# BIOCOMBUSTÍVEIS: PL COMBUSTÍVEL DO FUTURO E RENOVABIO NO STF

LEONARDO MUNHOZ*

*Aprovado em março último, o PL Combustível do Futuro segue, agora, para votação no Senado Federal. Visando fortalecer o uso de biocombustíveis no Brasil e, assim, reduzir as emissões de GEE, o PL não é a primeira iniciativa nacional nesse sentido, especialmente quando se considera o RenovaBio. Contudo, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) defendendo a descontinuidade dessa política. Para demonstrar que a tese da ADI ameaça não só o RenovaBio, como o nascente Combustível do Futuro, o artigo trata em detalhe as relações que o primeiro tem com o mercado, o ordenamento jurídico e os tratados internacionais ambientais do Brasil.*

EM 13 de março último, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 528/20, visando criar uma Lei Nacional do Combustível do Futuro. Conforme previsto no PL, o Combustível do Futuro terá diversas ações para fortalecer o uso de biocombustíveis no Brasil, principalmente por meio da adição de etanol na gasolina, da mistura de biometano no gás natural e da elevação do teor de biodiesel no diesel, reduzindo, por consequência, as emissões de gases do efeito estufa (GEE) – ou seja, efetivando a descarbonização.

Para isso, resumidamente, o texto da Câmara dos Deputados propõe percentuais mínimos para adição de biocombustíveis em cada combustível fóssil: 27% de etanol para gasolina (pode variar de 22% até 35% levando em consideração a viabilidade técnica); e de 13% até 25% de biodiesel para diesel. Essas porcentagens deverão ser aplicadas de forma anual e gradual no período de 2025 a 2030. O PL Combustível do Futuro também planeja criar o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), entre outras iniciativas.

Com o texto aprovado na Câmara, o PL segue, agora, para apreciação e votação do Senado Federal. No caso de alterações por parte dos senadores, de acordo com o processo legislativo, o texto retornará para a casa iniciadora.

É muito positivo que o Brasil avance a sua agenda de descarbonização e biocombustíveis. Vale lembrar que essas metas fazem parte da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) do País, dentro do escopo do Acordo de Paris. Na sua NDC, o Brasil comprometeu-se a reduzir as suas emissões por meio de três pilares centrais: combate ao desmatamento, implementação do Código Florestal e uso de biocombustíveis. No último quesito, a NDC brasileira prevê que o País aumente em até 18% a participação de bioenergia na sua matriz energética.

O PL Combustível do Futuro não é a primeira iniciativa do Brasil nessa direção. Desde 2017, o País conta com a Política Nacional de Biocombustíveis, conhecida como RenovaBio. Esta foi criada por meio da Lei Federal nº 13.576/17 e se constitui em um programa de metas de descarbonização. Nele, os distribuidores de combustíveis fósseis devem reduzir suas emissões por meio da compra de créditos de descarbonização (CBios), compensando o uso de combustíveis fósseis e, assim, incentivando o uso de etanol (por exemplo de cana-de-açúcar e milho).

**O RenovaBio, ou Política Nacional de Biomcombustíveis, existe no Brasil desde 2017, quando da sua criação por meio da Lei Federal nº 13.576, como um programa de metas de descarbonização. Assim, o PL Combustível do Futuro não é a primeira iniciativa nacional nesse sentido.**

## RENOVABIO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Entretanto, em 5 de fevereiro último, o Partido Renovação Democrática (PRD) ingressou com a ADI 7596, questionando o RenovaBio. Nessa ADI, o PRD argumenta que as exigências estabelecidas no programa, obrigando as distribuidoras de combustíveis fósseis a comprovarem a redução de emissões de GEE, por meio do cumprimento de metas previstas na política, causam discriminação e ferem os princípios de isonomia dos agentes da cadeia de combustíveis previstos na Constituição Federal.

O partido sustenta que a norma discrimina as distribuidoras de combustíveis fósseis por estas serem as únicas empresas da cadeia produtiva a ser obrigadas a pagar por CBios para compensar as emissões de GEE. Acrescenta que o

programa, da forma como foi estruturado, poderá refletir-se, inclusive, no aumento dos preços dos combustíveis, causando um grave prejuízo para as distribuidoras.

A ação pretende a declaração de inconstitucionalidade do RenovaBio, implicando a sua descontinuidade, bem como a concessão de liminar para suspensão imediata das suas metas. Atualmente, a ação tem como relator o ministro Nunes Marques e se encontra conclusa para análise. Essa ADI e o seu julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) possuem diversas questões, com impactos diretos sobre o programa, o mercado, o ordenamento jurídico e as obrigações internacionais ambientais do Brasil.

## BIOCOMBUSTÍVEIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL E NO MERCADO DE CAPITAIS

O uso de biocombustíveis e o RenovaBio fazem parte do ordenamento jurídico ambiental do Brasil, dentro da agenda climática nacional, por meio da Lei Federal nº 12.187/09. Instituída a partir desta, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) constitui o instrumento legal central brasileiro do clima, tendo como base a própria Constituição Federal, no artigo 225, que estabelece o meio ambiente saudável como um direito de todos, em suas presentes e futuras gerações. Nesse sentido, a PNMC tem como diretriz a redução de emissões de GEE e a descarbonização da economia brasileira, com a redução do uso de combustíveis fósseis.

O RenovaBio também tem relação com normas de cunho financeiro, já que é uma forma de tutela ambiental baseada em um mecanismo de mercado, tendo como principal instrumento a transação de CBios. Isso já pode ser evidenciado nas novas normativas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com o movimento de tornar os CBios ativos para lastro de Certificado de Recebíveis (CR) em fundos de investimento (Resolução CVM nº 175/22).

A redução do uso de combustíveis fósseis também faz parte do novo plano do Governo de transformação ecológica, lançado na 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP 28/UNFCCC, nas siglas em inglês), realizada no final de 2023. Esse plano pretende a criação de uma nova economia brasileira com bases sustentáveis, por meio de seis eixos centrais: financiamento sustentável, adensamento tecnológico, bioeconomia, economia circular, adaptação às mudanças climáticas e transição energética. O RenovaBio orbita esse plano, uma vez que a redução do uso de combustíveis fósseis por meio da transação de CBios tem ligação direta com os eixos de financiamento, mudanças climáticas e transição energética.

O RenovaBio também estará alinhado com a Lei do Combustível do Futuro. O PL nº 528/20 prevê que o Programa Mobilidade Verde e Inovação (MOVER) e o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBEV) deverão agir de forma integrada com o RenovaBio, ou seja, no âmbito da mobilidade de baixo carbono, deverão ser adotadas metodologias de análise "poço à roda", com o objetivo

SHUTTERSTOCK



de mitigar as emissões de carbono equivalente com o melhor custo-benefício.

Portanto, o RenovaBio faz parte de um ordenamento regulatório ambiental nacional amplo, completo e sistemático. Assim, questionamentos quanto ao programa e à sua lei poderão causar assincronia de normas e rompimento de segurança jurídica.

**"...o RenovaBio faz parte de um ordenamento regulatório ambiental nacional amplo, completo e sistemático. Assim, questionamentos quanto ao programa e à sua lei poderão causar assincronia de normas e rompimento de segurança jurídica."**

## BIOCOMBUSTÍVEIS COMO OBRIGAÇÕES EM TRATADOS INTERNACIONAIS

O uso de biocombustíveis também faz parte de um contexto de Direito Internacional. O Brasil é signatário da UNFCCC e dos seus protocolos, em especial o Acordo de Paris e a NDC. Deve-se destacar que esses instrumentos compõem tratados internacionais, ou seja, são fontes de direito vinculante, criando obrigações legais para o Brasil internacionalmente.

Com relação a isso, na COP 28, as partes acordaram com o texto do Global Stocktake, que é um documento dentro do escopo do Acordo de Paris (artigo 14) com o intuito de conduzir um processo de balanço da implementação do Acordo e das NDCs. Nessa COP, as partes, pela primeira vez na história da Convenção, acordaram expressamente com a redução gradual do uso de combustíveis fósseis no mundo e a ênfase nos biocombustíveis.

Assim, o RenovaBio faz parte de obrigações vinculantes do Brasil como parte signatária desses tratados. A descontinuidade do programa implicaria um descumprimento de tradados internacionais e um atraso de implementação dessa agenda.

## RENOVABIO E EXPERIÊNCIAS NO DIREITO COMPARADO

O RenovaBio pode ser analisado do ponto de vista do Direito Comparado: a meta de descarbonização e redução do uso de combustíveis fósseis está sendo perseguida por diversos outros países, levando à criação de sistemas semelhantes com relação à transição energética de suas matrizes.

Por exemplo, na União Europeia, o European Green Deal tem o propósito de neutralidade climática dos países do bloco até 2050 e de descarbonização em 55% até 2030. O acordo possui diversos pilares de sustentabilidade, em especial a redução de emissões e do uso de combustíveis fósseis. Para isso, fora os investimentos em energias renováveis e limpas a serem feitos pelo bloco, este conta, de forma complementar, com o seu mercado de carbono regulado, o EU Emissions Trading System (EU ETS) – de acordo com a Diretiva 2003/87. Trata-se de um sistema *cap and trade* para redução de emissões em que setores selecionados (conforme o Anexo I da Diretiva 2003/87) são obrigados a cumprir a meta estabelecida pelo sistema e, caso ultrapassem esse limite, devem compensar por meio da compra de créditos de carbono.

Recentemente, o EU ETS foi emendando para contemplar as diretrizes do European Green Deal, com o ETS 2 englobando, agora, combustão de combustíveis fósseis em prédios, transporte rodoviário, entre outros (setores adicionais), contemplando também, assim, os distribuidores de combustíveis fósseis. Essa alteração tem como foco regular o início da cadeia de combustíveis fósseis, e não o consumidor final (isto é, "*upstream emissions*").

Essas novas emendas ao EU ETS vão vigorar a partir de 2027. Adicionalmente ao EU ETS e ao European Green Deal, os Estado Unidos também possuem sistemas regulatórios e programas para redução de combustíveis fósseis, como o seu Green Deal, composto de normas nacionais como o Renewable Fuel Standard (RFS), o Energy Policy Act (EPA), o Energy Independent Act (EIA) e o United States' Inflation Reduction Act.

Conforme observado em um exemplo da União Europeia, a regulação determina setores e agentes específicos a serem obrigados a participar de um programa *cap and trade* de redução de emissão de GEE e uso de combustíveis fósseis. Nesse sentido, ao estabelecer que os distribuidores de combustíveis fósseis sejam obrigados a adquirir CBios e respeitar metas, o RenovaBio é semelhante, e o objetivo central é o meio ambiente saudável como direito de todos de forma igual – princípio da isonomia.

Nesse mesmo raciocínio, o PL Combustível do Futuro pretende criar um sistema semelhante ao RenovaBio, mas aplicado ao Biometano – o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano. Em vez da obrigação de adquirir créditos de descarbonização ser das distribuidoras; no caso do biometano, a obrigação recairá especificamente sobre os produtores e os importadores de gás natural.

Desta forma, vai ficando evidente que a argumentação presente na ADI 7596 não tem amparo tanto no ordenamento jurídico nacional, como no internacional e comparado. A tese da ADI 7596 também representa risco para a criação da norma do Combustível do Futuro, o alinhamento desta com o RenovaBio e um futuro sistema de mercado para o biometano. Questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade do RenovaBio somente criam insegurança jurídica, incerteza de mercado e atrasos na agenda de transição energética e de mudanças climáticas do Brasil. ■

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)