

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VINÍCIUS FERNANDES COSTA MAIA**

**A POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS SOB A ÓTICA DA  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE ETANOL**

**NATAL/RN**

**2017**

**VINÍCIUS FERNANDES COSTA MAIA**

**A POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS SOB A ÓTICA DA  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE ETANOL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof(a). Doutor(a) Yanko Marcus de Alencar Xavier

**NATAL/RN**

**2017**

**VINÍCIUS FERNANDES COSTA MAIA**

**A POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS SOB A ÓTICA DA  
REGULAÇÃO DO MERCADO DE ETANOL**

Dissertação aprovada em...../...../....., pela banca examinadora formada por:

Presidente: \_\_\_\_\_

Prof. Doutor  
(Orientador – UFRN)

Membro: \_\_\_\_\_

Prof. Doutor  
(examinador externo à UFRN)

Membro: \_\_\_\_\_

Prof. Doutor  
(examinador da UFRN)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Maia, Vinícius Fernandes Costa.

A Política Nacional de Biocombustíveis sob a ótica da  
regulação do mercado de etanol / Vinícius Fernandes Costa Maia.  
- 2017.

130f.: il.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do  
Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,  
Programa de Pós-graduação em Direito. Natal, RN, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Yanko Marcius de Alencar Xavier.

1. Direito - Dissertação. 2. Biocombustível - Dissertação. 3.  
Etanol - Dissertação. 4. Regulação energética - Dissertação. I.  
Xavier, Yanko Marcius de Alencar. II. Título.

RN/UF/CCSA

CDU 349.6

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em demasia ao meu orientador, o Professor Doutor Yanko Marcius de Alencar Xavier, pela sua dedicação, paciência, disponibilidade e, sobretudo, pelos valiosos ensinamentos transmitidos ao longo desta jornada.

Aos colegas do Curso de Mestrado meu profundo agradecimento pelo convívio, amizade e apoio em todos os momentos do curso.

Aos professores que durante a jornada nos brindaram com seu conhecimento e proporcionaram a todos valiosas lições.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN, pela atenção, presteza, prontidão no atendimento e convívio.

E, em especial, agradeço aos meus pais e amigos, por tudo que representam pra mim. Agradeço também à minha esposa por sempre estar ao meu lado durante todos os momentos.

Você é senhor das palavras que cala  
e escravo das que fala.  
*Cícero*

## RESUMO

O setor sucroalcooleiro no Brasil vive de ciclos de ascensão e declínio, de forma que não é possível ao investidor o aporte de grandes recursos para esse mercado, tendo em vista a flutuação das políticas públicas relacionadas ao setor de combustíveis, sobretudo, quando se adotou no país um modelo de subvenção ao preço dos combustíveis fósseis, prejudicando o biocombustível que possui um teto técnico de eficiência considerando a sua própria composição química. É preciso reconhecer que a regulação empreendeu esforços para definir medidas para o desenvolvimento dos biocombustíveis no cenário econômico nacional, incluindo-se aí o etanol, destacando-se os avanços alcançados pelo novo marco regulatório do produto, aumento do percentual de etanol anidro na gasolina c, formação de estoques reguladores e a alocação de medidas de incentivos fiscais ao produto, todavia, o problema do mercado sucroalcooleiro é antigo e demanda políticas com vistas ao futuro. Portanto, o trabalho tem também como escopo a análise do ponto de vista constitucional quanto a viabilidade de formação de estoques reguladores frente a contenção de uma necessidade econômica pontual, sem a devida análise dos impactos ambientais dessas medidas, bem como os efeitos econômicos ao consumidor. O trabalho, igualmente, se propõe a verificar a formatação das políticas econômicas destinadas ao etanol verificando-se pelo viés histórico os seus resultados e analisando os efeitos sobre a regulação atual. Isto porque a pesquisa demonstrou que, muito embora o etanol combustível tenha sido entre a década de 70 até meados da década de 80 motivo de alavancagem da economia nacional, perdeu espaço de mercado em virtude de políticas econômicas implementadas de maneira pensada no curto prazo. A pesquisa igualmente demonstrou que a utilização da gasolina para a contenção de inflação, artificializando o preço do produto em relação ao comercializado no mercado internacional através de desonerações fiscais, acabou por prejudicar o biocombustível, indo de encontro às perspectivas da Ordem Econômica insculpida na Constituição Federal de 1988, bem como os limites jurídicos do poder econômico e da regulação do mercado. Quanto a metodologia aplicada houve a análise das hipóteses do trabalho através do levantamento bibliográfico de doutrina especializada, com análise igualmente de documentos disponíveis pelos órgãos públicos, processos administrativos e jurisprudência correlata.

**Palavras-chave:** Etanol; Biocombustíveis. Regulação energética.

## ABSTRACT

The sugar and alcohol industry in Brazil is experiencing cycles of rise and decline, so that it is not possible for the investor to contribute large resources to this market, in view of the fluctuation of public policies related to the fuel sector, especially when adopted in the A subsidy model to the price of fossil fuels, damaging the biofuel that has a technical ceiling of efficiency in terms of considering its own chemical composition. Even though due recognition is given to the regulatory attempts to print measures to contain the bleeding that the sugar and ethanol market faces, notably, the advance of the regulatory framework for ethanol, with the change of percentages of anhydrous in gasoline, the formation of regulatory stock and The tax incentives in the area, the wound is still far from being stagnant and deserves a sharp look on the subject. Under the constitutional aspect, the legal feasibility of a stock control in the fuel market, its consequences, parameters and limits must be investigated, without first evaluating the harmfulness of the consumer and the environment, as well as the economic Evidenced in each attempt to regulate the market. In this paper, we also analyze the dynamics of the ethanol market as a fuel included in the National Biofuels Policy and the effective functioning of the regulatory rules regarding the creation of regulatory stock and control over the fuel producing agent, verifying the impacts Of the policy on distribution activity, relating to the effects to the consumer, under the perspective of the Economic Order inscribed in the Federal Constitution of 1988, as well as the legal limits of economic power and market regulation.

**Keywords:** Ethanol; Biofuels; Energy regulation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgRg	Agravo Regimental
AIE	Agência Internacional de Energia
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BEN	Balço Energético Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC/2002	Código Civil de 2002
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNT	Confederação Nacional de Transportes
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CPC	Código de Processo Civil
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEA	International Energy Agency
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PROCONVE	Programa de controle de poluição do ar por veículos Automotores
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SIAMIG	Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool no Estado de Minas Gerais
SINDICOM	Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de

Lubrificantes

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

ÚNICA União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

Gráfico 1 – Percentual de energia renovável presente na matriz energética e internacional

Gráfico 2 – Dependência Externa de Petróleo e Seus Derivados

Gráfico 3 – Preço Médio de Realização Brasil x Preço Médio de Realização Golfo Americano

Gráfico 4 – Petrobrás Endividamento Bruto e Líquido

Gráfico 5 – Preços Médios Anidro/Hidratado e Açúcar

Gráfico 6 – Unidades Produtoras de Etanol 2005 a 2015

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 FORMULAÇÃO DE UMA MATRIZ ENERGÉTICA ALTERNATIVA NACIONAL A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO ETANOL COMO COMBUSTÍVEL</b> .....	17
2.1 O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE ETANOL: CRESCIMENTO E CRISE .....	17
2.2 A ABERTURA DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E O REDESENHO DA POSIÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS NA MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL ....	23
<b>3 A REGULAÇÃO DO MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEIS PELA ANP E OS REFLEXOS SOBRE O ETANOL</b> .....	31
3.1 A ANP NA REGULAÇÃO DO MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEIS .....	31
3.2 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO ETANOL .....	36
<b>4 MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO AOS BIOCOMBUSTÍVEIS</b> .....	43
4.1 O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E SUA RELEVÂNCIA NO PANORAMA ECONÔMICO .....	43
4.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA NACIONAL EM RELAÇÃO AO ETANOL .....	46
<b>5 OS REFLEXOS NO MERCADO DE ETANOL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS INTERVENTIVAS ADOTADAS EM FAVOR DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS</b> .....	70
5.1 PONDERAÇÕES DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA .....	70
5.2 A UTILIZAÇÃO DA CIDE COMBUSTÍVEIS PARA CONTROLE DO PREÇO DA GASOLINA .....	76
5.3 A FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E OS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE ETANOL .....	98
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	113
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	119

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil já foi considerado a Arábia Saudita dos biocombustíveis, despontando na vanguarda mundial em relação a busca de fontes alternativas de energia e isso, notadamente, quando o mundo se abalava frente à dependência dos países exportadores de petróleo. Desenvolveu-se nacionalmente uma matriz energética própria, renovável e avançada no aspecto ambiental o que, poderia, além de tornar o país independente em termos energéticos fixa-lo como grande exportador de energia.

Todavia, não foi o que o resultou das políticas públicas para a promoção do etanol como combustível da matriz energética. A par do combustível evidenciar-se avançado tanto do ponto de vista produtivo, figurando como um importante meio de alavancagem econômico, sobreleva-se o aspecto ambiental, tendo em vista trata-se de uma fonte renovável de energia, com menor emissão de gases causadores do efeito estufa.

Ocorre que o setor sucroalcooleiro no Brasil vive de ciclos de ascensão e declínio, de forma que não é possível ao investidor o aporte de grandes recursos para esse mercado, tendo em vista a flutuação das políticas públicas relacionadas ao setor de combustíveis, sobretudo, quando se adotou no país um modelo de subvenção ao preço dos combustíveis fósseis, prejudicando o biocombustível que possui um teto técnico de eficiência em termos de considerando a sua própria composição química.

Dentro do espectro relacionado, verifica-se que a questão ambiental há muito deixou de ser considerada como o foco da política governamental de estímulo à produção e utilização de energias renováveis para se tornar tão somente uma busca pela garantia de fornecimento de combustíveis, por uma questão de segurança nacional, e pela contenção da inflação que é ocasionada sempre que há aumento nos combustíveis ofertados ao público consumidor.

Muito embora se dê o devido reconhecimento das tentativas regulatórias de se imprimir medidas para conter a sangria que o mercado sucroalcooleiro enfrenta, notadamente, o avanço do marco regulatório do etanol, com a alteração dos percentuais do anidro na gasolina, a formação de estoque regulador e os incentivos fiscais na área, a ferida ainda está longe de ser estancada e merece um arguto olhar sobre o tema. É preciso perquirir, sob o aspecto constitucional, a viabilidade jurídica de um controle de estoques no mercado de combustíveis, suas consequências, parâmetros e limites, não, sem antes avaliar a prejudicialidade para o consumidor e para o meio ambiente, bem como as matizes econômicas evidenciadas em cada tentativa de regulação sobre o mercado.

Noutro pórtico, também se referindo aos limites e diretrizes de nossa ordem constitucional, interessante se investigar o desvio de finalidade de certas políticas de incentivos fiscais, notadamente, as distorções na utilização da CIDE para controle de preços sobre os combustíveis e suas influências sobre o mercado.

Isto porque, a ação regulatória dá-se em caráter marcadamente preventivo, em razão da estrutura peculiar do mercado regulado, procurando prevenir ou reduzir os efeitos de mercado negativo próprios a essa situação.

Logo, é de relevância analisar os aspectos regulatórios e econômicos do mercado de etanol enquanto combustível inserido na Política Nacional de Biocombustíveis, bem como analisar as possibilidades para incrementar os mesmos, ainda, a possibilidade de um maior controle por parte da Agência Reguladora no sentido de conduzir uma efetiva política de estudo e definição das dificuldades setoriais em conjunto com os agentes econômicos envolvidos.

Busca-se igualmente, no presente trabalho, analisar a dinâmica do mercado de etanol enquanto combustível inserido na Política Nacional dos Biocombustíveis e o efetivo funcionamento das normas reguladoras a respeito da criação de estoque

regulador e controle sobre o agente produtor do combustível, verificando os impactos da política sobre a atividade de distribuição, relacionando aos efeitos ao consumidor, sob as perspectivas da Ordem Econômica insculpida na Constituição Federal de 1988, bem como os limites jurídicos do poder econômico e da regulação do mercado.

No primeiro capítulo haverá a abordagem do papel do etanol enquanto elemento econômico histórico, tendo em vista a sua função na implementação de uma política pública que visava a independência energética do país frente aos avanços do preço dos combustíveis fósseis no mercado internacional, colimando, no segundo capítulo com o estudo do mercado da indústria do petróleo e sua relevância no panorama nacional, sendo observado, ainda o papel da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP enquanto agência reguladora do mercado de biocombustíveis.

No capítulo terceiro haverá a busca pela delimitação do tema desenvolvimento econômico coligado com o aspecto ambiental, demonstrando-se, sob a perspectiva da melhor performance do etanol enquanto combustível renovável e mais limpo em cotejo com os combustíveis fósseis, que o desenvolvimento de iniciativas que promovam o crescimento da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional tem o condão de maximizar o desenvolvimento econômico brasileiro.

Será analisado, no último capítulo, o funcionamento do mercado de etanol e o resultado das políticas energéticas sobre o produto e a problemática que envolve a competição entre o etanol hidratado e o anidro, inviabilizando o produto ao consumidor, bem como serão debatidos os limites jurídicos do poder econômico e a regulação do mercado de combustíveis.

Será analisada a forma como as variações de um tipo de combustível influencia no outro e como as normas reguladoras da ANP são responsáveis ainda que

indiretamente por um controle de preços no mercado de combustíveis, analisando, nesse espectro os limites e possibilidades de atuação da Agência Reguladora.

Haverá a contextualização da norma formadora de estoque com a realidade do texto Constitucional, sopesando os princípios jurídicos em debate, para verificar se quanto aos benefícios de tal política não há confronto dessas disposições com o princípio da legalidade. Igualmente haverá a reflexão acerca da oscilação do preço do etanol hidratado e na fuga do consumidor do produto ecologicamente mais viável, em contexto com as premissas constitucionais relativas ao meio ambiente.

Serão relacionadas as recentes políticas de incentivo aos combustíveis renováveis com a sua finalidade, perquirindo as suas consequências de longo prazo no que tange à possibilidade de desabastecimento e quebra de um programa de incentivo ao etanol.

As hipóteses do trabalho dissertativo serão investigadas através de pesquisa bibliográfica com a leitura de doutrina especializada nos seguintes ramos do direito: constitucional, econômico, do petróleo e empresarial, bem como através de análise documental, em especial daqueles disponíveis nos órgãos públicos de defesa da concorrência na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, acrescentando, ainda, a análise de processos administrativos e julgados relacionados à temática proposta.

Será utilizada metodologia aplicada visando analisar os aspectos pertinentes as políticas de incentivo aos biocombustíveis e dos aspectos relacionados ao controle de estoque e as consequências para o mercado de etanol e pura tendo por finalidade delinear os limites de atuação do estado na regulação da economia, em especial, a viabilidade de aplicação de controle na produção, estoque e limitação de aquisições de gasolina pelos agentes da cadeia de combustíveis.

Segundo a abordagem será utilizada metodologia qualitativa aprofundando e abrangendo as ações e reações do mercado e sua dinâmica econômica, bem como dos entes estatais em prol da defesa da ordem econômica insculpido no texto constitucional.

## 2 FORMULAÇÃO DE UMA MATRIZ ENERGÉTICA ALTERNATIVA NACIONAL A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO ETANOL COMO COMBUSTÍVEL

### 2.1 O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE ETANOL: CRESCIMENTO E CRISE

O etanol combustível<sup>1</sup> tem origem vegetal e sua queima produz 89% menos gases responsáveis pelo efeito estufa – como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) e óxido nitroso (NO<sub>2</sub>) – se comparado com a gasolina<sup>2</sup>. Além disso, o combustível é renovável, constituindo-se importante reserva para a matriz energética brasileira.

Historicamente, o etanol<sup>3</sup> tem um papel relevante no país. Com os choques do petróleo da década de 70<sup>4</sup>, o investimento em desenvolvimento de uma matriz energética própria e renovável, diminuindo a pressão pela importação de combustíveis, fez com que fosse possível o desenvolvimento do Programa Nacional do Álcool – Proálcool, através do Decreto n.º 76.593/75, que tencionava

---

<sup>1</sup> Não se pode perder de vista que o mercado para biocombustíveis no Brasil é crescente. Igualmente que no país a maior parte da cadeia produtiva depende do transporte viário, sendo também predominante o transporte de pessoas por meio de automóveis. Atualmente, a frota brasileira dos chamados veículos *flex* é de 36.394.818 unidades, bem próxima a frota de 45.896.681 de veículos movidos unicamente à gasolina, conforme dados do Departamento Nacional de Trânsito. (BRASIL. DENATRAN. **Frota por UF e tipo de serviço**. 2016. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2016.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2016.)

<sup>2</sup> NOVACANA (Brasil). **Benefícios em usar etanol**. 2016. Disponível em: <<https://www.novacana.com/etanol/beneficios/>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

<sup>3</sup> O Governo Federal Brasileiro, em 2012, alterou as alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI para estimular o consumo, sobretudo, favorecer a venda dos veículos *flex*, reduzindo a alíquota para 5,5%, que anteriormente era de 11%. (BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados**. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/tipi/tipi-atualizada-ades-6-7-e-8-dez-2014.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016).

<sup>4</sup> Antes disso, é bem verdade, que a história do Brasil notabilizou a cana-de-açúcar como um de seus principais produtos que alavancou o desenvolvimento econômico desde à época colonial. Ainda, em 1933, verificando o governo federal a possibilidade de expansão econômica do setor sucroalcooleiro criou, por meio do Decreto n.º 22.789, o Instituto do Álcool e do Açúcar para a melhoria desse segmento industrial.

ambiciosamente conseguir garantir um percentual de 30% de participação do óleo vegetal na matriz energética nacional.

Uma das fases do programa foi implementar o aumento do percentual de etanol anidro adicionado à gasolina, como forma de baratear o custo do produto. É bem verdade que o procedimento de adição de etanol anidro à gasolina data de muito antes, pois já em 1931, por meio do Decreto n.º 19.717, era obrigatória a compra de 5% de etanol anidro para adição na gasolina importada<sup>5</sup>.

Nesse mesmo decreto havia a previsão de que o etanol adquirido para adição na gasolina estaria isento de impostos, desde que previamente submetido à aprovação do Ministério da Agricultura.

Não se pode perder de vista que os percentuais de adição de etanol anidro variaram muito no tempo, seguindo igualmente uma escala regionalizada em sua introdução, modificando sua aplicação de acordo com determinados estados ou mesmo regiões específicas do país. Em igual medida modificou a fixação do percentual. Com a Portaria n.º 59.190/66 fixou-se o limite de 25% de anidro à mistura de gasolina, com percentuais a serem fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

Atualmente, por força da Resolução n.º 01/2015 do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool – CIMA<sup>6</sup>, os percentuais de etanol anidro na gasolina são de 25% na gasolina premium e 27% na gasolina comum.

O impulso à indústria do etanol foi também objeto do programa governamental da Era Vargas de nacionalização da indústria do petróleo, consubstanciado nos

---

<sup>5</sup> A gasolina produzida nacionalmente também tivera a obrigação de adição de etanol anidro em sua composição, conforme imposição do Decreto-Lei n.º 737/1938, sendo os percentuais determinados pelo Conselho Nacional do Petróleo e Instituto do Açúcar e Alcool.

<sup>6</sup> O Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool foi criado pelo Decreto n.º 3.546/2000, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com o objetivo de deliberar sobre as políticas relacionadas com as atividades do setor sucroalcooleiro, sendo integrado pelos Ministros da Agricultura e Abastecimento, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e de Minas e Energia.

Decretos-leis ns. 395, de 29 de abril de 1938, e 538, de 7 de julho de 1938, que declararam de utilidade pública<sup>7</sup> o abastecimento nacional de petróleo, nacionalizaram a indústria da refinação do petróleo bruto e criaram o Conselho Nacional do Petróleo.

Inobstante a tentativa governamental de implementar uma matriz de combustíveis de caráter nacional, com um produto tipicamente produzido no país, é possível verificar que a segunda fase do Proálcool ocorrida entre os anos de 1980 e 1988, coincidente com o segundo choque do petróleo, evidenciou o crescimento do programa, já amadurecido diante do largo número de estudos sobre o produto e sua aplicação em motores veiculares.

Essa mudança de perfil, aliás, fazia parte do chamado Modelo Energético Brasileiro, que não somente incentivou o investimento nas destilarias de etanol, mas também o incentivo no consumo do etanol hidratado como substitutivo à gasolina<sup>8</sup>, a produção e desenvolvimento de outros combustíveis e a construção de novas hidrelétricas<sup>9</sup>.

Uma das principais formas de incentivo governamental<sup>10</sup> para esse setor industrial se dava na oferta de crédito com condições diferenciadas com taxas de juros negativas; carência de três anos para o pagamento dos empréstimos; e doze anos para o pagamento total dos empréstimos<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Com o Decreto-Lei nº 4.722/42, restou declarada a indústria alcooleira de interesse nacional, sendo estabelecidos preços mínimos ao produto.

<sup>8</sup> O governo criou nessa época o Plano de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos – Proóleo, entretanto, o programa não foi tão exitoso quanto o Proálcool. O governo retomou, entretanto, em 2004, a ideia de produção de biodiesel em escala nacional para implemento no Diesel com a criação de Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), através da Lei n.º 11.097/05.

<sup>9</sup> PICCINNI, Maurício Serrão. Conservação de Energia na indústria: as políticas adotadas na época da crise energética. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.153-182, dez. 1994. P. 159

<sup>10</sup> Acerca dos incentivos é importante a menção ao Fundo Especial da Estrutura de Preço de Combustível e Lubrificantes, como bem lembra Xavier (Energy for the future: Brazilian Law and Policy. In: ZILLMAN, Donald N et al (Ed.). **Beyond the Carbon Economy**. New York: Oxford, 2008. p. 399-418.): In addition to the incentives to finance the agrarian and industrial segments of the production of ethanol, in order to compensate the costs of alcohol production, a Special Price Structure Fund for Fuels and Lubrificants was created. A parity relation of prices between alcohol and sugar for the producer was also established.

<sup>11</sup> CRUZ, Michele Gomes da et al. A Evolução da Produção de Etanol no Brasil, no Período de 1975 a 2009. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p.141-159, dez. 2012. P. 143.

Além dos subsídios diretos, o fato da indústria do petróleo ser nacionalizada e, por conseguinte, ter os preços controlados pelos órgãos governamentais, ajudou a promover uma facilitação quanto ao incentivo ao preço do etanol em relação ao preço do açúcar, o que promoveu igualmente o aquecimento no mercado interno para o combustível. O resultado se refletiu nos números de produção, sendo verificado o aumento de 600 milhões de litros/ano entre 1975 a 1976 para 3,4 bilhões de litros/ano de 1979 a 1980<sup>12</sup>.

A indústria automobilística produziu no período da segunda fase do Proálcool a maioria de sua frota de veículos movidos unicamente a etanol, motivados pela diminuição das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA para veículos a álcool.

É certo que, posteriormente, os preços do petróleo se estabilizaram no mercado internacional, diminuindo substancialmente em relação aos momentos evidenciados nos choques, de forma que um programa de subsídios diretos como era o Proálcool acabou por ser evidentemente mais desvantajoso frente ao equilíbrio no preço do barril de petróleo no âmbito internacional, fazendo com que se perdesse a sua justificativa.

Não é de menor importância destacar que a Petrobrás acabou por ser prejudicada em razão do crescimento do mercado de etanol, tendo em vista que passou a ter que exportar os excedentes de gasolina a preços inferiores ao praticado no mercado interno, o que somado ao fato de o governo federal ter perdido a fonte de recebimento de diversos tributos anteriormente incidentes sobre os automóveis e os combustíveis líquidos, passou a ser obrigado a transferir recursos do Tesouro para os

---

<sup>12</sup> *Idem.* P. 143.

fundos requeridos pela manutenção dos diferenciais de preços (pagos e recebidos) do Proálcool, resultou na perda de eficácia do programa<sup>13</sup>.

Talden Farias<sup>14</sup>, menciona que na época do declínio do Proálcool a Petrobras a pagar mais caro pelo litro do que o preço cobrado nos postos revendedores de combustível, informando que contribuiu também para o esfacelamento do programa a padronização internacional de modelos automotivos movidos à gasolina, a liberação de veículos importados movidos à gasolina e o estímulo à produção de veículos de mil cilindradas desenvolvidos para funcionar à gasolina.

Decerto, não se pode perder de vista que a expansão do programa se deu num cenário econômico de escassez de combustíveis fósseis que ampliou o preço dos produtos, de forma que rompida essa barreira, restou a constatação de que a produção do etanol seria muito mais cara do que a da gasolina a preços de mercado mais acessíveis.

Segundo Kuperman et al<sup>15</sup> o barril do óleo cru (árabe-leve) declinou de 26,81 dólares em 1985 para 17,49 dólares em 1987, 15,10 dólares em 1988, 18,20 em 1989 com uma pequena recuperação para 23,07 dólares em 1990.

O preço é relevante, sobretudo, com relação ao consumidor que naturalmente migra para o produto de melhor preço. Em relação aos produtores, houve o desincentivo em relação aos repasses pelo preço de etanol pago, de maneira que quem não diversificou a produção abandonou os negócios em relação ao etanol ou manteve pouca produtividade.

---

<sup>13</sup> SZMRECSANYI, Tamás; MOREIRA, Eduardo Pestana. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. **Estud. av.**, São Paulo, v. 5, n. 11, p. 57-79, Apr. 1991. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141991000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 Aug. 2016. P. 50

<sup>14</sup> FARIAS, Talden. Regulação jurídica dos biocombustíveis no Brasil: o caso do álcool combustível e do biodiesel. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 149-180, jun. 2010. p. 159

<sup>15</sup> KUPERMAN, NELSON; MACHADO, JOÃO PAULO DE ALMEIDA e MACHADO, ROBERTO CRN ANO (1992). **Proálcool, uma avaliação global**. Rio de Janeiro, Xenon Ltda, 1992. P. 25

De acordo com Ramos<sup>16</sup> o consumo de álcool anidro superou a sua produção nas safras de 1986/87, 1987/88, 1988/89, 1990/91, 1993, 1994 e 1995. Já o de álcool total (anidro+hidratado) superou a produção para as safras de 1986/87, 1988/89, 1989/90, 1993, 1994 e 1995, em clara indicação de declínio da produtividade interna, mudando a posição do Brasil de exportador do produto para importador, para os fins de atender a demanda ainda existente.

Essa perda de demanda e oferta, por sua vez, provocou um desabastecimento do produto, de maneira que o combustível perdeu sua credibilidade perante o mercado consumidor, frente ao fato de que, muitas vezes, não se encontrava o produto para abastecimento dos veículos.

Não se pode deixar também de observar que o declínio do Proálcool coincidiu com o início de uma política nacional de descentralização econômica com o fim de conter o avanço da inflação e do déficit das contas públicas, de maneira que as linhas de crédito governamentais escassearam e os subsídios minguaram<sup>17</sup>.

De fato, com o declínio da produção e consumo do etanol, a indústria desse produto somente manteve-se ativa no anos 90 em virtude da Lei n.º 8.723/93 que dispôs sobre o controle de emissão de poluentes pelos veículos automotores, determinando a obrigatoriedade de adição de percentuais de etanol à gasolina. Nesse sentido, é contundente a crítica à política levada a efeito pelo Estado no esfacelamento do mercado de etanol porque o fundamento da Lei n. 8.723/93 não é de ordem

---

<sup>16</sup> RAMOS, PEDRO. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil**. São Paulo, SP, Hucitec, 1999. P. 63.

<sup>17</sup> Castro Santos também cita o papel da Petrobrás como relevante para a desestruturação do programa: “[...] o congelamento de cinco meses, em 1985, do preço de venda ao consumidor [...] em decorrência de medidas anti-inflacionárias, enquanto o preço de aquisição ao produtor era determinado independentemente pelo IAA de acordo com os custos de produção [...]”. Por outro lado, os excedentes crescentes da gasolina (cerca de 40% do total da produção de 1987) colocados no mercado internacional tenderão a encontrar o seu limite. A gasolina, além do mais, constituía-se na maior fonte de receita líquida na comercialização interna de derivados de petróleo. Utilizada pela Petrobrás para financiar suas atividades de exploração de petróleo e subsidiar o consumo de derivados de relevância social, como a nafta e o GLP,...” (SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e Políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool**. Notrya, Rio de Janeiro, 1993. P. 147-148)

econômica ou estratégica, e, sim, ambiental, uma vez que tomou como base a Resolução n. 18/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que criou o Programa Nacional de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve)<sup>18</sup>.

## 2.2 A ABERTURA DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E O REDESENHO DA POSIÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS NA MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL

A estrutura do mercado de combustíveis no Brasil foi marcada por excessiva intervenção governamental até a década de 90. A partir daí, iniciou-se o processo de desregulamentação que culminou com uma grande abertura do mercado que ocorreu em 01 de janeiro de 2002. A necessidade de se abrir o mercado de derivados de petróleo se fazia premente para acompanhar a tendência descentralizante das políticas neoliberais adotadas pelo país, bem como para favorecer a concorrência e dinamizar um mercado que já apresentava sinais de engessamento.

Por exemplo, até pouco tempo, os postos de combustíveis só se constituiriam através de exclusividade com as distribuidoras, o que colocava esses agentes em uma posição privilegiada, vez que poderiam aportar recursos nos mercados mais promissores, negligenciando os mais remotos e com margem menor, já que a expansão para outras áreas geraria diferencial logístico capaz de reduzir as margens de lucro.

O resultado dessa política, além da inibição de novos agentes investidores no mercado, era o encarecimento dos combustíveis para determinadas regiões do país, em razão do elevado frete, ou mesmo ausência de abastecimento em algumas áreas.

---

<sup>18</sup> FARIAS, *Ibidem*, p.160.

Em relação ao mercado de etanol, o alvorecer dos anos 90 trouxe a extinção do Instituto do Alcool e Açúcar pela Medida Provisória n.º 151/90, sendo quebrado o monopólio governamental tanto em relação a fixação de cotas quanto em relação aos preços dos produtos, vindo a ser concluído em 1998 quando o governo deixou ao livre mercado os preços do açúcar e do etanol.

A Lei n.º 9.478/97, conhecida como “Lei do Petróleo”, que instituiu a ANP e trouxe os contornos gerais do mercado, definiu como objetivos da política energética nacional (art. 1º): *II – promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, [...] IX - promover a livre concorrência.*

Isso se evidencia através da análise do efeitos da desregulamentação promovida no mercado a partir dos anos 90<sup>19</sup>. Com a Emenda Constitucional n.º 09, de 09 de novembro de 1995, pretendeu o legislador estruturar o mercado de combustíveis através de lei ordinária, notadamente a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997<sup>20</sup>, que delimitou as nuances do mercado como atualmente se conhece.

A norma de regência, entretanto, em consonância ao próprio momento que vivia o país e o cenário internacional ante a estabilização dos preços do petróleo e o crescimento da produção brasileira sequer mencionou em seus objetivos os

---

<sup>19</sup> Foi nesse período em que praticamente se iniciou a adoção das políticas econômicas neoliberais no país, em 90 o Conselho Nacional do Petróleo foi extinto pelo Departamento Nacional do Petróleo. Bem nos lembra Gilberto Bercovici (BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 244) que a política nacional de abastecimento de combustíveis, antes prevista pelo Decreto n.º 49.331/60 foi modificada no sentido de liberalizar os preços dos combustíveis e as margens de distribuição e revenda, encerrando a exigência de volumes mínimos de comercialização. O mesmo autor ressalta que com o Plano Real, a importação de derivados de petróleo foi liberada, assim como foi garantido o livre acesso a oleodutos, tanques e terminais, além de ter sido extinto o mecanismo de equalização de preços ao consumidor em todo o país. Em relação ao etanol, antes da liberação do mercado, o controle governamental era exercido através do Plano Anual de Safra, delimitando o que deveria ser destinado à produção de açúcar e etanol e através do controle dos preços referentes ao etanol anidro, hidratado e do açúcar.

<sup>20</sup> Antes da Lei n.º 9.478/97 entrar em vigor a Portaria MF nº 275 de 16 de outubro de 1998 liberou os preços do etanol anidro e hidratado e do açúcar, antes dela a Portaria do Ministério da Fazenda nº 64/1996, que iniciou a liberação dos preços da cana-de-açúcar, do açúcar e dos diversos tipos de álcool.

combustíveis renováveis, o que somente foi retificado em 2005, através da Lei n.º 11.097/2005 que dispôs sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. O etanol passou, assim, um longo período no limbo das políticas públicas, perdendo seu mercado para o açúcar em razão dos preços internacionais e da demanda estabilizada, o que provocou um engessamento da indústria sucroalcooleira.

Com a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)<sup>21</sup> e a disposição sobre a definição de uma política energética nacional, houve a opção pela adoção de um moderno sistema, donde seria possível que a Agência Reguladora que se constitui como a responsável por analisar e regular o mercado tivesse autonomia para definir as normas da indústria de petróleo, com as prerrogativas que a Lei do Petróleo lhe outorgou.

O processo de abertura do mercado de combustíveis gerou, de fato, uma retração do mercado do etanol, cujos efeitos tem se perpetuado na atualidade. Notadamente, a recuperação do segmento comercial dedicado ao produto iniciou-se a partir do ano 2000 em razão da competitividade dos preços do etanol frente a gasolina e da introdução dos veículos *flex* na frota nacional.

A nova tecnologia, de fato, atingiu de forma positiva o consumidor que passou a poder optar de acordo com a sua conveniência, seja pelo viés da perspectiva ambiental ou pela econômica pura e simples, pelo combustível que melhor se apresentasse no ato do abastecimento.

---

<sup>21</sup> A ANP foi implantada na forma de autarquia de regime especial, por força do Decreto n.º 2.455/1998, com personalidade jurídica de Direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira. A mesma é vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com prazo de duração indeterminado, e atuando como órgão regulador da indústria do petróleo, autorizando, regulando e fiscalizando a mesma. As atuações, contudo, são limitadas, obviamente, pelos direitos fundamentais dos respectivos agentes econômicos e pelos limites instituídos na Ordem Econômica, ambos assegurados na Constituição Federal, sem deixar de mencionar os objetivos da política nacional de aproveitamento racional das fontes de energia, arrolado pela Lei do Petróleo.

O preço desse combustível renovável, bem como sua produção, antes determinados pelo governo, passaram a ser fixados pelo mercado numa velocidade considerável<sup>22</sup>, exigindo dos agentes econômicos a adoção de medidas para evitar distorções que pudessem promover alterações de longo prazo no comportamento do consumidor.

Entretanto, aliada à inexistência de uma regulação específica para o etanol por parte da ANP, bem como, a pressão de preços internacionais mais favoráveis pelo açúcar e da limitação do parque industrial alcooleiro, os preços do etanol em meados de 2011 dispararam, o que demandou do governo a adoção de medidas para evitar o gatilho inflacionário no preço dos combustíveis, já que à época o etanol anidro compunha 25%<sup>23</sup> da gasolina.

Esse início de crise de abastecimento levou a reflexão sobre o papel da ANP na regulação do mercado de etanol e também da própria política bioenergética brasileira, pois, mesmo transcorridos 14 anos da edição da Lei do Petróleo o etanol não fazia parte da Política Energética Nacional. Somente com a entrada em vigor da Medida Provisória n.º 532/11, mais tarde convertida pela Lei n.º 12.490/11, é que o incentivo ao consumo, garantia de abastecimento, incentivo à pesquisa e promoção da competitividade do etanol passaram a ser objetivos da Política Energética Nacional.

Com a Lei n.º 12.490/11 foi ampliada a competência da ANP em relação aos biocombustíveis possibilitando regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte,

---

<sup>22</sup> Por ser um produto de origem agrícola o etanol está sujeito às variações de entressafra e também às alterações climáticas. Assim, a oscilação pela procura do produto varia conforme a sua disponibilidade. Para evitar o aumento dos preços e a perda de *share*, muitas distribuidoras optavam por garantir seus estoques através de contrato de longo prazo com as usinas, permitindo a antecipação de pagamentos para garantir a produção a preços imunes às flutuações de mercado.

<sup>23</sup> A experiência brasileira com o etanol demonstrou que o governo utiliza os percentuais do anidro na gasolina como uma forma de controlar o preço da gasolina e conter a inflação. Sinteticamente pode-se resumir a seguinte variação aos percentuais de etanol anidro na gasolina: 1977: 4,5% / 1979: 15% / 1981: 20% / 1985: 22% / 1998: 24% / 1999/2002: 20% a 24% / Desde 2002: 20% a 25%.

à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Passou-se, dessa forma, a se tratar as linhas gerais para um marco regulatório em relação ao etanol, até então, insuficiente para a importância do produto na matriz energética nacional.

É certo que a adoção de uma política nacional para o etanol encontra bastante dificuldade pela própria distribuição da produção, pois não há no país uma produção regular, apresentando-se estados produtores em larga escala como São Paulo e outros que importam quase a totalidade do combustível como Amazônia e o Rio Grande do Sul, estando aí importantes variáveis que são decisivas para a determinação de uma política eficaz, como o custo de armazenagem, frete, logística de distribuição.

Por outro lado, o etanol é um produto cujo *market share* é diluído por várias empresas, não se concentrando nas grandes, como é o caso da gasolina e do diesel, enquanto as 4 grandes distribuidoras (BR, Ipiranga, Cosan e ALE) em operação no país concentram 72,62%<sup>24</sup> do mercado de gasolina e diesel, o etanol é produzido por 331 agentes autorizados, conforme dados do Anuário Estatístico da ANP. Isso demonstra uma grande capacidade de crescimento da indústria, desde que sejam claras as premissas políticas referentes a esse segmento energético.

O primeiro desafio da regulação de um combustível renovável que se relaciona intrinsecamente com as alterações climáticas e se encontra à sorte da safra é a garantia de abastecimento. O etanol tem a característica de ser produzido em sete meses do ano para ser consumido pelos demais meses, portanto, uma das premissas

---

<sup>24</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEL. *Nota Técnica no 269 /SAB*. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?dw=61710>. Acessado em 27/04/2014

de qualquer regulação é a garantia de estoque de produto para abastecimento do mercado. Um outro pilar para o marco regulatório é coibir que o etanol seja utilizado como meio para a adulteração de combustíveis<sup>25</sup>.

Ciente de tais aspectos, o legislador trouxe com a aprovação da Lei n.º 12.490/2011 a possibilidade de o Poder Executivo alterar o percentual de etanol anidro adicionado à gasolina até o limite de 25% ou reduzi-lo a 18%. Com isso, buscou-se minimizar os efeitos da entressafra.

Verifica-se que o mercado de etanol no Brasil enfrentou ondas de desenvolvimento e retração, para Rogério Castro<sup>26</sup>, foram quatro fases distintas a primeira de 1975 a 1979 caracterizada pela criação e desenvolvimento do Proálcool, marcada pela forte centralização e controle por parte do governo de preços e dos agentes do mercado, a segunda fase de 1980 a 1987, com a produção voltada para o etanol hidratado, com a expansão do mercado, mas ainda controlado pelo governo, a terceira fase de 1988 a 2002, caracterizada pela crise do setor, culminando com o processo de desregulamentação, até a fase atual, com o surgimento das inovações tecnológicas na indústria automobilística com o lançamento dos motores “flex fuel” e o aumento da preocupação com as questões ambientais que levam à busca de fontes alternativas renováveis.

O Etanol também, juntamente com os demais biocombustíveis, restou alavancado por uma mudança de postura requerida após as decisões do Protocolo de Kyoto que demonstraram a necessidade de uma mudança sobre o perfil da

---

<sup>25</sup> O etanol tem sido usado como meio para propiciar diversas irregularidades nos combustíveis, podendo se destacar quatro condutas ilícitas: a) o excesso de etanol na gasolina; b) a hidratação do etanol anidro; c) a sonegação fiscal; d) a venda direta da usina ao posto revendedor.

<sup>26</sup> UNIVERSITAS E DIREITO, 1., 2012, Curitiba. **Nova regulamentação do mercado de etanol e indústria de biocombustíveis**. Curitiba: Pucpr, 2012. 545 p. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj87tbUubjQAhXEKJAKHX9xBucQFggcMAA&url=http://www2.pucpr.br/reol/index.php/universitas?dd99=pdf&dd1=7508&usg=AFQjCNGwpcVx2LpMbfLDwS7B3I0SwNzDQ&sig2=DfxqmkMMJ7TRV\\_m\\_n7WfVtw](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj87tbUubjQAhXEKJAKHX9xBucQFggcMAA&url=http://www2.pucpr.br/reol/index.php/universitas?dd99=pdf&dd1=7508&usg=AFQjCNGwpcVx2LpMbfLDwS7B3I0SwNzDQ&sig2=DfxqmkMMJ7TRV_m_n7WfVtw)>. Acesso em: 20 nov. 2016. P. 533

industrialização e a necessidade de redução na emissão dos gases causadores do efeito estufa.

Kohlhepp<sup>27</sup> menciona que o etanol resta favorecido nesse aspecto tendo em vista que as emissões geradas pelo biocombustível são excepcionalmente reduzidos de 70% a 90%, comparado com o uso da gasolina. A respeito do etanol brasileiro, produzido a partir da cana-de-açúcar menciona o mesmo autor que as emissões de CO<sub>2</sub> são menores em relação ao etanol produzido do milho (20%-50%), da beterraba (30%-50%) e do trigo (30%-60%).

É bem por isso que atualmente a tecnologia desenvolvida em torno do etanol aponta para uma melhoria no produto através da produção de etanol a partir da palha e do bagaço da cana, o chamado etanol celulósico ou de segunda geração que aponta para um aumento da produção sem a necessidade de expansão de área agrícola. Todavia, o investimento nesse tipo de tecnologia ainda é bastante alto e não se tem no Brasil um número substancial de usinas capazes de processar nesse tipo de técnica.

Muito embora as políticas públicas em relação ao etanol combustíveis não tenham sido capazes de conferir ao produto um avanço em relação aos combustíveis fósseis no sentido de fomentar um mercado duradouro e com vistas ao longo prazo, o cenário natural do país é favorável à produção, tanto em razão da extensão das áreas cultiváveis quanto em razão do valor da mão-de-obra.

A ANP tem conduzido suas funções no intuito, é bem verdade, de promover os biocombustíveis<sup>28</sup>, todavia, como se verá adiante, alguns dos objetivos em relação a

---

<sup>27</sup> KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. **Estud. av.** São Paulo, v. 24, n. 68, p. 223-253, 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 19 Jan. 2017.

<sup>28</sup> Existem diversas iniciativas recentes no sentido de promover os biocombustíveis. Gabriela Freire destaca que o “[...] o Governo Federal lançou o Selo Combustível Social de incentivo à inclusão social da agricultura na cadeia produtiva do biodiesel, regulando e fomentando a relação entre a indústria do

regulação dos combustíveis naturais foram sobrepujados face a necessidade de garantir o abastecimento dos combustíveis fósseis o que contribuiu, nos últimos anos, para retrair, sobretudo, o mercado de etanol.

---

biodiesel e os agricultores familiares. Assim, o governo promove benefícios tributários, econômicos e concorrenciais às empresas produtoras. Do outro lado do vínculo, o agricultor garante sua matéria-prima, preços pré- estabelecidos, conseqüentemente segurança para sua atividade, flutuando seus ganhos em algo em torno de R\$ 5.000,00 de renda média anual para cada família". ARAÚJO, Gabriela Freire de. Biodiesel e Etanol: marco regulatório e perspectivas sócio-econômicas. **Direito E-nergia**, Natal, v. 1, n. 1, p.1-13, jun. 2011. P. 10.

### 3 A REGULAÇÃO DO MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEIS PELA ANP E OS REFLEXOS SOBRE O ETANOL

#### 3.1 A ANP NA REGULAÇÃO DO MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Decerto que com a Emenda Constitucional n.º 09/1995 houve uma substancial alteração no art. 177<sup>29</sup> da Constituição para permitir que houvessem atividades concorrenciais, além daquelas que estivessem sob o monopólio estatal.

A regulação e fiscalização do mercado de combustíveis cumpre a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, autarquia de regime especial criada por força do Decreto n.º 2.455/1998, tendo como fundamento de atuação a Lei n.º 9.478/97, que disciplina sobre a Política Energética Nacional.

O fortalecimento das agências reguladoras, nesse período, se deu em razão do Programa Nacional de Desestatização ocorrido com a Lei n.º 8.031/90.

---

<sup>29</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I - a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso; b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, *b*; I - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

A cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural é extensa e complexa. Costuma-se a dividi-la em *upstream* e *downstream*. A primeira compreendendo a parte de exploração, prospecção de petróleo e gás natural; do desenvolvimento e produção, implantação e operação dos projetos de produção de petróleo e gás natural; do refino, produção dos derivados do petróleo; da etapa agrária, extração e produção dos biocombustíveis para as distribuidoras. O chamado *downstream* compreende a parte logística, de transporte de produtos da refinaria até as bases de armazenamento das distribuidoras para posterior distribuição aos postos revendedores de combustíveis.

De fato, a criação de agências reguladoras serviu, no escólio de Marcos Jurema Villela Souto<sup>30</sup> para ocupar os espaços não atendidos pelo setor público frente ao custo quase insuportável de manter todas as esferas de atuação econômica no controle estatal<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> SOUTO, Marcos Jurema Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. P. 20.

<sup>31</sup> Nesse sentido Tércio Sampaio Ferraz ( "Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade", in **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n.º 35. São Paulo: RT, 2000 p. 157), assim descreve: Tratando-se de princípio jurídico-constitucional (CF, art. 37, caput), algumas balizas normativas à lei que crie a delegação instrumental e ao conseqüente exercício desta ordem ser, então reconhecidas:

1. Uma política regulatória eficiente deve procurar observar uma distribuição de rendas politicamente ótima (ver a propósito, o art. 170, VII, da CF: redução das desigualdades regionais e sociais;
2. Políticas que reduzem a riqueza total disponível para redistribuição devem, em princípio ser evitadas na medida em que reduzem a recompensa política (interesse público) do ato regulatório (ver, neste sentido de orientação, o art. 170, VII: busca do pleno emprego);
3. Regras orientadoras das análises que conduzem a uma ação reguladora devem ser previamente conhecidas (exigência de transparência do Poder Público – art. 37, caput);
4. Os atos regulatórios devem ser tomados por autoridades dotadas de mandato (para minimizar a pressão de interesses: importante condição para tornar efetivo, por exemplo, o disposto no art. 175, par. Único da CF);
5. Por sua (tradicional) impermeabilidade institucional, o Poder Judiciário deve ser levado a decidir sobre o mérito das regulações (art. 5º XXXV, tomado em sua plena extensão);
6. A eficiência é pressuposto tanto de atos vinculados quanto de discricionários, estando o agente da regulação obrigado a afinar suas decisões com os objetivos políticos setoriais prescritos em lei (legalidade em sentido de legitimação);
7. A participação do usuário de serviços e atividades regulados no controle das atividades de regulação deve estar prevista (CF, art. 37, § 3º).

Por fim, tenha-se presente que estas regras gerais para controle da eficiência não dão conta, obviamente, do detalhe, mormente quanto às questões de natureza técnica. Elas são antes regras para políticas reguladoras, que o implemento técnico deve observar e cuja disciplina é adstrita ao caso concreto.

A regulação, por assim dizer, busca atender inicialmente os preceitos constitucionais em um sentido amplo, passando pelo alcance das políticas públicas e dos objetivos do Estado. Vladimir França<sup>32</sup>, estabelece que a política pública consiste num conjunto de atos legislativos unificados em razão de objetivos comuns, que pretendem conceder densidade teleológica às diretrizes e objetivos constitucionais de justiça social. Continua, afirmando que essas políticas públicas podem apresentar-se sistematizadas por lei em plano o política, no qual são fixados os fins a serem alcançados e os instrumentos adequados para alcança-los.

Decerto que a agência reguladora, mais especificamente a ANP, no caso específico, colimou tanto a função de organizar e ordenar o mercado de combustíveis, como também detém o poder de polícia, aplicando restrições ao particular que descumpra as normas inerentes à sua atividade.

França<sup>33</sup> estabelece que a diferença entre a agência reguladora dos demais entes autárquicos são o fato de a lei lhe outorgar competências regulatórias para a concretização de políticas públicas em determinado setor da ordem econômica ou da ordem social; os seus dirigentes devem ter formação profissional específica, sendo-lhes assegurada autonomia decisória e mandatos imunes ao juízo de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo; as suas decisões fazerem coisa julgada administrativa, não podendo ser reformadas pela Administração direta.

A ANP é, assim, uma entidade autárquica sob regime especial, dotada de personalidade jurídica própria e de Direito Público, conforme dicção do art. 1º, § 2º, II, da Lei n.º 9.784/99. França<sup>34</sup> ainda informa que a ANP está sujeita ao regime jurídico das autarquias federais aplicável às agências reguladoras, de forma que os preceitos

---

<sup>32</sup> FRANÇA, Vladimir da rocha. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP**. São Paulo: Atlas, 2015. P. 13

<sup>33</sup> FRANÇA, *ibidem*. P. 15.

<sup>34</sup> FRANÇA, *ibidem*, p. 47.

jurídicos incidentes sobre as autarquias federais de regime comum serão plenamente aplicáveis à ANP naquilo que a sua legislação for omissa.

Como já mencionado alhures em relação ao setor privado, notadamente na indústria de biocombustível, a atuação da ANP é inafastável às premissas impostas pelo art. 170, da Constituição Federal, de forma que não cabe em qualquer momento a intervenção fora dos limites do seu poder de polícia, não podendo exorbitar suas competências. Muito bem lembra França<sup>35</sup> que o planejamento da indústria do petróleo e da indústria do biocombustível é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, a luz do art. 174, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, a ANP deverá exercer suas competências regulatórias<sup>36</sup> em conformidade com a lei, as diretrizes do CNPE e os interesses do Brasil, como reitera

---

<sup>35</sup> FRANÇA, *ibidem*, p. 48.

<sup>36</sup> Todas as competências da ANP estão descritas no art. 8º da Lei n.º 9.478/97: Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas; IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução; V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento; VI - estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei; VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato; VIII - instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais; IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente; X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis; XII - consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação; XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991; XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor

o art. 2º do Anexo I do Decreto Federal n.º 2.455/98. A formulação das políticas públicas para esse setor da ordem econômica e seu encaminhamento para o Poder Legislativo remanesce nas mãos do Poder Executivo<sup>37</sup>.

Cabe à ANP, conforme teor do art. 68-A da Lei nº 9.478/97, autorizar as empresas ou consórcio de empresas para o exercício das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis. Muito embora o ato seja discricionário, não se pode deixar de observar que não há monopólio federal na indústria dos biocombustíveis, sendo liberado o seu exercício à iniciativa privada, por conseguinte é que se discute sobre a mencionada discricionariedade, ou se é cabível uma interpretação sistemática no sentido de que a empresa interessada tem o direito subjetivo à autorização, acaso cumpridos os requisitos legais<sup>38</sup>.

---

energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE; XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação; XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis. XIX - regular e fiscalizar o acesso à capacidade dos gasodutos;

XX - promover, direta ou indiretamente, as chamadas públicas para a contratação de capacidade de transporte de gás natural, conforme as diretrizes do Ministério de Minas e Energia; XXI - registrar os contratos de transporte e de interconexão entre instalações de transporte, inclusive as procedentes do exterior, e os contratos de comercialização, celebrados entre os agentes de mercado; XXII - informar a origem ou a caracterização das reservas do gás natural contratado e a ser contratado entre os agentes de mercado; XXIII - regular e fiscalizar o exercício da atividade de estocagem de gás natural, inclusive no que se refere ao direito de acesso de terceiros às instalações concedidas; XXIV - elaborar os editais e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários para a exploração das atividades de transporte e de estocagem de gás natural; XXV - celebrar, mediante delegação do Ministério de Minas e Energia, os contratos de concessão para a exploração das atividades de transporte e estocagem de gás natural sujeitas ao regime de concessão; XXVI - autorizar a prática da atividade de comercialização de gás natural, dentro da esfera de competência da União; XXVII - estabelecer critérios para a aferição da capacidade dos gasodutos de transporte e de transferência; XXVIII - articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural.

<sup>37</sup> FRANÇA, *Ibidem*, p. 49.

<sup>38</sup> FRANÇA, *Ibidem*, p. 152.

### 3.2 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO ETANOL

Consoante alhures mencionado, com a MP n.º 532/11, convertida pela Lei n.º 12.490/11, foram introduzidas mudanças no mercado de etanol<sup>39</sup>, dentre as quais se destaca a inclusão do art. 68-A na Lei n.º 9.478/97, que dispõe sobre o processo de autorização para o exercício da atividade econômica na indústria de biocombustíveis.

Como já retratado em linhas anteriores, qualquer empresa ou consórcio de empresas sediado no país e constituídos sob as leis brasileiras podem atuar no mercado de biocombustíveis, mediante a autorização da ANP. Os requisitos legais para a concessão de autorização são aparentemente simples e objetivos: a) estar constituído sob as leis brasileiras, com sede e administração no País; b) estar regular perante as fazendas federal, estadual e municipal, bem como demonstrar a regularidade de débitos perante a ANP; c) apresentar projeto básico da instalação, em conformidade às normas e aos padrões técnicos aplicáveis à atividade; d) apresentar licença ambiental, ou outro documento que a substitua, expedida pelo órgão competente; e) apresentar projeto de controle de segurança das instalações aprovado pelo órgão competente; f) deter capital social integralizado ou apresentar outras fontes de financiamento suficientes para o empreendimento.

A restrição legal imposta à autorização se dá pelo fato de eventualmente o interessado, nos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento, teve autorização para o

---

<sup>3939</sup> Uma das mudanças que foram vetadas pelo Presidente da República na época da edição da norma foi a trazida pelo § 3º do art. 9º, que assim dispunha *Ao reduzir ou restabelecer as alíquotas específicas de cada produto na forma do caput e dos §§ 1o e 2o, o Poder Executivo deverá buscar assegurar a competitividade dos biocombustíveis em confronto com os combustíveis de origem fóssil, usando como base os benefícios ambientais e sociais decorrentes do uso dos primeiros.* Na mensagem de veto foi informado como justificativa o seguinte: (...) *proposta determina a utilização da CIDE para beneficiar permanentemente os biocombustíveis em detrimento dos demais, limitando, portanto, a capacidade do Poder Público de regular e de implementar políticas e ações com o objetivo de promover a eficiência do setor de combustíveis.*

exercício de atividade regulamentada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo administrativo com decisão definitiva.

Adicionalmente a ANP buscou atender as diversas necessidades de uma regulação<sup>40</sup> efetiva do mercado de etanol, introduzindo, inicialmente, por meio da Resolução nº 8 de 09/02/2011, a obrigatoriedade do fornecedor de etanol de se cadastrar na ANP e enviar os dados de sua comercialização através do Sistema de Informações de Movimentação de Produto – SIMP.

Como uma das competências da ANP definidas pelo art. 8º, XI, da Lei n.º 9.478/97 é a organização e manutenção de acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, o intuito da criação de um sistema alimentado pelos próprios agentes econômicos é permitir que a regulação se efetue de maneira adequada e eficaz.

O conhecimento de mercado e a concepção de uma regulação em que os sujeitos regulados compreendam e participem do processo de normatização tornou-se um dos pilares da agência que, de forma louvável tem efetuado consultas públicas para a discussão entre os envolvidos sobre as normas que venham a impactar o mercado. Todavia, o processo ainda não está devidamente delineado, pois a norma que deriva das consulta algumas vezes não atende aos reclames dos agentes econômicos e da população, mas sim a interesses políticos, como foi o caso da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.

Para combater as irregularidades em termos de adulteração do etanol, a Agência já havia definido por meio da Resolução n.º 43/2009 a obrigatoriedade de

---

<sup>40</sup> Acerca da finalidade institucional da autarquia em estudo, de bom alvitre procurar em sua estrutura regimental suas finalidades, elencadas no artigo 2o, do Decreto n.º 2.455/98, que são o de promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da Indústria do Petróleo, na qual está compreendido o sistema nacional de abastecimento de combustíveis. Neste pórtico, a agência possui ampla competência normativa sobre os setores a seus cuidados, concentrando competência regulatória sobre toda a indústria petrolífera.

cadastro de todo fornecedor de etanol combustível em operação no país a comprovação de propriedade de instalação de armazenamento e cadastro completo no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Delimitou, ainda, a referida norma a possibilidade de comercialização pelo fornecedor de etanol somente com outro fornecedor de etanol cadastrado na ANP, distribuidor autorizado pela ANP e mercado externo, buscando evitar o *by-pass*, operação em que a usina comercializa diretamente com o posto revendedor.

Como forma de coibir a sonegação a norma definiu que o fornecedor de etanol obriga-se a lacrar com selo numerado cada compartimento do caminhão-tanque, vagão-tanque, balsa-tanque e qualquer outro veículo que venha a ser utilizado para o transporte de etanol, cujo número deverá constar da nota fiscal do produto, devendo manter a documentação sobre as operações à disposição dos agentes de fiscalização da ANP ou de órgãos conveniados.

Com vistas a adequação da norma sobre a qualidade do etanol comercializado a ANP promoveu a revisão da Resolução ANP n.º 36/2005 através da edição da Resolução ANP n.º 07/2011 que trouxe a mudança de nomenclatura de álcool etílico para etanol e incluiu novos agentes no mercado (produtor, cooperativa de produtores, empresa comercializadora e agente operador).

Determinou a Agência a obrigatoriedade do fornecedor de etanol, aí incluindo os novos agentes econômicos contemplados pela norma, de emitir o certificado de qualidade pelos produtos comercializados<sup>41</sup>. Também como forma de evitar a prática

---

<sup>41</sup> É o documento que comprova o atendimento do produto comercializado às especificações constantes desta regulamentação, emitido pelo fornecedor de etanol, firma inspetora, no caso de importação de etanol combustível, ou fornecedor de corante. A emissão do certificado da qualidade é realizada em intervalos máximos de 12 horas, considerando o volume certificado a quantidade de produto transferida entre dois instantes de amostragem. Estabelece a norma que o certificado deve conter: a) os resultados dos ensaios de determinação das características especificadas com indicação dos métodos empregados e os respectivos limites constantes da especificação, conforme Regulamento Técnico ANP n.º 3/2011; b) a data e a hora da amostragem do produto para emissão do Certificado da Qualidade, o tanque de origem e a identificação do lacre da amostra-testemunha; c) os resultados obtidos na última análise quinzenal como valores de referência; d) o número do Certificado da Qualidade base composto

de venda de “álcool molhado” a norma promoveu a adição de corante laranja ao etanol anidro.

Portanto, a necessidade de formação de um marco regulatório para o etanol a ANP encarregou-se de diligenciar na elaboração de uma norma que permitisse a garantia do abastecimento. Foi assim que em 19/10/2011, a ANP promoveu a Consulta Pública n.º 31/2011, com vistas a discutir a operacionalização normativa do novo marco regulatório do etanol.

Pois bem, com os avanços das discussões sobre o produto, a ANP editou a Resolução n.º 19/2015, revogando a Resolução n.º 07/2011, alterando alguns aspectos a respeito da certificação de qualidade do produto.

À ANP cabe definir as especificações dos combustíveis comercializados no país, sendo função sua a fiscalização dos agentes da indústria do petróleo. A preocupação da agência no quesito qualidade é relevante, tanto que, por meio da Resolução ANP n.º 8/2011, criou o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis Líquidos - PMQC, que tem como função o acompanhamento dos indicadores gerais da qualidade dos combustíveis comercializados no país.

O rigor com a qualidade dos combustíveis advém tanto da preocupação com o consumidor que tem o direito de receber o combustível dentro das especificações técnicas legais, mas, sobretudo, de natureza ambiental<sup>42</sup>, uma vez que a qualidade dos combustíveis comercializados interfere diretamente na qualidade do ar.

---

com os resultados obtidos; e) identificação própria por meio de numeração sequencial anual; f) assinatura do químico responsável pela qualidade do produto na empresa, inclusive quando emitido eletronicamente.

<sup>42</sup> Nos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural a ANP estabelece como obrigação ao concessionário a assunção de todos os riscos ambientais da operação, independentemente da existência de culpa, com dever de ressarcimento por eventuais indenizações que a ANP e a União venham a suportar. Igualmente estabelecem um seguro ambiental para danos e ambientais advindos das atividades do concessionário.

Com a edição da Portaria CNP-DIRAV n.º 209/1981, já havia a intenção de se normatizar os métodos de detecção da qualidade dos combustíveis comercializados no mercado nacional, o que foi efetivamente regulado com a Portaria ANP n.º 248/2000<sup>43</sup> que estabeleceu procedimentos de qualidade de observância necessária tanto para o posto revendedor quanto para a distribuidora<sup>44</sup>.

A norma referida foi aperfeiçoada com a Resolução ANP n.º 9/2007<sup>45</sup>, que mais tarde foi alterada pela Resolução ANP nº 44/2013. Com isso, se consolidou a política da agência no sentido de estabelecer as premissas de qualidade dos combustíveis comercializados e de determinar aos agentes em atuação os métodos de detecção de falhas no combustível comercializado e dever de comercializá-los com qualidade.

Para a ANP o conceito de adulteração de combustíveis é objetivo, configurando o ato de importar, exportar ou comercializar produtos com especificações diversas da permitida, conforme dicção do inciso II, do art. 3º, da Lei n.º 9.847/99, não importando, se houve dolo ou não do agente, sendo a responsabilidade objetiva, o que coaduna tanto com o art. 18 do Código de Defesa do Consumidor, quanto com o art. 14 da Lei n.º 6.938/81<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Outras normas como as Portarias ANP n.º 116/00, 202/99, 248/00, 309/01, também mencionam em seus dispositivos, itens afetos a qualidade dos combustíveis comercializados.

<sup>44</sup> Com a norma forma introduzidas as obrigações de coleta de amostra do combustível comercializado pela distribuidora para análise, manutenção dos registros de análises dos combustíveis por 6 (seis) meses, manutenção do boletim de conformidade nas dependências do posto revendedor, manutenção e calibração de equipamentos técnicos para análise dos combustíveis e efetuação da análise dos combustíveis comercializados quando da solicitação pelo consumidor.

<sup>45</sup> Um dos pontos de grande discussão entre a revenda varejista diz respeito a obrigatoriedade do revendedor de guardar as amostras de combustíveis, que era vigente com a Portaria ANP n.º 248/2000, mas foi revogado com a Resolução n.º 09/2007 e, posteriormente, com a Resolução ANP n.º 44/2013, voltou a ser obrigação.

<sup>46</sup> A ANP tem como função direcionar seus regulamentos e diretrizes para "a conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação ao meio ambiente" (art. 8º, inciso IX, da Lei do Petróleo). A portaria ANP n.º 69/2011, que aprovou o regimento interno da agência, atribuiu à Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente a efetivação, em conjunto comas demais superintendências, das atribuições da agência em relação a proteção ambiental.

De tal maneira, deve ser redobrado o cuidado com a qualidade dos combustíveis comercializados, também porque do ponto de vista concorrencial, aquele que comercializa combustíveis fora das especificações está infringindo a ordem econômica, passível das cominações penais e civis daí decorrentes.

Importante destacar, adicionalmente, que com a Lei n.º 11.097/05 houve substancial alteração na Lei n.º 9.478/99, com a determinação da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, havendo a inclusão do objetivo de incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional, alterando também a parte atinente ao controle de estoque dos biocombustíveis componentes da matriz energética nacional.

Cabe lembrar que o abastecimento de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades, a teor do previsto na Lei n.º 9.847/99, art. 1º: I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade.

Dessa forma, é de competência da ANP a fiscalização quanto ao implemento do Sistema Nacional de Estoque de Combustíveis e da execução do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

O Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (SINEC) foi instituído pela Lei n.º 8.176/91, outorgando ao Poder Executivo, dentro de cada exercício financeiro, o encaminhamento ao Congresso Nacional, do Plano Anual de Estoques Estratégicos

de Combustíveis para o exercício seguinte, do qual constarão as fontes de recursos financeiros necessários a sua manutenção.

A lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 238/91 que determinou que o SINEC compreenderia tanto a "Reserva Estratégica", destinada a assegurar o suprimento de petróleo bruto e de álcool para fins carburantes quando do surgimento de contingências que afetem de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos, como os "Estoques de Operação", destinados a garantir a normalidade do abastecimento interno de combustíveis derivados de petróleo, bem assim de álcool etílico, anidro e hidratado, e outros combustíveis líquidos carburantes, em face de ocorrências que ocasionarem interrupção nos fluxos de suprimento e escoamento dos referidos combustíveis.

Com a Lei n.º 9.478/97, restou definido como competência do CNPE assegurar o adequado funcionamento do SINEC e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

Conforme se analisará em linhas posteriores, com o implemento da nova regulação para o etanol, a ANP passou a condicionar a revenda de produtos combustíveis ao implemento da garantia de estoque do etanol.

## 4 MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO AOS BIOCOMBUSTÍVEIS

### 4.1 O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E SUA RELEVÂNCIA NO PANORAMA ECONÔMICO

O mercado de combustíveis em âmbito nacional tem apresentado crescimento exponencial em resposta à políticas governamentais de incentivo à indústria automobilística, e de expansão da malha viária e de obras de infraestrutura. André Luís de Souza Canelas<sup>47</sup>, analisando a participação do setor de petróleo e gás natural no PIB Brasileiro, evidenciou que nos anos 1990 ela era de 3%, passando para 12% em 2010, sendo projetado um crescimento ainda maior para a próxima década.

A indústria nacional<sup>48</sup> do petróleo tem, assim, notada relevância no cenário econômico nacional, recebendo grande atenção governamental na sua regulação. De fato, a opção pelo modal de transporte rodoviário através dos planos de expansão e integração do país ainda nos anos 50 com a gestão de Juscelino Kubitschek<sup>49</sup>, gerou a necessidade intrínseca de que o país desenvolvesse uma sólida matriz energética.

---

<sup>47</sup> CANELAS, André Luís de Souza. **Evolução da importância econômica da indústria de petróleo e gás natural no Brasil: contribuição a variáveis macroeconômicas**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, M.Sc., Planejamento Energético, 2007. 120 p

<sup>48</sup> A cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural é extensa e complexa. Costuma-se a dividi-la em *upstream* e *downstream*. A primeira compreendendo a parte de exploração, prospecção de petróleo e gás natural; do desenvolvimento e produção, implantação e operação dos projetos de produção de petróleo e gás natural; do refino, produção dos derivados do petróleo; da etapa agrária, extração e produção dos biocombustíveis para as distribuidoras. O chamado *downstream* compreende a parte logística, de transporte de produtos da refinaria até as bases de armazenamento das distribuidoras para posterior distribuição aos postos revendedores de combustíveis.

<sup>49</sup> O Brasil, embora houvesse optado por desenvolver a indústria automobilística e a infraestrutura rodoviária, não possuía estabelecida uma coerente indústria de produção e refino de petróleo, sendo, naturalmente, um grande importador. Através das décadas de 50, 60 e 80 tal vocação fez com que as refinarias fossem construídas próximas ao modal marítimo para receber o petróleo importado, o que ocasionou um estrangulamento em termos de concentração de refinarias. Atualmente existe um processo de interiorização dessas instalações, bem como a crescente construção de dutovias e bases de distribuição, de forma a se otimizar em logísticas e permitir o aumento da escala e a redução dos custos de operação.

O mercado de combustíveis derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis aprofundou o crescimento do segmento e, conforme dados da ANP<sup>50</sup>, no ano de 2013, existiam 329 bases de distribuição de combustíveis em operação, 105 distribuidoras de combustíveis, 39.450 postos revendedores e 418 transportadores-revendedores-retalhistas (TRRs). Esses agentes movimentaram bilhões de litros de combustíveis, apresentando 7,64 % de crescimento percentual em relação ao ano anterior<sup>51</sup>, superando os índices de crescimento do próprio país.

O Brasil não desenvolveu uma fonte de energia atômica considerável a exemplo de outros países, tendo inovado na geração de energia hidráulica e a partir da biomassa, entretanto, com forte participação dos combustíveis fósseis em sua matriz.

A demanda pelos combustíveis fósseis cresce em média 4,2% ao ano, acima do crescimento do PIB, de 3,7%<sup>52</sup>, muito embora o crescimento tenha sido expandido a partir de 2010, em relação a países desenvolvidos como EUA, Alemanha e França, o consumo per capita de diesel e gasolina ainda é muito baixo, o que demonstra não somente a diversificação da matriz energética, mas o grau de desenvolvimento do país.

A distribuição do consumo<sup>53</sup> dos combustíveis fósseis no país, pela matriz dos transportes, demonstrar a dianteira do Diesel, com 53% do volume total, seguido pela gasolina, 29,9 %, tendo o etanol o percentual de 12,3% e os demais combustíveis o

---

<sup>50</sup> A ANP edita o Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, consolidando os dados referentes ao desempenho da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis e do sistema de abastecimento nacionais no período 1996-2013. (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. **Relatório Anual 2013**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=69132&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1397927128731>. Acessado em 19/04/2014).

<sup>51</sup> A Gasolina C liderou a escalada com crescimento percentual de 11,85%, seguida da gasolina de aviação 8,36%, do óleo diesel 6,96% e da Gasolina de Aviação 8,36%, conforme dados do Anuário Estatístico 2013 publicado pela ANP.

<sup>52</sup> ADRIANO PIRES (Rio de Janeiro). Centro Brasileiro de Infra Estrutura. **Panorama do Mercado de Combustíveis e de Energia Elétrica**. Rio de Janeiro: Cbie, 2016. P. 4

<sup>53</sup> PIRES, *ibidem*, p. 6

restante do pequeno percentual, o que denota claramente que a participação do etanol na matriz energética está aquém do que se espera de um país que detém a vanguarda na produção do produto obtido a partir do bagaço da cana.

Demais disso, convém observar que a energia, incluindo todas as suas fontes, tem a função indicativa do nível de desenvolvimento de uma nação, de forma que os maiores consumidores de energia são também mais desenvolvidos economicamente. Decerto que a matriz primária energética do país muito indica sobre a forma de distribuição logística da produção. Facilmente, pelos números apresentados acima, percebe-se que o Brasil adota o modal rodoviário como principal meio de transporte.

Como já discutido, atualmente, o mercado de combustíveis não sofre mais o monopólio estatal, tendo em vista as políticas de desregulamentação, todavia, desde a época de Getúlio Vargas, o ideário “o petróleo é nosso” continua avivado politicamente em razão, é óbvio, do caráter estratégico da indústria do petróleo. Em razão disso é que a regulação no setor é bastante forte e as intercorrências políticas atrapalham o alcance desejável dos objetivos da legislação correlata.

A ANP realizou estudo para verificar a estimativa da contribuição tributária do setor de petróleo e gás entre 2002 a 2008 considerando somente os seguintes tributos: 1- ICMS; 2- CIDE Combustíveis; 3- PIS-PASEP e COFINS (PIS-COFINS) (Petrobras); 4- FGTS; 5- Contribuições à Previdência Social; 6- Impostos e Taxas tipo IPTU, IPVA, ITR, etc; 7- Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (Petrobras); 8- Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (Petrobras), sem adentrar nas demais fontes de arrecadação que o mercado gera tendo em vista a insuficiência de dados disponíveis para análise.

O estudo demonstrou que a indústria do petróleo gera de divisas tributárias ao país a quantia de 8% da arrecadação tributária total. Por exemplo em 2008 o valor

arrecadado foi de 77,87 bilhões de reais<sup>54</sup>.

Um setor que movimenta uma quantidade expressiva dos recursos disponíveis para o Poder Público tem realmente especial atenção, mormente quando a sua performance é capaz de envolver não somente aspectos patrióticos, como a proteção a Petrobrás enquanto indústria nacional, mas também porque tem forte influência no cotidiano dos cidadãos.

Os combustíveis fazem parte da vida de todos, é notícia de jornal o aumento da gasolina, é de interesse comum qualquer alteração no preço do diesel, pois impacta igualmente no valor da cesta básica e dos demais produtos haja vista o encarecimento do valor dos transportes.

Decerto que uma indústria cujo desenvolvimento pode alterar significativamente o desempenho das políticas econômicas e influenciar no controle da inflação, fator de atemorização de todo brasileiro, carrega em si um capital político forte. Assim, trata-se de interesse nacional a designação das diretorias da Petrobrás, ANP e órgãos diretamente ligados a esse mercado.

#### 4.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA NACIONAL EM RELAÇÃO AO ETANOL

---

<sup>54</sup> BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Estimativa da Contribuição Tributária do Setor de Petróleo e Gás: 2002-2008**. Brasília: Anp, 2009. 25 p.

É bastante claro que não se pode confundir o conceito de desenvolvimento<sup>55</sup> com o de crescimento econômico<sup>56</sup> porque nem sempre uma nação mais rica denota uma pujança em termos de desenvolvimento porque crescimento econômico está muito mais atrelado ao potencial de geração de riqueza enquanto desenvolvimento a performance da nação em multifacetadas áreas.

No âmbito internacional, a Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986<sup>57</sup>, reconhece o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

A Declaração de 1986<sup>58</sup> gerou certa controvérsia tendo em vista a previsão da eliminação de obstáculos ao desenvolvimento e a cooperação entre Estados,

---

<sup>55</sup> Para Xavier e Lanzillo (A regulação do biodiesel no Brasil na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: BASSO, Ana Paula et al (Org.). **Direito e Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 253-266) o desenvolvimento pode ser considerado em cinco sentidos: a) num primeiro sentido em conexão às forças produtivas e consumidoras de determinada sociedade, indicada em relação ao índice de acumulação de riqueza de determinada população; b) num segundo sentido denota um modelo de organização a ser seguido pelas sociedades no mundo; c) no terceiro sentido como a busca pela melhoria da condição humana, não levando em consideração somente o aumento da riqueza enquanto índice objetivo; d) num quarto sentido o desenvolvimento liga-se à quebra de ciclo de dependência e a promoção das relações avançadas do capitalismo; e) por fim, num quinto sentido, o desenvolvimento converge num fenômeno de institucionalização das expectativas e interesses que compõe a sociedade, favorecendo e fomentando o crescimento quantitativo e qualitativo.

<sup>56</sup> Para Celso Furtado (**Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 79): Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico complexo Esse aumento de produtividade (e da renda per capita) é determinado por fenômenos de crescimento que tem lugar em subconjuntos, ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais tem como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não se poderiam concretizar sem modificações na forma de distribuição e utilização da renda.

<sup>57</sup> ONU. **Declaração Sobre O Direito Ao Desenvolvimento - 1986**. Portugal, 04 dez. 1986. Disponível em: <[www.unicap.br/catedradomhelder/docs/Normativa%20internacional%20DDHH.doc](http://www.unicap.br/catedradomhelder/docs/Normativa%20internacional%20DDHH.doc)>. Acesso em: 01 jan.

<sup>58</sup> Pode-se inferir que a origem do direito ao desenvolvimento tem guarida na Carta da ONU de 1945, em seu artigo 1º, 3 - Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e. A concepção elencada no art. 55 é a cooperativa entre os países: Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso

sobretudo, diante da abstenção americana ao endosso da declaração. Posteriormente, em 1993, foi assinada a Declaração e Programa de Ação de Viena, reconhecendo o caráter fundamental do direito ao desenvolvimento (parte I, n.º 10).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, nesse aspecto, prevê em seu art. XXII, que todo ser humano tem assegurado direitos econômicos como indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Na Conferência Mundial do Meio-Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a noção de direito ao desenvolvimento ganhou reforço em equilíbrio ao exercício desses direitos pelas gerações futuras, harmonizando-o com o dever de desempenhar ações que convirjam no sentido de garantir a preservação do meio ambiente sem, contudo, impedir a atividade econômica.

É tanto que o princípio 3 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, há a expressa previsão: *O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras*<sup>59</sup>.

É importante observar que o fiel da balança tende ao equilíbrio, tendo em vista que não se pode perder de vista a necessidade de harmonizar os interesses presentes com os futuros, notadamente quando se trabalha com a escassez de recursos. Assim, a Declaração do Rio, por assim dizer, estabeleceu as premissas de uma política ambiental internacional cooperativa, levando em consideração a diferença entre os países e o grau de vulnerabilidade ambiental de determinadas nações.

---

e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

<sup>59</sup> ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

Verifica-se, assim, que ao conceber o direito ao desenvolvimento como um direito humano fundamental, houve uma tendência de constitucionalização desse direito após o reconhecimento na esfera internacional<sup>60</sup>, é tanto que o preâmbulo da Constituição de 1988 traz expressamente a previsão de que para assegurar a existência de um estado democrático, devem ser garantidos direitos básicos, dentre os quais o direito ao desenvolvimento<sup>61</sup>. No art. 3º, I, da Constituição, igualmente resta elencado como objetivo fundamental do país a garantia ao desenvolvimento. O texto constitucional brasileiro reconhece nitidamente o aspecto multifacetado do desenvolvimento, distinguindo-o muito bem em diversos artigos ao longo do texto legal, ora elevando o seu caráter, social, ora econômico, ora institucional<sup>62</sup>.

É bem por isso que o Amartya Sen trabalha a sua teoria de desenvolvimento na perspectiva da liberdade, destacando a necessidade de reconhecimento da liberdade sob uma perspectiva instrumental, distinguindo-a em cinco tipos: a) liberdades políticas; b) facilidades econômicas; c) oportunidades sociais<sup>63</sup>; d) garantias de transparência; e) segurança protetora<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Diogo Pignataro de. O direito ao desenvolvimento como direito humano e sua proteção jurídica constitucional e internacional. **Revista da Esmarn**, Natal, v. 7, n. 1, p.1-17, 01 nov. 2008 P. 10.

<sup>61</sup> Para Yanko e Patrícia Borba (Hermenêutica constitucional na problemática ambiental brasileira: precaução versus desenvolvimento. In: XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito, 2006, Florianópolis. Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. v. 1. p. 1-648, p. 11) a (...) Carta constitucional brasileira elevou o desenvolvimento à condição de princípio, é plena a justificativa de situações de colisão entre este princípio, e aquele que determina a necessidade de equilíbrio do meio-ambiente e sua preservação para as gerações futuras. Em geral, a doutrina coloca o princípio da precaução como o guia da interpretação de toda a legislação ambiental. Nos aspectos econômicos, ele é visto como um fator limitador negativo da atividade econômica, que por sua natureza teria um caráter depredador de recursos naturais, causando danos ambientais irreversíveis.

<sup>62</sup> Xavier e Soares (Brazil. In: LORD, Richard et al (Ed.). **Climate Change Liability**. Cambridge: Cambridge, 2012. p. 607-626.) igualmente destacam o comprometimento do Brasil na redução da poluição causada pelos combustíveis fósseis: Under the Cancun Agreements, the Brazilian government has made a significant commitment to reducing greenhouse gases by pledging to cut the same by between 36.1 per cent and 38.9 per cent below its projected emissions in 2020.

<sup>63</sup> Em relação ao biodiesel a lei de sua regulação favorece as matérias-primas provenientes da agricultura familiar, criando incentivos tributários para o produto para o comprador e produtor. Vide Decreto Federal n.º 5.297/04 e Lei Federal n.º 11.116/05.

<sup>64</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 1999. P. 25

Sim, porque do ponto de vista do indivíduo enquanto produtor de riquezas é importante o desenvolvimento de oportunidades que lhe permitam espriar-se como agente economicamente ativo de forma a propiciar um aumento na sua qualidade de vida. E o meio ambiente<sup>65</sup> na concepção do art. 3º, I, da Lei n.º 6.938/81, define-se como *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.*

Então, não há como dissociar o desenvolvimento das liberdades individuais que permitem ao indivíduo realizar-se como agente influente do ponto de vista econômico das condições externas que o cercam, sobretudo, face ao meio ambiente em que está inserido<sup>66</sup>.

É tanto que as políticas sociais tem se direcionado bastante para a melhoria do meio ambiente em que o indivíduo está inserido, pois há o consenso de que uma regulação eficiente do ponto de vista ambiental promove o desenvolvimento econômico do país. Amartya Sen<sup>67</sup> concebe a necessidade de uma ética ambiental como parte de um trabalho para uma regulamentação impositiva.

---

<sup>65</sup> Para Fiorillo, (**Curso de direito ambiental brasileiro**. Saraiva, 2013. p. 50), existem quatro tipos de meio ambiente: o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. O primeiro é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). O meio ambiente cultural refere-se patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico. Por fim, considera meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem.

<sup>66</sup> Atualmente, tem-se a consideração do meio ambiente em suas mais diversas formas. Amauri Mascaro (**A Defesa Processual do Meio Ambiente do Trabalho**, Revista LTr., vol.63, p. 584), por exemplo, defende a existência de um meio ambiente do trabalho, definindo-o como (...) o complexo máquina-trabalho; as edificações, do estabelecimento, equipamentos de proteção individual, iluminação, conforto térmico, instalações elétricas, condições de salubridade ou insalubridade, de periculosidade ou não, meios de prevenção à fadiga, outras medidas de proteção ao trabalhador, jornadas de trabalho e horas extras, intervalos, descansos, férias, movimentação, armazenagem e manuseio de materiais que formam o conjunto de condições de trabalho etc. (...)

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 153.

Isso se revela de sobremaneira importante quando se verifica que do ponto de vista da exiguidade dos recursos naturais é preciso reunir as condições, científicas, éticas e econômicas que permitam às sociedades futuras o acesso aos recursos. É tanto que a Lei n.º 6.938/81 prevê como princípios da Política Nacional do Meio Ambiente o equilíbrio ecológico tendo em vista o uso coletivo, antecipando a previsão do art. 225 da Constituição Federal, *caput*, que ainda determina como dever de todos a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em termos de tutela de direitos metaindividuais<sup>6869</sup>, é importante destacar que a Lei n.º 7.347/85, instrumentalizou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, funcionando como importante instrumento prático para a tutela do direito ao meio ambiente.

---

<sup>68</sup> Para Fiorillo (**Curso de direito ambiental brasileiro**. Saraiva, 2013, p. 36) direitos individuais homogêneos se caracterizam como direitos cuja origem decorre de uma mesma causa. Para o autor, a característica de ser um direito coletivo é atribuída por conta da tutela coletiva, à qual esses direitos poderão ser submetidos.

<sup>69</sup> Nesse sentido o STF: Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127). Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do *meio ambiente*, mas também de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, I e III). *Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade, a daqueles interesses que envolvem os coletivos. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n. 8.078, de 11-9-1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que, conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o art. 129, III, da CF. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade *ad causam*, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal” (RE 163.231, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-2-1997, Plenário, DJ de 29-6-2001).*

Com efeito, é possível afirmar que andou bem a Constituição de 88 ao considerar o meio ambiente como fator de desenvolvimento de uma nação, isto porque, como colocado por Amartya Sen, o valor do meio ambiente não pode ser apenas uma mera questão do que existe, já que se deve levar em consideração as oportunidades que ele traz aos indivíduos inseridos em determinada sociedade<sup>70</sup>.

Sen acredita que o entendimento do conceito de sustentabilidade abarca a noção de que resta superada a visão egoísta de que se deve sobrepujar a o padrão de consumo e o modo de vida, sendo relevado o papel da liberdade sustentável, para incluir a expansão das capacidades substantiva das pessoas de hoje sem prejuízo do exercício dessa liberdade pelas gerações futuras<sup>71</sup>.

Quer dizer com isso que a noção de desenvolvimento deve englobar diversos matizes, ambiental, social, econômica e institucional<sup>72</sup>.

Para o professor José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 é eminentemente ambientalista, prevendo que as diversas matizes de direitos devem convergir para a proteção do meio ambiente. De fato, são muitos os artigos da Constituição que remetem expressamente ou indiretamente ao contexto ambiental<sup>73</sup>, notando-se claramente a intenção do legislador em lançar as bases de uma economia sustentável no país.

O entendimento do direito ao meio ambiente como um direito fundamental<sup>74</sup>, necessário ao bom desenvolvimento do homem e da sociedade, veio a contento em

---

<sup>70</sup> SEM, Amartya. **A idéia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2007. P. 244.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>72</sup> O IBGE criou uma série de indicadores para mensurar o desenvolvimento sustentável no Brasil, efetuando uma análise sistemática dos meios para o seu alcance. Vide <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294254>

<sup>73</sup> Nesse sentido, elenca-se os arts. 5º, LXIII; 6º; 7º, XXI, 20, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, X; 21, XIX, XX, XXIII, XXIV, XXV; 22, IV, XII, XXVI; 23, II, III, IV, VI, VII; 24, VI, VII, VIII; 26, I; 30, I, II, VIII, IX; 91, §1º, III; 129, III; 170, III, VI; 173, §5º; 174, §3º; 182, § 2º e 4º; 186, II; 200, II, IV, VII e VIII; 215, § 1º; 216, V; 217, § 3º; 220, §1º, I, II, III, IV, V, VI, VII, § 2 a 6; 231, § 1 a 7; 232 da Constituição Federal.

<sup>74</sup> Muito embora topograficamente, no âmbito da Constituição de 1988, não esteja o direito ao meio ambiente inserto no teor do art. 5º, é imperioso o reconhecimento de que não se exaurem ali todos os direitos fundamentais, até por condição expressa do § 2º, em razão da Constituição permitir-se a

uma época de grandes transformações no país, principalmente quando o país passou a se inserir no âmbito internacional como um país emergente, em franco desenvolvimento econômico.

Nessa senda, tornou-se imprescindível a análise do direito ambiental com a interpenetração dos mecanismos de direito econômico, dada a relevância da atuação estatal, tanto positiva, quanto negativa, nos agentes econômicos para o fim de incentivar a prática de certas condutas ou a abstenção de outras<sup>75</sup>.

A Constituição consagrou a proteção ao meio ambiente como princípio norteador da atividade econômica. Diante disso, é notório que para a sua efetivação faz-se necessária a mudança de todo padrão de acumulação de capital, na mudança de padrão produtivo e do conceito de desenvolvimento econômico.

Isso deflui, é bem verdade, do princípio da sustentabilidade que para Machado<sup>76</sup> possui dois critérios, sendo o primeiro focado nas ações humanas que passam a ser analisadas num exercício de causa e efeito protraído no tempo e, no segundo, na verificação da continuidade dos efeitos e as consequências de sua duração.

E isso ganha contornos ainda mais relevantes quando se verifica a consagração de uma nova responsabilidade jurídica a equidade intergeracional<sup>77</sup>.

---

abertura para novos direitos fundamentais, que para Canotilho e Vital Moreira (**Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 59) são direitos fundamentais em sentido material ou sem prévio assento constitucional. Nesse sentido, o STF, no julgamento da ADI n.º 3540, em 01/09/2005, tendo como relator o Ministro Celso de Mello reconheceu que o direito ao meio ambiente é direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra postulado da solidariedade, sendo necessário impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade conflitos intergeracionais.

<sup>75</sup> Importante destacar que a participação popular passou a fazer parte do processo de licenciamento de estabelecimentos de alto potencial poluidor. Prevê a Resolução CONAMA n.º 237/97 que o licenciamento desses empreendimentos dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas. Igualmente, como forma de incentivar o pequeno empreendedor que exerce atividades de menor potencial ofensivo ao meio ambiente, a norma em referência previu o procedimento de licenciamento simplificado.

<sup>76</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013. P. 71.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 75.

E não se pode perder de vista, aliás, que o texto constitucional traduziu de forma abrangente o sentimento do constituinte quanto as previsões do meio ambiente porque o arcabouço normativo que se desenvolveu em torno das premissas estabelecidas pelo texto da constituição deram concreção a sua vontade<sup>78</sup>. É, nesse ponto, que Freidrich Müller<sup>79</sup> muito competidamente direciona a sua teoria estruturante do direito, para quem os pontos de vista do texto constitucional devem ser frequentemente subtendidos do texto normativo ainda que em menor escala.

Quer dizer, assim, que a norma jurídica tipifica as possibilidades do objeto que visa a regulação e posterior aplicação no caso concreto<sup>80</sup>. A premissa da efetividade do texto constitucional deve ser, pois, suficientemente aberta e, ao mesmo tempo, verificável no âmbito normativo em consonância com outras normas para que não pereça em abstratividade.

Pode-se dizer, nessa senda, que o art. 225 da Constituição Federal de 1988 reconhece em seu *caput* o caráter de direito fundamental do meio ambiente, tanto para as futuras quanto presentes gerações, de forma que estabelece uma obrigação positiva para a presente geração que é o de preservá-lo para as futuras gerações<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Para o professor português Canotilho (**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Editora Almedina. 1993, p. 1201), a concretização da constituição "(...) traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação das regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do *texto da norma* (do seu enunciado) para uma norma concreta – *norma jurídica* – que, por sua vez, será apenas um resultado intermédio, pois só com a descoberta da *norma de decisão* para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização. Esta concretização normativa é, pois, um trabalho técnico-jurídico; é, no fundo, o lado técnico do procedimento estruturante da normatividade. A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a *construção de uma norma jurídica*.

<sup>79</sup> MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P. 196

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>81</sup> O STF, em precedente importante para o teor da discussão, assim decidiu: Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça romper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitadas, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c o art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de

Para Fiorillo<sup>82</sup> quando o art. 225 inclui a expressão *essencial* é importante a leitura conjunta com o art. 1º e 6º da Constituição Federal, que prevê um piso vital mínimo, de forma que a dignidade humana para ser alcançada necessita de um mínimo de direitos, dentre os quais o do direito ao meio ambiente.

Andou bem o legislador, pois não tornou a norma simplesmente de uma cláusula geral sem um sentido ativo, compreendendo na concepção de Müller<sup>83</sup> elemento de relação com a realidade, eis que normas que tratam de direitos fundamentais não devem simplesmente ser concebida como apenas uma norma de apreciação, sem coincidência com a realidade<sup>84</sup>.

Coincide nesse ponto a visão de Canotilho<sup>85</sup> para quem a interpretação da constituição deve ser uma “interpretação-concretização” no sentido de conceber as regras e princípios constitucionais como padrões de conduta juridicamente vinculantes, não se colmatando somente como diretivas.

É bem por isso que Hesse<sup>86</sup> considera que as questões constitucionais são originalmente questões políticas e não jurídicas. É, portanto, louvável que uma nação dirija<sup>87</sup> seus esforços normativos como forma de concretizar uma preocupação política

---

superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ, 164/158, 160/161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI). Decisão não referendada. Consequente indeferimento do pedido de Medida Cautelar” (MC na ADI 3.540-1-DF, rel. Celso de Mello, j. em 1º-9-2005).

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>83</sup> *Ibidem*, P. 221

<sup>84</sup> Para o Muller (*Ibidem*, p. 225), “não basta ver apenas o direito na plenitude concreta de seu conteúdo e, em contrapartida, ver a lei na pura abstração de sua conceitualidade. Entre norma escrita e *law in action* moldada para um determinado caso particular, não há uma compreensão da norma nem totalmente abstrata, nem totalmente concreta, mas antes uma compreensão estruturante, que elabora uma tipologia, e funciona como uma justificação autônoma de um modelo materialmente determinado e articulado de acordo com o programa normativo e âmbito normativo”.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 1199

<sup>86</sup> HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

<sup>87</sup> É o que Hesse considera como vontade de Constituição (*Ibidem*, p. 115): A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida e se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa caso se façam presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela

de garantir a renovação dos recursos, o meio ambiente equilibrado também como ferramenta econômica e a preservação dos recursos para a posteridade.

E tal acepção é de considerável importância porque o ordenação jurídica e realidade devem estar compassadas, pois se o contexto normativo não compreender e refletir a realidade não se afigura em condições de fornecer respostas adequadas às questões que se apresentam<sup>88</sup>.

O legislador constitucional, nesse sentido, atribuiu notável sentido econômico às normas constitucionais, demonstrando o interesse no desenvolvimento do país, sem, contudo prescindir da preservação do meio ambiente. É importante a leitura do art. 170, da Constituição de 88<sup>89</sup> verifica a preocupação em orientar os objetivos da ordem econômica para assegurar a todos uma existência digna, relevando, nesse aspecto, a defesa do meio ambiente, através do fomento de atividades que tenham impacto ambiental reduzido em seus processos de elaboração e prestação.

A própria concepção de livre iniciativa ganhou contornos diferenciados, pois a Constituição impôs limites à atividade empresarial no sentido de vedar à disposição do meio ambiente, limitando sua utilização ao respeito e à preservação de um bem que é de uso comum. Isso, por lógico, convém conceber no campo de um desenvolvimento empresarial galgado em uma relação mutualística, entre o

---

ordem constitucional -, não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*) mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

<sup>88</sup> Hesse, *ibidem*, p. 118.

<sup>89</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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

funcionamento da empresa e o meio ambiente, pois o desequilíbrio gera a perda de recursos e, por conseguinte, pode ocasionar o esgotamento da atividade empresarial.

Não quer dizer, entretanto, tratar-se em uma limitação ao crescimento econômico, ao revés, trata-se da observância de um interesse público maior<sup>90</sup>.

É certo que não há absolutamente o desenvolvimento de qualquer atividade econômica sem que exista o impacto ambiental, mas longe de tutelar a proibição ao impacto ambiental, o que a legislação pátria visa vedar é o abuso na utilização desses recursos e a diminuição do impacto causado<sup>91</sup>.

Daí porque antecede o princípio da precaução ao princípio do poluído-pagador, porque os custos de um dano ambiental são internalizados por toda sociedade e protraídos pelo tempo, de forma que impende o desenvolvimento de ferramentas de contínua vigilância para impedir a realização do dano ambiental ou dos impactos causados por determinadas atividades econômicas<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Leia-se, nesse caso, o interesse público de forma mais complexa que a simples contraposição entre o interesse particular do interesse privado. A ideia de interesse público destinado às ações ambientais dirige-se muito mais a preservação dos interesses sociais e da coletividade, que a tinjam a sociedade como um todo.

<sup>91</sup> Xavier e Lanzillo (A regulação do biodiesel no Brasil na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: BASSO, Ana Paula et al (Org.). **Direito e Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 253-266, p. 260) atentam sobre a regulação do biodiesel que a Lei n.º 9.478/97 determina que o biocombustível deve atender aos ditames da política energética nacional, destacando os seguintes escopos: a) desenvolvimento do mercado de biocombustíveis; b) proteção do meio ambiente; c) uso de fontes alternativas de energia; d) promoção da livre concorrência; e) ampliação da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional; f) garantia de fornecimento dos biocombustíveis no mercado nacional; g) uso dos biocombustíveis na geração de energia elétrica; h) ampliar a participação dos biocombustíveis brasileiros no mercado internacional; i) atrair investimentos para obras de infraestrutura para servir aos biocombustíveis; j) o uso dos biocombustíveis no auxílio da diminuição de gases poluentes e causadores do efeito estufa.

<sup>92</sup> Ana Gouveia e Freitas Martins (**O princípio da precaução no direito do ambiente**. Lisboa: Aafdl, 2002, p. 65), defende que o princípio da precaução deve abranger diversas iniciativas, dentre as quais destaca: a) adoção de todas as medidas necessárias para impedir a ocorrência do dano ambiental; b) possibilidade de inversão do ônus da prova, cabendo àquele que pretende exercer uma dada atividade ou desenvolver uma nova técnica demonstrar que os riscos a ela associados são aceitáveis; c) In dubio pro ambiente ou *in dubio contra projectum*; d) concessão de um espaço de manobra ao ambiente, reconhecendo que os limites de tolerância ambiental não devem ser forçados, ainda menos transgredidos; e) exigência de desenvolvimento e introdução de melhores técnicas disponíveis; f) preservação de áreas e reservas naturais e a proteção das espécies; g) promoção e desenvolvimento da investigação científica e realização de estudos completos e exaustivos sobre os efeitos e riscos potenciais de uma dada atividade.

Dessa forma é que se dirige o Princípio 15 da Declaração do Rio quando informa que (...) *Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental.*

Nessa senda, é que se dá destaque ao Decreto Legislativo n.º 2/94 que aprovou a Convenção sobre a Diversidade Biológica, que, em seu preâmbulo, prevê que (...) *quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça (...).*

Dessa forma, o princípio da precaução funciona como um condutor das políticas públicas que deve conter várias esferas de ação, sendo uma das quais a participação popular no acesso às políticas e ações desenvolvidas em relação ao meio ambiente.

Isto porque, como bem explicita Enrique Leff<sup>93</sup> é necessária uma reflexão sobre os problemas ambientais para que sejam estabelecidas as bases necessárias para uma gestão racional do meio ambiente, notadamente porque uma educação ambiental que se releva fundada na articulação interdisciplinar das ciências naturais e sociais, tende a promover uma visão da complexidade ambiental aberta a diversas interpretações do ambiente e a um diálogo de saberes. Nessa visão, continua o autor, se confluem a fundamentação epistemológica e a via hermenêutica na construção de uma racionalidade ambiental que é mobilizada por um saber ambiental que se inscreve em relações de poder pela apropriação social da natureza e da cultura.

---

<sup>93</sup> LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. **Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 2, n. 14, p.309-335, dez. 2011. P. 311

Sim e está explicitamente contido no texto do art. 225, *caput*, da Constituição que a defesa do meio ambiente é obrigação do Estado e da Sociedade Civil, sendo certo afirmar que o constituinte reconheceu a importância da participação popular tanto nos processos decisórios em matéria ambiental, quanto na possibilidade de tutelar os direitos relativos a esse fim.

Na leitura de Fiorillo<sup>94</sup>, encontramos a participação popular alçada ao status de princípio, destacando o autor a importância do envolvimento popular tendo em vista que o resultado da omissão participativa é prejuízo suportado por todos, de forma que concebe ser fundamental nesse envolvimento tanto a educação ambiental quanto a informação adequada.

Importante verificar que a norma constitucional, em respeito e coerência, ao princípio do estado democrático, em matéria ambiental criou mecanismos para houvesse a proteção do meio ambiente através da participação popular<sup>95</sup>. Por lógico, em sendo um direito de todos e a preservação igualmente um dever socializado, é importante a educação ambiental<sup>96</sup> como instrumento, pois não se pode alijar do conhecimento da população a importância do meio ambiente em que se vive e a relevância em sua preservação.

O direito à informação deriva do art. 220 e 221 da Constituição Federal, notando-se igualmente sua previsão nos arts. 6º, § 3º, e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>95</sup> São previstas diversas formas constitucionais de participação popular na formulação de políticas ambientais ou mesmo na prevenção ou remediação de situações danosas ao meio ambiente, donde podemos destacar: a) produção legislativa (iniciativa popular art. 14,II; plebiscito art. 14, I; referendo art. 14, II); b) levantamento de dados e informações via o exercício do direito de petição; c) adoção de medidas judiciais através da ação popular e da ação civil pública.

<sup>96</sup> A Lei Federal n.º 9.795/99 dispõe sobre a educação ambiental elencando-a como componente curricular obrigatório em todos os níveis do processo educativo.

A educação ambiental, prevista no art. 225, § 1º, VI da Constituição, denota a importância da conscientização da população acerca da questão ambiental<sup>97</sup>. Para Fiorillo<sup>98</sup> educar ambientalmente significa: a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente; b) efetivar o princípio da prevenção; c) fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos; e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades

É bem por isso que Amartya Sen<sup>99</sup> considera que a questão ambiental não deve ser tratada somente de forma passiva, através da preservação única e simples, mas também de forma ativa, através de ações que busquem a efetiva melhoria do ambiente por meio de intervenções construtivas<sup>100</sup>.

A Constituição, 15 anos após a publicação do texto original, com a Emenda Constitucional n.º 19/1998, teve a redação do art. 37, com a inserção do parágrafo terceiro, dispondo que lei disciplinaria as formas de participação do usuário na administração pública, prevendo sua regulação expressamente quanto a) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral; b) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo<sup>101</sup>; c)

---

<sup>97</sup> Restou definida pela Lei Federal n.º 9.795/99 a Política Nacional de Educação Ambiental, prevendo o ensino sobre as questões ambientais em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e informal.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>99</sup> SEN, *Ibidem*, p. 245.

<sup>100</sup> Nesse sentido, destaca: *O desenvolvimento é fundamentalmente um processo de "empoderamento", e esse poder pode ser usado para preservar e enriquecer o ambiente, e não apenas para dizimá-lo. Não devemos, portanto, pensar no meio ambiente exclusivamente quanto à conservação das condições naturais preexistentes, uma vez que o ambiente também pode incluir os resultados da criação humana. Por exemplo, a purificação da água é uma parte da melhoria do ambiente em que vivemos. A eliminação das epidemias contribui para o desenvolvimento e para a melhoria ambiental.* SEN, *Ibidem*, p. 245.

<sup>101</sup> A Lei Federal n.º 12.527/11 tratou de regular o acesso às informações em qualquer âmbito dos 3 poderes e em todas as esferas de governo, estabelecendo como regra o acesso e o sigilo a exceção.

disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A Lei Federal n.º 8.987/95<sup>102</sup>, que regulamentou o regime de concessões e permissões da prestação de serviços públicos, dispôs no seu art. 29, como obrigações do poder concedente apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, bem como estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Em igual sentido a Lei Federal n.º 9.784/99, que passou a regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, previu no art. 31 a possibilidade de realização de consulta pública quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, prevendo, ainda, no art. 35 a possibilidade de realização de audiência, quando necessária à instrução do processo, de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes

Nesse contexto é possível afirmar que a Constituição de 1988 demandou da Administração Pública uma mudança de postura, de forma a propor a democratização do debate, permitindo que a sociedade fizesse parte dos processos decisórios que antes dos quais restara antes alienada, isto porque necessário tornar impessoal o processo decisório.

---

Atualmente existe o Portal de Acesso à Informação ([www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)) no qual qualquer pessoa pode fazer a solicitação da informação requerida, sendo recebida a resposta de forma eletrônica, bem como a possibilidade de recorrer eletronicamente em caso de indeferimento.

<sup>102</sup> É dessa época o Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. O documento traçava os planos governamentais para a saída da crise econômica instalada, buscando levar o país a uma fase de Administração Gerencial, fortalecendo as instituições, bem como criando um programa de publicização, transferindo para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (GOVERNO FEDERAL, 1995, p. 19).

Para Jouravlev<sup>103</sup> resta superada a ideia de que os consumidores dos serviços regulados interessam-se apenas quanto as condições de qualidade e quantidade do serviços prestados, relevando outros aspectos como a informação sobre o processo de tomada de decisões, a prestação de informações adequadas e claras quanto as tarifas e ao serviço prestado e interesse quanto a alocação dos recursos para melhor análise sobre a eficiência do agente.

O mesmo autor<sup>104</sup> justifica que partindo da premissa que o objetivo do órgão regulador é a proteção do consumidor, mas que, por outro lado, as empresas visam maximizar os seus lucros, torna-se necessária a participação da sociedade, pois ela é a legítima interessada para salvaguardar seus interesses e garantir a independência do processo regulatório. Denota igualmente que a participação dos consumidores pode reduzir a assimetria de informações entre o regulador e as empresas reguladas, já que os consumidores são fonte útil de informação que dificilmente seria obtida pelos reguladores.

Entretanto, como alerta Jouralev<sup>105</sup> a participação social no processo regulatório deve ser institucionalizada, devendo ser vertida sobre três bases: a) acesso à informação; b) consulta; e c) participação ativa.

Sobre esse último aspecto, a Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), documento intitulado de *O futuro que queremos* enfatizou a importância da participação ativa através de um processo de integração<sup>106</sup> entre grandes grupos e partes interessadas, com a

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>106</sup> (...)43. Ressaltamos que uma ampla participação pública e o acesso à informação e às instâncias judiciais e administrativas são indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável requer o envolvimento e a participação ativa e concreta dos órgãos legislativos e judiciários nos níveis regional, nacional e subnacional, assim como o envolvimento de todos os grandes grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e setores de atividades, a comunidade científica e tecnológica e os agricultores, bem como outras partes interessadas, incluindo

promoção pelo Estado de ações tendentes a integrar essas iniciativas na busca do desenvolvimento sustentável.

Daí a importância de promover, além da criação de mecanismos de participação popular direta nas ações focadas ao meio ambiente<sup>107</sup>, o acesso à justiça, seja pela possibilidade de titularizar ações na a justiça (ação civil pública e ação popular), seja pela isenção de custas judiciais para o manejo dessas ações<sup>108</sup>.

Diante disso, é que muitas agências reguladoras, como é o caso da ANP preveem expressamente a participação popular na produção de suas normas, tanto diretamente por meio de sugestões aos textos normativos, quanto indiretamente por meio das consultas públicas.

Originalmente, a Lei Federal n.º 9.478/97, tratando do processo decisório definiu no art. 17 que o processo decisório da ANP obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, definindo nos arts. 18, o acesso público às sessões deliberativas da Diretoria da ANP que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre esses e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis, sendo permitida a sua gravação e assegurado aos interessados o direito de obter as transcrições, e a audiência pública.

---

as comunidades locais, os grupos de voluntários e as fundações, os migrantes, as famílias, os idosos e as pessoas com deficiência. Nesse sentido, resolvemos trabalhar de uma forma mais estreita com os grandes grupos e outros interessados e incentivá-los a participar ativamente, conforme o caso, em processos que contribuam com as decisões envolvendo as políticas e programas de desenvolvimento sustentável, seu planejamento e implementação, em todos os níveis. / 99. Encorajamos ações nos níveis regional, nacional, subnacional e local para promover o acesso à informação, a participação pública no processo decisório e o acesso à justiça em questões ambientais, se necessário. (...)

<sup>107</sup> Existem igualmente outros mecanismos de participação direta nas políticas de meio ambiente como a realização de referendos sobre leis (art. 14, inc. II, da CF), a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos, a discussão de estudos de impacto ambiental (art. 11, § 2º, da Resolução 001/86 do Conama)

<sup>108</sup> O STF no julgamento do AgRg no RE n. 417.408/RJ já reconheceu que é possível o controle judicial de políticas públicas na área ambiental, sem que necessariamente exista a configuração de violação ao princípio da separação dos poderes.

O Decreto Federal n.º 2.455/98, que regulamentou a implantação da ANP, igualmente previu sobre a obrigatoriedade de audiência pública, acrescentando como objetivos da audiência pública no art. 22 o seguinte: I - recolher subsídios, conhecimentos e informações para o processo decisório da ANP; II - propiciar aos agentes econômicos e aos consumidores e usuários a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões; III - identificar todos os aspectos relevantes à matéria, objeto da audiência pública; IV - dar publicidade às ações da ANP.

A ANP igualmente utiliza-se, com base na Lei n.º 9.784/99 do instrumento de consulta pública. A diferença entre audiência pública e consulta pública, basicamente se caracteriza pela manifestação imediata e oral dos interessados na ocasião da audiência, enquanto na consulta a manifestação apenas formal.

A regulamentação do processo de realização das audiências e consultas públicas somente ocorreu, contudo, com a Resolução ANP n.º 5/2004, no sentido de regulamentar o artigo 19, da Lei Federal nº 9.478/97, que estabelece que as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP, e o artigo 22, do Decreto Federal nº 2.455/98, que estabelece que o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, decorrente de ato administrativo da agência ou de anteprojeto de lei por ela proposto, será precedido de audiência pública.

De fato, muito embora, os mecanismos existam a participação popular nos processos decisórios ainda é bastante mitigada, necessitando de uma mudança de postura da sociedade e também das partes interessadas para que não fiquem alijados do processo ou pior que permitam a captura dos órgãos de regulação pelos regulados

diretamente interessados na consecução de determinados objetivos desviantes do interesse público.

Decerto, a energia não pode ser desvinculada dos aspectos ambientais, notadamente quando assoma o grande impacto ambiental gerado pela matriz energética nacional. Em relevo ao mercado de combustíveis exulta a necessidade de exaltação da importância em promover uma regulação precisa para promover a adequada proteção ao meio ambiente<sup>109</sup>.

É possível, a partir disso, indicar que grande parte das iniciativas acerca da política energética nacional verteram-se no sentido de promover o desenvolvimento econômico, mas miradas na defesa do meio ambiente, diretamente no contexto da ideia de desenvolvimento sustentável inserida no art. 170, VI, da Constituição Federal.

A Lei Federal n.º 9.478/97, que dispôs sobre a Política Energética Nacional, elencou como objetivo, no inciso IV, a proteção do meio ambiente e a promoção da conservação de energia<sup>110</sup>, alargando os objetivos, com a Lei Federal n.º 11.097/05, para incluir a o incremento, em bases sociais, econômicas e ambientais, a participação dos biocombustíveis.

A lei não trouxe medidas efetivas ou um programa delineado de como seriam alcançados esses objetivos, entretanto, determinou a criação do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE com a atribuição de junto ao Presidente da República

---

<sup>109</sup> Patrícia Borba et al (ASPECTOS DIFERENCIAIS DO ETANOL BRASILEIRO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar (Org.). **O direito das energias renováveis**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 196-211. P. 200) destacam sobre os benefícios quanto ao desenvolvimento de outras culturas agrícolas nas áreas de plantio de cana-de-açúcar: Outro fato interessante é que no mesmo solo onde se produz cana deve ser feita a rotação da terra com outras plantas, como soja, milho. Assim não se está diminuindo a produção de alimentos, ao contrário, onde há plantação de cana obrigatoriamente deverá haver também produção de alimentos. Com efeito, a produção de álcool combustível no Brasil é bastante diversa da que ocorre nos Estados Unidos, onde a produção do etanol combustível tem o milho como matéria-prima principal.

<sup>110</sup> A Lei n.º 10.295/01 dispôs sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, devidamente regulada pelo Decreto n.º 4.059/01, estabelecendo níveis de consumo específico de energia, ou mínimos de eficiência energética, de máquinas e aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no Brasil.

definir as medidas necessárias para a sua implementação. A estrutura e funcionamento do CNPE foi regulamentada pelo Decreto Federal n.º 3.520/00, relevando em sua composição a cadeira do Ministro de Estado de Meio Ambiente.

É importante verificar que a Lei Federal n.º 9.478/97 traz a preocupação do legislador não somente no desenvolvimento de uma matriz energética plúrima, mas também focada na sustentabilidade, tendo em vista objetivar a implementação do desenvolvimento de biocombustíveis na matriz energética nacional.

Os biocombustíveis, na verdade, além do aspecto de promover a renovação do estoque energético nacional, tem o impacto ambiental reduzido em sua produção em comparação com os combustíveis não renováveis, decerto que a sua promoção converge para o alcance das políticas ambientais contemporâneas em acordo ao desenvolvimento econômico.

É cediço que o Etanol é um composto orgânico derivado da cana de açúcar, portanto, combustível renovável com fonte inesgotável, levando-se em consideração o correto manejo dos solos e demais recursos naturais.

Atualmente, conforme dados do Balanço Energético Nacional<sup>111</sup>, a matriz energética brasileira é composta da seguinte proporção 37% da energia é fornecida por petróleo e derivados, 16,9% pelos derivados da cana, 13,7% pelo gás natural, 11,3% por energia hidráulica, 8,2% por carvão e lenha, 5,9% de carvão mineral e coque, 4,7% de outras fontes renováveis, 1,3% do urânio, e 0,6% de outras fontes não renováveis.

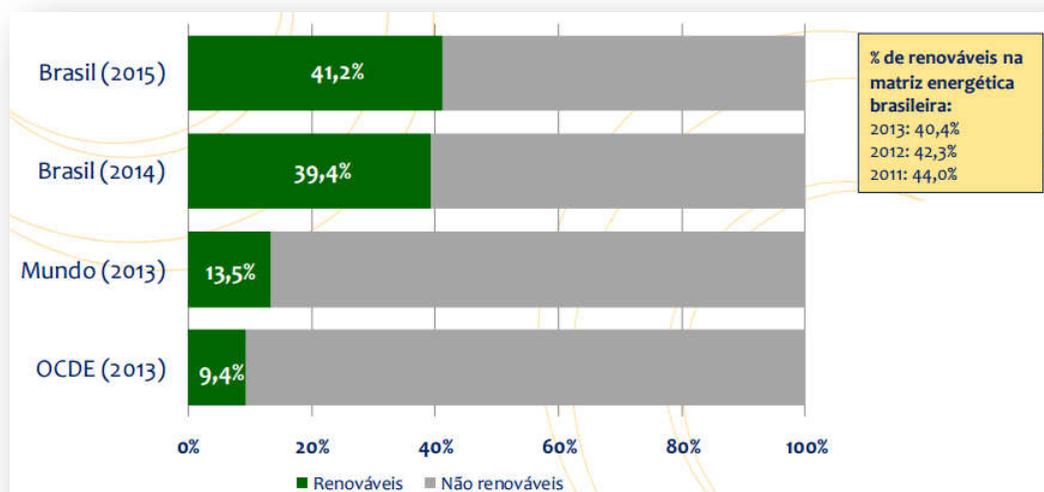
O Brasil, é importante destacar, ainda continua sendo um dos países do mundo que mais possui a participação de energias renováveis em sua matriz energética, entretanto, seguidamente a participação tem sido reduzida, tendo apenas

---

<sup>111</sup> MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Balanço Energético Nacional 2016**. Brasília: Epe, 2016. P. 24

no último ano uma recuperação frente á crise econômica que reduziu o consumo de combustíveis fósseis, como se verifica no gráfico:

**Gráfico 01 – Percentual de energia renovável presente na matriz energética nacional**



Fonte: Ministério de Minas e Energia<sup>112</sup>

Decerto que a vanguarda nacional na utilização de energias renováveis deve ser comemorada<sup>113</sup>, entretanto, há uma crescente preocupação no aparente processo de diminuição da participação de energias renováveis, sobretudo em relação ao etanol combustível, que denota uma perda de interesse pelos agentes econômicos no

<sup>112</sup> BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis**. Brasília: Epe, 2015. 70 p. P. 45.

<sup>113</sup> Para Gabbay et al. (Biofuel Regulation in Brazil. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar (Ed.). **Energy Law in Brazil**. New York: Springer, 2015. p. 133-153.) o cenário geral dos biocombustíveis no Brasil é permeado ao mesmo tempo por desafio e oportunidades, destacando: The challenge is that, even with its environmental appeal, biofuels compete directly with traditional fuels derived from oil and gas, with barriers to its inclusion in the national fuel Market, requiring the State to adopt a strategy to include it. In addition to producing the fuel, having suitable infrastructure and an economic network, this inclusion also requires judicial guidelines. The opportunity lies in the fact that Brazil already has experience with biofuels and must take advantage of this experience to thrive in the renewable energy Market that is being gradually constructed on a global scale. To achieve this requires not only financing and research but also judicial guidelines, that is, regulation.

mercado, tendo em vista problemas nas políticas públicas levadas a cabo pelo país, bem como em virtude de uma regulação muitas vezes insuficiente.

Isso se torna ainda mais preocupante quando são analisados os números do Plano Decenal de Energia<sup>114</sup> para o decênio 2014-2024, verifica-se que a projeção para o crescimento da participação do consumo de etanol no mercado é de 1,9% ao ano, contra a estimativa de 5,1% de crescimento ao ano em relação ao biodiesel.

O que reforça ainda mais o argumento da necessidade de implementação de uma política séria em relação ao etanol é que somente em 2015, foram evitadas a emissão de 69,8 milhões de toneladas de gases do efeito estufa na atmosfera com a utilização do combustível de maior eficiência<sup>115</sup>.

Como se tem verificado, o etanol, para além de contribuir para a redução das emissões atmosféricas dos gases causadores do efeito estufa, tem o condão de contribuir para a diversidade do panteão energético nacional e fomentar o desenvolvimento da agricultura de larga escala e também da familiar.

Entretanto, alerta Xavier<sup>116</sup>, o crescimento no consumo de biocombustíveis, tem gerado questionamentos a respeito da sustentabilidade desses recursos, o que gera contornos de relevância quando se concebe que o mercado consumidor desses produtos requer garantias de sua qualidade. Bem por isso defende o autor a implementação de sistemas de certificação pretendem atestar a adoção de prática de critérios técnicos, viabilidade econômica e responsabilidade socioambiental dentro da cadeia de produção dos biocombustíveis.

---

<sup>114</sup> BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Plano Decenal de Energia 2024**. Brasília: Epe, 2014. 467 p. p. 65

<sup>115</sup> EPE, *Ibidem*, p. 47.

<sup>116</sup> XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; CAVALCANTE, Hellen Priscilla Marinho. O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DO ETANOL BRASILEIRO DE ACORDO COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUAS REPERCUSSÕES. In: CONPEDI (Curitiba) (Comp.). **XXII Encontro Nacional do CONPEDI**. Curitiba: Unicuritiba, 2013. p. 408-431. P. 417

A importância da certificação realmente para o mercado externo tem relevância no sentido de criar um mecanismo internacional de aferir os *standards* requeridos para comercialização, evitando que agentes econômicos inescrupulosos se beneficiem da comercialização de biocombustíveis sem que interajam de forma correta quanto ao manejo dos produtos.

## 5 OS REFLEXOS NO MERCADO DE ETANOL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS INTERVENTIVAS ADOTADAS EM FAVOR DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

### 5.1 PONDERAÇÕES DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA

O processo de “desestatização”, por assim dizer, é característica<sup>117</sup> de uma estrutura de mercado focada nas mudanças sofridas na própria estrutura do Estado, com a delegação à iniciativa privada da prestação de serviços públicos, nas formas previstas em lei. Dessas mudanças emerge um papel de relevo ao Estado, notadamente o de regulação e fiscalização, deixando uma antiga verve intervencionista para se postar como um mediador da atividade econômica.

Nesse cenário, sai fortalecido o direito regulatório. No campo do mercado do petróleo, gás natural e biocombustíveis, a ANP, como já se destacou, tem o papel de agente regulador desse ambiente.

Uma das mais importantes características das agências reguladoras concerne à sua independência, que deve se manifestar sobre diversas extensões e aspectos, desde o processo de formação de seus integrantes, com menor ingerência do Executivo, até a sua independência orçamentária e financeira<sup>118</sup>. Importante, ademais, que suas decisões não sejam passíveis de revisão por ministério ou secretaria aos quais estejam vinculadas, ressalvada apenas a apreciação pelo Poder Judiciário, ante a inafastabilidade da jurisdição garantida constitucionalmente.

---

<sup>117</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002. P. 143.

<sup>118</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 206.

É importante garantir que as agências reguladoras possuam tal jaez em razão da própria natureza da atividade econômica, fenômeno, na visão de João Bosco Leopoldino Fonseca<sup>119</sup>, que se caracteriza pela constante evolução, pela mobilidade e por isto deverá o Estado procurar adotar medidas novas e rápidas no intuito de alcançar o equilíbrio.

De fato, a existência das Agências Reguladoras no país é apartada de qualquer atuação volitiva de governo, decorrendo, necessariamente, do texto constitucional, notadamente nos arts. 173 e 174 da Constituição Federal de forma que elas devem sofrer a menor intervenção possível da vontade política.

A tentativa de se utilizar das Agências Reguladoras como instrumento para efetivar determinadas políticas partidárias ou que atendam uma finalidade desviante do interesse nacional, representa um retrocesso, porque acaba por esvaziar as funções da própria Agência, desrespeitando, inclusive, o texto constitucional.

Infelizmente, o tratamento designado ao etanol no escopo das políticas de incentivo aos biocombustíveis se efetivou de forma precária e descontinuada, tanto é que o chamado marco regulatório do etanol apenas teve início apenas com a Medida Provisória n.º 532/11, mais tarde convertida pela Lei Federal n.º 12.490/11. É um contrassenso evidente, sobretudo, quando se verifica que o Brasil tem hoje um dos programas mais bem sucedidos em relação a utilização de energias renováveis, levando o etanol a dianteira em relação ao volume produzido e utilizado.

A frota brasileira de veículos *flex* é a maior do mundo e conferiu ao consumidor o poder de optar exclusivamente por um combustível ecologicamente correto em relação aos combustíveis de origem fóssil. Todavia, o cenário político-econômico e a condução governamental sobre algumas de suas diretrizes energéticas acabou por

---

<sup>119</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 26

estagnar um mercado tão promissor. Estudos<sup>120</sup> demonstram que o etanol tem sensível influência na redução da emissão dos gases do efeito estufa, estimando que se mensurado um crescimento de produção e consumo, em 2020, o Brasil superaria as metas estabelecidas na Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC)<sup>121</sup>.

É preciso remeter ao art. 225 da Constituição Federal que é bastante claro ao afirmar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo imposição ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. A materialização na Constituição Federal da defesa ao meio ambiente tem a premissa de direito social, mas deve ser encarada também como um dos princípios da constituição econômica formal.

Por óbvio que o crescimento econômico deve acompanhar a preservação de um meio ambiente saudável e equilibrado, tendo o Estado importante tarefa nesse sentido, pois a Constituição preceitua como objetivo da República o desenvolvimento nacional pois que é ele a premissa para o crescimento econômico<sup>122</sup> e não o inverso.

É cediço que o combustível natural apresenta vultosos benefícios em relação ao combustível fóssil, todavia, sua própria estrutura de mercado demanda uma atuação positiva do Estado. Ora, muito embora seja crescente a demanda pelo etanol, tanto em razão da alta demanda de gasolina, quanto pelo mercado do etanol

---

<sup>120</sup> ASSAD, E. D., PINTO, H. S., SOUZA, Z. **Estudo sobre impactos ambientais da estagnação do programa sucroenergético brasileiro**, 2012 (mimeo).

<sup>121</sup> Nesse sentido, Lanzillo et al (A regulação dos biocombustíveis no Brasil. In: PERLINGEIRO, Carlos Augusto G. (Ed.). **Biocombustíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: Synergia, 2014. p. 333-359. P. 349) destacam: Para incentivar a produção de biocombustíveis no sentido de colaborar com a diminuição de emissão de poluentes está disponível o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL. O MDL é um instrumento que vem do âmbito do Protocolo de Kyoto (1997) e da Convenção-Quadro do Clima (1992). Por este mecanismo países com metas de redução de emissões podem financiar projetos em países em desenvolvimento com o estabelecimento de certificados de redução de emissões. Para que estes certificados possam ser emitidos e ter valor no mercado, os projetos devem cumprir alguns requisitos: a) adicionalidade (a redução das emissões deve ser proporcional à implantação do projeto do MDL); b) voluntariedade (vontade espontânea de criar projetos para redução de emissões); c) produção de benefícios reais e de longo prazo.

<sup>122</sup> XAVIER, Yanko. M. de Alencar; GUIMARAES, P. B. V.; BARROS, E. L. C. ASPECTOS DIFERENCIAIS DO ETANOL BRASILEIRO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. In: Yanko Marcius de Alencar Xavier, Patrícia Borba Vilar Guimarães. (Org.). **Direito das Energias Renováveis**. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 205

hidratado, não há estabelecida segurança jurídica ao consumidor em razão do risco de desabastecimento por conta do insuficiente estímulo aos investimentos para oferta do produto, de forma a evitar o custo de oportunidade de direcionamento da produção para o açúcar.

Muito embora existam os contratos de fornecimento, em muitos deles existe a instituição contratual do *wash out* que consiste em cláusula de recompra do compromisso de entrega, o que permite ao produtor optar pela atratividade do mercado internacional de açúcar em relação ao de etanol.

Nessa diversidade de aspectos conjunturais quem mais perde é o consumidor, avultando, assim, a necessidade de mecanismos de regulação que permitam ao produtor de etanol a rentabilidade na produção e manutenção de estoques estratégicos do produto. A atual formatação da regulação do mercado do etanol não tem sido capaz de trazer certeza ao mercado, de forma diversa o instabiliza e põe em cheque à garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

No escólio da presente discussão, é preciso destacar que os valores e objetivos do texto constitucional influem diretamente no sistema econômico nacional, que não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos no qual permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo<sup>123</sup>. Não à toa, Eros Roberto Grau afirma peremptoriamente que a ordem econômica da Constituição de 1988 postula um modelo de bem estar<sup>124</sup>. A regulação da ordem econômica nacional, como sobredito, se faz, em especial, no Título VII, Capítulo I da Constituição, e consagra a ordem econômica fundada na valoração do trabalho humano, na livre

---

<sup>123</sup> FURTADO, Celso. **Brasil: uma construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 30.

<sup>124</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1998 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. P. 314.

iniciativa, conforme os ditames da justiça social e observado os princípios do artigo 170.

Ainda, a Constituição de 1988 tem como núcleo a dignidade da pessoa humana. Assim, o fato do constituinte originário haver agrupado normas constitucionais em um título (Título VII), que nominou “Da Ordem Econômica e Financeira”, só pode significar a pretensão de, juridicamente, conformar a realidade econômica sob a perspectiva da dignidade humana, de outro modo, o ordenamento jurídico somente considerará legítima a atividade econômica que tenha como fundamento e objeto assegurar a todos condições materiais assecuratórias de uma existência digna.

Importante consignar que a necessidade de atuação do Estado no setor econômico, é hoje, vista como um fato inelutável. As forças econômicas, quando não direcionadas de algum modo, além de solaparem a livre concorrência e acarretarem em concentração da riqueza e dos mercados, sendo extremamente prejudicial à própria economia global do Estado.

Como a ciência jurídica serve de instrumento de harmonização das relações sociais, limitando as liberdades e tutelando os direitos e garantias fundamentais e os interesses coletivos<sup>125</sup> e o Estado brasileiro, como a maioria dos Estados contemporâneos, adotando esse modelo regulador a partir da sua constituição, deve promover medidas com base no interesse econômico e social da coletividade e tem o dever, na forma do que prevê a Constituição, de, num primeiro momento, tutelar os direitos fundamentais (como a tutela do consumidor, a proteção do meio ambiente, a garantia da livre iniciativa e da livre concorrência, dentre os demais princípios da ordem econômica), e, como consequência da sua forma de atuação, de orientar e

---

<sup>125</sup> ELALI, André. **Incentivos Fiscais Internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. P. 38.

controlar o sistema econômico através de mecanismos técnicos. A estes, a doutrina exemplifica com a orientação do desenvolvimento, a preservação da soberania nacional, o zelo pelo funcionamento do mercado e a eficiência administrativa<sup>126</sup>.

Assim, a ordem econômica há de ser complementada pelo legislador ordinário, no quadro dos seus princípios balizadores, não havendo qualquer mal em que a Constituição atribua essa tarefa, de dar concreção aos princípios, uma vez que, desta forma, não veicula uma ideologia que não se fecha em si própria<sup>127</sup>.

Dessa forma, num cenário onde os custos de produção dos combustíveis de origem renovável são superiores aos custos de combustíveis fósseis e, no caso do etanol, levando-se em consideração o fato de que o combustível possui um menor potencial de eficiência em relação à gasolina, o papel do governo é garantir a existência de meios que permitam a viabilidade econômica do combustível ao consumidor.

A Constituição de 1988 elenca em seu art. 174, §1º, a função incentivadora do Estado para o desenvolvimento nacional. Lógica é a indução de que o desenvolvimento atrelado ao crescimento econômico é composto por uma série de conjunções sendo a mais importante o bem estar social. Nesse sentido, o alcance do desenvolvimento deve ser permeado por diretrizes e planejamento econômico sério e consistente, com vistas a atingir o desenvolvimento econômico, mas sem perder o escopo dos objetos sociais e ambientais do país.

Por isto, o Estado tem de dar concretude e aplicar as normas constitucionais, no caso, as que se aplicam à Ordem Econômica. Como observa Fábio Konder Comparato em relação à lei é também válido para Constituição, consignado que “a lei,

---

<sup>126</sup> ELALI, *Ibidem*, p. 79.

<sup>127</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1998 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.P. 315.

isoladamente considerada, revela-se um instrumento deficiente. Pois a edição de normas não impulsiona, não cria o movimento; apenas estabelece balizas para o seu curso ordenado<sup>128</sup>.

Contudo, essa concretude, com a intervenção estatal não pode ir ao ponto de modificar as características estruturais dos mercados atuais de bens e serviços, mas deverá atuar sobre eles de forma a assegurar níveis aceitáveis de concorrência, o que significa a possibilidades reais de acesso ao mercado tanto do lado da oferta como do lado da procura<sup>129</sup>.

O etanol não pode ser utilizado como um substituto para conter a alta do preço da gasolina, pois isso acaba por inviabilizá-lo haja vista que seu preço não possui controles artificiais. Tal premissa de atuação política retira do consciente popular o pano de fundo da utilização de abastecimento com combustíveis renováveis, pois incute no consumidor a descrença quanto ao produto. A redução na produção do hidratado para que seja garantido o estoque do anidro é outra das consequências de uma estrutura política energética não tão bem relacionadas com as necessidades do mercado.

## 5.2 A UTILIZAÇÃO DA CIDE COMBUSTÍVEIS PARA CONTROLE DO PREÇO DA GASOLINA

Admite-se que a intervenção do Estado sobre<sup>130</sup> a atividade econômica pode

---

<sup>128</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático*. In JAGUARIBE, Hélio et alii. **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985, p. 403.

<sup>129</sup> SANTIAGO, Luciano Sotero. **Direito da Concorrência**. Salvador: JUSPODIVM, 2008.p. 36.

<sup>130</sup> Eros Grau descreve que a intervenção do Estado no domínio econômico se dá diretamente, ou *no* domínio econômico, através da absorção ou participação; ou *sobre* o domínio econômico, por direção ou indução. (**A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 148.)

se efetuar de forma direta<sup>131</sup> ou indireta. Sendo aquela a forma em que o Estado chama para si a responsabilidade de agente empreendedor, resta a conclusão de que a intervenção indireta ou sobre o domínio econômico, como aquela em que o Estado não atua diretamente no processo econômico<sup>132</sup> de forma ativa, mas exteriormente, limitando e estimulando a atividade das empresas<sup>133</sup>.

A intervenção por indução tem um efeito muito importante para o mercado, pois premia ou oblitera determinados comportamentos, isto porque, por exemplo, através de uma taxaço a maior de determinado produto haverá invariavelmente a migração dos consumidores para o outro produto a que se intende o estímulo. À guisa exemplificativa, considerando os efeitos climáticos causados pelos combustíveis fósseis demandam a adoção de políticas que incentivem a redução do consumo desses produtos<sup>134</sup>, reveste-se a adoção de uma política indutora uma excelente estratégia, isto porque torna o mercado o grande protagonista da iniciativa.

O art. 174<sup>135</sup> do texto constitucional brasileiro reflete sensivelmente a

---

<sup>131</sup> A intervenção direta na economia pelo Estado está expressamente autorizada pelo art. 173 da Constituição que que prevê a sua possibilidade quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

<sup>132</sup> Para Schoueri, só se considera intervenção no domínio econômico o ajuste do Estado em áreas onde ele não foi originalmente demandado, dessa forma, conceitua que o Domínio Econômico deve ser compreendido como “*aquela parcela da atividade econômica em que atuam agentes do setor privado, sujeita a normas e regulação do setor público, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento, admitindo-se, excepcionalmente a atuação direta do setor público, desde que garantida a ausência de privilégios.*” (**Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. P. 43.)

<sup>133</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra, 2000. P. 337.

<sup>134</sup> O Acordo de Paris firmado na 21ª Conferência das Partes (COP-21), prevê em seu art. 2º o compromisso das nações em manter o aquecimento global “muito abaixo de 2°C”, buscando ainda “esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 ° C acima dos níveis pré-industriais. Nessa senda, os países signatários devem pautar suas políticas no sentido de promover a redução da emissão de gases que acentuam o efeito estufa.

<sup>135</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

possibilidade de o Estado exercer suas funções de agente normativo e regulador da atividade econômica, ressaltando, muito bem, que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Dito isto, é por bem perceber de pronto que a operatividade das políticas indutoras no mercado se efetua por suas próprias forças de acordo com as oscilações mercadológicas que se seguirem<sup>136</sup> à sua implementação.

A norma tributária tem, nesse espeque, um relevante papel, vez que através dela se evidencia um dos instrumentos de incentivo ou desincentivo a adoção de determinadas condutas<sup>137</sup>. Não se quer dizer, entretanto, que as normas devam ser rígidas ao ponto de limitar a liberdade dos indivíduos, sob pena de inconstitucionais, mas na verdade permita ao contribuinte a análise dos fatos de maneira que o sopesamento entre benefícios e custos os coloque em determinado nível de escolha tendente a adoção daquele comportamento desejado.

A norma tributária não pode se efetivar plenamente se colocar o contribuinte em posição de pagar pelo comportamento a que não se pretende estimular, ocasionando um gravame econômico ao mais portentoso contribuinte que opte por arcar com a diferença de pagamento pelo comportamento indesejado simplesmente porque pode fazê-lo, tendo efeito apenas sobre aquele de menor potencial

---

<sup>136</sup> É necessário afirmar que o Poder Público deve evitar que determinada política indutora cause o efeito de uma sanção política o que além de determinar uma indevida ingerência sobre assuntos econômicos, evidencia, pois, uma notória inconstitucionalidade. Humberto Ávila demonstra que a diferença entre tributação e sanção política é muito tênue, para ele “(...) *precisamente a unidade desses elementos (meio, fim e efeito) que permite definir o conceito de “sanção política” considerada inconstitucional pela reitera jurisprudência do Tribunal (STF): será inconstitucional aquela medida do Poder Público que, adotada com a finalidade de cobrar tributos, cause o cerceamento de atividade profissional lícita*”. (Comportamento anticoncorrencial e Direito Tributário. In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (Coord.). **Princípios e Limites da Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 431.)

<sup>137</sup> Nesse sentido Paulo de Barros Carvalho aduz que “[...] consistindo a extrafiscalidade no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatório de recursos monetários, o regime que há de dirigir tal atividade não poderia deixar de ser aquele próprio das exações tributárias. Significa, portanto, que, ao construir suas pretensões extrafiscais, deverá o legislador pautar-se, inteiramente, dentro dos parâmetros constitucionais, observando as limitações de sua competência impositiva e os princípios superiores que regem a matéria [...]”. (**Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 246)

contributivo, o que ocasionaria um desarranjo do ponto de vista concorrencial. Por exemplo, a empresa que emprega em suas atividades mecanismos que ajudam a preservar os recursos naturais e otimizar as reduções de resíduos gerados em seus processos tendem a ter um maior custo em suas atividades<sup>138</sup>, de forma que, conseqüentemente, os seus custos são repassados ao consumidor na composição do preço final do produto. Então, a premissa da tributação indutora não pode ser a de permitir que o comportamento indesejado seja pago pelo contribuinte como compensação, mas sim de fazer com que se opte pelo comportamento desejado por ser mais benéfico a agenda positiva do estado.

A observância de certos preceitos constitucionais econômicos na adoção de determinadas políticas públicas deve ser atividade diuturna dos agentes operadores das diretrizes fiscais nacionais, mormente porque a Constituição Brasileira de 1988<sup>139</sup> é sobremaneira clara ao afirmar que a ordem econômica nacional é fundada na livre iniciativa balizada pelos ditames da justiça social (art. 170, da Constituição). Assim, não poderá igualmente se olvidar da garantia constitucional quanto ao desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da Constituição).

Nesse sentido, é que se pode dizer que o estímulo ou desincentivo a determinado produto ou atividade pode se dar como amparo a uma política pública, como é o caso dos biocombustíveis, pois o Estado visa estimular o crescimento de produção e consumo tanto por uma questão ambiental, quanto por uma questão econômica, frente ao fato de dinamizar a matriz energética nacional.

---

<sup>138</sup> É importante, do ponto de vista da promoção do meio ambiente, que as normas tributárias sejam igualmente precedidas ou cumuladas de sanções também de caráter administrativo, civil e penal como forma de desestimular o agente causador da conduta lesiva ao meio ambiente e promover a correta e justa indenização.

<sup>139</sup> Na história constitucional brasileira a previsão de intervenção do Estado no domínio econômico veio expressa pela primeira vez na Constituição de 1937 no art. 135. Entretanto, não havia ainda a previsão da criação de um tributo com essa finalidade, o que restou ausente igualmente nas constituições posteriores, tendo realmente expressão com a Constituição de 1967, havendo a previsão da criação das contribuições de intervenção.

É bem por isso que a política energética nacional disposta na Lei n.º 9.478/97 dispõe como um de seus objetivos, no art. 1º, XII, incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. A Lei n.º 12.490/11 ampliou os objetivos da política, notadamente, demonstrando a importância dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, acrescentando os seguintes objetivos da política energética nacional: a) garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional; b) incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica; c) promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis; d) atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis; e) fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; f) 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.

Não se pode perder de vista que o art. 150, II, da Constituição Federal do Brasil prevê a proibição ao tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situações equivalentes, proibindo qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Quer dizer com isso, na lição de Ricardo Lobo Torres<sup>140</sup>, que o texto constitucional não veda o privilégio fiscal ou financeiro, vedando, todavia, os odiosos, como devidamente especificados nos arts. 151 e 152 da Constituição de 88<sup>141</sup>. Na verdade, a vedação ao privilégio odioso

---

<sup>140</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Renovar, 2009. P. 79.

<sup>141</sup> Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida

tem em nota a prevalência do direito fundamental de igualdade entre os contribuintes, de forma que haverá vício de inconstitucionalidade de qualquer norma que diferente o declare, sendo, contudo, relevante destacar que a discriminação entre contribuintes não é necessariamente odiosa, pois que há casos em que há a necessidade de discriminar para garantir a própria concretude da igualdade.

De fato, a existência de incentivos devem visar a eficiência econômica, sem que os privilégios tragam consequências diversas da pretendida inicialmente, causando gravames em outras atividades econômicas e comprometam o desenvolvimento de outros segmentos econômicos.

André Elali<sup>142</sup> informa que será ilegítimo e eficiente qualquer tipo de auxílio que viole as normas do sistema jurídico, e, em consequência, que gerará, ao invés de benefícios, maiores problemas à realidade econômica e social e às contas públicas. Legalidade, isonomia, capacidade contributiva, livre iniciativa, livre concorrência, proteção ao consumidor, dentre outras normas que devem informar tais práticas estatais, são verdadeiras limitações e balizamentos para o Estado.

A superada concepção de que o tributo tem função unicamente arrecadatória deu lugar ao caráter extrafiscal da tributação, possibilitando a ordenação da macroeconomia, às vezes até diminuindo o montante da arrecadação<sup>143</sup>.

As contribuições interventivas surgem no texto constitucional justamente no

---

a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

<sup>142</sup> ELALI, André. **Tributação e regulação econômica. Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP Editora, 2007. p. 122.

<sup>143</sup> FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. P. 144.

sentido de permitir que o Estado possua instrumentos tributários para agir sobre determinado segmento da economia. Parte da doutrina entende que as contribuições não possuem natureza jurídica de tributo *sui generis*, nem tributo de natureza mista, porém, em determinados casos, são simples impostos com destinação determinada e, noutros verdadeiras, taxas<sup>144</sup>. Para Ricardo Lobo Torres<sup>145</sup> a contribuição se constitui em um *tertium genus* e tributo, situado entre a taxa e o imposto<sup>146</sup>. Por sua vez Carrazza<sup>147</sup> identifica a natureza tributária das contribuições invocando o texto constitucional, notadamente quanto a aplicação dos arts. 149, 146, III e 150, I e II.

Longe de esgotar os aspectos teóricos que envolvem a natureza jurídica das contribuições tem-se que a Constituição Federal de 1988 prevê que as contribuições se constituirão através de uma vinculação da receita tributária a uma atividade estatal. Elenca-se especificamente a figura das contribuições de melhoria, da contribuição para a iluminação pública, das contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e das contribuições de interesse de categoria profissional ou econômica.

O texto constitucional, em destaque ao artigo 149<sup>148</sup>, *caput*, já evoca uma das características das CIDEs, que consiste na sua instituição somente pela União Federal.

As CIDEs, é fato, devem incidir nas atividades onde há predominância do

---

<sup>144</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Lejus, 1998. p. 385.

<sup>145</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 364.

<sup>146</sup> No conceito de Geraldo Ataliba “[...]as contribuições não se confundem com as taxas, nem com os impostos, mas também não constituem gênero que a eles se oponha. São espécies de tributo vinculado, ao lado da taxa. Desta se distingue por um *quid plus* na estrutura da materialidade[...]”. (**Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 193)

<sup>147</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2001. P.494

<sup>148</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

domínio econômico, devendo a atividade interventiva direcionar-se ao setor específico sobre o qual se pretende tributar, sendo o produto de sua arrecadação revertido para esse setor com a finalidade de desenvolvê-lo<sup>149</sup>.

É importante não perder de vista que a intervenção do Estado na economia, ainda que fundamentada na utilização de normas tributárias de caráter extrafiscal, deve permear princípios constitucionais igualmente relevantes, como os da razoabilidade e proporcionalidade, sem perder igualmente de vista a questão da eficiência econômica, pois de nada adianta uma intervenção econômica que ao invés de promover o desenvolvimentos das áreas sob intervenção funcionam tão somente como meio de arrecadar divisas.

A tributação extrafiscal<sup>150</sup> tem por finalidade o alcance de um bem coletivo, entretanto, não pode a norma tributária representar um retrocesso de mercado, onerando determinado setor sem se comprovar a eficiência da proposição original. Dessa forma, importante a existência de uma estrutura de fiscalização da aplicação dos recursos obtidos com a tributação e o ganho para o setor afetado.

Como se viu o Brasil iniciou o processo de flexibilização do monopólio sobre o mercado de petróleo a partir dos anos 90, cabendo o destaque da Emenda Constitucional n.º 09/95, que alterou o art. 177 da Constituição, permitindo que a União contratasse com empresas privadas<sup>151</sup> ou estatais para as atividades inerentes à

---

<sup>149</sup> Não se pode olvidar que a CIDE somente poderá ser instituída nos segmentos econômicos em que a atuam agentes privados ou a eles equiparados, prevalecendo os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, quer dizer, estando o Estado nas funções de agente privado, nos moldes do art. 173 da CF, não poderá lançar mão da instituição de CIDEs.

<sup>150</sup> Adota-se para o presente trabalho o conceito de incentivos fiscais de Carneiro Assunção, para quem [...] *pode ser considerado incentivo fiscal qualquer instrumento, de caráter tributário ou financeiro, que conceda a particulares vantagens passíveis de expressão em pecúnia, com o objetivo de realizar finalidades constitucionalmente previstas, através da intervenção estatal por indução. Essas vantagens podem operar subtrações ou exclusões no conteúdo de obrigações tributárias, ou mesmo adiar os prazos de adimplemento dessas obrigações.* (**Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros**, Revista da PGFN, v. 1, p. 99-121, 2011. p 107)

<sup>151</sup> Apesar da abertura constitucional datar de 1995, é possível verificar, conforme dados estatísticos fornecidos pela ANP, que a produção de petróleo e gás natural tem mais de 90% de sua concentração na Petrobrás. Os dados da ANP confirmam que dos 822.929.600 barris de petróleo produzidos em

exploração do petróleo, mediante lei.

Com a edição da Lei n.º 9.578/97, que definiu a política energética nacional, criando a Agência do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, percebe-se o avanço na definição da matriz do processo de descentralização das atividades inerentes ao mercado de combustíveis. Logo nos objetivos da política energética brasileira dispostos no art. 1º, é possível verificar a busca do desenvolvimento do mercado com vistas ao desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a promoção da livre concorrência.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabeleceu no art. 149, *caput*, a competência exclusiva da União a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico<sup>152</sup>. Com a edição da Emenda Constitucional de n.º 33, em 11 de dezembro de 2011, operou-se o delineamento das características gerais da CIDE<sup>153</sup>, prescrevendo o texto constitucional que esse tipo de contribuição: a) deve ser definida

---

2014 no Brasil, 749.581.317 tiveram origem da Petrobrás. Igualmente, dos 31.894.873 m³ de gás natural produzidos, 29.398.677 vieram da Petrobrás.

<sup>152</sup> Existe regulamentada pelos Decretos-leis n.º 308/67, 1.712/79 e 1.952/82 a Contribuição para o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, cujo objetivo era ser utilizada face aos dispêndios provocados por situações excepcionalmente desfavoráveis do mercado internacional de açúcar e para a formação de estoques da produção exportável e complementação de recursos destinados a programas oficiais de equalização de custos. O STF não só declarou a constitucionalidade dessa Contribuição (RE 214.206, RE 240.435-AgR e RE 214.209), como também declarou que a CF de 88 recepcionou os decretos referenciados que permitem ao IAA alterar ou fixar adicional e alíquotas de contribuição sobre a produção sucroalcooleira. A discussão sobre a exação esvaziou-se com a Lei n.º 8.029/90 e Decreto n.º 99.240/90 que extinguiram o IAA.

<sup>153</sup> Não se pode perder de vista que existem várias espécies de CIDE, havendo uma lei específica para a regulamentação de cada uma, como: a) Contribuição ao Instituto do Açúcar e Alcool, criada pelos Decretos-lei n.ºs 308/67, 1.712/79 e 1.952/82; b) Adicional ao Frete de Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), instituído pelo Decreto-lei n.º 3.100 de 7 de março de 1941 e alterado pelo Decreto-lei n.º 2.404 de 23.12.1987, e posteriormente pelas Leis n.º 7.742/89 e 8.032/90 e MP n.º 1.109, de 29.08.95; sendo os dois primeiros recepcionados pela nova Constituição Federal; c) Adicional de Tarifa Portuária (ATP), instituído pela Lei n.º 7.700, de 21.12.1988; d) Contribuição de financiamento do Programa de Estímulo à Integração Universidade-Empresa (CIDE-royalties), instituída pela Lei n.º 10.168/00 e alterada pela Lei n.º 10.332/01, e Decretos n.º 3.949/01 e 4.195/02; e) Contribuição ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), instituída pela Lei n.º 9.998/00 e Decreto n.º 3.624/00; f) Contribuição ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), instituída pela Lei n.º 10.052/00 e Decreto n.º 3.737/01; g) Contribuição à Pesquisa e Desenvolvimento do Setor Elétrico, instituída pela Lei n.º 9.991/00, posteriormente alterada pela Lei n.º 10.438/02; h) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE), instituída pela MP 2.228/01 e Lei n.º 10.454/02.

por lei; b) não incide sobre as receitas decorrentes de exportação<sup>154</sup>; c) poderá incidir sobre a importação<sup>155</sup> de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível; e d) poderá ter alíquota *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro. A alteração do art. 177 da Constituição, promovida pela referida Emenda<sup>156</sup>, introduziu o § 4º, prevendo a formulação das alíquotas<sup>157</sup> e a destinação dos recursos da contribuição provenientes da CIDE-Combustíveis<sup>158</sup>.

Sobreveio, então, a Lei n.º 10.336/2001, instituindo a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina e suas correntes, diesel e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis (*fuel-oil*), gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível, exação tributária que passaremos a analisar a partir de agora.

A CIDE-Combustíveis incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível e possui vinculação específica quanto ao produto de sua arrecadação, consistente

---

<sup>154</sup> A Lei n.º 10.336/01, em seu texto original, isentava da CIDE a nafta petroquímica, importada ou adquirida no mercado interno, destinada à elaboração, por central petroquímica, de produtos petroquímicos, entretanto, tal isenção deixou de existir com as alterações promovidas pela Lei n.º 10.833/03.

<sup>155</sup> O fato de a CIDE incidir sobre as atividades de importação de combustíveis constitui em claro favorecimento à Petrobras, eis que acaba por onerar em demasia a importação de combustíveis que poderia ser um fator de incentivo à concorrência no mercado.

<sup>156</sup> Nos termos das alterações promovidas pela EC n.º 33, verifica-se que a limitação ao poder de tributar os combustíveis, antes inserta na redação original do, § 3º art. 155, que determinava que “[...] à exceção dos impostos de que tratam o inciso I, b, do “caput” deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro tributo incidirá sobre operações relativas a energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais do País, foi retirada, de forma que houve a troca da palavra “imposto” por “tributo”, de maneira a permitir a instituição de contribuições.

<sup>157</sup> Para a CIDE não se aplica necessariamente o princípio da legalidade e anterioridade haja vista que a alteração do art. 177 da CF de 88 pela EC n.º 33 permitiu a alteração das alíquotas por ato do Poder Executivo, de forma que a CIDE pode ser alterada de acordo com as condições de mercado.

<sup>158</sup> Relevante a colocação da destinação dos recursos para o atendimento do princípio da destinação pública do tributo, isto porque, como destaca Ricardo Lobo Torres, a “[...] receita tributária visa precipuamente a financiar os gastos gerais e especiais de Administração, o que não impede que tenha o tributo conotações extrafiscais, isto é, que atenda a objetivos políticos ou econômicos do Estado, inibindo ou estimulando as atividades de empresas e cidadãos.” TORRES, Ricardo Lobo. Op., cit., p. 122.

em: a) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; b) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e c) financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Com a Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, foi determinado que 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos da Cide-Combustíveis fossem repassados aos Estados e Distrito Federal, sendo que do produto dessa repartição, cada Estado repassaria 25% (vinte e cinco por cento) aos Municípios. Posteriormente, com a Emenda Constitucional n.º 44, o percentual repassado aos Estados foi elevado para 29 % (vinte e nove por cento), mantendo-se o mesmo percentual aos Municípios<sup>159</sup>.

Os sujeitos passivo da exação estão elencados no art. 2º da Lei n° 10.336/01 e são: o produtor, o formulador e o importador, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos.

Com a Lei Federal n.º 10.636/02, houveram alterações na Lei n° 10.336/01, notadamente quanto a destinação dos recursos arrecadados pela CIDE, criando o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes – FNIT, destinado a financiar programas de investimento em infraestrutura de transportes. Igualmente, dispôs a nova norma sobre os projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás a serem contemplados com recursos da Cide, a serem administrados pelo Ministério do Meio Ambiente, bem como promoveu o aumento das alíquotas.

---

<sup>159</sup> A partilha de recursos para os Estados e o Distrito Federal é efetuada através de cálculos do Tribunal de Contas da União, por força do comando do art. 161, § único, da CF de 88, observando os seguintes percentuais de divisão: a) 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal; b) 30% proporcionalmente ao consumo, em cada Estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a CIDE se aplica; c) 20% proporcionalmente à população, e d) 10% distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal. Em relação aos municípios a repartição se dá: a) 50% conforme rateio do FPM; e b) 50% proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Inobstante, a função primordial da CIDE-combustíveis ser o desenvolvimento do setor de combustíveis, verifica-se que não andou bem a Lei n.º 10.636/2002 ao prever que a aplicação dos recursos da Cide nos programas de infraestrutura de transportes terá como objetivos essenciais a redução do consumo de combustíveis automotivos, caindo o legislador em contradição evidente.

Decerto que a destinação vinculada da CIDE proposta constitucionalmente fez emergir nos Estados e Municípios a necessidade de regulamentar propostas de trabalho para utilização dos recursos, assim, é que com a Lei n.º 10.866/04, resultado da conversão da Medida Provisória de n.º 161/04, restaram estabelecidas as diretrizes para que se utilizassem os recursos.

Isso ocorre, na verdade, porque a Carta Magna denota que o federalismo brasileiro emana o conceito de federalismo cooperativo<sup>160</sup>, de forma que cabe a colaboração, inclusive financeira, entre todos os federados de forma a se atingir os preceitos constitucionais de desenvolvimento econômico e social, daí porque a exação que antes, com a EC n.º 33/01, somente beneficiava à União, passou, com a EC n.º 42/03, a ser extensível aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, a norma abstrai em muito a possibilidade de aplicação de recursos da CIDE-combustíveis de forma que é potencialmente possível o desvio de sua finalidade. Apesar, de algumas legislações especificarem a aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis<sup>161</sup> verificou-se a sua utilização para a criação de créditos suplementares para o custeio de despesas para fazer frente a gestão estatal. Afora isso, é latente que os recursos gerados pela CIDE-combustíveis durante o primeiro ano entre sua instituição e a promulgação de legislação definindo sua destinação

---

<sup>160</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003. P. 707

<sup>161</sup> Vide Lei n.º 10.604/02 que dispõe sobre recursos para subvenção a consumidores de energia elétrica da Subclasse Baixa Renda e Lei n.º 11.909/09 que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural.

tiveram direcionamentos outros que não especificamente os elencados na novel norma.

Tanto que o Supremo Tribunal Federal – STF, na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 2925<sup>162</sup>, entendeu sobre a inconstitucionalidade da Lei n.º 10.640/03 por considerar que desviava a finalidade dos recursos obtidos com a CIDE-combustíveis.

Para a utilização dos recursos da CIDE-combustíveis, anualmente, os Estados e o Distrito Federal devem encaminhar projetos proposta de programa de trabalho para utilização desses recursos a serem recebidos no exercício subsequente, contendo a descrição dos projetos de infraestrutura de transportes, os respectivos custos unitários e totais e os cronogramas financeiros correlatos.

A fiscalização da execução dos programas de trabalho fica a cargo dos órgãos competentes, controladorias internas e Tribunais de Contas dos respectivos Estados e do Ministério dos Transportes<sup>163</sup>.

Inicialmente, com a sua instituição, as alíquotas da CIDE-combustíveis eram estabelecidas nos seguintes valores: a) gasolinas e suas correntes, incluídas as correntes que, por suas características, possam ser utilizadas alternativamente para a formulação de diesel, R\$ 501,10 por m<sup>3</sup>; b) diesel e as correntes que, por suas características, sejam utilizadas exclusivamente para a formulação de diesel, R\$ 157,00 por m<sup>3</sup>; c) querosene de aviação, R\$ 32,00 por m<sup>3</sup>; d) outros querosenes, R\$

---

<sup>162</sup> LEI ORÇAMENTÁRIA -CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecada do a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo. (STF. ADIn nº 2925/DF, DJ 04 - 03 - 2005).

<sup>163</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais.** 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_cide-combustiveis.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_cide-combustiveis.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016. P. 9

25,90 por m<sup>3</sup>; e) óleos combustíveis (fuel oil), R\$ 11,40 por t; f) gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, R\$ 136,70 por t; e g) álcool etílico combustível, R\$ 29,20 por m<sup>3</sup>.

A Lei n.º 10.636/02 promoveu a majoração das alíquotas para, respectivamente: a) R\$ 860,00; b) R\$ 390,00; c) R\$ 92,10; d) R\$ 92,10; e) R\$ 40,90; f) R\$ 250,00 e g) R\$ 37,20, permitindo, entretanto, a dedução do valor pago a título de CIDE da contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS.

Desde, então, a CIDE-combustíveis foi sendo gradualmente reduzida, como se verifica nos Decretos n.º 5.060/2004, 6.446/2008, 6.875/2009, 7.095/2010, 7.570/2011, 7.591/2011.

Com o Decreto n.º 7.764/2012 a CIDE-combustíveis é zerada, somente sendo restabelecida muito recentemente por meio do Decreto n.º 8.395/2015, determinando a cobrança de R\$ 100,00 por metro cúbico de gasolinas e suas correntes e R\$ 50,00 por metro cúbico de óleo diesel e suas correntes, mantendo a alíquota zerada para os demais produtos.

Quanto ao pagamento a CIDE-combustíveis deverá ser apurada mensalmente e paga até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador. Será paga na data da Declaração de Importação (DI) quando o combustível for importado.

O etanol combustível<sup>164</sup> tem origem vegetal e sua queima produz 89% menos gases responsáveis pelo efeito estufa – como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano

---

<sup>164</sup> Não se pode perder de vista que o mercado para biocombustíveis no Brasil é crescente. Igualmente que no país a maior parte da cadeia produtiva depende do transporte viário, sendo também predominante o transporte de pessoas por meio de automóveis. Atualmente, a frota brasileira dos chamados veículos *flex* é de 36.394.818 unidades, bem próxima a frota de 45.896.681 de veículos movidos unicamente à gasolina, conforme dados do Departamento Nacional de Trânsito. (BRASIL. DENATRAN. **Frota por UF e tipo de serviço.** 2016. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2016.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2016.)

(CH<sub>4</sub>) e óxido nitroso (NO<sub>2</sub>) – se comparado com a gasolina<sup>165</sup>. Além disso, o combustível é renovável, constituindo-se importante reserva para a matriz energética brasileira.

Historicamente, o etanol<sup>166</sup> tem um papel relevante no país. Com os choques do petróleo da década de 70<sup>167</sup>, o investimento em desenvolvimento de uma matriz energética própria e renovável, diminuindo a pressão pela importação de combustíveis, fez com que fosse possível o desenvolvimento do Programa Nacional do Álcool – Proálcool, através do Decreto n.º 76.593/75, que tencionava ambiciosamente conseguir garantir um percentual de 30% de participação do óleo vegetal na matriz energética nacional.

Como já relatado as mudanças no panorama mundial e a estabilização dos preços do petróleo, houve o sucateamento do programa, cujos objetivos foram retomados com a chegada dos veículos *flex* ao mercado.

Nesse sentido, a CIDE-combustíveis veio tempestivamente, pois inicialmente suas alíquotas eram diferenciadas em relação ao etanol.

Igualmente, por meio do Decreto n.º 4.353/2002, foram instituídas medidas de política econômica de apoio à produção e à comercialização do álcool combustível, baseadas no seguinte: a) financiamento à estocagem do produto, com ou sem

---

<sup>165</sup> NOVACANA (Brasil). **Benefícios em usar etanol**. 2016. Disponível em: <<https://www.novacana.com/etanol/beneficios/>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

<sup>166</sup> O Governo Federal Brasileiro, em 2012, alterou as alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI para estimular o consumo, sobretudo, favorecer a venda dos veículos *flex*, reduzindo a alíquota para 5,5%, que anteriormente era de 11%. BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados**. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/tipi/tipi-atualizada-ades-6-7-e-8-dez-2014.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. para estimular o consumo, sobretudo, favorecer a venda dos veículos *flex*, reduzindo a alíquota para 5,5%, que anteriormente era de 11%. BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados**. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/tipi/tipi-atualizada-ades-6-7-e-8-dez-2014.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

<sup>167</sup> Antes disso, é bem verdade, que a história do Brasil notabilizou a cana-de-açúcar como um de seus principais produtos que alavancou o desenvolvimento econômico desde à época colonial. Ainda, em 1933, verificando o governo federal a possibilidade de expansão econômica do setor sucroalcooleiro criou, por meio do Decreto n.º 22.789, o Instituto do Álcool e do Açúcar para a melhoria desse segmento industrial.

equalização da taxa de juros; b) oferta antecipada de garantia de preços por meio de promessa de compra e venda futura de álcool, cabendo ao interessado exercer ou não a opção de entrega do produto; c) aquisição e venda de álcool combustível; d) prêmio a ser pago segundo o volume de produção própria, de modo a promover o escoamento do produto; e) equalização de custos de produção da matéria-prima, inclusive sob a forma de equalização da taxa de juros; e f) financiamento voltado para a aquisição de Cédula de Produto Rural - CPR, com ou sem equalização da taxa de juros.

O Decreto epigrafado previu que os efeitos financeiros das medidas, inclusive no que se refere à equalização de taxas de juros nos financiamentos, seriam suportados pelos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

Igualmente dispôs a Lei n.º 10.453/2002 no sentido de que parcela dos recursos financeiros da CIDE-combustíveis seria destinada à concessão de subvenções aos preços ou ao transporte do etanol, sendo concedidas serão diretamente, ou por meio de convênios com os Estados, aos produtores ou a suas entidades representativas, inclusive cooperativas centralizadoras de vendas, ou ainda aos produtores da matéria-prima, por meio de medidas de política econômica de apoio à produção e à comercialização do produto

O etanol<sup>168</sup>, como combustível de origem renovável, teve, inicialmente suas

---

<sup>168</sup> O preço da gasolina, comercializada no país, a gasolina C, é diretamente afetado pela CIDE-Combustíveis, isto porque segundo a Agência Nacional do Petróleo, ANP (BRASIL. ANP. **Preço dos combustíveis**. 2016. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=8358>>. Acesso em: 04 jan. 2016.), o preço da gasolina "A", antes da adição do etanol – pois o percentual obrigatório de etanol anidro combustível na gasolina comum é de 27%, conforme Portaria Nº 75, de 5 de março de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Resolução Nº 1, de 4 de março de 2015, do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) – é formado por: "preço de realização"; CIDE; PIS/PASEP e COFINS; Preço de faturamento sem ICMS; ICMS produtor; preço de faturamento com ICMS; ICMS da substituição tributária, com ou sem PMPF – Preço Médio ao Consumidor Final; e o preço de faturamento do produtor sem frete. Já o Etanol anidro acrescido à Gasolina tem seu preço determinado pelo seu preço de realização; CIDE; PIS/PASEP e COFINS e preço de faturamento sem frete e sem ICMS, que é cobrado na produção da Gasolina A, na proporção da quantidade de etanol anidro que lhe é adicionada. Quando o produto chega ao *downstream*,

alíquotas diferenciadas em relação a dos combustíveis de origem fóssil, tanto em razão de seu rendimento inferior em virtude de suas próprias características químicas, seja em função do incentivo a comercialização de combustíveis de origens renováveis que favorecem a preservação do meio ambiente.

O consumo do etanol no Brasil apresentou vertiginoso crescimento entre 2003 e 2009, de 3,25 milhões de m<sup>3</sup> para 16,47 milhões de m<sup>3</sup>, percentualmente de 407%<sup>169</sup>, muito disso motivado pelo crescimento da frota de veículos flex no mercado nacional, entretanto, de 2010 a 2012, o consumo do etanol caiu 40%.

Não se pode afirmar, nesse sentido, que a CIDE-combustíveis tem inexpressividade no cenário fiscal brasileiro. Precisa-se que entre 2004 a 2013 foram arrecadados 19.068,7 milhões de reais, sendo a região sudeste a maior beneficiária dos recursos (36,5 % do total)<sup>170</sup>. Prova disso é que a EC 44 majorou as alíquotas de 25% para 29%, denotando realmente que o instrumento de alcance de uma função extrafiscal acabou por se tornar uma grande fonte de recursos financeiros<sup>171</sup>.

Entretanto, a economia do país nos últimos anos sofreu com o desaquecimento dos mercados globais, sofrendo igualmente com a instabilidade monetária e política, de forma que para o controle da inflação o governo utilizou-se de

---

composto pela distribuidora, formuladoras e transportadoras, há o acréscimo do frete, do custo de aquisição da distribuidora; da margem de lucro, chegando-se ao preço do faturamento da distribuidora.

<sup>169</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2641/2014. Brasília, DF, 08 de janeiro de 2014. P. 12.

<sup>170</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais.** 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_cide-combustiveis.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_cide-combustiveis.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

<sup>171</sup> O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme redação alterada pela EC n.º 42/03, autorizou a União desvincular 20% dos recursos destinados às finalidades para as quais as contribuições haviam sido estabelecidas: Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais: Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

políticas financeiras catastróficas para o mercado de etanol a longo prazo<sup>172</sup>.

Como evidenciado pelo TCU, o mercado interno de combustíveis evidenciou o acúmulo de prejuízos em razão de vários fatores: a) demanda crescente por derivados; b) incapacidade de curto prazo de se ampliar a oferta por aumento da capacidade de refino; c) importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; d) ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo; e e) efeitos diretos no mercado de etanol que encontra dificuldades em face da baixa competitividade<sup>173</sup>. Além disso, é imperioso ressaltar que o governo utilizou-se do mercado de combustíveis para fazer controle inflacionário. Isso porque, por anos, o preço da gasolina no país ficou praticamente estabilizado em virtude da prática do preço abaixo do mercado internacional<sup>174</sup>, seja através do aumento da concentração de etanol na gasolina<sup>175</sup>, seja pelo controle da CIDE-Combustíveis.

É importante relevar o fato de que a Petrobrás<sup>176</sup> anunciou em junho de 2012 o aumento de 7,83% para a gasolina e 3,94% para o Diesel para recompor os preços em relação ao mercado internacional. Rapidamente, o governo, para que os repasses não fossem afetados no preço final dos combustíveis, por intermédio do Decreto 7.764/2012, reduziu a zero as alíquotas da CIDE-combustíveis incidentes sobre a

---

<sup>172</sup> E essa é uma possibilidade da natureza da própria CIDE que pode ser aumentada ou reduzida no mesmo ano fiscal por ato do Poder Executivo sem a incidência do princípio da anualidade tributária. Assim sendo, o Governo Federal, com o fim de minimizar os efeitos inflacionários, com as oscilações cambiais e as oscilações de preço do petróleo no mercado internacional, empregou a CIDE como válvula de escape para o controle do preço dos combustíveis.

<sup>173</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ob., cit., p. 11.

<sup>174</sup> Decerto que o mecanismo de diminuição das alíquotas é uma forma de controle político do mercado, pois não há que se falar no mercado de combustíveis brasileiro em tabelamento de preços, haja vista a vedação expressa da Lei n.º 9.478/1997, alterada pela Lei n.º 9.990/2000.

<sup>175</sup> Conforme já explicitado, para a produção de Gasolina C há a mistura de Gasolina A e Etanol Anidro nos limites estabelecidos pela Lei n.º 12.490/2011, no mínimo de 18% e no máximo de 25% a ser definido conforme a discricionariedade do Poder Executivo.

<sup>176</sup> PORTAL BRASIL (Brasil). **Gasolina e diesel sofrerão reajuste nas refinarias, mas preço não sobe nas bombas**. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2012/06/gasolina-e-diesel-sofrerao-reajuste-nas-refinarias-mas-preco-nao-sobe-nas-bombas>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

gasolina, o diesel, o álcool etílico combustível e sobre outros derivados líquidos especificados no art. 1º do Decreto 5.060/2004.

De fato, essa conjunção de fatores concorreu expressamente para o prejuízo do mercado do etanol que, mesmo tendo obrigatoriamente que figurar em percentual específico em cada litro de gasolina C comercializada, acabou por perder grande parte da fatia de mercado referente ao etanol hidratado que perdeu muito em competitividade<sup>177</sup>.

Isso reflete igualmente na perspectiva de investimentos no mercado, sobretudo, na modernização das usinas, permitindo a continuidade de antigos processos de expansão de áreas agrícolas ao invés de largos investimentos em aumento de produtividade.

Com efeito, o TCU, no processo TC 041.275/2012-8<sup>178</sup>, verificou que de 2003 a 2009, o petróleo nacional, em média, era comercializado 24% abaixo do preço do petróleo importado. Desde 2010, esse deságio diminuiu para 14% em média. Mesmo assim, levando-se em consideração que esse mesmo subsídio não dá suporte ao mercado de etanol, verifica-se que a defasagem no preço da gasolina resta essencialmente prejudicial a um mercado que fica ao sabor das alterações climáticas, pragas e doenças da lavoura.

Nesse mesmo processo o TCU<sup>179</sup> identificou ainda que a área de abastecimento da Petrobrás, responsável pelo refino do petróleo, transporte e comercialização dos derivados perdeu com o aumento da importação de combustíveis e a virtualização dos preços praticados no mercado nacional teve prejuízos de R\$ 34,2 bilhões somente em 2012. Igualmente, informou o TCU que o Governo Federal deixou

---

<sup>177</sup> KOHLHEPP (2010, p. 11), afirma que, muito embora o BNDES tenha liberado US\$ 10 bilhões para a construção de 113 destilarias até 2010/2011 somente metade delas chegou a ser construída.

<sup>178</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1616/2013. Brasília, DF, 26 de junho de 2016. P. 6.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 29.

de arrecadar com a política de subsidiar os preços da gasolina com a redução da CIDE o valor de R\$ 22 bilhões de 2008 até 2014.

Por lógico que qualquer política tributária que ocasione o *tax expenditure*<sup>180</sup> deve visar objetivos extrafiscais, restando ultrapassado o intuito unicamente arrecadatório. Inobstante tanto a CF de 1988, em seu art. 165, § 6º<sup>181</sup>, como também a Lei Complementar nº 101/00<sup>182</sup> prevejam a necessidade de se demonstrar os efeitos sobre as despesas decorrentes de tais benefícios, exigindo a apresentação de medidas de compensação, a fiscalização ainda é incipiente.

Impende não se descuidar para o fato de que uma norma tributária, muito embora, constitucional, pode não ser eficiente do ponto de vista econômico, pois a finalidade não é alcançada<sup>183</sup>. Os números da queda da comercialização do etanol no

---

<sup>180</sup> José Pellegrini, sobre o tema, muito eficazmente comenta que: “*Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo, é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão gasto tributário ou ainda gasto indireto, realizado por meio do sistema tributário.*” (**Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Outubro/2014. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 13 mar. 2015. P. 7.

<sup>181</sup> CF/88 - Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

<sup>182</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

<sup>183</sup> Nessa linha Hugo de Brito Machado comenta que a finalidade “[...] da intervenção no domínio econômico caracteriza essa espécie de contribuição social como tributo de função nitidamente extrafiscal. Assim, um tributo cuja finalidade predominante seja a arrecadação de recursos financeiros jamais será uma contribuição social de intervenção no domínio econômico. A finalidade interventiva

mercado nacional falam por si. Justamente pela sua própria característica química (rendimento energético menor que a gasolina em 30%), o etanol precisava do incentivo fiscal para ser competitivo e levar o consumidor a escolher o produto mais eficiente do ponto de vista ecológico.

A escolha por zerar a CIDE-combustíveis, precedida pela virtualização do preço da gasolina, fizeram com que o preço o produto perdesse competitividade, aproximando o mercado de um novo colapso como ocorreu após o fim do Proálcool.

É pertinente nesse sentido a afirmação de Harada<sup>184</sup> no sentido de que a contribuição social tem seu fundamento da maior despesa provocada pelo contribuinte e na particular vantagem a ele proporcionada pelo Estado. Dessa forma, inexistindo o usufruto dos benefícios diferenciados, resta somente a despesa mais acentuada.

E a perda de arrecadação também não é fator que se pode descurar, pois como demonstram os dados produzidos pela Confederação Nacional dos Municípios<sup>185</sup>, as reduções implementadas desde o último trimestre de 2010 até o segundo bimestre de 2012 acumulam uma renúncia de R\$ 679 milhões, tais impactos somam um prejuízo para as prefeituras brasileiras de R\$ 1,16 bilhões.

Uma alternativa que os produtores de Etanol tem vislumbrado para um futuro próximo é o aumento da exportação de etanol para o mercado norte-americano, mormente com a não renovação por parte dos EUA da tarifa sobre importação do

---

*dessas contribuições, como característica essencial dessa espécie tributária, deve manifestar-se de suas formas, a saber: a) na função da própria contribuição, que há de ser um instrumento da intervenção estatal no domínio econômico, e ainda, b) na destinação dos recursos com a mesma arrecadados, que só podem ser aplicados no financiamento da intervenção que justificou sua instituição". (Curso de direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 416-416).*

<sup>184</sup> HARADA. Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2009. P. 310.

<sup>185</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Estudos técnicos - volume 5**. Brasília: CNM, 2014. P. 153.

etanol<sup>186</sup>. MILANEZ et al<sup>187</sup> comentam que demanda total planejada pelos EUA de combustíveis renováveis poderá atingir, de acordo com a agência ambiental norte-americana (US EPA), cerca de 136 bilhões de litros em 2022. Como naquele país não há limitação de preço para o etanol, é factível que sejam negociados preços de venda maiores do que os praticados no Brasil.

Decerto, conforme bem colocado por Vladimir da Rocha França<sup>188</sup> para que as normas tributárias indutoras exerçam sua função deve existir atuação estatal no sentido de dirigir, orientar e atuar diretamente no domínio econômico onerando ou diminuindo o valor do tributo de forma tal que seja mais interessante ao contribuinte modificar seu comportamento econômico, sob pena de tornar-se inconstitucional, o que de fato tem se aparentado no tratamento do etanol quando da concepção das alíquotas iniciais da CIDE-combustíveis.

É possível perceber, nessa ordem de ideias, que a ilógica política governamental para o etanol cujos preços foram severamente comprometidos afeta igualmente as usinas termelétricas, haja vista que a queima do bagaço da cana é responsável pela cogeração de energia elétrica.

É bem por isso que Schoueri<sup>189</sup> estabelece que a norma tributária indutora submete-se ao princípio da proibição do exagero. Para o autor a norma tributária deve ser necessária e ter aferida a relação causa-efeito da norma com sua finalidade. Demonstra que deve se considerar o peso do comportamento substitutivo e do desvio, levando em conta a possibilidade fática destas alternativas e seu custo.

---

<sup>186</sup> Diferentemente do que ocorreu no Brasil, a indústria do Etanol norte-americana tem investido na expansão da produção de etanol, de forma que atualmente é a maior produtora e exportadora do produto no mundo. Em 2015, por exemplo, a produção norte-americana de etanol foi de 56 bilhões de litros, conforme dados da Empresa de Pesquisa Energética (BRASIL, EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Análise de conjuntura dos biocombustíveis. Brasília: Epe, 2015. 70 p. p. 44)

<sup>187</sup> MILANEZ Artur Yabe, NYKO. Diego, GARCIA, Jorge Luiz Faria, REIS, Bruno Luiz Siqueira Ferreira Soares. **O déficit de produção de etanol no Brasil entre 2012 e 2015: determinantes, consequências e sugestões de política**. BNDES. Rio de Janeiro, 2012. P. 289

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 294.

### 5.3 A FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES E OS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE ETANOL

O mercado de etanol, por não ser tão sensível ao controle de preços governamental, tendo em vista a operação do mercado ser basicamente efetuada por agentes privados, que tem ainda a opção de produzir outros gêneros para suprir decréscimos de preços nas *commodities*, teve, como já evidenciado nas linhas anteriores, uma queda de produção entre os anos de 2010 a 2012, de forma que o preço do combustível no mercado passou a operar em alta, o que prejudicaria o aumento do preço da gasolina, tendo em vista a adição do anidro.

Assim, um dos grandes motivadores do marco regulatório do etanol foi o controle de preços dos produtos, ainda que indiretamente, mormente porque entendeu-se pela ampliação de competência para ANP fiscalizar os estoques dos biocombustíveis, retirando a obrigação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Basicamente, a nova proposta propunha o estabelecimento de critérios para a aquisição e formação de estoque de etanol anidro. A Agência Reguladora dispôs que os agentes deveriam optar por uma das modalidades de aquisição de etanol anidro combustível com o fornecedor de etanol: contrato de fornecimento (compromisso anual) ou compra direta (compromisso mensal).

O regime de contrato de fornecimento, como a própria expressão permite deduzir é a modalidade de aquisição de etanol anidro para fins de habilitação para a aquisição de gasolina A, condicionada à prévia homologação por parte da ANP, da contratação de etanol anidro combustível entre fornecedor de etanol anidro e

distribuidor de combustíveis líquidos automotivos, no período de 1º de maio de cada ano a 30 de abril do ano subsequente. Já o regime de compra direta consiste na modalidade de aquisição de etanol anidro, condicionada à prévia homologação por parte da ANP, referente à aquisição de etanol anidro combustível para a formação de estoque final próprio em cada mês, em volume suficiente para a comercialização de gasolina C no mês subsequente.

Os agentes econômicos que integrassem a distribuição deveriam, então, apresentar estoque próprio de volume de etanol anidro correspondente a 15 dias de comercialização média de gasolina C, tendo como referência março 2012 e adotando o percentual de etanol anidro vigente, devendo comprovar a agência por meio do protocolo dos extratos dos contratos, sob pena de ser vedado ao distribuidor a aquisição de gasolina A.

Já os produtores, cooperativas e empresas comercializadoras de etanol deveriam possuir, em 31/01/2013, estoque próprio de etanol anidro em volume correspondente a 25% do volume de etanol anidro comercializado com distribuidor em 2011 ou possuir, em 31/03/2013, estoque próprio de etanol anidro em volume correspondente a 8% do etanol anidro comercializado com distribuidor em 2011, caso contrate em 2012 no mínimo 90% do volume de etanol anidro comercializado com distribuidor em 2011.

A consulta pública, mais tarde convolada na Resolução 67/2011, publicada em 09/12/2011, tem ainda rendido duras críticas à Agência tanto pela rapidez de sua discussão, quanto pela inobservância de aspectos técnicos e mercadológicos pela ANP quando da edição da referida norma.

As distribuidoras de combustíveis em atuação representadas pelo Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – SINDICOM, as usinas representadas a União da Agroindústria Canavieira do Estado

de São Paulo – ÚNICA e pelo SIAMIG - Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de Minas Gerais apresentaram como o principal pontos de estrangulamento da norma à atividade econômica o fato de ser somente permitida a adoção de um regime de contratação<sup>190</sup> impossibilitando ao distribuidor que não atingir a meta de contratação a complementação pelo modal de compras diretas, o que foi repudiado pela ANP porque dificultaria o controle da Agência.

De fato, a ANP apresentou certo grau de ingenuidade ao impor uma mudança estrutural de mercado através da formação de contratos de fornecimento, sobretudo, diante de uma cenário de falta de produto. Por certo que o equilíbrio econômico não pode ser garantido somente com os contratos como ferramentas de previsibilidade do mercado, mas sim diante da consideração dos aspectos da realidade econômica<sup>191</sup> vivenciada em determinado segmento.

Sobretudo, em se tratando de um setor complexo como o do etanol, o objetivo não pode ser outro que o desenvolvimento estrutural para aumento da produção de forma a equilibrar a oferta de produto. Não há garantia de fornecimento se houver estagnação de produção.

O resultado mais evidente de uma norma não pensada é a socialização dos custos, pois a ausência de motivação aos produtores a atender à demanda causa o excesso de especulação sobre o preço o que coaduna com a alta de preço do etanol e da gasolina. O Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA<sup>192</sup>, em nota de informações ao mercado demonstra que a baixa rentabilidade do setor

---

<sup>190</sup> Não foi permitida ainda a aquisição de etanol anidro combustível pelo distribuidor por compra direta a congêneres respeitando os limites impostos pelo artigo 16-B da portaria ANP de Nº29 e 09.02.1999.

<sup>191</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Editora Método, 2003. p. 164.

<sup>192</sup> CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – CEPEA. **Informações ao mercado**. Disponível em: [http://www.cepea.esalq.usp.br/agromensal/2014/01\\_janeiro/AcucarAlcool.htm](http://www.cepea.esalq.usp.br/agromensal/2014/01_janeiro/AcucarAlcool.htm). Acessado em 21/04/2014).

produtor, que vem amargando prejuízos ao longo do ano de 2013 justifica a possibilidade de estagnação do volume de etanol a partir 2014.

Sem, contudo, uma orientação clara sobre os objetivos a serem alcançados pela norma e sobre os seus efeitos ao mercado a Resolução 67/11, cuja execução iniciou-se em abril do ano posterior, tem sido um contraponto a um segmento regido pelos princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência. Afora, os problemas ínsitos ao etanol, foi repassado ao distribuidor de combustíveis custos adicionais, de estocagem, capital de giro e antecipação de estoques o que acaba por reverberar no preço dos combustíveis.

