regulatória no mercado de carbono. Cita a variação do preço dos CBIOS no período de junho de 2020 a janeiro de 2023. Realça a inconstitucionalidade do estabelecimento de metas compulsórias na forma dos dispositivos questionados. Requer a vinculação das receitas dos CBIOS ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

ADI 7617 / DF

Sustenta, ainda, a inconstitucionalidade dos arts. 5º, VII, e 13, *caput* e § 1º, da Lei n. 13.576/2017 por violarem princípios fundamentais, como a vedação da proteção insuficiente, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e a obrigação constitucional de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Discorre sobre a cadeia de produção do etanol — biocombustível de maior inserção no RenovaBio —, reportando-se ao impacto do cultivo de cana-de-açúcar sobre os biomas brasileiros e aos altos índices de trabalho escravo nos canaviais.

Aponta violação do princípio da livre iniciativa decorrente do estabelecimento de metas anuais para os distribuidores de combustíveis, impondo onerosidade excessiva ao exercício daquela atividade econômica. Segundo argumenta, a norma atribuiu aos distribuidores a responsabilidade pela descarbonização da totalidade da cadeia de combustíveis fósseis, a despeito de representarem apenas uma fração dos agentes que a compõem. Defende que as metas anuais compulsórias individualizadas sejam calculadas exclusivamente sobre as emissões de GEE da respectiva atividade econômica.

Pede a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.576/2017, por violação do devido processo legislativo, e de inconstitucionalidade material, com pronúncia de nulidade parcial sem redução de texto, dos arts. 4º, inciso I; 5º, incisos XXIII, V, VII, XI e XIII; 6º; 7º, *caput* e § 2º; e 13, *caput* e § 1º; daquela lei, conferindo-lhes interpretação conforme à Constituição.

2. Ante a relevância e a repercussão social da matéria, cumpre providenciar a manifestação das autoridades envolvidas, com vistas ao julgamento definitivo.

3. Aciono o rito do art. 12 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Colham-se as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da

ADI 7617 / DF

União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

4. Publique-se.

Brasília, 24 de abril de 2024.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente