

## AO JUÍZO FEDERAL DE PORTO ALEGRE - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO SUL

AÇÃO POPULAR. ATO LESIVO E INJURÍDICO.  
Redução da mistura de biodiesel no diesel  
para 10% em 2022.

**LUCAS FERREIRA MARTINS**, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº. 83.765, com endereço na Av. Juca Batista, 8000, Casa 1024, Bairro Chapeu do Sol, Porto Alegre/RS, CEP 92781-200, e **PAULO HENRIQUE DA COSTA NAGELSTEIN**, brasileiro, casado, advogado, CPF nº 786.161.070-53, inscrito na OAB/RS sob o nº. 55.285, residente e domiciliado na Av. Lageado, 1300, ap. 402, Bairro Petrópolis, CEP 90460-110, endereço eletrônico [paulo@nagelstein.adv.br](mailto:paulo@nagelstein.adv.br), e, endereço eletrônico [lucas@nagelstein.adv.br](mailto:lucas@nagelstein.adv.br) (os “Autores”), ambos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos e eleitorais (DOC. 1), vêm, *em causa própria*, com fulcro no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº 4.717/1965, apresentar a presente

### AÇÃO POPULAR

com pedido de medida liminar

contra ato do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, o Sr. Jair Messias Bolsonaro, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes - Palácio do Planalto, Brasília/DF, CEP 70.150-900, endereço eletrônico [gabinetepessoal@presidencia.gov.br](mailto:gabinetepessoal@presidencia.gov.br), telefone (61) 3411-1200, do **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE**, o Ministro de Estado de Minas e Energia, Sr. Bento Albuquerque, com endereço profissional na Esplanada dos Ministérios, Bloco U - Brasília/DF, CEP 70.065-900, endereço eletrônico [ascom@mme.gov.br](mailto:ascom@mme.gov.br), telefone (61) 2032-5555, e da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº 00.394.411/0001-09, com endereço no Palácio do Planalto, sito à Praça dos Três Poderes, s/nº, Brasília/DF, CEP 70.100-000, ou quem lhes faça as vezes no exercício do ato impugnado, os quais deverão ser citados por meio da Advocacia-Geral da União, com endereço no SAS Quadra 03, Lote 5/6 - Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília/DF, CEP nº 70.070-030, pelos fundamentos demonstrados a seguir.

**SUMÁRIO**

I - BREVÍSSIMA SÍNTESE DA PRETENSÃO .....	2
II - CONTEXTO FÁTICO .....	2
III - CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR, LEGITIMIDADE E COMPETÊNCIA.....	10
IV - NULIDADE DO ATO IMPUGNADO .....	13
IV.1 - LESÃO AO MEIO AMBIENTE.....	14
IV.2 - LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	22
IV.3 - LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO .....	29
V - NECESSÁRIA SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO IMPUGNADO .....	38
VI - PEDIDOS .....	41

**I - BREVÍSSIMA SÍNTESE DA PRETENSÃO**

A ação popular visa à anulação do ato praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021 (Doc. 2).

Conforme será demonstrado, tal ato é lesivo ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público, bem como ilegal e inconstitucional.

Consequentemente, requer-se a observação da vigente Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (Doc. 4), de modo que a mistura obrigatória do biodiesel ao diesel seja de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022, em manutenção do aumento gradual da mistura anunciado anteriormente pelas próprias autoridades.

**II - CONTEXTO FÁTICO**

A utilização de fontes de energia é assunto crucial para o desenvolvimento e para a sustentabilidade ambiental de um país, razão pela qual há um arcabouço normativo a tratar da questão no direito brasileiro em âmbito constitucional e legal e inclusive na esfera internacional.

Como é notório, um dos principais desafios do desenvolvimento sustentável é a substituição das fontes de energia não renováveis (esgotáveis) pelas fontes de energia renováveis (não-esgotáveis).

Os combustíveis fósseis, em razão de sua utilização em grande escala, são um dos grandes responsáveis pelo esgotamento de valiosos recursos não renováveis - como, por exemplo, o petróleo. Além de ser considerado uma fonte de energia não renovável, o petróleo provoca diversos impactos ambientais negativos através do seu uso e exploração, bem como causa desigualdades geopolíticas vinculadas ao controle de seu mercado por determinados países e conglomerados empresariais.

O diesel fóssil é um derivado do petróleo intensamente prejudicial ao meio ambiente através do seu uso como combustível, à medida que o seu processo de combustão libera poluentes na atmosfera (gases do efeito estufa e demais poluentes). Desse modo, a utilização de diesel fóssil como combustível é um dos grandes fatores contributivos ao aquecimento global.

Por isso, há uma séria preocupação ambiental e social em relação à substituição de combustíveis fósseis derivados do petróleo por combustíveis que utilizem fontes renováveis e menos poluentes.

A partir dos anos 2000, o Brasil tem adotado uma importante medida nesse sentido para reduzir a utilização do diesel fóssil: **a obrigatoriedade de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final.**

O biodiesel pode ser produzido a partir de uma grande variedade de matérias-primas, como os óleos vegetais (soja, algodão, canola, girassol, mamona, palma, milho ou dendê, por exemplo), a gordura de origem animal (sebo bovino) e os óleos residuais (de descarte). Por ser produzido por recursos renováveis, ser biodegradável e não-tóxico, o biodiesel é considerado uma energia limpa e não poluente - um **combustível ecológico.**

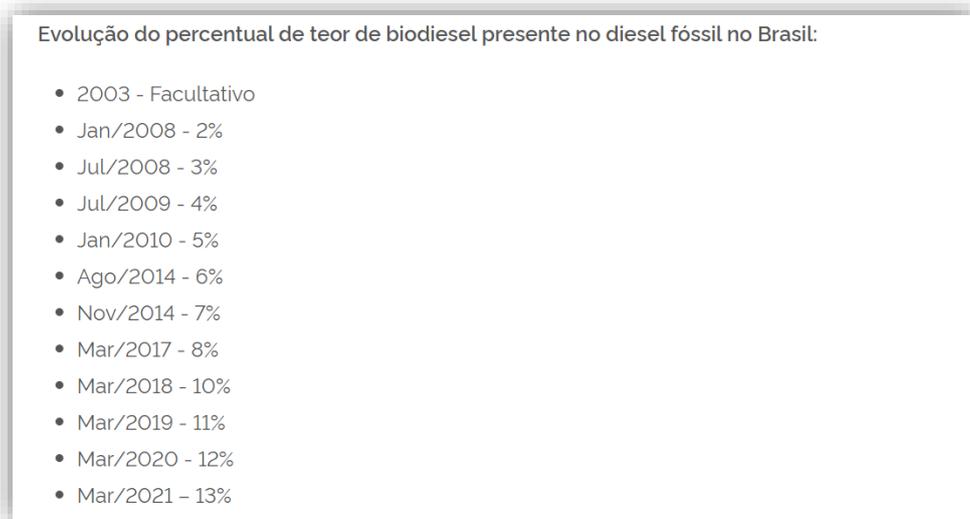
Ademais, sua utilização é facilitada à medida que não requer adaptações dos motores do ciclo diesel, como ocorre com outros combustíveis limpos como o gás natural ou o biogás; ou seja, possui a vantagem de ser misturado ao óleo diesel fóssil para utilização em todo consumo de óleo diesel.

Assim, a mistura obrigatória de biodiesel no óleo diesel contribui para reduzir os impactos ambientais prejudiciais causados pelo diesel de origem fóssil e diminui a dependência do petróleo para formação do diesel - um dos combustíveis mais consumidos no Brasil em razão de sua utilização em motores de grande porte e, conseqüentemente, no transporte rodoviário. Esses benefícios são amplamente reconhecidos pelo próprio governo federal, como exemplifica o Relatório “Benefícios Ambientais da Produção e do Uso do Biodiesel”, elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2014 (Doc. 6).

No Brasil, a mistura do biodiesel ao diesel iniciou em 2003 em caráter experimental e facultativo. Com a criação do **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB** em 2005 e a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira pela **Lei nº 11.097/2005**, criou-se a obrigatoriedade de, a partir de 2008, utilizar-se um percentual mínimo de 2% de adição de biodiesel ao óleo diesel.

Após sucessivas mudanças legislativas, **o percentual mínimo de mistura de biodiesel ao diesel foi sendo gradualmente aumentado ao decorrer dos anos.** Nesse sentido, o site da **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP**

ilustra a evolução do percentual obrigatório de teor de biodiesel presente no diesel fóssil no Brasil até março/2021 (Doc. 3)<sup>1</sup>:



Naturalmente, a obrigatoriedade da presença de biodiesel no diesel e o aumento gradual do percentual exigido resultaram na **expansão do parque industrial brasileiro de biodiesel**. Desse modo, surgiram dezenas de usinas de biodiesel por todas as regiões do Brasil, gerando milhares de empregos e desenvolvimento regional, em contramão da recente ociosidade da indústria nacional. Assim, a importância da indústria do biodiesel para geração de empregos, proteção ao meio ambiente e arrecadação tributária tem sido amplamente reconhecida por políticos de diferentes espectros, desde o ex-presidente Lula<sup>2</sup> até o atual ministro do Meio Ambiente<sup>3</sup>, exemplificativamente.

Outro fator muito importante da obrigatoriedade da mistura de biodiesel ao diesel refere-se à **agricultura familiar, ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país e à variabilidade de cultura agrícola**. Isso porque o PNPB e seu marco regulatório estabeleceram um regime tributário diferenciado para os fabricantes de biodiesel que utilizem como matérias-primas determinados vegetais adquiridas de agricultor familiar ou produzidas nas regiões norte, nordeste e semiárido - art. 5º da Lei nº 11.116/2005; Decreto nº 5.297/2004; Decreto nº 10.527/2020.

Portanto, a obrigação legal de utilizar biodiesel na composição do diesel busca contemplar o PNPB em seu aspecto ambiental, social e mercadológico<sup>4</sup>, observando as suas principais diretrizes de *“implantar um programa sustentável, promovendo*

<sup>1</sup> Link: [https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/mistura-de-biodiesel-ao-diesel-passa-a-ser-de-13-a-partir-de-hoje-1-3). Acesso em: 17/12/2021.

<sup>2</sup> Link: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,biodiesel-aumentara-geracao-de-empregos-no-campo-diz-lula,20060206p33439>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>3</sup> Link: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2021/09/30/biodiesel-gera-empregos-verdes-no-brasil-diz-ministro-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>4</sup> PINHO, Lorena de Andrade; TEIXEIRA, Francisco Lima Cruz. Biodiesel no Brasil: uma análise da regulação e seus reflexos na diversificação das matérias-primas usadas no processo de produção. *Rev. Bras. Adm. Pol.*, v. 8, n. 2, p. 141-161. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/17212>. Acesso em: 17/12/2021.

*inclusão social; garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas”<sup>5</sup>.*

A produção de biodiesel passou a ser ainda mais valorizada no contexto brasileiro com a instituição da **Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio (Lei nº 13.576/2017)**, a fim de “*expandir a produção de biocombustíveis, fundamentada na previsibilidade e sustentabilidade ambiental, econômica e social*”<sup>6</sup>. Nos termos do Ministério de Minas e Energia, “*O RenovaBio é uma política de Estado que reconhece o papel estratégico de todos os biocombustíveis (etanol, biodiesel, biometano, bioquerosene, segunda geração, entre outros) na matriz energética brasileira no que se refere à sua contribuição para a segurança energética, a previsibilidade do mercado e a mitigação de emissões dos gases causadores do efeito estufa no setor de combustíveis*”<sup>7</sup>.

Destaca-se, aliás, que as medidas adotadas pelo Brasil de estímulo ao biodiesel decorrem de compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro a respeito do meio ambiente. Desse modo, ilustram as assinaturas do **Acordo de Paris**, em que o país se comprometeu a expandir o consumo de biocombustíveis, incrementando o percentual de biodiesel na mistura de diesel<sup>8</sup>, e do **Compromisso Global sobre Metano**, durante a **Conferência do Clima de 2021 na Escócia (COP26)**, em que o Brasil se comprometeu a reduzir a utilização de fontes de energia fósseis como o petróleo<sup>9</sup>.

Em março de 2021, o diesel passou a ter adição obrigatória de 13% de biodiesel, conforme relata a citada nota do site da ANP (**DOC. 3**), em observação à **Resolução nº 16, de 29 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE (DOC. 4)**. Nesse sentido, o governo federal noticiou a mistura de 13% para março/2021 e a previsão de posterior aumento gradual (**DOC. 3**):

“A partir de hoje (1/3), o diesel de origem fóssil passa a ter adição obrigatória de 13% de biodiesel, em substituição aos 12% em vigor desde março de 2020. A medida está prevista na **Resolução 16, de 2018, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)**, que autoriza a ANP a elevar esse percentual até 15%, o que deverá ocorrer em 2023. Cabe também à Agência estabelecer as especificações do biodiesel e realizar os leilões do produto para o atendimento à mistura ao diesel.”

---

<sup>5</sup> Nos termos da apresentação do PNPB constante no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Link: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/biodiesel/programa-nacional-de-producao-e-uso-do-biodiesel-pnpb>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>6</sup> Link: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/renovabio>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>7</sup> Link: <http://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/renovabio>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>8</sup> Link: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/26021588/pais-tera-de-investir-em-novos-biocombustiveis-para-cumprir-acordo-de-paris>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>9</sup> Link: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/sob-pressao-americana-brasil-se-compromete-a-reduzir-emissao-de-metano-na-cop26.shtml>. Acesso em: 17/12/2021.

A mesma **Resolução CNPE nº 16/2018(Doc. 4)**, aprovada pelo Presidente da República, prevê a **continuidade da evolução gradual do percentual obrigatório de biodiesel no diesel, passando a 14% em março de 2022 e chegando a 15% em março de 2023**. Assim dispõe o seu art. 2º:

Art. 2º Estabelecer as seguintes diretrizes para a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, conforme cronograma abaixo:

Datas de início do incremento percentual da adição do volume de biodiesel	A partir de 1º/6/2019 ou no mínimo 3 meses contados da conclusão dos testes e ensaios previstos no art. 1º, adotando-se o prazo que for maior	1º/3/2020	1º/3/2021	1º/3/2022	1º/3/2023
Percentuais mínimos de adição obrigatória de biodiesel.	11%	12%	13%	14%	15%

A **Resolução CNPE nº 16/2018**, então, apresenta um cronograma definido de aumento gradual da mistura mínima de biodiesel ao diesel até se alcançar, em 2023, o percentual de 15%, patamar atualmente permitido no Brasil (Lei nº 13.033/2014, alterada pela Lei nº 13.263/2016).

Em razão da definição do aumento gradual, o governo federal projetou uma necessária alta expansão da produção do biodiesel a curto prazo - um crescimento de 85% na produção entre 2018 e 2023<sup>10</sup>, indicando uma forte demanda de biodiesel a ser atendida<sup>11</sup>.

Em atenção ao necessário crescimento da produção indicado pelo governo federal, os produtores investiram para expandir a produção de biodiesel para atender à crescente demanda obrigatória determinada pela Resolução CNPE nº 16/2018.

Como referido, em março de 2021 o percentual mínimo obrigatório de mistura de biodiesel no diesel foi elevado para 13%, em observação à Resolução CNPE nº 16/2018. Tal percentual de mistura obrigatória, então, foi considerado no 78º Leilão de Biodiesel da ANP, ocorrido no período de março a abril de 2021.

Contudo, o Presidente da República e o Presidente do CNPE (Ministro de Estado de Minas e Energia) passaram a decidir reduzir o percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao óleo diesel para os demais leilões a serem realizados em 2021, em uma tentativa frustrada de reduzir o preço do diesel na venda aos consumidores finais.

A justificativa apresentada pelo governo federal foi que a alta do preço do óleo de soja, matéria-prima muito utilizada para produção de biodiesel, acabava por

<sup>10</sup> Link: <https://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/politica/aumento-da-mistura-de-biodiesel-do-b11-ao-b15-e-aprovado>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>11</sup> Link: <https://www.biodieselbr.com/noticias/usinas/info/brasil-deve-elevar-mistura-de-biodiesel-para-15-ate-2023-movimento-impulsiona-demanda-por-soja-131119>. Acesso em: 17/12/2021.

encarecer o biodiesel misturado ao diesel fóssil e, portanto, encarecer o combustível<sup>12</sup>. Nesse sentido, o governo afirmou que “A medida vai evitar que o consumidor final pague mais caro pelo produto”<sup>13</sup>, preocupado especialmente com as queixas dos caminhoneiros sobre o preço do diesel. Então, as autoridades estabeleceram o percentual de mistura obrigatória de 10% (B10) para os leilões 79º (mai-jun), 80º (jul-ago) e 82º (nov-dez) e de 12% (B12) para o leilão 81º (set-out).

Embora as reduções contrariassem as normas legais aplicáveis, as legítimas expectativas do setor e inclusive não servisse para redução do preço do diesel, houve certa compreensão do mercado de biodiesel à medida que o governo federal tratou as reduções para os leilões de 2021 como medidas meramente temporárias e aplicáveis especificamente para aqueles leilões, devendo o índice original necessariamente ser restabelecido por ocasião da normalização das condições que motivaram a redução do percentual, conforme parágrafo único do art.1º, da Lei nº 13.033/2014.

Ou seja, seriam medidas isoladas e que não comprometeriam o calendário definido pela Resolução CNPE nº 16/2018.

Nesse sentido, ao anunciar a última redução do teor de mistura obrigatória em 2021, de 13% para 10% no 82º Leilão, a Assessoria de Comunicação do Ministério de Minas e Energia afirmou:

**“Dessa forma, a decisão do CNPE de redução do teor de biodiesel na mistura é momentânea e temporal, esperando-se em breve, com as condições adequadas, o aumento da produção e uso dos biocombustíveis no Brasil, de acordo com os objetivos da nossa Política Nacional (Lei 13.576/2017).”<sup>14</sup>**

Nos termos do novo modelo de comercialização de biodiesel determinado pela ANP (Resolução CNPE nº 14/2020), a partir de janeiro de 2022 os leilões públicos de biodiesel serão substituídos pela dinâmica de venda do biodiesel diretamente dos produtores às distribuidoras. Conforme nota publicada pelo ANP, este novo sistema de comercialização de biodiesel “**visa ao atendimento ao percentual obrigatório de**

<sup>12</sup> Conforme nota do Ministério de Minas e Energia, “A medida decorre dos efeitos da valorização do custo do óleo de soja nos mercados brasileiro e internacional, combinados com a desvalorização cambial da moeda brasileira frente ao dólar, que tem impulsionado as exportações de soja e também encarecido o valor do biodiesel produzido nacionalmente. (...) o CNPE entendeu ser adequada a redução do teor de biodiesel na vigência do 82º Leilão de Biodiesel a fim de evitar o incremento excessivo no preço final do diesel ao consumidor final.” (Link: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/publicada-resolucao-que-reduz-percentual-de-biodiesel-no-oleo-diesel#:~:text=O%20presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C%20Jair,no%2082%C2%BA%20Leil%C3%A3o%20e%20Biodiesel>. Acesso em: 17/12/2021).

<sup>13</sup> Link: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/publicada-resolucao-que-reduz-percentual-de-biodiesel-no-oleo-diesel#:~:text=O%20presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C%20Jair,no%2082%C2%BA%20Leil%C3%A3o%20e%20Biodiesel>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>14</sup> Link: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/publicada-resolucao-que-reduz-percentual-de-biodiesel-no-oleo-diesel#:~:text=O%20presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C%20Jair,no%2082%C2%BA%20Leil%C3%A3o%20e%20Biodiesel>.. Acesso em: 17/12/2021.

*adição de biodiesel ao diesel fóssil” e foi desenvolvido com base, entre outros, na “promoção da livre concorrência”, no “incremento, em bases econômicas, sociais e ambientais, da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional” e “nos objetivos, fundamentos e princípios da Política Nacional de Biocombustíveis”<sup>15</sup>.*

Por isso, esperava-se que o novo modelo de comercialização observaria o percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel definido pela Resolução CNPE nº 16/2018 e os objetivos do RenovaBio. Assim, mesmo diante das sucessivas reduções do percentual, aguardava-se o cumprimento das normas aplicáveis, com a adoção do percentual mínimo obrigatório de 14% (B14) em março de 2022, conforme relatava a mídia especializada:

“Pelo cronograma atual do CNPE, apesar das mudanças constantes de 2020 para cá, a previsão é de entrada em vigor do B14 em 2022 e do B15 em 2023.”<sup>16</sup>

Ademais, em novembro/2021, no âmbito da COP26, o governo federal utilizou a sua histórica política de estímulo ao biodiesel como vitrine internacional (não obstante os atos recentes de diminuição do percentual misturado do diesel)<sup>17</sup> e se comprometeu a reduzir a utilização de combustíveis fósseis.

Portanto, havia natural e legítima expectativa de que o percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao diesel seria de 14% a partir de março de 2022.

No entanto, em 29/11/2021, o Presidente do CNPE e o Presidente da República decidiram aplicar o percentual mínimo obrigatório de 10% de biodiesel no diesel para todo o ano de 2022, em contrariedade frontal à Resolução nº 16/2018 do próprio CNPE que estabelecia o percentual de 14% a partir de março de 2022.

Nesse sentido, anunciou publicação oficial do Ministério de Minas e Energia naquela data (DOC. 5):

“Em atenção aos princípios da Política Energética Nacional, particularmente ao contido no item III do artigo 1º da Lei nº 9.478/1997 - proteger os interesses do consumidor quanto ao preço, qualidade e oferta dos produtos - o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em assessoramento ao Presidente da República, decidiu pela manutenção do teor de 10% de biodiesel no diesel para todo o ano de 2022.

A decisão tomada nesta segunda-feira (29/11) coaduna-se com os interesses da sociedade, conciliando medidas para a contenção do preço do diesel com a manutenção da Política Nacional de Biocombustíveis, conferindo previsibilidade, transparência, segurança jurídica e regulatória ao setor.

<sup>15</sup> Link: [https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-aprova-resolucao-sobre-novo-modelo-de-comercializacao-de-biodiesel](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-aprova-resolucao-sobre-novo-modelo-de-comercializacao-de-biodiesel). Acesso em: 17/12/2021.

<sup>16</sup> Link: <https://epbr.com.br/governo-reduz-pela-4a-vez-mistura-obrigatoria-de-biodiesel-para-b10/>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>17</sup> Link: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/vitrine-em-outras-cops-brasil-encara-reducao-de-mistura-de-biodiesel/>. Acesso em: 17/12/2021.

Em janeiro, terá início o novo modelo de comercialização de biodiesel previsto pela Resolução CNPE n° 14/2020 e regulado pela Resolução ANP n° 857/2021. O novo modelo continuará sendo monitorado permanentemente pelo CNPE e, se necessário, medidas tempestivas poderão ser adotadas, a fim de resguardar a Política Energética Nacional e a Política Nacional dos Biocombustíveis.”<sup>18</sup>

Em 17/12/2021, a decisão foi formalizada através da publicação de Despacho do Presidente da República em aprovação Resolução CNPE n° 25, de 22 de novembro de 2021 (Doc. 2), abaixo reproduzido na íntegra:

**“DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**

Publicado em: 17/12/2021 | Edição: 237 | Seção: 1 | Página: 10  
Órgão: Presidência da República

**DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Exposição de Motivos

N° 77, de 30 de novembro de 2021. **Resolução n° 25, de 22 de novembro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. Aprovo.** Em 16 de dezembro de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE

RESOLUÇÃO N° 25, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2021

Estabelece como de interesse da Política Energética Nacional a fixação do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel fóssil em 10% (dez por cento), para o ano de 2022.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 2º, incisos I, IV e XI, no art. 8º, incisos I e XVI, da Lei n° 9.478, de 6 agosto de 1997, no art. 1º, inciso I, alíneas "a" e "n", e inciso IV, no art. 2º, § 3º, inciso III, do Decreto n° 3.520, de 21 de junho de 2000, no art. 5º, inciso III, e no art. 17, **caput**, do Regimento Interno do CNPE, aprovado pela Resolução CNPE n° 14, de 24 de junho de 2019, nas deliberações da 8ª Reunião Extraordinária, realizada nos dias 22 e 29 de novembro de 2021, e o que consta do Processo n° 48380.000053/2021-62, resolve:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional a fixação do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel fóssil em 10% (dez por cento), para o ano de 2022.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

**BENTO ALBUQUERQUE”**

Diante da gravidade do ato, o anúncio foi amplamente repercutido na mídia massiva e assim sintetizado pelo portal G1 (Globo)<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-mantem-percentage-de-10-de-biodiesel-no-diesel-em-2022-3>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>19</sup> G1: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/29/governo-decide-mantem-em-10percent-mistura-de-biodiesel-no-diesel-em-2022.ghtml>; Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/governo-reduz-mistura-de-biodiesel-para->

“Governo decide manter em 10% mistura de biodiesel no diesel até dezembro de 2022

**Resolução de 2018 previa patamar de 13% a partir de março deste ano, e 14% a partir de março de 2022. Governo vem descumprindo norma para tentar segurar preço do diesel. (...)”**

Conforme será demonstrado, o ato de redução do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 é lesivo ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público, bem como é inconstitucional e ilegal, razão pela qual os Autores buscam a sua anulação através da presente ação popular.

### III - CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR, LEGITIMIDADE E COMPETÊNCIA

A ação popular é um remédio constitucional previsto no art. 5º, inc. LXXIII da **Constituição Federal** em disposição que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”*.

Em disciplina do remédio constitucional, a **Lei nº 4.717/1965** prevê, em seu art. 1º, que *“Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas (...)”*, bem como define, no § 1º do art. 1º, que *“Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”*.

O art. 2º da **Lei nº 4.717/1965** dispõe que *“São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de (...) c) ilegalidade do objeto”* e, em seu parágrafo único, alínea ‘c’, conceitua que *“a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”*.

Daí, depreende-se a possibilidade de se apresentar ação popular para anular um ato **lesivo** (ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural), o que pode ser identificado também por sua **ilegalidade** (por violação de lei, regulamento ou outro ato normativo).

---

[conter-alta-do-diesel-em-2022.shtml](https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-decide-manter-mistura-10-de-biodiesel-no-diesel-para-todo-o-ano-de-2022/); CNN Brasil: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-decide-manter-mistura-10-de-biodiesel-no-diesel-para-todo-o-ano-de-2022/>; Isto É: <https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-reafirma-mistura-menor/>; Forbes: <https://forbes.com.br/forbesagro/2021/12/bolsonaro-reafirma-mistura-menor-de-biodiesel-de-10-e-frustra-setor-de-soja/>. Acessos em: 17/12/2021.

As Autoridades Rés incorreram em ato ilegal/inconstitucional e lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente ao determinar o reduzido teor de 10% de biodiesel no diesel para todo o ano de 2022, nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado no DOU em 17/11/2021 (DOC. 2).

Tal decisão de manter o reduzido percentual de 10% de biodiesel na mistura do biodiesel em 2022 trata-se de ato de efeitos lesivos concretos e dimensionáveis.

Portanto, plenamente **cabível** a presente ação popular.

Em relação à **legitimidade ativa**, os Autores, cidadãos brasileiros, comprovam o pleno gozo dos seus direitos políticos através da juntada dos seus respectivos títulos eleitorais (DOC. 1), em observação ao art. 1º, § 3º da Lei nº 4.717/1965, que prevê que “*A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.*”.

Já a **legitimidade passiva** do Presidente da República, do Presidente do CNPE - o Ministro da de Estado de Minas e Energia - e da União Federal deve-se à observação ao art. 6º da Lei nº 4.717/1965, o qual dispõe que “*A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.*”.

Nos termos do art. 2º da Lei 9.478/1997, criou-se “*o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas (...)*”.

Ou seja, o CNPE é órgão presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia (autoridade que responde diretamente ao Presidente da República), vinculado à Presidência da República e com atribuição de propor a ele diversas políticas e medidas referentes à política energética nacional. Por essa razão, as medidas adotadas pelo CNPE são referendadas pelo Presidente da República.

No caso concreto, o ato de reduzir para 10% a mistura de biodiesel ao diesel em 2022 foi adotado pelo Presidente do CNPE através da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021 e tomou completa forma jurídica com a publicação no DOU de Despacho do Presidente da República em aprovação explícita da Resolução (DOC. 2).

Por essa razão, as notícias de divulgação do percentual de 10% para mistura de biodiesel ao diesel em 2022 possuem manchetes que se referem à decisão tanto como ato do Presidente da República (Isto É - “*Bolsonaro reafirma mistura menor de biodiesel de 10%...*”<sup>20</sup>), quanto do CNPE (Valor Econômico - “*CNPE mantém percentual*

---

<sup>20</sup> Link: <https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-reafirma-mistura-menor/>. Acesso em: 17/12/2021.

*de mistura de 10% de biodiesel diesel”<sup>21</sup>) e do governo federal (G1/Globo - “Governo decide manter em 10% mistura de biodiesel no diesel até dezembro de 2022”<sup>22</sup>).*

Destaca-se que as Autoridades Rés integram a União Federal e incorrem em ato ilegal e lesivo ao seu patrimônio, à moralidade administrativa e ao meio ambiente, o que justifica a sua inclusão no feito.

Em relação à competência para seu julgamento, sabe-se que a ação popular se destoa dos demais remédios constitucionais e, nos termos do **art. 5º da Lei 4.717/1965**, *“Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.”*

Nos termos da tradicional jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *“A competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau”<sup>23</sup>.*

Isso porque, *“Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação popular ajuizada contra a Presidente da República”<sup>24</sup>, pois “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - quer sob a égide da vigente Constituição republicana, quer sob o domínio da Carta Política anterior - firmou-se no sentido de reconhecer que não se incluem na esfera de competência originária da Corte Suprema o processo e o julgamento de ações populares constitucionais, ainda que ajuizadas contra atos e/ou omissões do Presidente da República”<sup>25</sup>.*

Nesse sentido, considerando a participação da União Federal e os efeitos do ato impugnado por todo o território nacional, é competente para julgamento o presente Juízo Federal de primeira instância.

Portanto, demonstrado o cabimento da presente Ação Popular, a legitimidade ativa e passiva e a competência do Juízo, passa-se à nulidade do ato impugnado por sua ilegalidade/inconstitucionalidade e lesividade ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

<sup>21</sup> <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2021/11/29/cnpe-mantm-percentual-de-mistura-de-10-pontos-percentuais-de-biodiesel-no-diesel-em-2022.ghtml>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>22</sup> Link: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/29/governo-decide-manter-em-10percent-mistura-de-biodiesel-no-diesel-em-2022.ghtml>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>23</sup> AO 859 QO, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2001, DJ 01-08-2003 PP-00103 EMENT VOL-02117-16 PP-03213.

<sup>24</sup> Pet 5859 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 14-12-2015 PUBLIC 15-12-2015

<sup>25</sup> Pet 5856 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 14-12-2015 PUBLIC 15-12-2015.

#### IV - NULIDADE DO ATO IMPUGNADO

Primeiramente, o ato impugnado de estabelecer em 10% o percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel fóssil para 2022 contraria frontalmente a **Resolução nº 16, de 29 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE (DOC. 4), plenamente vigente no ordenamento jurídico.**

Ainda mais grave: o ato lesivo insuperável, ora guerreado, viola diretamente a Lei nº 13.033/2014, na medida em que a faculdade de redução da mistura obrigatória é prevista exclusivamente *por motivo justificado de interesse público.*

Ora, Excelência, o interesse da política energética nacional ventilado pela Resolução CNPE 25/2021 não apenas deixa de englobar integralmente o interesse público exigido por lei para efetivação de uma medida excepcional e extraordinária, como também foi sequer justificada. Logo, mister alguns questionamentos retóricos:

- *Como sustentar a natureza extraordinária da medida se prevista para vigor durante todo o exercício do ano de 2022?*
- *Qual a razão de ser mantida a redução da mistura B10, com o suposto objetivo de contenção do preço do óleo diesel, se a principal variável levantada como vilã em seu preço na bomba (leilão público do B-100) já não mais subsiste (Doc. 08)?*
- *Como resolver o paradoxo de redução da mistura obrigatória, em explícita violação legal, se o novo modelo de comercialização do biodiesel prevê a possibilidade de importação desse biocombustível também para fins de abastecimento?*

Vale salientar que a União Federal omitiu propositalmente o conteúdo da 8ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CNPE, 22/11/2021 e 29/11/2021, cuja publicidade NÃO CONSTA no endereço eletrônico <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/resolucoes-2021>.

Como já referenciado, a Resolução CNPE 16/2018 dispõe em seu art. 2º que o **percentual obrigatório de mistura deve ser de 13% em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% a partir de março de 2022:**

Art. 2º Estabelecer as seguintes diretrizes para a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, conforme cronograma abaixo:

Datas de início do incremento percentual da adição do volume de biodiesel	A partir de 1º/6/2019 ou no mínimo 3 meses contados da conclusão dos testes e ensaios previstos no art. 1º, adotando-se o prazo que for maior	1º/3/2020	1º/3/2021	1º/3/2022	1º/3/2023
Percentuais mínimos de adição obrigatória de biodiesel.	11%	12%	13%	14%	15%

Portanto, o ato do Presidente do CNPE e do Presidente da República indubitavelmente contraria a determinação legal e infralegal estabelecida pelo próprio CNPE.

De qualquer forma, a Resolução CNPE 16/2018 é apenas uma expressão de um amplo arcabouço normativo e obrigatoriamente observável de **estímulo à mistura de biodiesel ao diesel fóssil para reduzir prejuízos ambientais, oferecer previsibilidade** para o mercado de biocombustíveis e **promover o desenvolvimento sustentável nacional** inclusive com a criação de “empregos verdes”.

Nesse sentido, o ato impugnado **lesa o meio ambiente, a moralidade administrativa e o patrimônio público e, conseqüentemente, viola a ordem jurídica de proteção a tais fatores**, como se passa a detalhar.

#### IV.1 - LESÃO AO MEIO AMBIENTE

A **lesão ao meio ambiente** é manifesta ao reduzir o percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel, resultando em maior utilização de diesel fóssil na composição do combustível diesel ofertado ao consumidor no Brasil em 2022.

Os impactos positivos do biodiesel ao meio ambiente são reconhecidos e propagados pelo **próprio governo federal**, conforme ilustra o detalhado **Relatório “Benefícios Ambientais da Produção e do Uso do Biodiesel”**, elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2014 (Doc. 6):

“A **produção e o uso do biodiesel**, introduzidos no Brasil pela Lei 11.097/2005, trouxeram ao País **melhorias substanciais no que diz respeito à qualidade do ar e à utilização mais eficiente dos recursos vinculados a esse biocombustível**. Nesse sentido, o presente trabalho avalia os benefícios ambientais obtidos pela introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.

Dentre as externalidades ambientais positivas, **salienta-se para a significativa redução de emissões, tanto dos Gases do Efeito Estufa quanto de outras substâncias nocivas à saúde humana**. Estima-se que, no primeiro caso, haja uma diminuição das emissões da ordem de 70% quando considerado o ciclo de vida do biodiesel puro, enquanto que no segundo percebe-se sensível melhoria na qualidade do ar das grandes cidades em virtude da redução de envios de materiais particulados, hidrocarbonetos e monóxido de carbono à atmosfera.

Dependendo do percentual de mistura em análise, a mitigação de tais emissões pode chegar a 20% em relação ao diesel mineral. Assim, **ressalta-se o papel do biodiesel enquanto beneficiador da saúde do ser humano, haja vista o potencial efeito redutor de mortalidade, internações e tratamentos contra doenças diretamente ligadas à má qualidade do ar respirado**.

A melhor utilização de outrora resíduos de cadeias afins, tais como o sebo bovino e o óleo de fritura usado, causam também **impactos benéficos ao meio ambiente, uma vez que essas importantes matérias-primas para a produção do biodiesel**, no passado, eram muitas vezes descartadas de forma incorreta. Atualmente, mais de 400 milhões de quilos de sebo são utilizados na fabricação de biodiesel, algo que representa quase 20% da produção doméstica total do biocombustível. Já no caso do óleo de fritura, se mantido o ritmo de crescimento em relação a 2012, estima-se que sejam

produzidos quase 40 milhões de litros de biodiesel a partir dessa fonte em 2013.

(...)

Nesse sentido, o biodiesel e suas matérias-primas (óleos vegetais e gorduras animais) geram impactos ambientais significativamente positivos, seja pela comprovada redução de emissões de Gases do Efeito Estufa e outros materiais particulados, seja pela utilização de resíduos afins (sebo bovino, por exemplo) ou por ações desenvolvidas e aplicadas pelos elos vinculados à cadeia de produção desse biocombustível.”<sup>26</sup>

Em síntese, o governo federal reconhece que a produção do biodiesel gera impactos positivos ao meio ambiente em razão de diversos fatores, desde a **redução da emissão de gases do efeito estufa e outros prejudiciais, a utilização de resíduos usualmente descartados de forma incorreta e o desenvolvimento de uma cadeia econômica vinculada à produção do biodiesel.**

As vantagens do biodiesel para redução dos gases poluentes já são há muito conhecidas e inclusive quantificadas pela literatura especializada<sup>27</sup>. Em resumo:

“O biodiesel é um combustível não tóxico, biodegradável e renovável que pode ser produzido a partir de uma variedade de matérias-primas orgânicas, incluindo óleos vegetais frescos ou usados, gorduras animais e plantas oleaginosas. **O biodiesel tem emissões significativamente mais baixas do que o diesel de petróleo** quando é queimado, seja usado em sua forma pura ou misturado ao diesel de petróleo. Não contribui para um aumento líquido no nível de dióxido de carbono na atmosfera e leva a minimizar a intensidade do efeito estufa [1,2]. Além disso, o biodiesel é melhor do que o óleo diesel em termos de teor de enxofre, ponto de inflamação, teor de aromáticos e biodegradabilidade.” (tradução livre)<sup>28</sup>

“Outra vantagem é que **o uso do biodiesel pode reduzir as emissões líquidas de gás carbônico - CO<sub>2</sub>, considerando-se a reabsorção pelas plantas. Além disso, reduz as emissões de fumaça e praticamente elimina as emissões de dióxido de enxofre - SO<sub>2</sub>** (BRASIL, 2004). A importância da

<sup>26</sup> BRASIL. **Benefícios Ambientais da Produção e do Uso do Biodiesel**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria Executiva. Brasília: MAPA/ACS, 2014, p. 7-9.

<sup>27</sup> “O biodiesel permite que se estabeleça um ciclo fechado de carbono no qual o CO<sub>2</sub> é absorvido quando a planta cresce e é liberado quando o biodiesel é queimado na combustão do motor. Um estudo conjunto do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos mostra que o biodiesel reduz em 78% as emissões líquidas de CO<sub>2</sub>. O efeito da maior concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera é um agravamento do originalmente benéfico efeito estufa, isto é, o planeta tende a se aquecer mais do que o normal; em outras palavras, a temperatura média da Terra tende a subir, podendo trazer graves conseqüências para a humanidade.”

“Em termos ambientais, uma das mais expressivas vantagens trazidas pelo biodiesel refere-se à **redução da emissão de gases poluentes**. Estudos realizados pela Universidade de São Paulo demonstram que a substituição do óleo diesel mineral pelo biodiesel resulta em reduções de emissões de 20% de enxofre, 9,8% de anidrido carbônico, 14,2% de hidrocarbonetos não queimados, 26,8% de material particulado e 4,6% de óxido de nitrogênio.” (MEIRELLES, Fábio de Salles. **Biodiesel**. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural: Brasília, 2003, p. 3)”.

<sup>28</sup> DENG, Shuguang; PATIL, Prafulla. Optimization of biodiesel production from edible and nonedible vegetable oils. *Fuel*, v. 88, p. 1302-1306, 2009, p. 1302. Disponível em: <https://asu.pure.elsevier.com/en/publications/optimization-of-biodiesel-production-from-edible-and-non-edible-v>. Acesso em: 17/12/2021.

redução destes poluentes primários é que o CO<sub>2</sub> e SO<sub>2</sub> fazem parte das espécies formadoras de ácidos, com presença constatada em águas de chuvas, que são conhecidas como ‘chuvas ácidas’, que se referem à deposição úmida de constituintes ácidos, dissolvidos nas nuvens e nas gotas de chuva (TERRA MEIO AMBIENTE, 2006; LIMA, 2005 (...)).”<sup>29</sup>

“O consumo de combustíveis fósseis derivados do petróleo tem um significativo impacto na qualidade do meio ambiente. A poluição do ar, as mudanças climáticas, os derramamentos de óleo e a geração de resíduos tóxicos são resultados do uso e da produção desses combustíveis. (...) O biodiesel permite que se estabeleça um ciclo fechado de carbono no qual o CO<sub>2</sub> é absorvido quando a planta cresce e é liberado quando o biodiesel é queimado na combustão do motor. Um estudo conjunto do Departamento de Energia e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos mostra que o biodiesel reduz em 78% as emissões líquidas de CO<sub>2</sub>.”<sup>30</sup>

“O diesel fóssil utilizado principalmente por veículos pesados, é um grande poluidor do meio ambiente, pois ao sofrer combustão são liberados poluentes na forma de gases que poluem a atmosfera, o solo, trazendo grandes prejuízos tanto ao meio ambiente quanto aos próprios seres humanos. A vantagem do Biodiesel é por ser um combustível biodegradável produzido a partir de fontes renováveis, com os óleos vegetais. Fator que gera empregos na área rural, evitando o êxodo e trazendo oportunidade para o trabalhador do campo. Grande vantagem para a redução do impacto ambiental é também a reutilização de óleo de cozinha é outra alternativa utilizada para a redução do custo na produção, além de contribuir diante ao descarte deste produto.”<sup>31</sup>

Nesse sentido, artigo recente publicado na Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental compara a emissão de poluentes em combustíveis com diferentes percentuais de mistura de biodiesel ao diesel fóssil e conclui que **“maiores percentuais de biodiesel resultam em combustíveis menos poluentes”**<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> KOGA, Eduardo Koiti et al. Biodiesel: Uma Relação Viável entre Ciência, Tecnologia, Meio-Ambiente, Sociedade e Economia, p. 5. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/BolsistaDeValor/article/view/6730/4432>.

Acesso em: 17/12/2021;

<sup>30</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. Biodiesel: um novo combustível para o Brasil. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, fevereiro/2005, p. 12-13. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12/browse?value=Lima%2C+Paulo+C%C3%A9sar+Ribeiro&type=author>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>31</sup> BAESO, Aline Cristine. Produção de biodiesel. IX Mostra de Trabalhos Acadêmicos, v. 13, n. 30. Disponível em: <http://revista.lusiada.br/index.php/ruep/article/view/635/u2016v13n30e635>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>32</sup> Nos termos do seu resumo: “Motores de ciclo diesel são amplamente utilizados em máquinas agrícolas. O biodiesel oferece a possibilidade de substituição parcial ou total do diesel mineral, reduzindo assim a dependência da agricultura desse recurso não renovável e diminuindo as emissões de poluentes. O objetivo deste estudo foi avaliar as emissões de CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub> e O<sub>2</sub> de várias misturas de biodiesel (B0 = 0%, B7 = 7%, B10 = 10%, B20 = 20%, B30 = 30% e B100 = 100%) em um motor agrícola monocilíndrico a 1000, 1600 e 2400 rpm. Os gases de escape foram identificados usando um medidor de gás. Os combustíveis com maior porcentagem de biodiesel têm as menores emissões de SO<sub>2</sub>, com a mistura B30 liberando 65,78, 52,47 e 32,25 partes por milhão a 1000, 1600 e 2000 rpm, respectivamente. As emissões de óxidos nitrosos e de dióxido de carbono diminuem com o aumento da velocidade de rotação do

Do mesmo modo, o citado Relatório do governo brasileiro é explícito ao afirmar que o aumento do percentual de mistura obrigatório de biodiesel ao diesel é extremamente vantajoso ao meio ambiente. Nos termos do Relatório (DOC. 6, p. 13), *“De forma aproximada, cada percentual a mais de biodiesel mandatário no Brasil é equivalente ao plantio de cerca de 7,2 milhões de árvores”*.

Por isso, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para combater o aquecimento global invariavelmente contemplam o aumento da produção do biodiesel. Nesse sentido, a contribuição nacionalmente determinada (INDC) do Brasil para a COP-21 (2015) expressamente prevê *“aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira (...), aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel”*<sup>33</sup> como o primeiro dos compromissos assumidos pelo Brasil para combater o aquecimento global.

Ademais, recente Parecer específico sobre os impactos da redução do percentual de mistura obrigatória assim sintetizou os impactos ambientais (DOC. 7, p. 7-8):

“\* Do ponto de vista ambiental, vale destacar que o biodiesel constitui fonte de energia limpa e renovável, que contribui na minimização do efeito estufa da matriz de combustíveis e é fundamental para o cumprimento dos acordos ambientais firmados pelo país, entre eles o Acordo de Paris.

\* Não faltam evidências de que a redução de emissões de gases poluentes tem um potencial impacto positivo na saúde pública o que, por sua vez, tende a reduzir as despesas do governo na área da saúde.

\* Estudo da EPE indica que em um cenário onde não se utiliza biodiesel, mas combustíveis fósseis em seu lugar, resultaria em um aumento esperado médio de 244 óbitos anuais em decorrência de doenças respiratórias quando comparados com a mistura B10. Em termos econômicos, traduziu-se isso para R\$ 17 bilhões de perda todos os anos na região estudada. Uma eventual elevação da mistura de biodiesel para 15% (B15) do óleo diesel evitaria outras 104 mortes por ano e aumentaria a expectativa de vida em mais quatro dias ante o cenário com B10.”

Portanto, verifica-se que o ato impugnado de redução do previsto percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel resulta no aumento da emissão dos gases do efeito estufa e outros prejudiciais ao aquecimento global e à saúde

---

motor. **Maiores porcentagens de biodiesel resultam em combustíveis menos poluentes.** (SILVA, Flávio C. et al. Quantification and qualification of exhaust gases in agricultural diesel engine operating with biodiesel mixtures. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, v. 23, n. 10, p. 794-799, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeaa/a/tCNQFf5QDjWnVXf8sfh9BgG/?lang=en>. Acesso em: 17/12/2021).

<sup>33</sup> BRASIL. PRETENDIDA CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA PARA CONSECUÇÃO DO OBJETIVO DA CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima/grupo-executivo-sobre-mudanca%C3%A7as-clim%C3%A1ticas/item/10570-indc-contribui%C3%A7%C3%A3o-nacionalmente-determinada.html>. No mesmo sentido, ver: <http://redd.mma.gov.br/pt/noticias-principais/414-entenda-melhor-a-indc-do-brasil>. Acessos em: 17/12/2021.

humana, na piora do aproveitamento de resíduos de cadeias afins e no enfraquecimento de ações ambientalmente sustentáveis realizadas por cadeias afins. Nos termos da relação apresentada pelo próprio governo federal (DOC. 6, p. 13), a utilização do percentual de mistura de 10%, ao invés de 14%, representa a perda de aproximadamente 28,8 milhões de árvores (redução de 4% de biodiesel mandatório).

Desse modo, o ato impugnado **viola a ordem jurídica de proteção ao meio ambiente estabelecida em âmbito constitucional, legal e internacional**. E havendo violação ambiental em decorrência da emissão de gases do efeito estufa, necessário considerar o entendimento do E. TRF4 sobre a litigância climática: *“No Brasil, a discussão sobre a viabilidade da litigância climática avança. Além de a litigância climática ser um fenômeno global, o Brasil é o sétimo maior emissor global de gases de efeito estufa, e o país já está sofrendo com os efeitos das mudanças climáticas. Eventos como a alteração dos regimes de chuvas no Sudeste e o aumento de temperatura em algumas regiões do Nordeste vêm sendo cada vez mais associados a alterações estruturais nas condições climáticas.”*<sup>34</sup>.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

A partir desse importante dispositivo, desenvolveu-se o campo jurídico do direito ambiental constitucional<sup>35</sup>, o qual tem reconhecido o **direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a necessária efetiva tutela ambiental pelo poder público e a ampla observação ao princípio constitucional da sustentabilidade**. Assim, alinhada ao movimento global de proteção ao meio ambiente, a ordem jurídica brasileira passou a exigir um modelo de Estado que, segundo Joaquim José Canotilho, *“além de ser um Estado de Direito, um Estado Democrático e um Estado Social, deve também modelar-se como Estado Ambiental”*<sup>36</sup>.

A ordem constitucional também prevê a defesa do meio ambiente inclusive como um princípio a ser observado pela ordem econômica, nos termos do art. 170, inc. VI da CF/88<sup>37</sup>. Nesse sentido, afirma-se o **princípio constitucional do desenvolvimento sustentável**, que requer uma regulação da atividade econômica em prol do *“desenvolvimento humanos e social de forma ambientalmente sustentável”*<sup>38</sup>

<sup>34</sup> TRF4, AG 5033746-81.2021.4.04.0000, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 09/12/2021.

<sup>35</sup> Por todos, veja-se SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2019.

<sup>36</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995, p. 22.

<sup>37</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

<sup>38</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

e, assim, exige que “os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo insustentáveis e fomentar políticas demográficas apropriadas”, nos termos do Princípio 8º da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Em observação à tutela constitucional ao meio ambiente e especialmente ao princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, foi instituído o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB em 2004, que resultou em importantes avanços legais.

A **Lei nº 11.079/2005** introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira e estabeleceu a sua conceituação legal<sup>39</sup>. Já a **Lei nº 9.478/1997**, com posteriores alterações, dispõe os seguintes objetivos para a política energética nacional:

“Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: (...)  
IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; (...)  
XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, **inclusive com o uso de biocombustíveis.**”

Ou seja, já a **Lei nº 9.478/1997**, em seu art. 1º, inc. XIII, prevê expressamente o uso de biocombustíveis como um dos objetivos da política energética nacional para mitigar as emissões de gases do efeito estufa e demais poluentes, em conjunto com o objetivo de proteger o meio ambiente.

Posteriormente, a **Lei nº 13.576/2017** instituiu a **Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio** e assegurou um sólido arcabouço legal de estímulo à produção do biodiesel como meio de promoção do meio ambiente sustentável. Entre as suas disposições que relacionam diretamente a produção do biodiesel e a sua mistura ao diesel com a proteção ambiental, destaca-se:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), parte integrante da política energética nacional de que trata o art. 1º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com os seguintes objetivos:

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

II - **contribuir com a adequada relação de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis**, inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida;

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

---

<sup>39</sup> Lei nº 9.478/1997, art. 6, inc. XXV: “Biodiesel: biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.”

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

Art. 3º A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), composta por ações, atividades, projetos e programas, deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, observados os seguintes princípios:

I - previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria de biocombustíveis e na segurança do abastecimento; (...)

**III - eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais;**

IV - potencial de contribuição do mercado de biocombustíveis para a geração de emprego e de renda e para o desenvolvimento regional, bem como para a promoção de cadeias de valor relacionadas à bioeconomia sustentável;

V - avanço da eficiência energética, com o uso de biocombustíveis em veículos, em máquinas e em equipamentos; e

VI - impulso ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, visando a consolidar a base tecnológica, a aumentar a competitividade dos biocombustíveis na matriz energética nacional e a acelerar o desenvolvimento e a inserção comercial de biocombustíveis avançados e de novos biocombustíveis.”

Em síntese, nos termos expressos da **Lei nº 13.576/2017**, o RenovaBio - uma **política de Estado**, não de governo - possui como princípio a **eficácia do biodiesel para contribuir para a mitigação efetiva dos gases do efeito estufa e poluentes (art. 3º, inc. III)** e como objetivos contribuir com a adequação relação de eficiência energética e de **redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biodiesel (art. 1º, inc. II)** e **promover a expansão da produção e do uso do biodiesel (art. 1º, inc. III)**.

E o objetivo brasileiro de reduzir a emissão de gases de efeito estufa é disposto também em outras normas, como na **Lei nº 12.187/2009**, que institui Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e, em seu art. 4º, inc. II é expressa nesse sentido<sup>40</sup>.

Também os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para redução dos gases do efeito estufa são contrariados com a diminuição do percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao diesel.

Ilustrativamente, é o caso do **Acordo de Paris**, internalizado em nossa ordem jurídica através do **Decreto nº 9.073/2017**. Entre seus objetivos, o Acordo visa *“promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa (...)”*, nos termos do seu art. 1, (b).

---

<sup>40</sup> “Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará: (...) II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;”

Para tanto, o Acordo determina que os Estados deverão elaborar e manter “*contribuições nacionalmente determinadas*” (iNDC) - art. 3º do Acordo. Desde então, o Brasil já apresentou a sua contribuição nacionalmente determinada às Nações Unidas em duas versões, em 2016 e 2020.

Em 2016, o Brasil apresentou o aumento da utilização do biodiesel como sua principal medida para cumprir o acordo, como se vê da íntegra do iNDC<sup>41</sup>:

In this context, Brazil already has one of the largest and most successful biofuel programs to date, including cogeneration of electricity using biomass. Brazil has achieved the most impressive results of any country in reducing emissions from deforestation, mainly by reducing the deforestation rate in the Brazilian Amazonia by 82% between 2004 and 2014. Brazil's energy mix today consists of 40% of renewables (75% of renewables in its electricity supply), which amounts to three times the world average in renewables, and more than four times the OECD average.<sup>10</sup> This already qualifies Brazil as a low carbon economy.

Brazil intends to adopt further measures that are consistent with the 2°C temperature goal, in particular:

- i) increasing the share of sustainable biofuels in the Brazilian energy mix to approximately 18% by 2030, by expanding biofuel consumption, increasing ethanol supply, including by increasing the share of advanced biofuels (second generation), and increasing the share of biodiesel in the diesel mix;

Em 2020, mesmo apresentando um iNDC pouco detalhado e alvo de críticas, o Brasil seguiu apresentando o aumento da produção do biodiesel como medida para cumprir o acordo, especificando a importância do programa RenovaBio<sup>42</sup>:

In 2019, renewable sources accounted for 83% of power generation, 46% of automobile fuel consumption, and 41% of primary energy in Brazil, this latter value corresponding to over two and a half times the world average. Production of biofuels for transport keeps growing with the support of the Renovabio Program, which uses decarbonization market mechanisms to foster production and consumption of these renewable resources. The hydroelectric power generation infrastructure accounts for 64% of the national installed capacity, and is the best technological solution to compensate for the intermittence and seasonality of wind, solar and biomass sources, which account for 19% of the power generation installed capacity and are experiencing rapid growth.

Já em 2021, no âmbito da Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas COP26, o Brasil apresentou às Nações Unidas uma nova meta climática mais

<sup>41</sup> NDC. Brazil First NDC (Archived). Submission date 21/09/2016. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>42</sup> NDC. Brazil First NDC (Updated submission). Submission date: 09/12/2020. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 17/12/2021.

ambiciosa para cumprimento do Acordo de Paris<sup>43</sup>, o que naturalmente implica aumentar as medidas referidas para tanto - como a utilização do biodiesel. Nessa mesma conferência, o Ministro do Meio Ambiente apresentou projetos sustentáveis do país e mencionou a importância do RenovaBio e do seu programa de biocombustíveis<sup>44</sup>.

**Em síntese**, demonstra-se que o ato impugnado é **indubitavelmente lesivo ao meio ambiente** ao reduzir a utilização do biodiesel no combustível diesel e, assim, exigir a maior utilização de diesel fóssil extremamente poluente.

**Conseqüentemente**, o ato impugnado contraria em especial a imposição constitucional de efetiva tutela ambiental pelo poder público (CF/88, art. 225), o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável (CF/88, art. 170, inc. VI), o objetivo da Política Nacional Energética de mitigação dos gases do efeito estufa através do uso de biocombustíveis (Lei nº 9.478/1997, art. 1º, inc. XVIII), os objetivos e princípios da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio de promover a expansão da produção, comercialização e uso do biodiesel para contribuir com a mitigação de emissões de gases causadores do efeitos estufa e de poluentes locais (Lei nº 13.576/2017, art. 1º, inc. II e III, e art. 3º, inc. II), o objetivo de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa, previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC (Lei nº 12.187/2009, art. 4º, inc. ii) e os objetivos nacionais para cumprimento do Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017), detalhados nas contribuições nacionalmente determinadas.

#### IV.2 - LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O ato impugnado também **lesa a moralidade administrativa** à medida que a Administração Pública contraria suas próprias normas e manifestações, expressas de modo público, oficial e reiterado por anos em diversos âmbitos. O ato impugnado inclusive contraria as manifestações atuais da mesma Administração no âmbito internacional e explicita a sua baixa moral (vende-se internacionalmente um programa de biocombustíveis, mas internamente destrói-se o mesmo programa).

Assim, a Administração Pública demonstra um **comportamento contraditório, frustra a legítima expectativa** dos administrados e os prejudica intensamente em razão de terem observado as suas próprias orientações anteriores de aumentar a produção de biodiesel.

Conforme relatado, a **Resolução CNPE nº 16/2018 representa a apresentação, pelo governo federal, de um cronograma definido de aumento gradual da mistura mínima de biodiesel ao diesel, com um percentual de 14% a partir de março/2022 até se alcançar, em 2023, o percentual de 15%.**

---

<sup>43</sup> Addendum. Brazil First NDC (Updated submission-letter). Submission date 31/10/2021. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/201cbrasil-e-protagonista-nas-negociacoes201d-diz-ministro-do-meio-ambiente-em-encerramento-da-cop26>. Acesso em: 17/12/2021.

Em 2019, o governo federal, por meio do Ministério de Minas e Energia, elaborou o **Plano Decenal de Expansão de Energia 2029**. Nesse Plano oficial, o governo federal observou os percentuais obrigatórios de mistura de biodiesel ao diesel estipulados pela Resolução CNPE nº 16/2018 e, assim, afirmou a necessidade de um alto crescimento da capacidade de produção de biodiesel para suprir a demanda exigida.

Nos termos do Plano Decenal de Expansão de Energia 2029<sup>45</sup>:

“De acordo com a capacidade instalada atualmente, só é possível atender a demanda projetada até o ano de 2022. **A partir de então, no horizonte decenal, há um déficit na capacidade de produção, que deve ser suprido a partir de investimentos em plantas de processamento de biodiesel.** Este déficit não deve comprometer o PNPB, na medida em que o setor de biodiesel tem se mostrado eficiente no atendimento ao mercado.

**Os investimentos para a ampliação da capacidade instalada em cerca de 4,6 bilhões de litros até 2029 visando suprir a demanda nesse ano, devem perfazer um total aproximado de 2 bilhões de reais, considerando uma sobrecapacidade de 20%. As regiões Norte, Nordeste e Sudeste não serão autossuficientes em 2020, condição que perdura até 2029, caso não haja um esforço das entidades públicas e do setor privado que possam minimizar essa situação.”**

Assim, em 2019 a Administração expressamente afirmava, publicamente, que havia a necessidade de suprir o déficit na capacidade de produção do biodiesel “*a partir de investimento em plantas de processamento de biodiesel*”.

A necessidade de aumentar a produção do biodiesel para cumprir com o calendário de mistura obrigatório de biodiesel ao diesel era reiteradamente afirmada pela Administração Pública e amplamente noticiada.

À época da aprovação do calendário de evolução pela CNPE (Resolução CNPE nº 16/2018), a mídia especializada repercutiu a definição do aumento gradual e a **projeção, do governo federal, da necessária expansão da produção de biodiesel.** Nesse sentido, noticiou o portal BiodieselBR em 29/10/2018<sup>46</sup>:

“No final desta tarde (29) o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), aprovou um novo marco para o desenvolvimento de biodiesel no Brasil. Pelo que foi aprovado, o B11 entrará em vigor em junho do ano que vem, a partir daí a mistura evoluiria um ponto percentual até chegar ao B15 em março de 2023. (...)

**Essa é a maior cronograma de expansão que o setor de biodiesel já teve.** Embora, em termos percentuais, ele equivalha ao que foi apresentado no lançamento do programa de biodiesel, em termos volumétricos ele é muito superior.

<sup>45</sup> BRASIL, Ministério de Minas e Energia. Plano Decenal de Expansão de Energia 2020. Brasília: MME/EPE, 2019, p. 217. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-422/PDE%202029.pdf>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>46</sup> Link: <https://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/politica/aumento-da-mistura-de-biodiesel-do-b11-ao-b15-e-aprovado>. Acesso em: 17/12/2021.

**A expectativa do governo é que a produção passe de 5,4 bilhões de litros em 2018 para 10 bilhões de litros em 2023 - crescimento aproximadamente de 85%.**

Sobre o aumento da produção de biodiesel e o ainda necessário crescimento para se cumprir percentual o obrigatório mínimo de 15% em 2023, novamente o portal BiodieselBR noticiou em novembro de 2019<sup>47</sup>:

“A oferta de biodiesel no Brasil avançou de 4,62 bilhões de litros em 2016 para projetados 6,69 bilhões de litros neste ano, de acordo com o portal BiodieselBR, que estima uma demanda de cerca de 9,7 bilhões de litros em 2023.

‘Há uma forte demanda por vir, e ela será atendida com a expansão da produção’, disse Miguel Angelo Vedana, analista-chefe da BiodieselBR.

A União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio), associação que reúne produtores de biodiesel, informou que **atualmente há 11 plantas trabalhando em expansões e dez novas unidades em construção. A entidade espera que a capacidade produtiva avance para 12,6 bilhões de litros uma vez que esses projetos entrem em operação.**

‘Quando chegarmos ao B15, a indústria local de soja terá de processar 8 milhões de toneladas a mais de grãos, indo dos atuais 44 milhões de toneladas por ano para cerca de 54 milhões de toneladas’, disse André Nassar, presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove).”

Ou seja, o governo federal determinou o aumento do percentual mínimo obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel e, por isso, **projetou um necessário aumento significativo da produção de biodiesel a curto prazo - crescimento de 85% na produção entre 2018 e 2023, como noticiado acima.**

Conseqüentemente, os produtores de biodiesel observaram a projeção do governo federal e realizaram investimentos bilionários para expansão e construção de usinas para adequar sua capacidade produtiva, bem como passaram a prever a condução de seus negócios a partir do calendário de evolução do percentual obrigatório de mistura definido e apresentado pelo governo federal.

Nesse sentido, detalha Parecer econômico a respeito dos investimentos realizados pelos produtores para acompanhar as demandas estabelecidas pela Administração e da necessidade de cumprimento das demandas para que haja solvência dos investimentos (Doc. 7, p. 32-33):

**“A produção de biodiesel quase triplicou nos últimos dez anos, passando de 2,38 milhões de metros cúbicos em 2010 para 6,43 milhões de litros em 2020. Dada a clareza quanto à evolução do percentual mínimo de mistura de biodiesel foram feitos elevados investimentos ao longo dos últimos anos para suprir a sua necessidade crescente em razão da segurança energética, da integração com a agricultura familiar, dos indicadores ambientais e da melhoria da qualidade do ar.**

Destaca-se que o governo promoveu diversos programas de incentivos financeiros com o objetivo de fornecer o capital necessário para expandir a

<sup>47</sup> Link: <https://www.biodieselbr.com/noticias/usinas/info/brasil-deve-elevar-mistura-de-biodiesel-para-15-ate-2023-movimento-impulsiona-demanda-por-soja-131119>. Acesso em: 17/12/2021.

produção do biodiesel, de forma que a produção fosse capaz de atender às exigências do percentual mínimo obrigatório da mistura. O Programa de Financiamentos e Investimentos em Biodiesel, por exemplo, gerenciado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com apoio de instituições financeiras públicas e privadas, visa disponibilizar recursos para o financiamento de todos os segmentos de produção do biodiesel: produção da matéria prima (agrícola) e do biodiesel, armazenamento, logística, aquisição de máquinas e equipamentos e beneficiamento de subprodutos do biodiesel.

Financiamentos desse tipo, vale ressaltar, costumam ser de médio e longo prazo, com carência variando de três a dez anos. **A solvência desses financiamentos públicos e privados é inteiramente dependente da demanda de biodiesel no mercado interno, demanda essa que seria duramente impactada por uma redução no percentual mínimo obrigatório.**

Além dos investimentos já realizados, a diretriz proposta pela Resolução CNPE nº 16/2018, de aumento do percentual mínimo anualmente até 2023, impulsionou novos investimentos em produção do biodiesel. De acordo com a ANP, existem hoje (março/2021) 50 unidades de produção autorizadas com capacidade de 31.091 m<sup>3</sup>/dia, 4 dessas em ampliação que vão adicionar 710m<sup>3</sup>/dia, 8 em construção que vão adicionar mais 3.948 m<sup>3</sup>/dia. No total serão 35.749 m<sup>3</sup>/dia ou 12.869.640 m<sup>3</sup>/ano. (...)

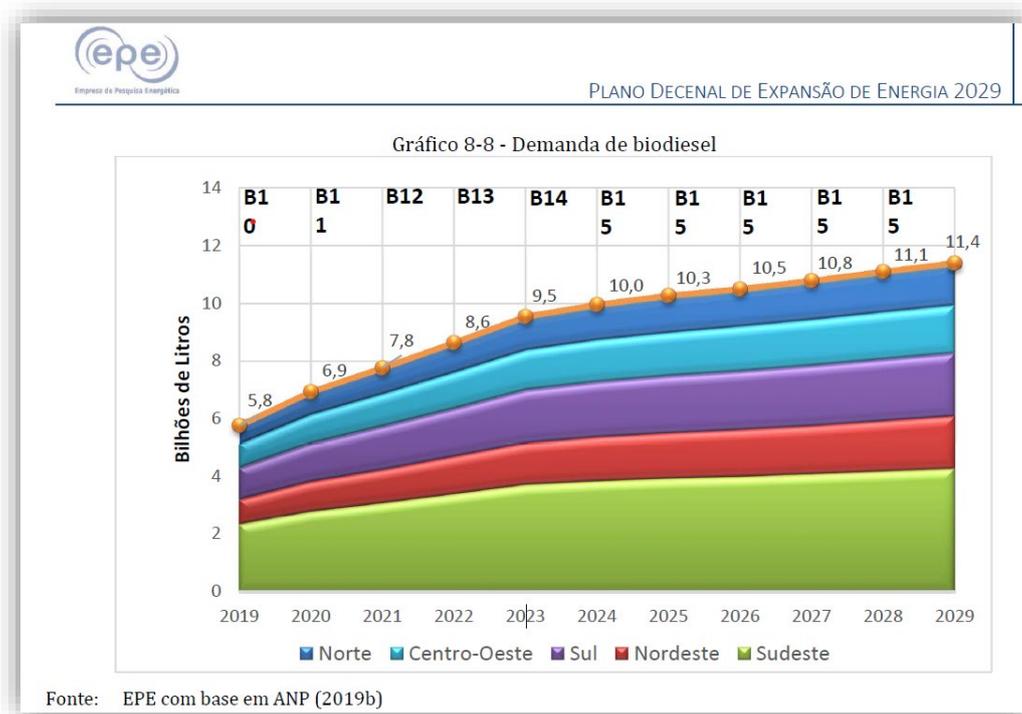
**Em suma, resta evidente que os agentes econômicos, internalizando a informação do aumento da demanda de biodiesel sinalizada pela legislação vigente, atuaram para expandir a produção do biocombustível em consonância com as necessidades estratégicas do Brasil. A mudança na política por meio de reduções da mistura obrigatória sem respaldo no interesse público inviabilizaria não só a solvência de investimentos já realizados como a dos que estão em curso, trazendo a possibilidade de falências em cadeia no setor. Trata-se de considerável risco econômico e de crédito para as empresas e credores envolvidos no setor. Além disso, a mudança na política em curso por razões que contrariam o interesse público sinalizaria comportamentos erráticos na condução de um assunto estratégico e de longo prazo cujas expectativas positivas e estáveis são fundamentais para que o setor privado realize investimentos fundamentais nas etapas agrícola, industrial e de serviços.”**

Portanto, a indústria necessitou se adaptar para acompanhar a crescente demanda de biodiesel, estabelecida pelo governo federal. Em síntese, os produtores investiram e se organizaram para passar a suprir uma crescente demanda de biodiesel para mistura ao diesel, indo do percentual de 10% no primeiro semestre de 2019 para um percentual de 15% a partir de março de 2023.

O citado Plano Decenal de Expansão de Energia 2029<sup>48</sup>, elaborado em 2019, demonstra bem a diferença, em litros a se produzir, da demanda de acordo com os percentuais obrigatórios:

---

<sup>48</sup> BRASIL, Ministério de Minas e Energia. Plano Decenal de Expansão de Energia 2020. Brasília: MME/EPE, 2019, p. 217. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-422/PDE%202029.pdf>. Acesso em: 17/12/2021.



De acordo com o plano, há uma diferença de 3,7 bilhões de litros de biodiesel demandados a um percentual de 10% (B10 - 5,8 bilhões litros) e a um percentual de 14% (B14 - 9,5 bilhões de litros).

Portanto, no caso concreto, em dezembro de 2021 o governo federal arbitrariamente estabeleceu para 2022 uma demanda de 5,8 bilhões de litros de biodiesel (B10), contrariando sua própria previsão, estabelecida em 2018, que em janeiro e fevereiro de 2022 demandaria 8,6 bilhões (B13) e que a partir de março de 2022 até março de 2023 demandaria 9,5 bilhões (B14).

Desse modo, a Administração Pública viola o princípio da moralidade, ao qual está vinculada a obedecer em razão do art. 37, caput, da CF/88 e do art. 2º da Lei nº 9.784/1999:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

De acordo com Luís Roberto Barroso, o princípio da moralidade exige do Estado “o dever de agir com coerência e lógica, respeitando-se as legítimas expectativas dos

*administrados, criadas em decorrência da observação, por estes, dos comportamentos da própria Administração*<sup>49</sup>.

Trata-se de respeitar a ideia de *nemo potest venire contra factum proprium*, de modo a impedir comportamentos contraditórios pela Administração.

Nesse sentido, ao respeitar as expectativas criadas aos administrados por comportamentos da Administração, o princípio da moralidade se relaciona com o **princípio da segurança jurídica** (CF/88, art. 5º, XXXVI, nº 9.784/1999, art. 2º) e seus corolários da **proteção da confiança** e da **boa-fé objetiva**.

Conforme doutrina Almiro do Couto e Silva, a proteção da confiança decorre da natureza subjetiva da segurança jurídica, de modo a prover *“proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação”*<sup>50</sup>. Por sua vez, a boa-fé objetiva prevê que *“nas relações jurídicas, as partes nelas envolvidas devem proceder corretamente, com lealdade e lisura, em conformidade com o que se comprometeram e com a palavra empenhada”*, de modo que *“nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado”*<sup>51</sup>.

No caso concreto, o ato impugnado introduz um fator de **instabilidade e de incerteza** na relação do mercado de biodiesel com a Administração Pública, **frustrando sua legítima expectativa** de produzir e comercializar biodiesel para suprir a demanda de 14% de mistura ao diesel em 2022. Desse modo, conforme o Supremo Tribunal Federal, deve-se *“considerar a cláusula geral do ‘nemo potest venire contra factum proprium’, que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar, nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada (no caso o Poder Público), expectativas legítimas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial”*<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> BARROS, Luís Roberto. “Discrecionabilidade administrativa, realização adequada dos fins legais e observância dos princípios constitucionais. Direito subjetivo à prorrogação de contrato de concessão para a exploração de gás e petróleo”. In: **Temas de Direito Constitucional**. Tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 374-375.

<sup>50</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do Art. 54. da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Rev. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 237: 271-315, jul./set. 2004, p. 274. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>52</sup> MS 31695 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 09-04-2015 PUBLIC 10-04-2015, p. 12.

Em especial à mistura do biodiesel ao diesel, destaca-se que o próprio RenovaBio possui a **previsibilidade** entre os seus objetivos e princípios, nos termos do art. 1º, inc. IV e 3º, inc. I da Lei nº 13.576/2017:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), parte integrante da política energética nacional de que trata o art. 1º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com os seguintes objetivos:

(...)

IV - contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis.”

“Art. 3º A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), composta por ações, atividades, projetos e programas, deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, observados os seguintes princípios:

I - previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria de biocombustíveis e na segurança do abastecimento;”

Conforme o governo federal, a previsibilidade objetivada pelo RenovaBio consiste no “*Estabelecimento de regras estáveis e metas claras para o papel dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, compatível com a necessidade de planejamento e de segurança legislativa e regulatória para a iniciativa privada analisar as oportunidades de investimento*”<sup>53</sup>. E a previsibilidade na atuação da Administração Pública também é exigida pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, nos termos do art. 4-A, inc. I da Lei nº 13.874/2019<sup>54</sup>.

**A toda evidência, há inequívoco descumprimento da *previsibilidade* no ato impugnado que, em 12/2021, altera drasticamente o cenário de produção do biodiesel projetado para 2022, amplamente divulgado anteriormente e previsto normativamente pelas mesmas autoridades em 2018 (Resolução CNPE nº 16/2018).**

Ademais, ressalta-se que, ao contrariar a Resolução CNPE nº 16/2018 e violar os princípios citados acima, a Administração desrespeita o art. 30 da LINDB, o qual prevê que “[a]s autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

**Em síntese, demonstra-se que o ato impugnado é lesivo à moralidade administrativa** ao prejudicar os administrados justamente por obedecerem às suas próprias orientações de expandir a produção do biodiesel, configurando um comportamento contraditório em relação às diversas manifestações de estímulo ao aumento da mistura do biodiesel ao diesel e frustrando as legítimas expectativas dos produtores e dos demais envolvidos no mercado do biodiesel.

<sup>53</sup> Link: <http://antigo.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/renovabio>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>54</sup> “Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas: I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos;”

**Conseqüentemente**, o ato impugnado contraria em especial os princípios constitucionais da moralidade (CF/88, art. 37, caput; Lei nº 9.784/1999, art. 2º), segurança jurídica, proteção da confiança legítima e boa-fé objetiva (CF/88, art. 5º, inc. XXXVI; Lei nº 9.784/1999, art. 2º), bem como o objetivo e princípio da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio de promover a previsibilidade para participação do biodiesel na matriz energética (Lei nº 13.576/2017, art. 1º, inc. IV e art. 3º, inc. I; Lei nº 13.576/2017, art. 3º, inc. I) e a exigência de se elaborar normas administrativas para aumentar a segurança jurídica (LINDB, art. 30).

#### IV.3 - LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Por fim, o ato impugnado também **lesa o patrimônio público** ao desestimular a produção de biodiesel e, assim, fragilizar toda a ampla cadeia produtiva, com prejuízos econômicos diretos e indiretos a toda sociedade.

O significativo impacto da produção nacional de biodiesel à economia brasileira já é amplamente reconhecido pelos atores econômicos, pela mídia e inclusive na área acadêmica. Em artigo científico publicado em 2021 de avaliação dos impactos socioeconômicos da cadeia produtiva do biodiesel na agricultura familiar brasileira, constatou-se:

“De modo geral, o setor de biodiesel demonstrou a contribuição de R\$ 10,3 bilhões para a economia brasileira e a geração de 193 mil empregos. Esses resultados expressam que no período entre 2011 e 2018, houve uma expansão significativa da cadeia do biodiesel, em comparação aos resultados do relatório técnico da APROBIO (2012). Em termos de crescimento real do impacto no PIB brasileiro, constatou-se que houve um crescimento de 9% nesse período. Essa expansão está associada, basicamente, ao aumento da mistura obrigatória de biodiesel ao óleo diesel mineral.  
(...)

De modo geral, os resultados indicam que o setor do biodiesel exerce impactos expressivos na economia brasileira e tem demonstrado crescimento ao longo do tempo em decorrência do aumento da mistura obrigatória ao diesel. Em específico à agricultura familiar, os resultados indicaram que os maiores impactos ocorrem nas ocupações geradas e que a renda mensal média dos empregos gerados tem contribuído ao equivalente a 58% do salário-mínimo de 2015.”<sup>55</sup>

Das constatações do artigo elaborado em consideração do valor de produção do biodiesel no ano de 2018 a preços de 2015, destaca-se que o aumento da participação da produção do biodiesel no PIB e na geração de empregos decorre do aumento do percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao diesel. Conseqüentemente, a diminuição do percentual obrigatório implica em redução da participação no PIB e da geração de empregos.

E nesse mesmo sentido aponta Parecer econômico específico sobre os impactos da redução da mistura mínima obrigatória de biodiesel ao óleo diesel

<sup>55</sup> FILHO, Pedro Gilberto Cavalcante; BUAINAIN, Antônio Márcio; CUNHA, Marcelo Pereira da. Avaliação dos impactos socioeconômicos da cadeia produtiva do biodiesel na agricultura familiar brasileira. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.51 n.3, p.493-527, jul.-set. 2021, p. 522-523. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/175076>. Acesso em: 17/12/2021.

comercial (DOC. 7), elaborado em abril de 2021 em consideração do interesse de determinada entidade de classe em reduzir a mistura obrigatória para buscar reduzir o preço dos combustíveis a curto prazo.

Nos termos do Parecer (DOC. 7, p. 20), esses são os impactos da variação de 1% na mistura do biodiesel ao diesel:

“Em termos marginais, o exercício aponta que **uma variação de um ponto percentual na mistura** de biodiesel na composição do óleo diesel comercial tem o potencial de criar ou eliminar cerca de 34 mil postos de trabalho, aumentar ou reduzir a massa salarial na ordem de R\$ 552 milhões, com impacto na arrecadação de tributos em cerca de R\$ 107,52 milhões e no PIB em cerca de R\$ 4,7 bilhões.”

Desse modo, a **diminuição de 14% para 10% da mistura obrigatória para 2022, como determinado pelo ato impugnado, possui o potencial de eliminar 136 mil postos de trabalho, reduzir a massa salarial na ordem de R\$ 2.208 bilhões, com impacto na arrecadação de tributos em cerca de R\$ 430,08 milhões e no PIB em cerca de R\$ 18,8 bilhões.**

Em números igualmente altíssimos, entidades do biodiesel projetam que o percentual de mistura obrigatória de 10% determinado pelo ato impugnado resulta na redução de 2,4 bilhões de litros na produção do biodiesel, com conseqüente redução de US\$ 2,5 bilhões de renda no Brasil e gasto de US\$ 1,2 bilhão em importações de diesel fóssil (cerca de R\$ 14 bilhões e R\$ 6,7 bilhões)<sup>56</sup>.

Então, ao invés de se submeter a matéria-prima agrícola nacional a um processo de industrialização (produção de biodiesel), o resultado é a exportação da matéria prima in natura, sem desenvolver a indústria nacional, gerar empregos e arrecadação.

Por essa razão, o citado Parecer aponta como prejudiciais os impactos econômicos da redução do percentual obrigatório de mistura (DOC. 7, p. 25):

“Em suma, a medida tem o potencial de **reduzir postos de trabalho, massa salarial, arrecadação e, conseqüentemente, o PIB.** Tal resultado se verifica mesmo na hipótese de aumento da demanda total por diesel (Cenário Geral). Além disso, note-se que o volume faltante para a composição do diesel comercial teria que ser suprido via aumento das importações, o que torna a oferta do combustível mais vulnerável às oscilações cambiais. Por fim, destaque-se que o modelo não considera outros efeitos negativos na logística rodoviária, como ineficiências devido ao retorno vazio dos caminhões que transportam biodiesel. **Não se verifica, portanto, ao menos no que tange aos impactos macroeconômicos, fundamentos no interesse público para a redução do percentual mínimo obrigatório de biodiesel na mistura do diesel**

<sup>56</sup> ABIOVE; APROBIO; UBRABIO. Decisão do Governo Federal destrói programa nacional de biodiesel impondo mistura máxima de 10% (B10) em 2022 e dá um sinal contrário aos compromissos estabelecidos na COP26. Disponível em: [https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021\\_11\\_29\\_Posicao\\_B10\\_vf.pdf](https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021_11_29_Posicao_B10_vf.pdf). Acesso em: 17/12/2021. Cf. também: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/12/01/mudanca-na-mistura-de-biodiesel-prejudica-produtores-de-soja.htm>.

comercial. As demais seções deste Parecer mostram resultados semelhantes do ponto de vista social, energético e ambiental.”

Portanto, resta claro que **o ato impugnado lesa o patrimônio público ao estabelecer medida que reduz enormemente postos de trabalho, arrecadação tributária, massa salarial e volume do PIB.**

Conforme relatado inicialmente, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) busca “*contribuir para a inclusão produtiva e a **geração de renda no meio rural brasileiro***”, considerando que “*a agricultura familiar pode desempenhar papel importante nas cadeias de energias renováveis do país*”, nos termos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>57</sup>. Por essa razão, “*além de estimular a produção do biocombustível, procura apoiar a **participação da agricultura familiar na sua cadeia de produção***” e “*objetiva a implementação de forma sustentável, tanto técnica como econômica, da produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão produtiva e no desenvolvimento rural sustentável, via **geração de emprego e renda***”, como afirma o Ministério<sup>58</sup>.

Um dos principais mecanismos de implementação dos objetivos do PNPB é o **Selo Combustível Social (atualmente, Selo Biocombustível Social)**, instituído em 2004, o qual “*confere ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão produtiva dos agricultores familiares enquadrados no Pronaf*”<sup>59</sup>. Através desse mecanismo, a Administração exige que os produtores de biodiesel adquiram um percentual mínimo de matéria-prima dos agricultores familiares e que assegurem preços mínimos, capacitação e assistência técnica aos agricultores familiares. Em contrapartida, os produtores se beneficiam de incentivos fiscais variáveis de acordo com a matéria-prima adquirida e a região de aquisição, com maior incentivo para vegetais desvinculados da monocultura e produzidos regiões norte, nordeste e semiárido.

Assim, criou-se uma inédita parceria entre as indústrias processadoras de matérias-primas e os movimentos sociais de trabalhadores rurais, conforme relatam os acadêmicos especialistas:

“o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) volta-se, de forma declarada, a integrar agricultores familiares à oferta de biocombustíveis e, por aí, contribuir ao fortalecimento de sua capacidade de **geração de renda**. E pretende fazê-lo em modalidades produtivas que evitem a monocultura e permitam o uso de áreas até então pouco atrativas. (...)  
O PNPB representa um mercado que começa a se formar a partir de uma intervenção governamental que estimula a participação de agricultores

<sup>57</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/biodiesel/programa-nacional-de-producao-e-uso-do-biodiesel-pnpb>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Selo Biocombustível Social**. Ferramenta de fomento à inserção do agricultor familiar no mercado do biodiesel. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/biodiesel/selo-biocombustivel-social>. Acesso em: 17/12/2021.

familiares em sua matriz produtiva e que pretende incentivar o uso de matérias-primas até então pouco empregadas. (...)

**O interessante é que o objetivo governamental de vincular a produção de biodiesel à geração de renda para agricultores familiares recebeu imediatamente a adesão de dois atores cujas relações recíprocas oscilam de forma permanente entre o conflito e a indiferença: grandes empresas processadoras de matérias-primas para a produção de biodiesel e o movimento sindical de trabalhadores rurais. Este vínculo declarado entre a oferta de matérias-primas para a produção de biocombustível e a geração de renda pela agricultura familiar - sob o patrocínio do Estado, sob a operacionalização de empresas privadas e com a legitimação contratual por parte do sindicalismo - parece ser inédito, no plano internacional. E no próprio Brasil é a primeira vez que se organiza uma política em que o Estado cria condições para que parte importante da oferta de matéria-prima para uma determinada indústria venha de unidades produtivas que, sem esta intervenção, dificilmente teriam participação expressiva no mercado.”<sup>60</sup>**

Ainda, cabe observar que a redução da demanda de biodiesel prejudica desproporcionalmente os agricultores familiares em relação a demais produtores agrícolas, à medida que a não concretização da demanda esperada resulta que haja preferencialmente aquisição de matéria-prima não originada da agricultura familiar. Sobre isso, é a literatura especializada:

“Os entraves para a aquisição de matéria-prima da agricultura familiar e/ou cooperativas estão associados ao critério de formalização de contratos exigido para a obtenção do Selo Combustível Social, que dá acesso diferenciado aos leilões de biodiesel. Para garantir os benefícios do SCS, especialmente a participação nos leilões públicos, é necessário que a usina formalize previamente - no ano anterior - os contratos de aquisição de matéria-prima junto aos agricultores. Porém, essa condição eleva as incertezas para os produtores de biodiesel, uma vez que o contrato precede a divulgação do edital do leilão, que estabelece os parâmetros básicos do mercado, notadamente a quantidade que será leiloadada e o preço de referência. Ou seja, a usina contrata o fornecimento de matéria-prima da agricultura familiar antes de saber o volume de produção que ela deverá entregar e o preço de venda.

Neste contexto, quando as expectativas de mercado não se concretizam, a maioria das usinas optam por reduzir as aquisições de matéria-prima da agricultura familiar, que tem um custo mais elevado do que a aquisição direta no mercado, pois, no caso da aquisição da soja, os produtores recebem um bônus com valores estabelecidos na formalização dos contratos. Para ilustrar essa situação de expectativas, em 2019 estava previsto o aumento da adição obrigatória para B11 em junho, as usinas se posicionaram para atender o aumento da demanda, que não ocorreu por determinação da ANP, que manteve a mistura em B10, frustrando as usinas. Assim, a contratação da produção familiar está atrelada às expectativas de mercado, o que pode ser decisivo para a formação da renda dos agricultores familiares.”<sup>61</sup>

<sup>60</sup> ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. **O Acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais.** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - fipe. Texto para discussão nº 6. São Paulo, junho de 2007, p. 4-5. Disponível em: [http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/textos/texto\\_06\\_2007.pdf](http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/textos/texto_06_2007.pdf). Acesso em: 17/12/2021.

<sup>61</sup> FILHO, Pedro Gilberto Cavalcante; BUAINAIN, Antônio Márcio; CUNHA, Marcelo Pereira da. Avaliação dos impactos socioeconômicos da cadeia produtiva do biodiesel na agricultura

E além de utilizar matéria-prima de regiões menos desenvolvidas, o próprio processo de industrialização da matéria-prima para produção do biodiesel ocorre principalmente em pequenos municípios do interior, promovendo desenvolvimento local. Nesse sentido, destaca-se que:

**“É necessário destacar também a importância dos produtores de biodiesel na regionalização do desenvolvimento econômico do país. De acordo com dados da ANP e análise elaborada pela GO Associados, 64,14% do total da capacidade de produção instalada no Brasil em 2020 estão em municípios com menos de 100.000 habitantes. Além disso, dos 10 municípios com maior capacidade instalada, 5 possuem menos de 50.000 habitantes. A produção de biocombustíveis, sendo uma atividade de alto valor agregado, constitui importante canal de irrigação de renda e emprego para municípios pequenos (XAVIER 2018, RIBEIRO, LUZ e LUNAS 2018).”<sup>62</sup>**

Assim, a manutenção da prevista produção de biodiesel no Brasil possui especial relevância para a agricultura familiar, a diversidade agrícola e o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas do país, o que é prejudicado com a diminuição do percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao diesel.

**Portanto, o ato impugnado que reduz a demanda de biodiesel a ser produzido resulta em lesão à agricultura familiar, à diversidade agrícola e ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas do país.**

Além dessas, há ainda lesões mais gerais e prejudiciais a sociedade de um modo amplo, decorrentes dos efeitos sofridos por toda cadeia relacionada com as matérias-primas do biodiesel (especialmente a soja) e do seu processo de industrialização.

Isso porque *“quase metade da demanda por esmagamento de soja originaram-se da produção do biodiesel em 2020”<sup>63</sup>*, o que garante uma oferta de farelo de soja em decorrência do processo industrial de esmagamento da soja. Com a redução da demanda por biodiesel, há a redução da oferta de farelo de soja no mercado interno, o que causa *“um aumento nos preços do farelo de soja e, conseqüentemente, nos preços das rações animais, com conseqüente aumento de preço dos alimentos nas prateleiras”<sup>64</sup>*.

Esse efeito é demonstrado didaticamente pelo ex-Ministro da Agricultura Francisco Turra em artigo de opinião ao Estadão:

**“O real custo da redução do percentual de biodiesel será sentido em outra ponta da economia. Ela provoca elevação nos preços das carnes, ovos e produtos lácteos em razão da redução da oferta de farelo de soja, resultado do esmagamento da soja para a produção de óleo. Estes alimentos são produzidos,**

---

familiar brasileira. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.51 n.3, p.493-527, jul.-set. 2021, p. 515-516. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/175076>. Acesso em: 17/12/2021.

<sup>62</sup> Parecer econômico sobre os impactos da redução da mistura mínima obrigatória de biodiesel ao diesel comercial. Consultoria GO Associados. São Paulo, abril de 2021, p. 34 (Doc. 7).

<sup>63</sup> Ibid., p. 30.

<sup>64</sup> Ibid., p. 30.

principalmente, com a utilização do farelo na ração animal. Com menos biodiesel, temos menos farelo e, em consequência, elevação dos preços da ração.”<sup>65</sup>

Em síntese desse fenômeno, é o citado Parecer econômico (DOC. 7, p. 42):

“Analisando a cadeia produtiva do setor, o biodiesel representa o principal destino do óleo de soja, de forma que a queda na sua produção oriunda da medida em questão diminuiria a oferta de farelo de soja no mercado interno. Tal queda na oferta, por sua vez, causaria um aumento no preço final da proteína animal, além de causar um aumento direto no preço da proteína oriunda da soja, tendo efeito sobre a segurança alimentar nacional e sobre o preço dos alimentos nas prateleiras. Tais efeitos não se restringem aos impactos no mercado doméstico. A elevação do preço em toda a indústria da soja comprometeria sua competitividade a nível internacional, com efeitos negativos nas exportações brasileiras.”

Portanto, o ato impugnado é **prejudicial inclusive à segurança alimentar**, à medida que resulta em aumento do preço dos alimentos básicos, o que é ainda mais drástico no atual momento brasileiro em que a fome é uma triste realidade.

Ademais, entre os prejuízos econômicos já abordados, destaca-se o efeito negativo ao Brasil de substituir o biodiesel produzido nacionalmente por **diesel fóssil (extremamente poluente), a ser importado do exterior**<sup>66</sup>. Além de desestimular a indústria nacional, mitigar empregos e arrecadação, a importação do diesel fóssil resulta que o preço do combustível ofertado seja mais vulnerável às oscilações cambiais<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> TURRA, Francisco. **Por que mesmo reduziram a mistura de biodiesel e destruíram um programa que é patrimônio nacional?** Estadão, 13 de dezembro de 2021. Disponível em: [https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/?utm\\_source=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_medium=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_campaign=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_content=portal\\_estadao\\_selo\\_header&ref\\_errurl=https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/?utm_source=portal_estadao_selo_header&utm_medium=portal_estadao_selo_header&utm_campaign=portal_estadao_selo_header&utm_content=portal_estadao_selo_header&ref_errurl=https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/). Acesso em: 17/12/2021.

<sup>66</sup> A necessidade de importação de diesel fóssil deve-se à insuficiência da Petrobrás para suprir a demanda nacional. Conforme Francisco Turra no citado artigo: “Se é difícil lidar com o tamanho da redução da mistura, pior é ver o país tendo que importar diesel fóssil. Ao reduzir a quantidade de biodiesel disponível para o mercado interno, o Brasil demanda mais diesel fóssil, que polui mais, nos afasta dos compromissos de descarbonização, diminui empregos e gera inflação de alimentos. Como a estatal petrolífera não é autossuficiente para atender a totalidade da demanda nacional, o país precisa importar diesel fóssil para abastecer o mercado. A estimativa é que mais US\$ 1,2 bilhão precisarão ser destinados à importação do produto.”

<sup>67</sup> Nesse sentido (Doc. 7, p. 23-24): “Evidências sugerem que todo o volume faltante teria de ser **obtido via importações**, as quais são dadas como exógenas no MIP. (...) Em 24 de fevereiro de 2021, a petroleira manifestou-se no sentido de informar às distribuidoras de que não atenderia mais 100% da demanda em março e abril deste ano, sinalizando não ter responsabilidade sobre o abastecimento local com produção própria ou mesmo com importações. Em outras palavras, com o risco de **desabastecimento interno aliado à política de preços livres, não há oferta ociosa de diesel no mercado brasileiro**. Portanto, é razoável supor que, na eventualidade de um aumento de demanda pelo Diesel A, tal necessidade passa a ser majoritariamente suprida por combustíveis importados, em que o **efeito positivo do choque de demanda acaba sendo incorporado pelos países exportadores**.”

Assim, a redução da mistura do biodiesel ao diesel resulta que o Brasil necessite aumentar a sua importação de diesel fóssil e vulnerabilidade ao mercado internacional, prejudicando a sua soberania energética nacional. Sobre isso, detalha o citado Parecer (Doc. 7, p. 23-24):

“Já no que tange à segurança energética do Brasil, os biocombustíveis, no geral, e o biodiesel, em particular, desempenham uma importante função na construção da soberania nacional em relação aos combustíveis fósseis. (...)

Diminuir a produção de biodiesel teria o efeito de aumentar a exposição do Brasil a variações no preço internacional do petróleo, algo especialmente relevante dada a instabilidade dos preços internacionais devido à pandemia do Covid-19. Em 2020, cerca de 21% do diesel comercial consumido foi de diesel mineral importado. Ao contrário do diesel mineral, a produção do biodiesel é predominantemente nacional, desde a produção das matérias-primas até sua produção nas usinas.

Alterar a dinâmica dessa cadeia por uma questão conjuntural dos preços do petróleo trará danos que demorarão anos para serem revertidos. A segurança jurídica e a previsibilidade são fatores fundamentais em setores que demandam altos níveis de investimentos e, portanto, possuem horizontes longos de retorno do investimento, como é o caso do biodiesel. Ademais, tudo indica que a medida seria inócua na conjuntura atual, uma vez que se estima que os preços do diesel estão defasados vis-à-vis o mercado internacional e, quando ajustados, devem elevar novamente o preço dos combustíveis.”

Portanto, o ato impugnado também **prejudica a soberania energética nacional** ao determinar a diminuição do biodiesel (produzido nacionalmente através de matéria-prima brasileira) por diesel fóssil a ser importado.

Ao causar lesão ao patrimônio público através dos diversos modos apresentados, o ato impugnado viola a ordem jurídica também em diversas frentes, destacando-se aqui as violações constitucionais até mesmo para evitar tautologia diante da já demonstrada violação ao marco legal de estímulo ao biodiesel.

A ordem constitucional brasileira possui entre seus fundamentos “*a dignidade da pessoa humana*” e “*os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*” (CF/88, art. 1º, inc. III e IV) como uma das normas fundamentais “*em síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais*”<sup>68</sup>. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, “*intrinsecamente conectados*” e em equilíbrio<sup>69</sup>, relacionam-se à dignidade humana considerando as lições de Luis Roberto Barroso e Ana Paula Barcelos que

“a iniciativa é livre na medida em que a liberdade será sempre essencial à dignidade humana em geral e do ‘empreendedor’ (se for o caso, também de seus sócios) em particular, **bem como dos seus funcionários e das respectivas famílias, sem desconsiderar - é claro - seu importante papel para o desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico do país e de suas regiões.** Além disso, mesmo que indiretamente, a valorização do trabalho e a livre-iniciativa geram repercussões sociais de monta também

<sup>68</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1986, p. 122.

<sup>69</sup> STF. Recurso Extraordinário nº 958.252/MG. Rel. Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, DJe 12/09/2019.

quando o 'empreendedor' e o trabalhador atuam, e.g., como consumidor e contribuinte, impulsionando a economia e viabilizando o desenvolvimento de políticas públicas e a própria subsistência da máquina administrativa".<sup>70</sup> (grifamos)

Entre seus objetivos fundamentais, a Constituição Federal prevê “*garantir o desenvolvimento nacional*” (CF/88, art. 3º, inc. II) e “*erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (CF/88, art. 3º, inc. III).

A ordem econômica constitucional também é fundamentada na “*valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*” para “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”, **observando os princípios da busca do pleno emprego, redução das sociedades regionais e sociais**, propriedade privada, função social da privada, livre concorrência e outros (CF/88, art. 170), que consistem em “*princípios de caráter reformador*” a justificar a reivindicação pela realização de políticas públicas<sup>71</sup>. Nesse sentido, **Eros Roberto Grau inclusive sustenta a inconstitucionalidade de políticas contrárias ao pleno emprego**, visto que “[*d*]o caráter conformador do princípio decorrem consequências marcantes, qual, entre elas, a de tornar inconstitucional a implementação de políticas públicas recessiva”<sup>72</sup>.

Assim, a Constituição aponta a função social da empresa como importante vetor para o exercício da atividade econômica “*a contemplar além dos interesses dos sócios, os interesses dos diversos sujeitos envolvidos e afetados pelas empresas, como é o caso dos trabalhadores, dos consumidores, dos concorrentes, do poder público e da comunidade como um todo*”<sup>73</sup>.

Desse modo, a ordem constitucional preconiza os **princípios da preservação da empresa e da proteção do emprego** a serem observados inclusive pelo Estado, em exercício da função promocional do Direito descrita por Norberto Bobbio<sup>74</sup>.

Assim, no caso concreto, o ato impugnado de desestímulo a produção do biodiesel pela indústria nacional com a conseqüente perda de postos de trabalho contraria o princípio da proteção do emprego, decorrente do fundamento da República no valor social do trabalho (CF/88, art. 1º, inc. IV) e da fundamentação da ordem econômica constitucional na valorização do trabalho humano (CF/88, art. 170, caput) e na **busca do pleno emprego** (CF/88, art. 170, inc. VIII).

<sup>70</sup> BARCELOS, Ana Paula de; BARROSO, Luis Roberto. In CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 133-135.

<sup>71</sup> GRAU, Eros Roberto. In CANOTILHO, J. J.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1821.

<sup>72</sup> Ibid., p. 1822.

<sup>73</sup> FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>.

<sup>74</sup> BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito*. Manole, 2006.

Além disso, o ato impugnado contraria os objetivos da República. A um, contraria o objetivo de reduzir as desigualdades regionais (CF/88, art. 3º, inc. III) ao desestimular a aquisição de matérias-primas cultivadas em regiões menos desenvolvidas do país para produção de biodiesel. A dois, contraria o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional (CF/88, art. 3º, inc. II), à medida que exige a importação de diesel fóssil em detrimento do biodiesel produzido no Brasil, mitigando a arrecadação tributária e a contribuição do setor do PIB. Aliás, a substituição do biodiesel brasileiro por diesel fóssil importado contraria inclusive o princípio da soberania nacional na ordem econômica (CF/88, art. 170, inc. I), considerando que assunto tão estratégico estará submetido às condições de mercado internacionais.

Ademais, os demonstrados efeitos do ato impugnado à segurança alimentar, em razão da diminuição da oferta de farelo de soja, também apontam para a invalidade jurídica do ato. Sem a pretensão de se arguir todas as possíveis violações jurídicas do ato, destaca-se que a alimentação é um direito fundamental social (CF/88, art. 6º caput) e amplamente reconhecido como direito humano no âmbito internacional, razão pela qual a sua proteção merece maior proteção jurídica através de uma atuação do Poder Judiciário atenta à realidade dos fatos.

Por fim, cabe esclarecer que não se sustenta a justificativa apresentada pela Administração para reduzir o percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao óleo diesel. Conforme amplamente demonstrado em estudos técnicos (DOC. 6), não é a mistura do biodiesel o responsável pelo alto custo atual do combustível diesel, mas sim o próprio diesel fóssil. Nesse sentido, exemplificativamente, apresenta Francisco Turra:

“A justificativa oficial diz que o preço do diesel na bomba dos postos de combustível não devia aumentar em razão do custo do biodiesel. Se não falta produto nas usinas, é fato que o custo da principal matéria-prima utilizada, a soja, aumentou nos últimos meses em função de condições macroeconômicas mundiais.

Mas essa condição não afetou os aumentos recentes do combustível.

Levantamento recente feito pelo setor mostrou um impacto insignificante, de 0,1 ponto percentual, do custo de biodiesel na formação de preço final do diesel vendido ao consumidor, entre primeiro de janeiro a primeiro de outubro deste ano, em comparação com o impacto de 8,5 pontos percentuais causado pelo diesel fóssil.

A participação do biodiesel na formação do preço do diesel B era de 13,6%, em primeiro de janeiro deste ano, e passou a 13,7% em primeiro de outubro (com B12 em ambos os períodos). No mesmo período, a participação do diesel fóssil no preço ao consumidor final era de 47,7% em janeiro e passou a 56,2% em primeiro de outubro.

Importante considerar que o preço de biodiesel no Brasil é bem inferior ao praticado no mercado internacional. Segundo a S&P Global, o preço médio internacional do produto é de US\$ 1.882/tonelada, enquanto o preço médio praticado no 82º Leilão de Biodiesel (L82) foi de US\$ 944/tonelada.

O verdadeiro vilão dos preços, então, foi o diesel fóssil. Mas o condenado é o biodiesel.”<sup>75</sup>

<sup>75</sup> TURRA, Francisco. **Por que mesmo reduziram a mistura de biodiesel e destruíram um programa que é patrimônio nacional?** Estadão, 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio->

Então, **em síntese**, demonstra-se que o ato impugnado é **lesivo ao patrimônio público** ao reduzir a demanda de biodiesel a ser produzido pela indústria nacional e, assim, *i)* diminuir postos de trabalho, arrecadação tributária, massa salarial e volume do PIB, *ii)* prejudicar a agricultura familiar, o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas do país e a diversidade agrícola, *iii)* prejudicar a oferta de farelo de soja e, portanto, a segurança alimentar e *iv)* prejudicar a soberania energética nacional.

**Conseqüentemente**, o ato impugnado contraria diversas normas de estímulo à produção do biodiesel e, no âmbito constitucional, contraria o princípio da proteção do emprego (CF/88, art. 1º, inc. IV, art. 170, caput e inc. VIII), os objetivos da República de reduzir as desigualdades regionais e de garantir o desenvolvimento nacional (CF/88, art. 3º, inc. II e III), o direito fundamental social à alimentação (CF/88, art. 6º, caput) e o princípio da soberania nacional na ordem econômica (CF/88, art. 170, inc. I).

## V - NECESSÁRIA SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO IMPUGNADO

A concessão de tutela de urgência em ação popular é prevista de modo expreso no art. 5º, § 4º da Lei nº 4.717/1965: *“Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”*.

No presente caso de lesão ao patrimônio público, é imperativa a suspensão liminar do ato lesivo.

A **urgência/periculum in mora** e a **probabilidade jurídica/fumus boni iuris** da pretensão decorrem da demonstração acima de que o ato impugnado é extremamente lesivo ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público e, conseqüentemente, viola a ordem jurídica constitucional e legal de proteção a tais fatores.

A **urgência** é visualizada principalmente nos enormes impactos negativos a curto prazo da redução de 14% para 10% do percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao diesel, com a necessidade de importação de diesel fóssil para substituir o biodiesel.

Imprescindível asseverar que, o próprio governo instaurou grupo de estudo para avaliar a mistura do biodiesel no diesel. A medida foi publicada na edição do dia 27/10/2021 do DOU (Diário Oficial da União), como desiderato de deliberação da 6ª Reunião Extraordinária do CNPE, realizada em 05/10/2021 (Doc. 09).

---

[nacional/?utm\\_source=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_medium=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_campaign=portal\\_estadao\\_selo\\_header&utm\\_content=portal\\_estadao\\_selo\\_header&referrer\\_url=https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/](https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-mesmo-reduziram-a-mistura-de-biodiesel-e-destruiram-um-programa-que-e-patrimonio-nacional/). Acesso em: 17/12/2021.

Segundo o Diretor do Departamento de Biocombustíveis da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -DBIO/SPG, Pietro Adamo Sampaio Mendes, que apresentou proposta de resolução que **Institui Grupo de Trabalho para analisar e propor critérios para a previsibilidade do teor mínimo obrigatório de biodiesel no óleo diesel B**, a *“proposta da criação do grupo de trabalho tem 3 (três) motivações: I - subsidiar o CNPE na definição do teor de biodiesel adicionado ao diesel, por meio do estabelecimento de uma metodologia robusta e de critérios objetivos e transparentes; II - tratar o tema através de grupo multidisciplinar, abarcando todas as áreas do Governo afetas ao Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; e III - dar previsibilidade do teor de biodiesel ao setor produtivo e à sociedade, que serão beneficiados pelo acompanhamento da metodologia pública estabelecida pelo Poder Executivo.*

Portanto, de acordo com tal diretriz o próprio governo reconhece a necessidade de previsibilidade para que a alteração do percentual de biodiesel no diesel não impacte negativamente toda a cadeia produtiva.

**Surpreendentemente, a redução já publicada não contou com a análise do grupo de estudos formado com este objetivo, muito menos foram divulgadas as razões e estudos técnicos que fundamentam a decisão, conforme exige o parágrafo único do art.1º, da Lei nº 13.033/2014.<sup>76</sup>**

Em relação ao meio ambiente, destaca-se que há indubitável **aumento da emissão dos gases do efeito estufa e demais poluentes prejudiciais ao aquecimento global e à saúde humana**, como reconhecido pelos cientistas da área e pelo próprio governo federal (Doc. 6).

Aliás, nos termos do Relatório do próprio governo (Doc. 6, p. 13), a diferença entre utilizar o percentual de 14% ou 10% na mistura do biodiesel ao diesel representa aproximadamente o plantio de 28,8 milhões de árvores (*“cada percentual a mais de biodiesel mandatório no Brasil é equivalente ao plantio de cerca de 7,2 milhões de árvores”*).

Em relação à moralidade administrativa, há **enorme prejuízo àqueles que justamente obedeceram às orientações da própria Administração para expandir a produção de biodiesel** - através de investimentos para criação de usinas e fábricas que necessitam de demanda para sua solvência. Desse modo, em razão do comportamento contraditório da Administração, o mercado de biodiesel brasileiro possui frustradas as suas legítimas expectativas de atender uma crescente demanda de biodiesel para mistura ao diesel.

Especificamente, destaca-se que o ato impugnado resulta que em 2022 haja uma demanda de apenas 5,8 bilhões de litros de biodiesel (percentual de mistura de 10%), contrariando a previsão da própria Administração de que haveria demanda de 9,5 bilhões de litros (percentual de mistura de 14%), caso fosse cumprida a Resolução CNPE nº 16/2018.

---

<sup>76</sup> Tema objeto do RIC n.1310/2021 (Doc. 10).

Em relação ao patrimônio público, o ato impugnado impõe altos prejuízos ao reduzir a demanda de biodiesel a ser produzido pela indústria nacional e, assim, **i) diminuir postos de trabalho (136 mil), arrecadação tributária (R\$ 430 milhões), massa salarial (2.208 bilhões) e volume do PIB (R\$ 18.8 bilhões), ii) prejudicar a agricultura familiar, o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas do país e a diversidade agrícola, iii) prejudicar a oferta de farelo de soja e, portanto, a segurança alimentar e iv) prejudicar a soberania energética nacional.**

Desse modo, a gravidade das lesões impede que se aguarde o regular trâmite do processo para que, apenas ao final, possa se suspender o ato lesivo com o reconhecimento de sua nulidade, sem ser possível recuperar adequadamente as lesões.

Ou seja, há potencial ineficácia da ação popular caso não haja a concessão de medida liminar para se suspender o ato lesivo.

A **probabilidade jurídica** decorre da violação às normas protetivas dos fatores lesionados pelo ato impugnado. Nesse sentido, além de o ato impugnado violar frontalmente a vigente **Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (Doc. 4)**, contraria diversas outras normas de nosso sistema jurídico.

Em relação ao meio ambiente, o ato impugnado contraria em especial:

- ❖ a imposição constitucional de efetiva tutela ambiental pelo poder público **(CF/88, art. 225)**;
- ❖ o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável **(CF/88, art. 170, inc. VI)**;
- ❖ o objetivo da Política Nacional Energética de mitigação dos gases do efeito estufa através do uso de biocombustíveis **(Lei nº 9.478/1997, art. 1º, inc. XVIII)**;
- ❖ os objetivos e princípios da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio de promover a expansão da produção, comercialização e uso do biodiesel para contribuir com a mitigação de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais **(Lei nº 13.576/2017, art. 1º, inc. II e III, e art. 3º, inc. II)**;
- ❖ o objetivo de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa, previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC **(Lei nº 12.187/2009, art. 4º, inc. ii)**; e
- ❖ os objetivos nacionais para cumprimento do Acordo de Paris **(Decreto nº 9.073/2017)**, detalhados nas contribuições nacionalmente determinadas.

Em relação à moralidade administrativa, há violação principalmente ao:

- ❖ o princípio constitucional da moralidade **(CF/88, art. 37, caput; Lei nº 9.784/1999, art. 2º)**;

- ❖ o princípio constitucional da segurança jurídica (CF/88, art. 5º, inc. XXXVI) e seus corolários da proteção da confiança legítima e boa-fé objetiva;
- ❖ o objetivo e princípio da Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio de promover a previsibilidade para participação do biodiesel na matriz energética (Lei nº 13.576/2017, art. 1º, inc. IV e art. 3º, inc. I), bem como a exigência geral de tratamento previsível aos agentes econômicos (Lei nº 13.576/2017, art. 3º, inc. I);
- ❖ a exigência de se elaborar normas administrativas para aumentar a segurança jurídica (LINDB, art. 30).

Já em relação ao patrimônio público, além da violação ao amplo marco legal de produção do biodiesel, há contrariedade, no âmbito constitucional, ao princípio da proteção do emprego (CF/88, art. 1º, inc. IV, art. 170, caput e inc. VIII), aos objetivos da República de reduzir as desigualdades regionais e de garantir o desenvolvimento nacional (CF/88, art. 3º, inc. II e III), ao direito fundamental social à alimentação (CF/88, art. 6º, caput) e ao princípio da soberania nacional na ordem econômica (CF/88, art. 170, inc. I).

Portanto, é necessária a suspensão liminar do ato impugnado diante da demonstração das suas graves lesões ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público e de sua violação à ordem jurídica constitucional e legal.

## VI - PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a. A concessão de medida liminar, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei 4.717/65, para:

- (i) Suspender o ato lesivo praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021 e, conseqüentemente, determinar a observação da vigente Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (Doc. 4), cumprindo o percentual de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022 ;

e, SUBSIDIARIAMENTE ao próprio pedido de concessão de medida liminar,

- (ii) ***Enquanto não houver publicação de nota técnica conclusiva do grupo de estudo criado para avaliar a mistura do biodiesel no diesel, conforme previsão de deliberação da 6ª Reunião Extraordinária do CNPE, em medida publicada na edição do dia***

*27/10/2021 do DOU (Diário Oficial da União), , realizada em 05/10/2021*, sustar o ato lesivo praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021 e, conseqüentemente, determinar a observação da vigente Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (Doc. 4), cumprindo o percentual de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022;

- b. A citação das Autoridades Rés, na pessoa de seus procuradores, para, querendo, apresentar defesa no prazo legal;
- c. A intimação do Ministério Público Federal para intervenção no feito, nos termos 4º do art. 6º, da Lei nº 4.717/65;
- d. **Em cognição final**, seja ratificada a medida liminar e seja concedida a segurança no sentido de:
  - (i) Anular o ato lesivo praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021;
  - e, conseqüentemente,
  - (ii) Determinar a observação da vigente Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (Doc. 4), cumprindo o percentual de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022;

Ainda, requer a produção de todos os meios de provas admitidos, em especial o documental.

Dá-se à causa o valor de R\$ 540.000.000,00 (quinhentos e quarenta milhões de reais), referente à estimada lesão ao patrimônio público através apenas da perda de arrecadação tributária, considerando a impossível estimativa financeira das lesões ao meio ambiente e à moralidade administrativa.

Nesses termos, pede deferimento.

Porto Alegre (RS), 07 de janeiro de 2021.

**Paulo Henrique da Costa Nagelstein**  
**OAB/RS 55.285**

**Lucas Ferreira Martins**  
**OAB/RS 83.765**

## RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS

- Doc. 1. Documentos de identificação e títulos eleitorais dos Autores
- Doc. 2. Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021
- Doc. 3. Nota da ANP informando a mistura de 13% de biodiesel ao diesel a partir de março/2021, bem como ilustrando a evolução do percentual do teor de biodiesel no diesel fóssil de 2003 a 2021
- Doc. 4. Resolução nº 16, de 29 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE
- Doc. 5. Nota do Ministério de Minas e Energia informando o percentual de 10% de biodiesel no diesel em 2022
- Doc. 6. Relatório “Benefícios Ambientais da Produção e do Uso do Biodiesel”, elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2014
- Doc. 7. Parecer econômico sobre os impactos da redução da mistura mínima obrigatória de biodiesel ao diesel comercial - Consultoria GO Associados
- Doc. 8. APRESENTAÇÃO DA 5ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA do CNPE de 06/09/2021
- Doc. 9. MEMÓRIA DA 6ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA do CNPE de 05/10/2021
- Doc. 10. RIC nº 1.310/2021