

## A META COMPULSÓRIA ANUAL DE DESCARBONIZAÇÃO COMO SANÇÃO PREMIAL: A INEFICIÊNCIA DO PROGRAMA RENOVABIO E A PROTEÇÃO INSUFICIENTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

## THE ANNUAL MANDATORY DECARBONIZATION TARGET AS A REWARD SANCTION: THE INEFFICIENCY OF THE RENOVABIO PROGRAM AND THE INSUFFICIENT PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Recebido em 16.12.2024

Aprovado em 26.03.2025

Rafael Oliveira Beber Peroto<sup>1</sup>  
Raphaela Conte<sup>2</sup>

### RESUMO

O desígnio precípua do presente artigo é examinar a aplicação de metas compulsórias anuais de descarbonização aos distribuidores de combustíveis, aplicadas mediante a obrigatoriedade de aquisição de Créditos de Descarbonização, que, em vez de promoverem a efetiva redução da emissão de gases de efeito estufa, funcionam como verdadeira sanção, revelando fragilidades estruturais e pragmáticas no Programa RenovaBio. Além disso, tem como objetivo também demonstrar a ineficiência da política pública adotada por meio da Lei 13.576/2017 e a insuficiente proteção dos direitos fundamentais. A metodologia adotada é a lógico-dedutiva, com base na legislação e doutrina nacional e internacional, e jurisprudência dos Tribunais Superiores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meta Compulsória; Descarbonização; Sanção Premial. RenovaBio.

### ABSTRACT

The primary aim of this article is to examine the application of mandatory annual decarbonization targets to fuel distributors, imposed through the obligation to acquire Decarbonization Credits. Instead of promoting the effective reduction of greenhouse gas emissions, these targets function as a true sanction, revealing structural and pragmatic weaknesses in the RenovaBio Program. Additionally, the article aims to demonstrate the inefficiency of the public policy adopted through Law 13.576/2017 and the insufficient protection of fundamental rights. The methodology used is the logical-deductive, based on national and international legislation, doctrine, and the case law of the Superior Courts.

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Direito Constitucional e Processo Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), especialista em Gestão Empresarial e Gerenciamento de Projetos pela FGV. Advogado e escritor. Sócio da Oliveira e Olivi Advogados Associados. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-6895-0765>. E-mail: [rop@oliveiraeolivi.com.br](mailto:rop@oliveiraeolivi.com.br)

<sup>2</sup> Pós-Graduada em Direito Tributário pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (USP-FDRP). Advogada. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2566-6316>. E-mail: [raphaelaconte@hotmail.com](mailto:raphaelaconte@hotmail.com)

**KEYWORDS:** Mandatory target; Decarbonization; Reward sanction; RenovaBio.

## 1. INTRODUÇÃO

A crise climática global e a crescente necessidade de conscientização e adoção de medidas sobre os impactos ambientais geraram um movimento em direção à transição para uma economia de baixo carbono. Nesse contexto, em substituição ao antigo Protocolo de Kyoto, foi celebrado, na 21<sup>a</sup> Conferência do Clima, o Acordo de Paris, visando a redução da emissão de gases do efeito estufa. O Brasil, como signatário deste compromisso internacional de mitigação das mudanças climáticas, estabeleceu a meta compulsória anual de descarbonização por meio do Programa RenovaBio, que busca, sobretudo, a promoção da produção e do uso de biocombustíveis. Entretanto, apesar da benéfica intenção da política pública adotada em território nacional, esta tem se mostrado ineficiente na prática, especialmente quando analisado sob a perspectiva dos objetivos traçados pela Lei n. 13.576/2017.

É justamente este o enfoque do presente trabalho, que busca analisar a meta compulsória anual de descarbonização no contexto do Programa RenovaBio, demonstrando que, ao invés de haver a efetivação dos fins previstos legalmente, está-se a impor, através da compulsoriedade da compra de Créditos de Descarbonização como metas a serem cumpridas apenas pelos distribuidores de combustíveis a reduzir a emissão dos gases de efeito estufa, verdadeira sanção. Além disso, neste mesmo aspecto, o RenovaBio tem causado uma série de impactos negativos no mercado de carbono, onde os CBOs são negociados, impactando consequentemente na concretização de princípios constitucionais e no pleno exercício dos direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente equilibrado.

No primeiro capítulo, será apresentado o contexto a partir do qual surge o Acordo de Paris, momento em que o Brasil se compromete a adotar medidas para redução das emissões de gases de efeito estufa e, posteriormente, cria o Programa RenovaBio. Ato contínuo, serão apresentados os principais instrumentos normatizados pelo Programa na busca de uma economia de baixo carbono na matriz

energética brasileira, quais sejam, as metas compulsórias anuais de descarbonização e os Créditos de Descarbonização.

Já no segundo capítulo, o conceito de sanção premial é apresentado, no intuito de aplicá-lo às metas compulsórias anuais de descarbonização. Ainda, são explicitadas as penalidades impostas ao não cumprimento da meta e, deste modo, introduzido o princípio da vedação ao *bis in idem*, que zela pela não aplicação de duas sanções em um mesmo contexto.

Por fim, o terceiro capítulo evidencia a ineficiência do Programa RenovaBio, em especial quanto aos objetivos traçados pela Lei n. 13.576/2017, bem como a proteção insuficiente de direitos fundamentais na adoção da política pública adotada.

A pesquisa segue uma abordagem lógico-dedutiva, com apoio na legislação e doutrina pátria e internacional, bem como na jurisprudência dos Tribunais Superiores, a fim de evidenciar as fragilidades do Programa RenovaBio, quanto à redução da emissão dos gases de efeito estufa e à falta de efetiva proteção dos direitos fundamentais, e suas implicações jurídicas e sociais. Com isso, pretende-se contribuir para o debate sobre a necessidade de revisão da política pública adotada pelo Brasil referente à descarbonização, sendo imprescindível a adoção de novos caminhos que visam não apenas cumprir os compromissos do Acordo de Paris, mas também que respeitem e promovam, de maneira concreta, os princípios e direitos constitucionais de todos os cidadãos, inclusive dos distribuidores de combustíveis.

## 2. O ACORDO DE PARIS E O PROGRAMA RENOVABIO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi a primeira, dentre todas, a tratar acerca do meio ambiente, com um capítulo inteiro destinado exclusivamente ao tema: “CAPÍTULO VI – DO MEIO AMBIENTE”. Em seu artigo 225, reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, impondo à coletividade e, sobretudo, ao Estado o dever de protegê-lo e preservá-lo (BRASIL, 1998).

Além do texto constitucional, a difusão destes direitos fundamentais com o objetivo de preservar o meio ambiente é encontrada também na legislação infraconstitucional, bem como em tratados internacionais, através dos quais o Brasil se compromete a resguardar seus recursos naturais e minimizar os danos já

causados. É o caso do Acordo de Paris, um tratado global, adotado em dezembro de 2015 pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), durante a 21ª Conferência das Partes (COP21).

Em síntese, o Acordo traz orientações voltadas à redução de emissão de dióxido de carbono, visando “*fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança*” (BRASIL, 2024a). Foi através deste tratado que os governos firmaram o compromisso de tomar medidas para manter o aumento da temperatura média global “bem abaixo” de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, esforçando-se para limitar esse aumento a 1,5°C. Para isso, os países apresentaram planos nacionais objetivando reduzir suas emissões, conhecidos como Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) (BRASIL, 2024a).

A partir do Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu a “*a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, em relação aos níveis de emissões estimados para 2005*” (BRASIL, 2024a). Com o propósito de atingir tais resultados, o Governo Federal criou o Programa RenovaBio, Política Nacional de Biocombustíveis materializada por meio da Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que designa seus objetivos, fundamentos, princípios e instrumentos próprios.

Como objetivos, o Programa busca, como estabelece o artigo 1º da Lei n. 13.576/2017, contribuir para o atendimento aos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris sob a CQNUMC (inciso I); contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis (inciso II); promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis (inciso III); e contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis (inciso IV).

Como fundamentos, ressalta, no artigo 2º, 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 (inciso I); a promoção da livre concorrência no mercado de biocombustíveis (inciso

II); a importância da agregação de valor à biomassa brasileira (inciso III); e o papel estratégico dos biocombustíveis na matriz energética nacional (inciso IV).

Como princípios, o artigo 3º estabelece a previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria e na segurança do abastecimento (inciso I); a proteção dos interesses do consumidor (inciso II); a eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases de efeito estufa (inciso III); o potencial de contribuição do mercado de biocombustíveis para o desenvolvimento regional (inciso IV); o avanço da eficiência energética, com o uso de biocombustíveis (inciso V); e o impulso ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, visando a aumentar a competitividade e a acelerar o desenvolvimento e a inserção comercial de biocombustíveis avançados (inciso VI).

Como instrumentos, constitui, no artigo 4º, as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (inciso I); os Créditos de Descarbonização (inciso II); a Certificação de Biocombustíveis (inciso III); as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis (inciso IV); os incentivos fiscais, financeiros e creditícios (inciso V); e as ações no âmbito do Acordo de Paris (inciso VI).

Considerando, deste modo, que as gerações presentes arcam com as consequências de ações praticadas no passado e que as ações humanas atuais certamente afetarão as futuras gerações, o Programa RenovaBio foi institucionalizado tendo como pilar fundamental, na proteção do meio ambiente e na promoção de um desenvolvimento sustentável, a busca pela diminuição das emissões de gases de efeito estufa (GEEs), elegendo como um de seus principais instrumentos as metas compulsórias anuais de descarbonização.

## 2.1 Metas compulsórias anuais de descarbonização

O Capítulo III, da Lei n. 13.576/2017, é inteiramente dedicado às metas compulsórias anuais de descarbonização. Eleitas como um dos instrumentos do Programa RenovaBio pelo artigo 4º, inciso I, pretendem contribuir para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, sobretudo a partir do incentivo à produção e uso de biocombustíveis na matriz energética nacional.

De acordo com o artigo 6º da referida Lei, para a definição desta meta, deve ser levado em conta a melhoria da intensidade de carbono da matriz energética brasileira ao longo do tempo, por um período mínimo de dez anos, observando-se, entre outros fatores: a proteção dos interesses do consumidor (inciso I); a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores (inciso II); a valorização dos recursos energéticos (inciso IV); a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações (inciso V); os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil (inciso VI); e o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação (inciso VII).

Para tanto, as metas são desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais, que devem ser tornadas públicas e direcionadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior (artigo 7º da Lei n. 13.576/2017). Isto é, os distribuidores de combustíveis são a única parte obrigada na Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

Posteriormente à vigência da Lei n. 13.576/2017, foi editado o Decreto n. 9.888, de 27 de junho de 2019, que regulamentou a definição das metas compulsórias anuais e instituiu o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis (Comitê RenovaBio), cuja função primordial é o monitoramento da oferta e demanda de biocombustíveis, observando as determinações da Agência Nacional do Petróleo (ANP); à esta última compete a gestão e o funcionamento do referido Comitê, tendo, ainda, entre as suas competências, a recomendação ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) das metas compulsórias anuais de descarbonização.

Ressalta-se que a comprovação do atendimento à meta individual, por cada distribuidor, é feita através da quantidade de Créditos de Descarbonização (CBIOs) em sua propriedade, até a data definida em regulamento (artigo 7º, § 2º, da Lei n. 13.576/2017). Para atingi-la, cada distribuidor pode adotar a estratégia de sua preferência, sem prejuízo das adições volumétricas dos biocombustíveis em leis específicas, como a de etanol à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel (artigo 7º, § 3º). A Lei traz a possibilidade de comprovar o cumprimento de 15% da meta individual no ano subsequente, desde que tenha comprovado o cumprimento integral

da meta no ano anterior (artigo 7º, § 4º). Além disso, o regulamento pode autorizar a redução da meta individual ao distribuidor, caso mantenha contrato firmado de aquisição de combustíveis por prazo superior a um ano com produtor detentor do Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis (artigo 8º, inciso I, alíneas “a” e “c”).

A Resolução n. 6, de 29 de novembro de 2023, do CNPE, definiu, para o período de 2024 a 2033, as seguintes metas nacionais de redução de emissões de GEEs e os respectivos limites de tolerância em unidades de CBIOs:

**Figura 1 – Metas nacionais de redução de emissões de GEEs (2024 a 2033)**

Ano	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Intensidade de Carbono Projetada (gCO2/MJ)	72,77	71,70	69,97	68,74	67,67	66,68	66,02	65,56	65,44	65,22
Redução de IC Pretendida (base 2018)	-0,8%	-2,2%	-4,6%	-6,3%	-7,7%	-9,1%	-10,0%	-10,6%	-10,8%	-11,1%
Meta Anual (Milhões de CBIOs)	38,78	42,56	48,09	52,37	56,41	61,24	64,08	67,13	68,81	71,29
Intervalos de Tolerância (Limites Superior e Inferior)	-	48,94	55,30	60,23	64,87	70,43	73,70	77,20	79,14	81,98
	-	36,17	40,88	44,51	47,95	52,05	54,47	57,06	58,49	60,59

Fonte: Resolução nº 6, de 14 de abril de 2023 (BRASIL, 2023).

Conforme consta do artigo 9º, e seu respectivo parágrafo único, da Lei n. 13.576/2017, o não atendimento à meta individual implicará, para os distribuidores, em multa, proporcional à quantidade de CBIOs que deixou de ser comprovada, cujo valor pode variar de R\$ 100 mil e R\$ 50 milhões, sem prejuízos de outras sanções penais e administrativas cabíveis, incluindo a perda do direito de vender combustíveis.

## 2.2 Créditos de Descarbonização (CBIOs)

Com efeito, a única forma de os distribuidores de combustíveis comprovarem o atingimento a estas metas é a partir da aquisição da propriedade de CBIOs, em quantidade mínima equivalente às suas metas compulsórias individuais de redução da emissão de GEE, sob pena de imposição de pesadas penalidades (TORRES, 2023).

A Lei n. 13.576/2017, em seu artigo 7º, impõe à exigência de aquisição de CBIO uma *“natureza jurídica de dever, que limita a autonomia da vontade de seus destinatários, e, portanto, ostenta caráter de compulsoriedade e de sujeição a sanções no caso de descumprimento, em atendimento a um interesse alheio, qual seja, da tutela do meio ambiente como bem de uso comum”* (TORRES, 2023).

Apesar de haver divergências quanto ao enquadramento do crédito de carbono, sendo compreendido como *“commodity, título de crédito, valor mobiliário e ativo financeiro, afora outras”* (TORRES, 2020), o artigo 2, inciso I, do Decreto n. 11.075, de 19 de maio de 2022, é claro ao classificá-lo como um ativo financeiro (BRASIL, 2022). Sua negociação é realizada, desde abril de 2021, por meio do mercado financeiro, na Bolsa de Valores brasileira (B3) (BRASIL, 2024b), e por leilões, como aponta o artigo 15 da Lei n. 13.576/2017 (BRASIL, 2017).

Os agentes que compõem a negociação na B3 são classificados pelo artigo 5º da Lei n. 13.576/2017 da seguinte maneira: o emissor primário, que é o produtor ou importador de biocombustível, habilitado a solicitar a emissão de CBIO (inciso VII); o distribuidor de combustíveis, a quem se direciona a meta de descarbonização (inciso VI); o escriturador, que é o banco ou a instituição financeira contratada pelo produtor ou importador de biocombustível responsável pela emissão de CBIOs escriturais em nome do emissor primário (inciso VIII); e os investidores independentes ou especuladores, que são os terceiros interessados.

A ferramenta utilizada para contabilizar a intensidade de carbono de um biocombustível e compará-la com a intensidade de seu combustível fóssil equivalente é chamada de RenovaCalc (ANP, 2024c), que funciona como uma calculadora do desempenho ambiental da unidade produtora de biocombustíveis, atribuindo uma Nota de Eficiência Energético-Ambiental (NEEA) ao produtor de biocombustível a partir das informações do seu processo produtivo e dados de cultivo da biomassa utilizada para produção do biocombustível. Esta NEEA é o que compõe o fator para a emissão dos Créditos de Descarbonização (ANP, 2024b).

Para que a emissão e comercialização dos CBIOs seja possível, os produtores e importadores de biocombustíveis devem obter o Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis, conforme a Resolução ANP n. 758, de 23 de novembro de 2018. Cada unidade de CBIO corresponde a uma tonelada de gás

carbônico (CO<sub>2</sub>) equivalente que deixa de ser emitida para a atmosfera, calculada pela diferença entre as emissões de GEE no ciclo de vida de um biocombustível e as emissões de seu combustível fóssil substituto – artigo 3º, § 2º, do Decreto n. 9.888/2019 (BRASIL, 2019). Uma vez adquirido, o CBIO pode ser retirado de circulação no mercado mediante a chamada aposentadoria<sup>3</sup>, sendo apenas os Créditos de Descarbonização aposentados que são validados para o atingimento das metas.

Pode-se concluir, assim, que o Programa RenovaBio é calcado sob três pilares: a definição de metas compulsórias anuais de redução das emissões de GEEs pelo CNPE, a certificação dos biocombustíveis através da Nota de Eficiência Energético-Ambiental e a emissão dos CBIOS.

### 3. SANÇÃO PREMIAL

Considerada como instrumento de direcionamento social (BOBBIO, 1977, p. 87), a sanção é um dos meios pelos quais o Estado fiscaliza o cumprimento das normas. Para Kelsen, o conceito de sanção “pode ser estendido a todos os atos de coerção estatuídos pela ordem jurídica” (KELSEN, 2009, p. 45-46), sendo não só “a reação contra um delito, isto é, contra uma determinada conduta humana, mas também a reação contra outras situações de fato socialmente indesejáveis” (KELSEN, 2009, p. 46). Sob a mesma perspectiva, Bobbio entende a sanção como a “ação que é cumprida sobre a conduta não conforme para anulá-la, ou pelo menos para eliminar suas consequências danosas”, ou seja, é o “experiente por meio do qual se busca, em um sistema normativo, salvaguardar a lei da erosão das ações contrárias” (BOBBIO, 2016, p. 151).

Com o passar do tempo, a “técnica punitiva revelou-se muito simplista e inadequada” (MELO FILHO, 1975, p. 172-173) para o enfrentamento de diversos problemas da sociedade moderna. Não obstante filósofos como Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes defendessem a punição como um meio eficaz de controle estatal, também reconheciam a recompensa como uma ferramenta que

<sup>3</sup> A aposentadoria do CBIO é o processo realizado por solicitação do seu detentor que visa à sua retirada definitiva de circulação, impedindo qualquer negociação futura do CBIO aposentado. (ANP, 2024a).

poderia auxiliar positivamente o Estado (BENEVIDES FILHO, 1999, p. 18-19). Daí, então, o direito passa a alcançar um outro viés a partir do século XIX, com as formulações de Jeremy Bentham, “*pai do direito premial, onde a recompensa é tratada como uma técnica motivacional positiva de direcionamento de comportamento intersubjetivo, inserida em um sistema global e complexo*” (BENEVIDES FILHO, 1999, p. 56).

Nesse contexto, paralelamente à pena, surge a sanção premial (BRASIL, s.d.), um mecanismo que incentiva a promoção de comportamentos socialmente desejáveis, mediante recompensas, cujos efeitos se irradiam para o futuro, o que “*não retira a possibilidade da sanção positiva advir de uma força de pressão*” (SALGADO, 2008, p. 129-130). Ou seja, atualmente a sanção pode ter tanto um caráter recompensador (sanção positiva ou premial), exercendo funções afirmativas quando o agente realiza uma ação aprovada ou esperada, quanto um caráter punitivo (sanção negativa), atuando coercitivamente quando a ação realizada é indesejada ou contrária ao que se espera.

No âmbito da jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu, no julgamento do Recurso Especial n. 1.579.321/SP<sup>4</sup>, a possibilidade da sanção negativa e da sanção positiva coexistirem. Em ambas as situações, a conduta deve estar presente na endonorma, ou norma de conduta, que é o juízo que impõe uma prestação, enquanto o juízo que impõe uma sanção deve estar previsto na perinorma. Neste sentido, concebendo a estrutura da norma jurídica como um juízo disjuntivo, Carlos Cossio esquematiza-a da seguinte maneira (NADER, 2017, p. 85):

Dado *A*, deve ser *P*, ou dado *ñP*, deve ser *S*. A *endonorma* corresponde ao juízo que impõe uma prestação (*P*) ao sujeito que se encontra em determinada situação (*A*) e equipara-se à *norma primária* de KELSEN. Exemplo: o indivíduo que assume uma dívida (*A*), deve efetuar o pagamento na época própria (*P*). A *perinorma* impõe uma sanção (*S*) ao infrator, isto é, ao sujeito que não efetuou a prestação a que estava obrigado (*ñ*). Corresponde à *norma secundária* de KELSEN. Exemplo: o devedor que não efetuou o pagamento na época própria deverá pagar multa e juros.

CARLOS COSSIO não concordou com o reduzido significado atribuído por KELSEN anteriormente à norma secundária, que prescrevia a conduta

<sup>4</sup> “*Desse modo, absolutamente possível a coexistência de sanções negativas, consistentes em consequências gravosas e/ou punitivas oriundas do descumprimento da obrigação, com a estipulação de meios aptos a facilitar o adimplemento, ou mesmo de vantagens (sanções positivas) ao contratante que, ao tempo e modo ajustado, cumpri com o seu dever pactuado*”. (BRASIL, 2018).

obrigatória, lícita. Enquanto a norma primária e a secundária se justapõem, a endonorma e a perinorma estão unidas pela conjunção *ou*.

Por outro lado, Paulo Roberto Coimbra da Silva, não concordando com a conjunção disjuntiva (*ou*) adicionada na estrutura por Cossio, propõe um desenho da norma jurídica que substitui a referida conjunção entre a endonorma e a perinorma por (*e*) ou por (*mas*), nestes termos (SILVA, 2007, p. 74):

**Tabela 1 – Estrutura da Norma Jurídica na Lógica Premial**

ENDONORMA	Se “A” deve ser “B”	Se “A” deve ser “B”
PERINORMA	<i>Ou</i> se “não-B” deve ser “C”	<i>Ou</i> se “não-B” deve ser “C”
PERINORMA	<i>E</i> se “B1” deve ser “D”	<i>Mas</i> se “B1” deve ser “D”

Na ocasião, a endonorma seria composta por “A” (pressuposto fático ou antecedente) e “B” (prestaçao ou dever jurídico), e a perinorma comportaria “não-B” (infração ou transgressão), “C” (sanção), “B1” (adimplemento) e “D” (prêmio).

Logo, as normas que dispõem acerca da sanção – negativa ou positiva – encontram-se no mesmo plano, distinguindo-se apenas em relação ao conteúdo material (sanção punitiva e sanção premial). Em relação à lógica premial, a finalidade é propiciar a criação de um círculo que se retroalimenta, estimulando comportamentos positivos e favorecendo o cumprimento antecipado de deveres e metas (CORDOVIL, 2004, p. 158). Entretanto, em respeito aos direitos e garantias fundamentais, esta modalidade de sanção não pode agravar a situação jurídica do sujeito a quem é dirigida, com a fixação de penas mais severas do que aquelas previstas abstratamente pelo legislador.

O Código Florestal Brasileiro (Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012), por exemplo, utiliza a sanção premial para estimular comportamentos que contribuem para a preservação do meio ambiente. A maioria dessas sanções possuem cunho pecuniário, destacando-se entre elas a Cota de Reserva Ambiental – CRA, que curiosamente possui muita similaridade ao CBIO.

A CRA, instituída pelo artigo 44 da referida Lei (BRASIL, 2012), é um certificado que representa uma determinada área de vegetação nativa protegida que

pode ser usado para compensar um déficit da obrigação de Reserva Legal em outra propriedade, podendo também ser usado como garantia no pagamento por iniciativas de serviços. É exigido que todas as propriedades rurais do território nacional mantenham uma porcentagem da área com cobertura de vegetação nativa, sendo que esta Reserva Legal pode variar entre 20% a 80% da propriedade, conforme o bioma e a região em que está localizada.

Considerando que nem todas as propriedades rurais atendem aos percentuais mencionados, estando, portanto, em déficit de Reserva Legal, o Código Florestal permite que estes proprietários cumpram a obrigação através da aquisição de Cotas de Reserva Ambiental (cada CRA corresponde a um hectare de floresta). Assim como ocorre com os CBIOs, as CRAs são negociadas em um mercado de ativos ambientais (BVTrade), podendo ser vendidas para aqueles que precisam compensar a Reserva Legal, sendo uma fonte de renda extra para quem as cria e vende.

A diferença entre os CBIOs e as CRAs é que estas dão direito apenas à regularização do passivo ambiental de quem compra, permanecendo a responsabilidade pela manutenção da vegetação nativa, assim como a propriedade da terra, do próprio vendedor. Como finalidade, as Cotas pretendem estimular a preservação de área com vegetação nativa acima dos limites mínimos fixados em lei e, ao mesmo tempo, compensar as áreas que não foram devidamente preservadas por aqueles que tinham este dever legal.

A conduta ambientalmente desejável não poderia, em tese, se consubstanciar em uma obrigação, ou norma obrigatória, devendo ser encarada como uma faculdade, ou norma facultativa. Isto pois, se for possível, o indivíduo a cumprirá e, assim, receberá o prêmio, ou se beneficiará da sanção premial, presente na perinorma; se não puder cumprí-la, não deve haver a aplicação de sanção. Caso não se cumpra sequer a norma típica – aquela que se espera o cumprimento sem qualquer prêmio –, será aplicada a sanção punitiva, o que denota que as sanções apenas divergem entre si, na perinorma, quanto ao conteúdo – se punitivo ou premial.

Na estrutura da norma voltada ao caso das CRAs, a sanção premial possui efeito duplo: premiar aqueles que agiram de modo favorável à preservação ecológica e compensar Reserva Legal não constituída, mitigando as consequências

negativas causadas ao meio ambiente, mediante a aplicação de compulsoriedade na aquisição de CRA por quem necessita regularizar tal passivo ambiental. Em uma análise mais ampla, é possível perceber que, assim como ocorre no caso do Programa Renovabio, a conduta ambiental desejável disposta pelo Código Florestal tem tanto caráter de faculdade (venda de CRA) quanto de dever (compra de CRA para regularizar o passivo ambiental). Em uma mesma norma, temos a aplicação de sanção premial e sanção punitiva, para dois sujeitos distintos.

Enquadramento o texto da norma à estrutura, a endonorma compõe a conduta ambientalmente desejável (preservação ecológica ou Reserva Legal constituída além do exigido), que, se não for possível ser cumprida, por quaisquer questões que sejam, haverá a transgressão da norma de conduta (Reserva Legal não constituída), ensejando a aplicação da sanção punitiva (aquisição de CRA para regularização do passivo ambiental), composta pela perinorma. Quanto à sanção premial, por sua vez, a endonorma compõe a conduta ambientalmente desejável (preservação ecológica ou Reserva Legal constituída além do exigido), que, se cumprida, enseja a aplicação do prêmio (transferência onerosa de CRA), composta pela perinorma.

Sem embargo do uso da sanção premial configurar um “*instrumento eficaz na preservação ambiental, sobretudo quando empregado como veículo indutor de comportamentos nos sujeitos passivos, caracterizando a sua natureza extrafiscal*” (ARAUJO; BARICELLO; TEIXEIRA, 2007, p. 136), a forma como está sendo aplicada no Programa RenovaBio está causando efeitos contrários aos objetivos propostos pela Lei.

### **3.1 As metas compulsórias anuais de descarbonização como sanções premiais**

No caso específico das metas compulsórias anuais de descarbonização, atingidas por meio da aquisição de CBIOs, que têm como escopo promover a expansão da produção e uso dos biocombustíveis e contribuir com a redução de emissão de GEE, é possível aplicá-las a uma estrutura normativa que comporta tanto a sanção premial como a sanção punitiva, tendo, do mesmo modo que as CRAs, um efeito duplo.

Isto pois, a sanção punitiva, nesta ocasião, se traduz na própria compulsoriedade da aquisição de CBIOs direcionada aos distribuidores de

combustíveis, os quais, ainda que os adquiram em quantidade igual ou superior à meta individual, estipulada pela ANP, não recebem qualquer tipo de recompensa; em contrapartida, enquanto estes são obrigados a comprovar a meta individual adquirindo CBIO proporcionalmente, sob pena de sofrerem penalidades, o elemento “prêmio” é direcionado aos emissores primários, que são os produtores e importadores de biocombustíveis, os quais, uma vez habilitados, solicitam a emissão de CBIO em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, ficando integralmente com o produto da venda do ativo ambiental.

Desta forma, a norma, disposta pela Lei 13.576/2017, sendo compreendida por ambas as sanções – punitiva e premial –, pode ser assim retratada:

**Tabela 2 – Aplicação das Sanções no Programa RenovaBio**

SANÇÃO PREMIAL (POSITIVA)	SANÇÃO PUNITIVA (NEGATIVA)
Direcionada aos produtores e importadores de biocombustíveis	Direcionada aos distribuidores de combustíveis fósseis
É facultado emitir, negociar e vender CBIO	É obrigatório adquirir CBIO e comprovar a meta
O prêmio é a transferência onerosa de CBIO na B3	A sanção é a compulsoriedade da aquisição de CBIO
Realiza conduta socialmente desejável	Realiza conduta socialmente indesejável
O objetivo é incentivar a produção e o uso de biocombustíveis	O objetivo é desincentivar o uso dos combustíveis fósseis, causadores das emissões de GEEs

Fonte: própria.

Quanto à sanção punitiva direcionada aos distribuidores de combustíveis mediante a compulsoriedade da aquisição de CBIO, é importante esclarecer que a base distintiva do ilícito, neste caso, não estaria na conduta em si, mas no grau de reprovação que a sociedade atribui à ação (distribuição de combustíveis fósseis e, consequentemente, emissão de GEE) ou omissão (não produzir biocombustíveis), em função dos objetivos traçados ao corpo social.

O problema, neste caso, é que, se na aquisição de CRA o vendedor permanece com a responsabilidade pela manutenção da vegetação nativa, na aquisição de CBIO, para atender à meta compulsória anual, é imposto aos distribuidores de combustíveis (compradores) uma sanção negativa de cunho pecuniário e é transferido o prêmio, pelo cumprimento desta, aos vendedores (produtores e importadores de biocombustível), sem que estes estejam legalmente obrigados a contribuir com a consecução dos objetivos do RenovaBio e, consequentemente, do Acordo de Paris.

Aplicando e adaptando a lógica da estrutura da norma jurídica desenhada por Paulo Roberto Coimbra da Silva ao presente caso, tem-se o seguinte:

**Tabela 3 – (Re)Estrutura da Norma Jurídica na Lógica Premial aplicada ao Programa RenovaBio**

ENDONORMA	Se “A” deve ser “B”	Se “A” deve ser “B”
PERINORMA	Ou se “não-B” deve ser “C”	Ou se “não-B” deve ser “C”
PERINORMA	E se “B1” não deve ser “D”	Mas se “B1” ainda não deve ser “D”

Fonte: própria.

Lembrando que a endonorma é composta por “A” (pressuposto fático ou antecedente) e “B” (prestação ou dever jurídico), e a perinorma comporta “não-B” (infração ou transgressão), “C” (sanção), “B1” (adimplemento) e “D” (prêmio). Portanto:

**Tabela 4 – Tradução da Estrutura da Norma Jurídica na Lógica Premial aplicada ao Programa RenovaBio**

ENDONORMA	Se “se realiza distribuição de combustíveis” deve “adquirir CBIO e comprovar a meta”	Se “se realiza distribuição de combustíveis” deve “adquirir CBIO e comprovar a meta”
PERINORMA	Ou se “não se comprova o atingimento da meta” deve “sofrer penalidades”	Ou se “não se comprova o atingimento da meta” deve “sofrer penalidades”

PERINORMA	<i>E</i> se “se adquire CBIO e se comprova a meta” não deve “receber o prêmio”	<i>Mas</i> se “se adquire CBIO e se comprova a meta” ainda não deve “receber o prêmio”
-----------	--	--

Fonte: própria.

Ainda que se argumente que a sanção premial, aqui, seria, em verdade, direcionada aos produtores e importadores que, por produzirem biocombustíveis, recebem o prêmio por esta conduta positiva, a questão é que: muito embora estes sejam recompensados pela transferência onerosa do CBIO, não possuem qualquer dever para com o Programa RenovaBio, o que tem causado tais efeitos negativos. Além de causar uma ruptura com a estrutura da norma jurídica referente à sanção premial, também tem causado diversos impactos aos distribuidores de combustíveis, sobretudo distorções no preço dos créditos de carbono negociados no mercado, que tem reverberado no preço final cobrado dos consumidores, acumulando resultados contrários aos esperados e estipulados em lei.

Nenhuma das sanções aplicadas pelo Programa RenovaBio – nem a sanção negativa aos distribuidores nem a sanção positiva aos produtores e importadores – é efetiva e atinge o fim pretendido, violando diversos princípios constitucionais e direitos fundamentais. Isto, principalmente, pois está-se a premiar apenas os produtores e importadores de biocombustíveis – que não são os únicos da cadeia dos biocombustíveis e tampouco são as vítimas da emissão de GEE –, ao mesmo tempo em que está-se a punir apenas os distribuidores de combustíveis – que não são os únicos da cadeia dos combustíveis fósseis –, punindo-os, inclusive, duplamente, desrespeitando o texto da Constituição Federal e criando um ambiente mais competitivo do que colaborativo, em direção contrária ao fim visado pela Lei 13.576/2017 e, consequentemente, pelo Acordo de Paris.

### **3.2 As penalidades impostas ao não cumprimento da meta e o princípio da vedação ao *bis in idem***

A meta compulsória anual de descarbonização traduz-se em verdadeira sanção de cunho pecuniário, tanto premial quanto punitiva, ou seja, com caráter díplice: pune os distribuidores de combustíveis, por meio do “dever instituído pelo

art. 7º da Lei nº 13.576/2017” que “encerra verdadeira intervenção do estado do domínio econômico” (TORRES, 2023), e premia os produtores e importadores de biocombustíveis, através da transferência onerosa da venda de CBIO.

Ocorre que, quando a meta individual não é atingida pelos distribuidores, estes sofrem pesadas penalidades, em especial a aplicação de multa – que pode variar entre R\$ 100 mil e R\$ 50 milhões –, proporcional à quantidade de CBIO que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções (artigo 9º e parágrafo único da Lei n. 13.576/2017<sup>5</sup>). Isso denota, pois, a cumulação de sanções sobre um mesmo fato, ou dever, consubstanciando em um *bis in idem*:

**Tabela 5 – Demonstração do Bis In Idem aplicado pelo Programa RenovaBio**

Compulsoriedade na aquisição de CBIO para atingimento da meta individual	1ª sanção (punitiva)
Aplicação de penalidades sobre a não comprovação do atingimento da meta individual (multa e demais sanções administrativas e pecuniárias, sem prejuízo de outras de natureza civil e penal)	2ª sanção (punitiva) – <i>BIS IN IDEM</i>

Fonte: própria.

A expressão em latim “*ne bis in idem*”, em sua acepção semântica, por si só já exprime o que (*idem*) não deve ser repetido (*ne bis*). Conceitualmente, o princípio da vedação ao *bis in idem* “significa, numa palavra, a impossibilidade de a pessoa ser responsabilizada mais de uma vez pela mesma conduta” (FERREIRA, 2001, p. 114), tornando “juridicamente inválida a imposição de qualquer outra sanção pela Administração Pública, mesmo que em sede revisional, tendo por pressuposto um mesmo ilícito” (FERREIRA, 2001, p. 134-135).

Embora o texto constitucional não apresente o princípio de forma expressa, o Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, dispõe, em seu artigo 20 com o título de “*Ne bis in idem*”, que uma pessoa não pode ser processada, julgada e condenada duas vezes pela mesma infração (BRASIL, 2002). Este princípio é de

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm). Acesso em: 31 out. 2024.

suma importância, porque garante a eficácia de outros princípios, como o da segurança jurídica, e protege os direitos fundamentais, assegurando que o Estado não exerce seu poder punitivo de forma excessiva ou abusiva.

Considerando que, segundo esta diretriz principiológica do Direito, “*um mesmo fato não pode ensejar duas sanções de mesma natureza*” (BRASIL, 2020), torna-se incabível a aplicação de uma sanção punitiva de caráter pecuniário (multa proporcional à quantidade de CBIO que deixou de ser aposentada) sobre outra sanção punitiva de caráter pecuniário (compulsoriedade da meta).

#### **4. A INEFICIÊNCIA DO PROGRAMA RENOVABIO E A PROTEÇÃO INSUFICIENTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A lógica proposta pelo RenovaBio, de aplicar sanção negativa aos distribuidores de combustíveis através da obrigatoriedade de aquisição de CBIOs em cumprimento à meta individual, enquanto aos produtores e importadores de biocombustíveis é direcionado o prêmio, pela transferência onerosa dos créditos, não atribuindo, a estes, qualquer obrigatoriedade legal quanto à emissão e disponibilização do ativo no mercado, tem causado uma série de impactos negativos, indo em direção diametralmente oposta àquela pretendida pela Lei 13.576/2017.

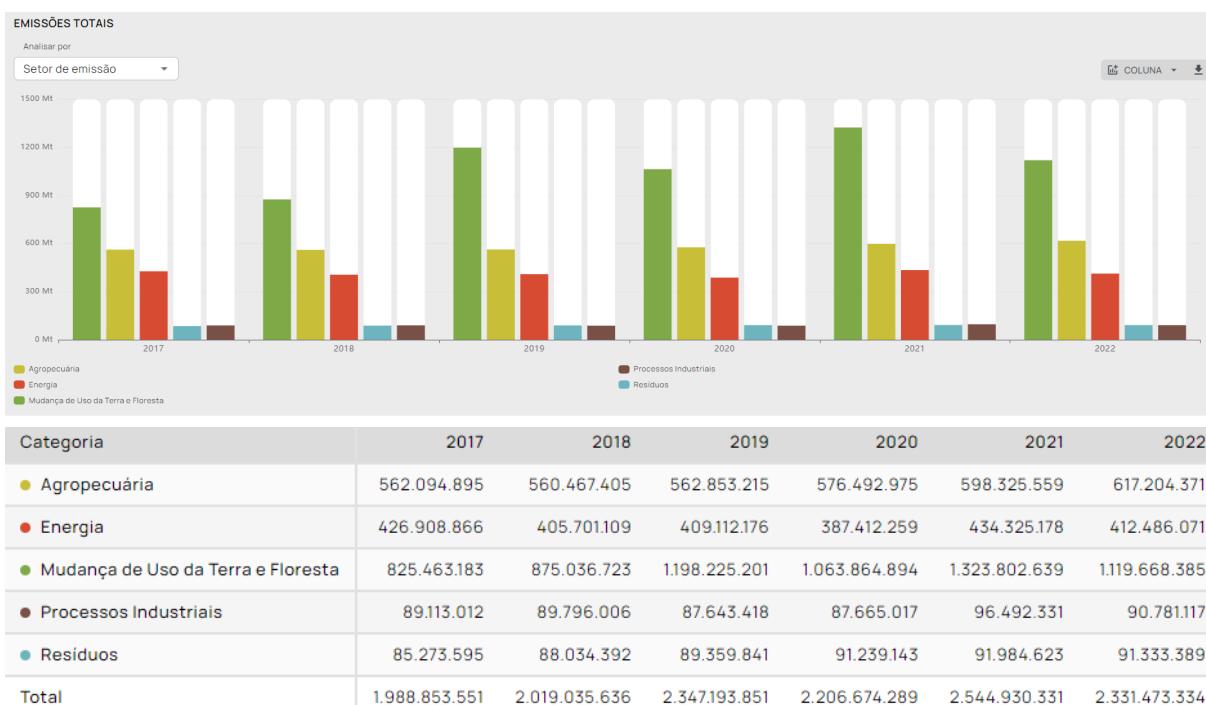
O primeiro ponto a ser destacado é o fato de que o prêmio está notoriamente sendo direcionado a quem também contribui para a emissão de GEEs, sem que, estes premiados, estejam obrigados a agir de modo a efetivar os objetivos do Programa RenovaBio, tampouco que estejam obrigados a aplicar o produto da venda de CBIOs à consecução destes fins, que, de fato, não estão sendo alcançados.

O inciso I do artigo 1º da Lei 13.576/2017, que prescreve o objetivo voltado à contribuição para o atendimento dos compromissos do País no âmbito do Acordo de Paris, reforça a limitação indevida às capacidades e circunstâncias nacionais, já que o Programa impõe a compulsoriedade do atingimento à meta de descarbonização apenas aos distribuidores de combustíveis, evidenciando a absoluta inversão de prioridades na eleição dos destinatários de sua política interventora. Evidente que um único agente da cadeia produtiva dos combustíveis jamais será suficiente para o

alcance da totalidade dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris, até porque as emissões de GEEs são derivadas de diversas atividades.

Entre todas, pode-se notar, conforme demonstra o gráfico abaixo, que a atividade voltada à energia é a terceira que mais contribui para a emissão de GEEs, sendo a principal delas a atividade voltada à mudança de uso da terra e floresta, seguida pela agropecuária, processos industriais e resíduos:

**Figura 2 – Emissões de GEEs Totais (Brutas) do Brasil (2017 a 2022)**



Fonte: Plataforma SEEG (SEEG, 2024)<sup>6</sup>.

Ainda, dentro da categoria de energia, que foi responsável pela emissão de 18% das emissões de GEEs no Brasil em 2022, a produção de combustíveis representa somente 9% do todo, ao lado de outras atividades como transportes (44%), indústria (29%), edificações (6%), geração de eletricidade (8%) e

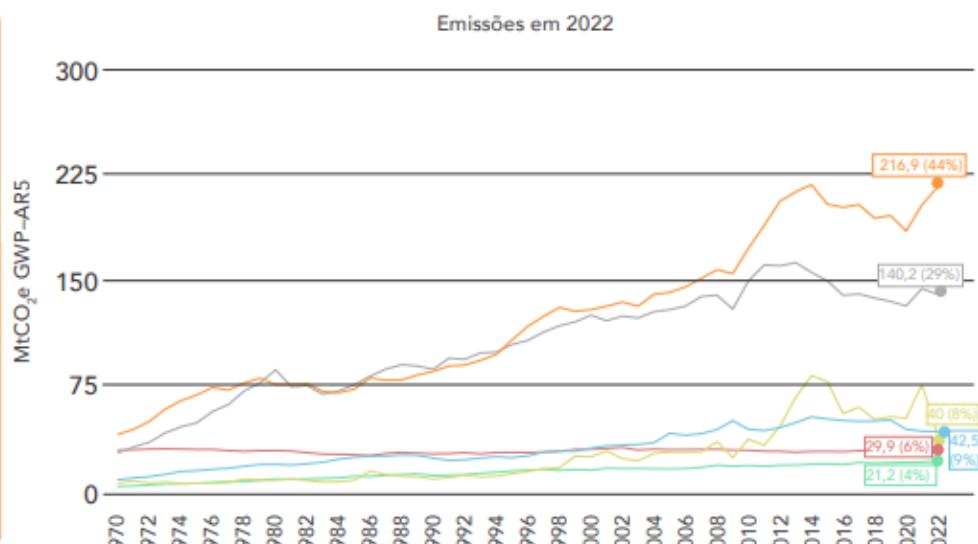
<sup>6</sup> O SEEG é a principal plataforma de monitoramento de emissões de gases de efeito estufa na América Latina e uma das maiores bases de dados nacionais de emissões do mundo. Ele fornece estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil para todos os setores da economia, numa plataforma on-line de fácil acesso com dados que vêm desde 1970, além de análises e soluções para tomadores de decisão. Os dados do SEEG visam informar as políticas públicas de mitigação, bem como dar transparência à sociedade sobre as trajetórias de redução de emissões do país. (SEEG, 2024).

agropecuária (4%), como demonstram os dados indicados pela análise de 2023 feita pelo SEEG:

**Figura 3 – Emissões de GEEs nas atividades de energia e PIUP (1970 a 2022)**

**Figura 12**  
Emissões de gases de efeito estufa nas atividades de energia e PIUP e participação de cada uma delas no total emitido por esses dois setores em 2022

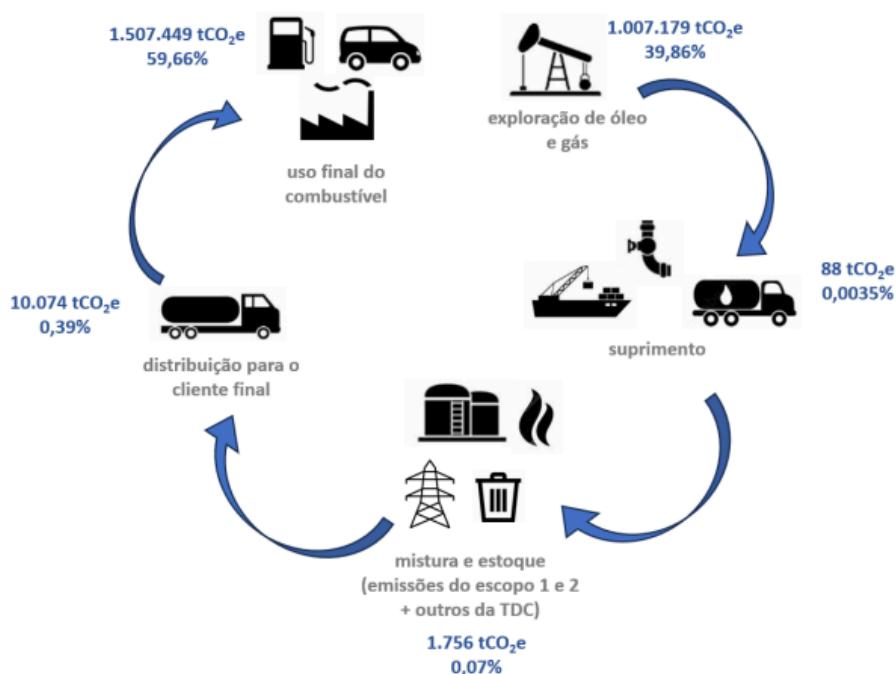
- Transportes
- Indústria
- Edificações
- Produção de combustíveis
- Geração de eletricidade
- Agropecuária



Fonte: Relatório SEEG (OBSERVATÓRIO, 2023).

Dentro do setor dos combustíveis, estima-se que 39,86% do total das emissões é devido à exploração de óleo e gás, sendo a maior porcentagem decorrente do uso do combustível pelo consumidor final (59,66%). A etapa da distribuição, por sua vez, é responsável por 0,39%, ficando na frente apenas da mistura e estoque (0,07%) e do suprimento (0,0035%). Estes dados foram levantados pela TDC Distribuidora de Combustíveis S.A., que inventariou suas emissões de GEEs em todo o ciclo dos combustíveis, com base nos fatores do Programa Brasileiro GHG Protocol – PBGHGP (TRIBUNAL, 2024):

**Figura 4 – Emissões de GEEs no ciclo de vida dos combustíveis transportados pela TDC**



Fonte: Procedimento Comum Cível 5003461-57.2024.4.03.6102 (TRIBUNAL, 2024).

O inciso II do artigo 1º da Lei 13.576/2017, por sua vez, dispõe o objetivo voltado à contribuição da adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões GEEs na produção, comercialização e uso de biocombustíveis. Contudo, as emissões de GEE na matriz de combustíveis leves chegaram a 27,30 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente no terceiro trimestre de 2022, o que representa um aumento de 6,52% em relação ao mesmo período de 2021 (25,63 milhões de toneladas). Esse crescimento foi impulsionado pelo aumento no consumo de combustíveis leves no Brasil, além da maior proporção de gasolina na matriz energética (OBSERVATÓRIO, 2023).

Quanto ao inciso III do artigo 1º da Lei 13.576/2017, referente à promoção da adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis, também não se vê certa eficácia, pois “os recursos obtidos pelos produtores e importadores de biocombustíveis com a emissão e venda dos CBIO não geraram uma expansão de tais fontes energéticas na matriz brasileira, em comparação com combustíveis leves” (TORRES, 2023). Esta assertiva é reforçada pelos dados apresentados anteriormente.

Por fim, o inciso IV, do artigo 1º da Lei 13.576/2017, traz o objetivo acerca da contribuição, com previsibilidade, para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis. Apesar do aumento na eficiência energético-ambiental dos biocombustíveis, a intensidade média da matriz de combustíveis leves (emissões de GEE da gasolina e etanol) piorou em 0,74% no terceiro trimestre de 2022, atingindo 65,62 gCO2eq/MJ em comparação com 65,14 gCO2eq/MJ do ano anterior. Isso, devido à diminuição da participação do etanol na matriz energética nacional e do aumento da participação da gasolina, ocasionado pela perda de competitividade do biocombustível e pela menor oferta de cana-de-açúcar para moagem (TORRES, 2023).

Todos os pontos apresentados até então, amparados por dados pragmáticos, demonstram que os objetivos previstos no artigo 1º e incisos da Lei n. 13.576/2017 não estão, de fato, sendo alcançados, restando evidente a ineficiência do Programa RenovaBio. O prêmio está notoriamente sendo direcionado a quem também contribui para a emissão de GEE, sem que, estes premiados, estejam obrigados a agir de modo a efetivar os objetivos do Programa RenovaBio por meio de suas atividades, tampouco que apliquem o produto da venda de CBIOs à consecução destes objetivos.

Ocorre, porém, que isso tem causado diversos impactos ao mercado de carbono e, por corolário, aos próprios distribuidores de combustíveis, sobretudo no que tange a distorções no preço dos ativos negociados na B3, reverberando no preço dos combustíveis suportado pelos consumidores finais. A Federação Nacional de Distribuidores de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasilcom), juntamente com duas das maiores empresas do setor – Vibra e Ipiranga – divulgou uma nota indicando que o aumento acentuado nos preços dos CBIOs poderia estar afetando diretamente os custos aos consumidores nos postos (INVEST, 2023). A nota menciona que, em 04 de julho de 2023, o preço do crédito de carbono chegou a 150 reais por unidade, resultando em um impacto de cerca de R\$ 0,12 por litro na formação do preço do combustível (FEDERAÇÃO, 2023).

Longe de ser mera conjectura, o Tribunal de Contas da União confirmou, através de Relatório de Auditoria (processo 015.561/2021-6), que o valor despendido pelos distribuidores de combustíveis com a aquisição de CBIO tende a

ser repassado no preço do combustível adquirido pelo consumidor final (TRIBUNAL, 2021):

257 Segundo consta na 8<sup>a</sup> 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).

[...].

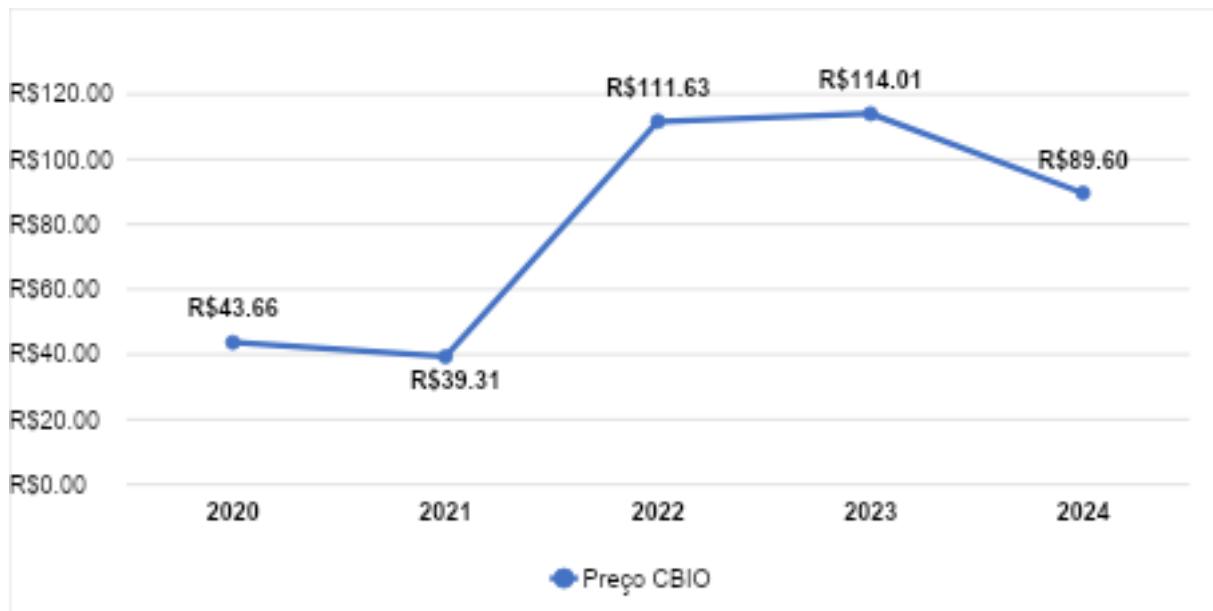
259 Logo, percebe-se que o valor despendido com a aquisição dos Cbios pelos distribuidores tende a ser repassado ao consumidor. Importante frisar que o mercado de distribuição no Brasil é bastante concentrado, no qual três empresas detêm mais de 65% da participação do mercado.

260 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. (TRIBUNAL, 2021).

Ainda de acordo com o TCU, a concentração da obrigatoriedade na aquisição de CBIO apenas nos distribuidores “*tem a potencialidade de exercer pressão inflacionária nos preços dos combustíveis*”, devendo, portanto, o Ministério de Minas e Energia (MME) realizar o necessário acompanhamento para evitar a oscilação de preços dos créditos a patamar acima do considerado razoável. A disparada nos preços do CBIO já foi, inclusive, objeto de pedido de investigação pelo MME ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para averiguar indícios de infração na elevação do preço do ativo ambiental negociado na B3 (CARBON, 2023).

Desde o ano de 2020 até o presente momento, os CBIOs sofreram uma grande variação nos preços. É o que pode ser observado do gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Preço Médio dos CBIOs (2020-2024)**



Fonte: própria, com auxílio de dados fornecidos pelo MME (GOVERNO, s.d.) e B3 (B3, s.d.).

É possível afirmar, portanto, que o Programa RenovaBio, além de se mostrar ineficiente ao alcance dos objetivos visados pela Lei 13.576/2017, na ânsia de supostamente proteger o direito fundamental ao meio ambiente (artigo 225 da CF/88) a favor da coletividade, acaba desprotegendo – e, em verdade, violando – outros direitos fundamentais e princípios constitucionais em detrimento, sobretudo em relação aos distribuidores de combustíveis.

A própria distorção nos preços do CBIO, por exemplo, reverbera em ofensa à capacidade contributiva, já que “*alcançam a todos os distribuidores de modo indistinto, independentemente de suas capacidades financeiras para arcar com os gastos de aquisição compulsória*” (TORRES, 2023). Evidente que esta distorção é causada por uma série de motivos, sendo o principal deles o fato de que, enquanto os distribuidores de combustíveis sofrem a sanção negativa, pela obrigatoriedade de aquisição de CBIOs em cumprimento à meta individual, os produtores e importadores de biocombustíveis, que recebem a recompensa, não possuem qualquer obrigatoriedade legal quanto à emissão e disponibilização deste crédito de carbono no mercado. Ou seja, com isso, geralmente a demanda acaba sendo maior que a oferta de CBIOs negociados na B3, e considerando que o preço do ativo não é fixo ou pré-determinado, a consequência natural são as abruptas oscilações dos preços.

Para além de ocasionar simples ofensa ao princípio da capacidade contributiva (artigo 145, § 1º, da CF/88), o RenovaBio traz, em sua disposição textual e aplicação pragmática, violações aos princípios constitucionais do poluidor-pagador (artigo 170, inciso VI, e artigo 225, *caput*, § 1º, inciso V, e § 3º), da isonomia (artigo 5º, *caput*, e artigo 150, inciso II), da proporcionalidade e razoabilidade, causando um grave e indevido desequilíbrio concorrencial e violando, ainda, a ordem econômica (artigo 170, *caput*), a livre iniciativa (artigo 170, *caput*), a livre concorrência (artigo 170, inciso IV), a defesa do consumidor (artigo 5º, inciso XXXII, e artigo 170, inciso V), o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), a função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII e artigo 170, inciso III), a proibição de proteção deficiente (artigo 1º, incisos III e IV, artigo 5º, inciso LIV, e artigo 225) e o próprio Acordo de Paris.

Importante frisar que, no Brasil, mais do que em qualquer outro lugar do mundo, é incontestável o fato de que os direitos fundamentais encontram-se na mais elevada e privilegiada posição do ordenamento jurídico-constitucional, hierarquicamente superior às demais normas, pois lhes é conferida eficácia plena e aplicabilidade imediata (LEITE, 2020, p. 32), além de serem firmados como uma das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88). Tanto isso é verdade que “*qualquer tipo de violação de direitos fundamentais, sejam eles de liberdade, de propriedade, de igualdade ou mesmo de proteção judicial, é incompatível com a Constituição*” (ÁVILA, 2021, p. 596).

Por meio da função contramajoritária, os direitos individuais fundamentais não podem ser limitados por interesses gerais, tampouco por conveniência do Estado ou por ganhos utilitaristas – quando se acredita que a comunidade como um todo sairia beneficiada. Sendo assim, mesmo quando o poder político é democraticamente legitimado e direcionado a buscar o bem-estar geral (NOVAIS, 2006, p. 30), este deve se ater juridicamente à indisponibilidade dos direitos fundamentais, tendo como preceito a ideia de que “*a liberdade do indivíduo é, em princípio, ilimitada, enquanto a faculdade de o Estado as invadir é, em princípio, limitada*” (NOVAIS, 2006, p. 29).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da aplicação das metas compulsórias anuais de descarbonização no contexto do Programa RenovaBio revela uma série de falhas que comprometem sua eficácia na redução das emissões de gases de efeito estufa e, consequentemente, no alcance dos objetivos da Lei 13.576/2017 e dos compromissos climáticos firmados pelo país no Acordo de Paris. Ao invés de funcionarem como um mecanismo de incentivo à produção e ao uso dos biocombustíveis, as obrigações de aquisição de Créditos de Descarbonização se configuram mais como uma sanção punitiva aos distribuidores de combustíveis, impondo-lhes custos adicionais sem garantir, de fato, a redução substancial das emissões; por outro lado, se configuram também como uma sanção premial aos produtores e importadores de biocombustíveis, que levam o prêmio pela transferência onerosa dos ativos, sem estarem obrigados ou vinculados à consecução dos objetivos legais do RenovaBio. Essa distorção de propósito aponta para fragilidades estruturais tanto na concepção quanto na implementação do Programa, que carece de uma estratégia mais robusta e eficaz para promover a descarbonização do setor.

Além disso, a análise da Lei 13.576/2017 revela que a política pública adotada não oferece uma concretização dos princípios constitucionais, tampouco oferece a proteção adequada aos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente dos distribuidores de combustíveis, no que diz respeito ao direito a um ambiente saudável e à transparência no processo de regulamentação e cobrança das metas. A ausência de mecanismos eficazes de controle e fiscalização deste mercado de carbono e a falta de incentivo real para as empresas investirem em alternativas mais sustentáveis agravam ainda mais a ineficiência da medida.

Portanto, é imperativo que o RenovaBio seja reavaliado e reformulado, a fim de alinhar suas metas e obrigações com práticas que realmente incentivem a descarbonização do setor de combustíveis de maneira efetiva e justa. Para tanto, é necessário um maior foco na criação de políticas públicas que integrem a proteção dos direitos fundamentais e a promoção de um desenvolvimento sustentável, assegurando que as metas de descarbonização se convertam em um verdadeiro instrumento de transformação e não em uma mera formalidade burocrática, ou em

uma sanção punitiva. A construção de um modelo mais eficiente exigirá também a participação ativa da sociedade civil, da academia e do setor privado, buscando um equilíbrio entre as necessidades ambientais e o desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Geração de lastro e emissão de CBIO: informações sobre negociações de CBIO na B3**, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/geracao-lastro-emissao-cbio-informacoes-negociacoes-cbios-b3#:~:text=A%20aposentadoria%20do%20CBIO%20%C3%A9,A,em%2007%2F10%2F2024>. Acesso em: 30 out. 2024.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Renovabio: ANP disponibiliza nova versão da Renovacalc**, 2024b. Disponível em: [https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/renovabio-anp-disponibiliza-nova-versao-da-renovacalc](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/renovabio-anp-disponibiliza-nova-versao-da-renovacalc). Acesso em: 29 out. 2024.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Renovacalc**, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/renovacalc>. Acesso em: 29 out. 2024.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BARICELLO, Stefania Eugenia; TEIXEIRA, Michele Oliveira. Tributação ambiental: considerações sobre o ICMS ecológico e alguns tributos verdes de países desenvolvidos. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 31, n. 66, p. 135-151, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22171856-rpge66livro.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2021.

BENEVIDES FILHO, Maurício. **A sanção premial no Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Dalla struttura alla funzione — Nuovi studi di teoria del diritto**. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6. ed. São Paulo: EDIPRO, 2016.

BRASIL. **Acordo de Paris e NDC**. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2024a. Disponível em:

[https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo\\_paris.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf). Acesso em: 24 out. 2024.

**BRASIL. Crédito de descarbonização (CBIO).** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/credito-de-descarbonizacao-cbio>. Acesso em 25 out. 2024.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 out. 2024.

**BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.** Diário Oficial da União, Brasília, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm). Acesso em: 31 out. 2024.

**BRASIL. Decreto nº 9.888, de 27 de agosto de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9888.htm). Acesso em: 28 out. 2024.

**BRASIL. Decreto nº 11.075, de 14 de janeiro de 2022.** Diário Oficial da União, Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11075.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11075.htm). Acesso em: 30 out. 2024.

**BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Diário Oficial da União, Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 30 out. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm). Acesso em: 24 out. 2024.

**BRASIL. Resolução nº 6, de 14 de abril de 2023.** Conselho Nacional de Política Energética, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnp-e/2023/RESOLUO\\_N\\_6\\_\\_CNPE.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnp-e/2023/RESOLUO_N_6__CNPE.pdf). Acesso em 30 out. 2024.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). Recurso Especial 1.579.321/SP.** Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Superior Tribunal de Justiça, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON>

&sequential=80220210&tipo\_documento=documento&num\_registro=201600156920&data=20180221&formato=PDF. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 61.317/MG.** Relator Ministro Sérgio Kukina. Superior Tribunal de Justiça, 11 fev. 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64473/4/RMS\\_61317\\_MG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64473/4/RMS_61317_MG.pdf). Acesso em: 04 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Vocabulário Jurídico (Tesauro).** Sanção Premial. Supremo Tribunal Federal, [s.d]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=SAN%C3%87%C3%83O%20PREMIAL>. Acesso em: 25 out. 2024.

B3. **Índice de Crédito de Descarbonização B3 (ICBio).** B3, [s.d.]. Disponível em: [https://www.b3.com.br/pt\\_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-segmentos-e-setoriais/indice-de-credito-de-descarbonizacao-b3-icbio-b3.htm](https://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-de-segmentos-e-setoriais/indice-de-credito-de-descarbonizacao-b3-icbio-b3.htm). Acesso em: 06 nov. 2024.

CARBON Credit Markets. **Brasil:** disparada em créditos de carbono do RenovaBio vira investigação no Cade, 2023. Disponível em: <https://www.carboncreditmarkets.com/single-post/brasil-disparada-em-cr%C3%A9ditos-de-carbono-do-renovabio-vira-investiga%C3%A7%C3%A3o-no-cade>. Acesso em: 01 nov. 2024.

CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. A sanção premial no direito econômico. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena** – Faculdade de Direito da UFMG, n. 1, 2004.

FEDERAÇÃO Brasilcom. **Comunicado conjunto sobre a alta no preço dos cbios:** julho 2023. Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023. Disponível em: <https://www.federacaobrasilcom.org.br/2023/07/06/comunicado-conjunto-sobre-a-alta-no-preco-dos-cbios-julho-2023/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

FEDERAÇÃO Brasilcom. **Impactos econômico e social dos créditos de descarbonização (CBios).** Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023. Disponível em: <https://www.federacaobrasilcom.org.br/2023/11/30/impactos-economico-e-social-dos-creditos-de-descarbonizacao-cbios-novembro-2023/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

FERREIRA, Daniel Ferreira. **Sanções administrativas.** Coleção Temas do Direito Administrativo. Volume 4. São Paulo: Malheiros, 2001.

GOVERNO Federal. **Balanço do RenovaBio.** Ministério de Minas e Energia, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/renovabio-1/balanco-renovabio>. Acesso em: 06 nov. 2024.

INVEST News. **Distribuidoras dizem que cbios em alta elevam combustíveis:** Créditos de Descarbonização (CBios) estaria impactando os custos aos consumidores nos postos e a inflação, segundo Brasilcom, Vibra e Ipiranga. Reuters, 2023. Disponível em: <https://investnews.com.br/economia/distribuidoras-dizem-que-cbios-em-alta-elevam-combustiveis/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Tradução João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

MELO FILHO, Álvaro. **Introdução ao Direito Premial.** Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1975.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** 39. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais:** trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

OBSERVATÓRIO do Clima. **Relatório SEEG:** gases de efeito estufa 2023. Observatório do Clima, 2023. Disponível em: [https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG\\_gases-estufa\\_2023FINAL.pdf](https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf). Acesso em: 01 nov. 2024.

SALGADO, Gisele Mascarelli. **Sanção na Teoria do Direito de Norberto Bobbio.** São Paulo: [s.n.], 2008. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp062574.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

SEEG. **Plataforma SEEG.** SEEG, 2024. Disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/?\\_gl=1\\*19lo0r1\\*\\_ga\\*MTYxNjAyODg1Mi4xNzI5NTI5NzYw\\*\\_ga\\_XZWSWEJDWQ\\*MTczMDMyMTAzNS4yLjAuMTczMDMyMTAzNS4wLjAuMA](https://plataforma.seeg.eco.br/?_gl=1*19lo0r1*_ga*MTYxNjAyODg1Mi4xNzI5NTI5NzYw*_ga_XZWSWEJDWQ*MTczMDMyMTAzNS4yLjAuMTczMDMyMTAzNS4wLjAuMA). Acesso em: 30 out. 2024.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra da. **Direito Tributário Sancionador.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

TORRES, Heleno Taveira. Parecer jurídico. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/02/11-PARECER-JURIDICO-Prof.-Dr.-Heleno-Taveira-Torres-assinado-5.pdf>. Acesso em 25 out. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. Tributação das emissões e negociações dos títulos de CBio: a vida continua. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-29/consultor-tributario-tributacao-emissoes-negociacoes-titulos-cbio/>. Acesso em: 25 out. 2024.

TRIBUNAL de Contas da União. **Processo nº 1556/2021**. TCU, 2021. Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMERO%253A1556120216%2520ANO%253A2021/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMERO%253A1556120216%2520ANO%253A2021/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0%2520). Acesso em: 01 nov. 2024.

TRIBUNAL Regional Federal da 3ª Região. **Procedimento Comum Cível 5003461-57.2024.4.03.6102**. TRF3, 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=64493bec7c67049a76dc6a3ffa9cfa4429c56ca976676207>. Acesso em: 01 nov. 2024.