As agências reguladoras, num contexto de relativização da soberania do Estado e da separação da dicotomia público/privado devem revelar-se através de ações regulatórias mais sintonizadas com os interesses da sociedade e se postar como uma esfera ordenadora e equalizadora dos interesses embatentes num dado setor da economia ou da sociedade a um só tempo permeável aos interesses públicos especiais e promotora dos interesses públicos difusos<sup>193</sup>. Dessa forma, no âmbito de sua independência e da necessidade de atendimento aos objetivos para as quais foram criadas, não podem as agências reguladoras submeter-se a qualquer política governamental que prejudiquem o mercado regulado e os interesses públicos primários.

Em relação ao problema evidenciado é certo que foi buscado pela ANP obter informações do mercado para colocar em prática medidas que permitissem o monitoramento e evolução dos estoques para evitar os efeitos da sazonalidade que tanto afetaram o preço do etanol e fizeram que ele fosse desacreditado perante o consumidor. Entretanto, ainda que se possa verificar um modesto controle sobre os

---

<sup>193</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 199.

estoques, é possível perceber que a causa do problema não está sendo combatida, mas tão somente remediada.

Consoante já tratado, muito embora desde 1991 exista a previsão de manutenção de estoques estratégicos de combustíveis, não quer dizer, todavia, que essa reserva seja efetuada sem qualquer restrição, tendo em vista que tanto a manutenção de reserva estratégica quanto dos estoques de operação estão claramente ligados a situações de falta de produto ou de ocorrências pontuais que determinem a falta de produto no mercado.

Não se pode perder de vista, entretanto, que a previsão legal prévia não se fez ação, haja vista a ausência de implementação efetiva dos estoques, tanto pela atuação da Petrobrás com o aumento da produção interna brasileira de petróleo, quanto pelo fato de que o país desenvolveu alternativas energéticas para dinamizar a sua matriz de combustíveis, em relevo ao etanol combustível.

Internacionalmente, conforme informações da ANP<sup>194</sup> os países membros da OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, após os choques do petróleo dos anos 70 criaram um programa de manutenção de estoques de combustíveis objetivando o seguinte: a) redução da vulnerabilidade frente a interrupções na oferta de produtos; b) desenvolvimento de políticas energéticas para a substituição do petróleo; c) cooperação com produtores de petróleo não associados à OCDE.

Ficou estabelecido na ocasião que a reserva mínima necessária seria o equivalente a 90 dias de importações, sendo o acionamento da reserva efetuado mediante reunião do conselho diretor designado para controle das reservas.

O que tem se verificado, em âmbito internacional, é que, apesar de ainda

---

<sup>194</sup> BRASIL. ANP. Experiência Internacional sobre a questão dos estoques estratégicos de combustíveis. **Conjuntura e Informação**, Brasília, v. 7, p.1-16, out. 1999. P. 7

superiores aos exigidos pela AIE, os estoques tem tendência ao declínio por conta de dois fatores, o primeiro em relação às mudanças no perfil da indústria petrolífera que vem sendo modificado por conta de processos de fusões e aquisições, ocasionando o acirramento da concorrência, e, em segundo lugar, pelo fato da remota possibilidade de graves interrupções na oferta dos produtos combustíveis<sup>195</sup>.

O Brasil, entretanto, com a regulação do mercado de etanol andou na contramão mundial ao propor a garantia de estoque de etanol por meio da Resolução n.º 67/11, com a vinculação a liberação de compras da gasolina C, releve-se o fato de que a inconsistência regulatória sobre esse ponto específico andou descompassado até mesmo com as políticas do Ministério do Meio Ambiente.

É importante, nesse sentido, destacar que na 27ª reunião ordinária do CNPE, um dos assuntos em pauta foi a necessidade de implantação de um estoque estratégico no país, na ocasião, o relatório preliminar demonstrou<sup>196</sup> que o objetivo de assegurar o suprimento de petróleo bruto e etanol carburante somente se justifica para países importadores líquidos de petróleo e com PIB alto, de maneira que países exportadores líquidos de petróleo, como é o caso do Brasil, não constituem reservas estratégicas.

As conclusões do estudo<sup>197</sup> foram, então, no sentido de que: a) não é necessária a formação de reserva estratégica de petróleo e etanol carburante no Brasil; b) é necessária a formação de estoques de operação para óleo diesel A e gasolina A, por meio de regulamentação da ANP (Res. ANP n.º 45/2013); c) as indicações da Análise Qualitativa de Riscos apontam baixa relevância para risco de

---

<sup>195</sup> ANP, *ibidem*, p. 8.

<sup>196</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Cnpe. **Sistema nacional de estoque de combustíveis e plano anual de estoques estratégicos de combustíveis**. Brasília, 2013. 11 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Sistema\\_Nacional\\_de\\_Estoques\\_de\\_Combustiv eis.pdf/609522c9-1fcc-4708-8fa8-b3856c3b5b89](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Sistema_Nacional_de_Estoques_de_Combustiv eis.pdf/609522c9-1fcc-4708-8fa8-b3856c3b5b89)>. Acesso em: 18 nov. 2016. P. 4

<sup>197</sup> CNP. *Ibidem* p. 10 a 11

descontinuidade e/ou restrição no suprimento de petróleo (produzido ou importado);  
d) o Brasil consolidará sua posição de exportador líquido de petróleo nos próximos 10 anos; e) a capacidade atual de produção de etanol total é suficiente para garantia de abastecimento de mercado de etanol anidro nos próximos 10 anos<sup>198</sup>.

Posteriormente, foi formado um grupo de trabalho, por força da Portaria MME n.º 250/2014, com as seguintes atribuições: a) avaliar as medidas necessárias para o adequado funcionamento do SINEC; b) propor as metas do SINEC; c) propor as prioridades do SINEC; d) propor, caso seja necessário, a destinação de recursos financeiros para a manutenção das Reservas Estratégicas de Petróleo e Etanol; e) propor atualização da legislação e, caso seja necessário, sugerir o estabelecimento de marcos regulatórios aplicáveis ao SINEC; e f) elaborar relatório técnico, anual, para apreciação do CNPE.

Antes disso, o Tribunal de Contas da União, no Relatório de Levantamento n.º TC 041.275/2012-8<sup>199</sup>, já havia identificado que em 2002 fora constituído comitê

---

<sup>198</sup> A Ata da 27ª Reunião Ordinária (BRASIL. Conselho Nacional de Política Energética. Cnpe. **Memória da 27ª Reunião Ordinária**. Brasília, 2013. 7 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/CNPE\\_-\\_Memxria\\_da\\_27x\\_Reunixo\\_17-12-2013.pdf/2e3d4168-e930-4e6d-a7cc-be221f7b6877](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/CNPE_-_Memxria_da_27x_Reunixo_17-12-2013.pdf/2e3d4168-e930-4e6d-a7cc-be221f7b6877)>. Acesso em: 18 nov. 2016. P. 5) igualmente tratou do tema, repetindo a desnecessidade de formação de estoques, como se verifica: (...) *O Secretário Marco Antonio Martins Almeida, fez um relato sobre os estudos desenvolvidos por representantes do MME, da ANP, da EPE, e da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, sobre a implementação do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis. O relatório final do grupo de trabalho foi distribuído a todos os membros do Conselho. Pela conclusão do grupo não é necessária a formação de reserva estratégica de petróleo e etanol carburante no Brasil, sendo necessária, entretanto, a formação de estoques de operação para óleo diesel "A" e gasolina "A", por meio de regulamentação da ANP, conforme Resolução ANP n o 45/2013. Informou, também, que as indicações da Análise Qualitativa de Riscos apontam baixa relevância para risco de descontinuidade e/ou restrição no suprimento de petróleo, produzido ou importado. Ao final, fez as seguintes proposições ao Colegiado: (a) formalizar um grupo de trabalho para realizar, anualmente, estudos acerca da necessidade de formação de reservas estratégicas e de estoques de operação, a serem apresentados ao CNPE; (b) revisar os atos normativos no sentido de atualizar procedimentos, conceitos e terminologias, conforme legislação pertinente; (c) avaliar, em 2014, a necessidade de regulação de estoques de operação para os demais combustíveis; e (c) elaborar relatórios periódicos dos eventos que resultarem em restrição e/ou interrupção na produção nacional de petróleo e abastecimento de combustíveis. Considerando as informações prestadas e a necessidade de cumprimento de dispositivo legal, por unanimidade, o Conselho aprovou os termos da proposta do Secretário (...).*

<sup>199</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tc nº 041.275/2012-8. Relator: José Jorge. Dou. Brasília, 26 jun. 2013.

técnico para junto à ANP avaliar a necessidade de implementação dos estoques estratégicos, sendo elaborado estudo abrangendo o período entre 1951 a 2000, concluindo pela desnecessidade de constituição de estoques estratégicos. O comitê efetuou, ademais, ao CNPE recomendações no sentido de que se propusesse a revogação do art. 4º da Lei 8.176/1991 e a adequação da redação do inciso V do art. 2º e do inciso XIII do art. 8º, ambos da Lei 9.478/1997, os quais tratam do SINEC e do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis. Igualmente, recomendou a elaboração de um Plano de Contingências, no sentido de minimizar eventuais impactos no suprimento destes produtos que possam ser decorrentes de eventos internos ou externos, tais como greves, acidentes ou conflitos externos.

As conclusões do acórdão n.º 1616/2013 do TCU foram exatamente no sentido do que vem se tratando, sendo reconhecido que tanto a política de subsídios aos preços da gasolina provocou, ainda, perda de competitividade do etanol, que apresentou queda no consumo de 40%, no período de 2009 a 2012, como a inexistência de necessidade de formação de estoques foi uma política ineficaz.

Demais disso, ainda que se considere a sazonalidade da cana-de-açúcar, temos a distribuição regionalizada do produto, de forma que na região centro-sul, a colheita da cana-de-açúcar é realizada, aproximadamente, entre os meses de março e outubro e na região norte-nordeste, a colheita ocorre aproximadamente no período de entressafra da região centro-sul, há que se concluir que o desenvolvimento e fortalecimento da indústria regionalmente é capaz de garantir a disponibilidade de produto por todo ano.

Dessa maneira, o que se verificou ao longo dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos competentes para a análise da necessidade de uma estrutura formadora de estoques de combustíveis nacionalmente foi pela desnecessidade, tendo em vista o alcance da produção para o consumo nacional.

Por outro lado, a verificação de que a produção dos biocombustíveis, sobretudo, em relação ao etanol caiu em virtude dos subsídios conferidos aos combustíveis fósseis tornou-se preocupante tendo em vista a própria natureza do produto e as premissas constitucionais de favorecimento às fontes renováveis de energia.

Analisando, todavia, os dados técnicos da ANP<sup>200</sup>, verifica-se a produção nacional de petróleo cresceu 7,7% no volume produzido, colocando o país na 12ª posição no *ranking* de países produtores de petróleo. Em termos de importações de petróleo, o Brasil reduziu significativamente as importações, de forma que no ano de 2015 importou 17,94% menos petróleo, retornando a patamares de importação inferiores aos praticados no ano de 2010, onde foram importados 123.649 mil barris de petróleo<sup>201</sup>. Destaque-se, outrossim, que, muito embora importe petróleo, o Brasil exporta muito mais do que adquire do petróleo externo, tendo performado um crescimento de 42% nas exportações em 2015 em relação ao ano de 2014, totalizando a quantia de 268.911 mil barris de petróleo.

Verifica-se, que o país tem paulatinamente apresentado sensível redução na dependência externa de petróleo e seus derivados, não se podendo afirmar que o Brasil é vulnerável a interrupções internacionais de abastecimento que indiquem a necessidade de manutenção de um sistema de estoque de combustíveis.

---

<sup>200</sup> BRASIL. ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. 2016. Disponível em: <[www.anp.gov.br/?dw=78135](http://www.anp.gov.br/?dw=78135)>. Acesso em: 04 mar. 2016. P. 31

<sup>201</sup> ANP. *Ibidem*, p. 121.

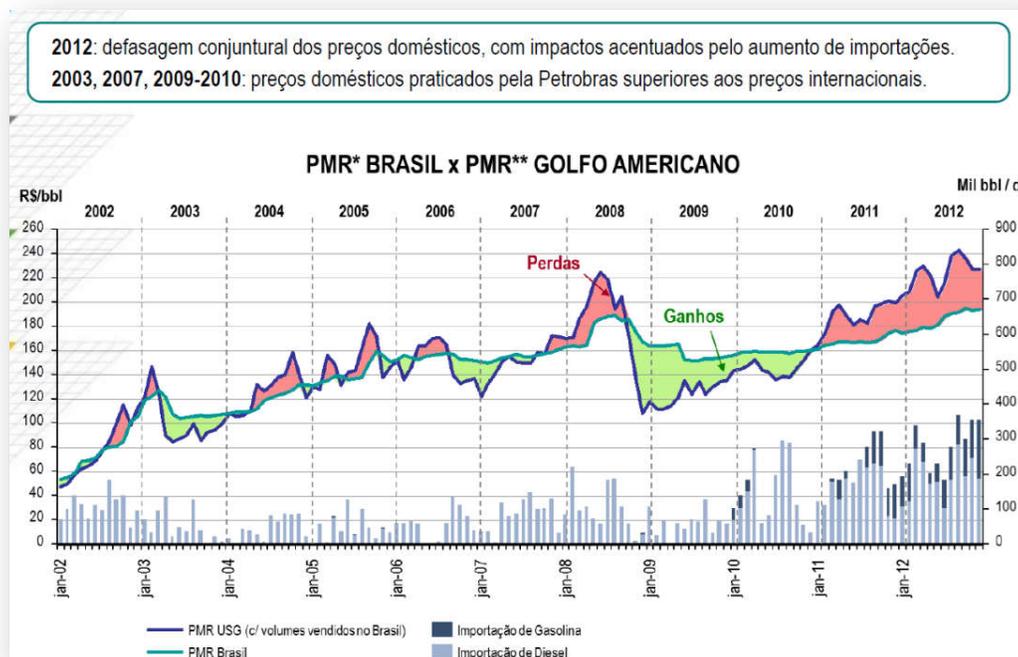
## Gráfico 2 – Dependência Externa de Petróleo e Seus Derivados

ESPECIFICAÇÃO	DEPENDÊNCIA EXTERNA DE PETRÓLEO E SEUS DERIVADOS (MIL M <sup>3</sup> /DIA)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produção de petróleo (a) <sup>1</sup>	287,6	291,4	301,9	322,6	339,8	348,6	341,7	336,1	373,0	401,8
Importação líquida de petróleo (b) <sup>2</sup>	-1,2	2,5	-3,9	-21,1	-46,5	-43,4	-37,6	1,6	-19,7	-65,6
Importação líquida de derivados (c)	-9,0	-4,6	5,3	2,1	37,2	46,0	33,6	45,3	47,6	33,5
Consumo aparente (d)=(a)+(b)+(c)	277,4	289,3	303,3	303,7	330,5	351,3	337,6	383,1	400,9	369,7
Dependência externa (e)=(d)-(a)	-10,2	-2,1	1,4	-18,9	-9,3	2,7	-4,1	46,9	27,9	-32,1
<b>Dependência externa (e)/(d) %</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>-6,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,8</b>	<b>-1,2</b>	<b>12,3</b>	<b>7,0</b>	<b>-8,7</b>

FONTES: ANP/SDP, conforme o Decreto nº 2.705/1998, para os dados de produção de petróleo; MDIC/Secex, para os dados de importação e exportação de petróleo e derivados.  
<sup>1</sup>Inclui condensado e LGN. <sup>2</sup>Inclui condensado.

Todavia, analisando o gráfico abaixo, verifica-se que os Preços Médios de Realização da Petrobrás com a venda de derivados de petróleo em relação ao PMR do Golfo Americano, cuja cotação segue a dinâmica do mercado internacional, tem apresentado sensível discrepância, tendo em vista a diferença entre os preços internacionais e os praticados internamente, o que levando em consideração as importações de derivados levadas a cabo pela Petrobrás, gera uma diferença de preço suportada pela empresa, gerando prejuízo.

## Gráfico 3 – Preço Médio de Realização Brasil x Preço Médio de Realização Golfo Americano

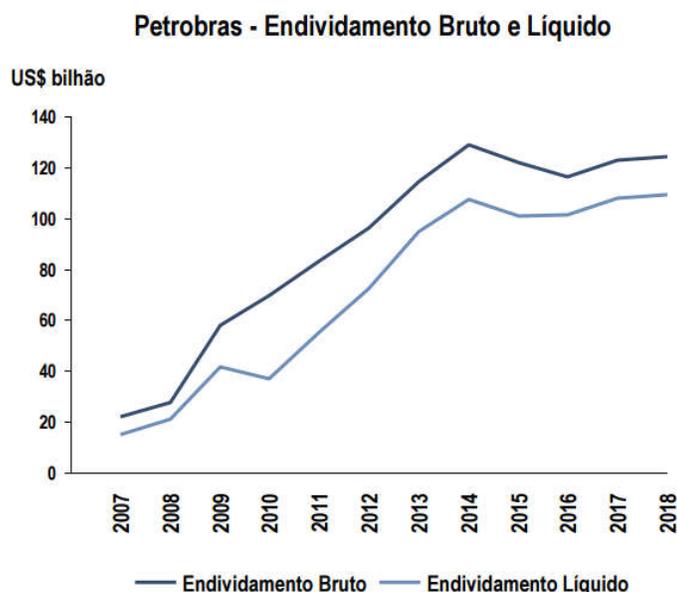


Fonte: Petrobrás<sup>202</sup>

A promoção de preços de forma artificial, como medida de contenção da inflação, ocasionou, o aumento da dívida da Petrobrás, como se pode observar no gráfico abaixo que demonstra o endividamento da companhia petrolífera:

#### Gráfico 4 – Petrobrás Endividamento Bruto e Líquido

<sup>202</sup> PETROBRAS (Brasil). **Plano de Negócios e Gestão 2014-2018**. Brasília: Petrobras, 2014.



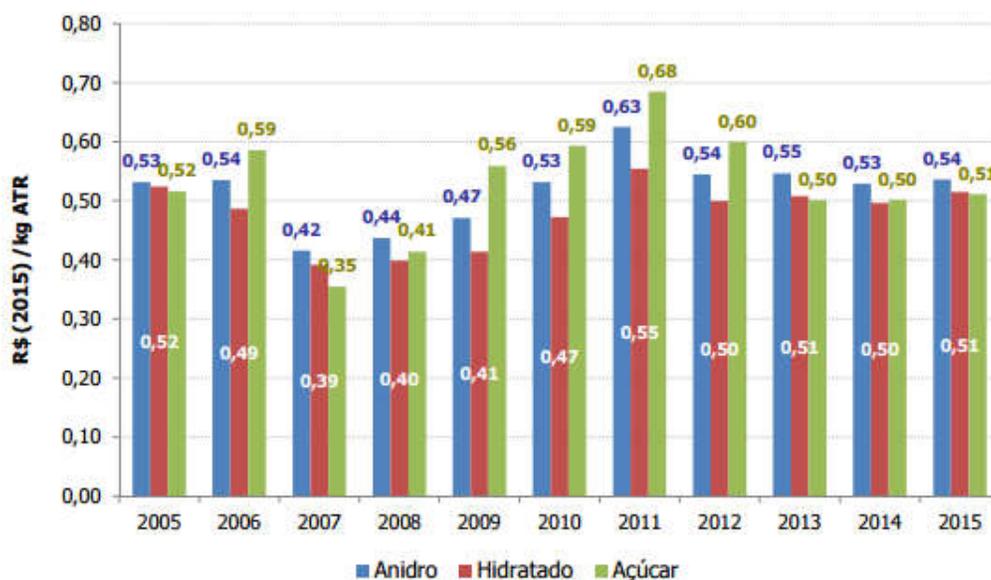
Fonte: Petrobrás<sup>203</sup>

Demais disso, é importante lembrar que o mercado de etanol sofre influência direta dos preços do açúcar praticados tanto no mercado nacional e internacional, de maneira que os agentes econômicos podem optar pelo mercado que mais lhes favoreça financeiramente, o que, muito embora permita aos operadores de usinas uma mobilidade de negócios, prejudica o mercado interno e externo de etanol, tendo em vista a ausência de previsibilidade sobre o comportamento do produto frente às políticas implementadas nacionalmente.

Pelo gráfico abaixo é possível observar que a partir do ano de 2007 os preços do açúcar no mercado foram mais favorecidos, o que acirrou a competitividade em relação aos combustíveis:

### **Gráfico 5 – Preços Médios Anidro/Hidratado e Açúcar**

<sup>203</sup> PETROBRAS (Brasil). **Plano de Negócios e Gestão 2014-2018**. Brasília: Petrobras, 2014.



Fonte: EPE<sup>204</sup>

O resultado, entretanto, não nem de longe alcançado, pois o decréscimo na produção de etanol superou a retração de mercado ocorrida no consumo da gasolina C<sup>205</sup>, pois considerando que em relação ao ano de 2014, em 2015, verificou-se um decréscimo de 7,27%<sup>206</sup> no consumo da gasolina comercializada no país, o etanol anidro de 2015 decresceu em 3,01% em relação ao ano anterior, mesmo com a edição da Portaria n.º 75, de 05 de março de 2015, do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool - CIMA que autorizou o aumento para 27% do percentual de anidro na gasolina comum e 25% na gasolina premium.

<sup>204</sup> BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis**. Brasília: Epe, 2015. 70 p.P. 17

<sup>205</sup> Conclusão semelhante foi obtida por Ales e Xavier (The evolution of Brazilian Oil, Gas and Biofuel Industry Regulations. In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar (Ed.). **Energy Law in Brazil**. New York: Springer, 2015. p. 33-56): In the case of biofuels, legislative development shows that regulatory intensity in Brazil increased with the oil crisis. Thus, biofuels were considered a potential substitute for fossil fuels; however, this did not occur, with ethanol instead being added and once more become an autonomous fuel with the arrival of flex fuel cars in the Brazilian Market. Although recent environmental and social sustainability have seen biofuels promoted once again, there has been no great expansion in their use, despite Brazil's potential for renewable energy sources. In conclusion, it can be said that oil is the driving force behind energy regulation in Brazil. Nevertheless, this leads to paradoxes in the development of the country's energy matrix that Brazilian legislation seems unable to address.

<sup>206</sup> ANP, *ibidem*. P. 145.

De fato, a partir de 2015, uma alteração na política interna da Petrobrás e pelo redirecionamento da política energética nacional, com a adoção de medidas como o retorno da CIDE sobre a gasolina, a manutenção da alíquota zero do PIS e COFINS para o etanol e aumento para a gasolina e o reajuste dos preços de venda nas refinarias de gasolina A e do diesel em 6% e 4%, respectivamente<sup>207</sup>.

É de relevo lembrar também que a competitividade do produto, sobretudo em relação ao etanol hidratado, é bastante regionalizada, variando com as alíquotas de ICMS praticados pelos estados. Por exemplo São Paulo, o maior produtor de etanol (42% da produção total) e também o maior consumidor (53% do etanol total), tem alíquota de ICMS de 12%. Alguns estados tem incentivado o consumo de etanol hidratado como Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Alagoas, Pernambuco, Piauí e Paraíba que diminuíram a alíquota do ICMS do etanol hidratado e aumentaram a da gasolina C<sup>208</sup>.

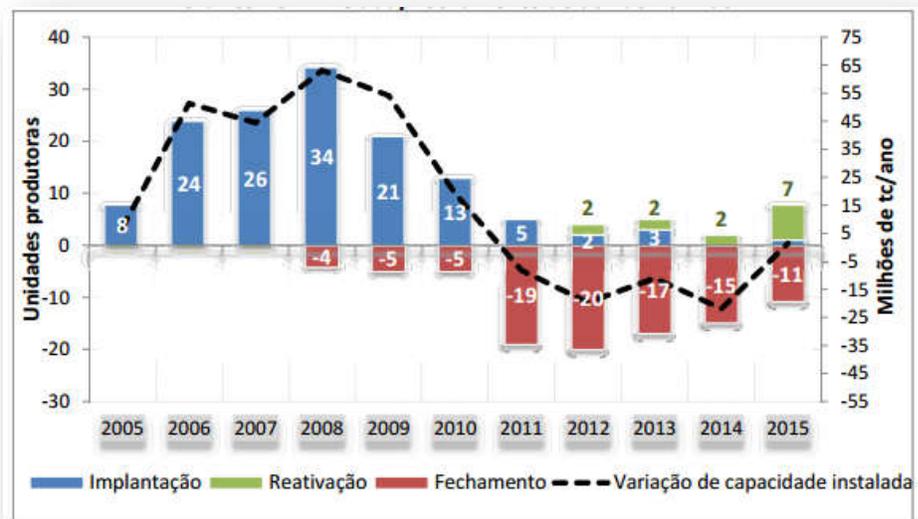
Todavia, é preciso atentar para o fato de que a retomada da indústria depende necessariamente de políticas que se tornem parte de um programa de governo voltado tanto para a melhoria da eficiência energética quanto da melhoria do meio ambiente, pois os agentes econômicos ainda tem receio na abertura de novas plantas de instalação frente à instabilidade do mercado de etanol, como mostra o gráfico abaixo:

#### **Gráfico 6 – Unidades Produtoras de Etanol 2005 a 2015**

---

<sup>207</sup> EPE, *ibidem*, p. 25.

<sup>208</sup> EPE, *ibidem*, p. 28.



Fonte: EPE<sup>209</sup>

<sup>209</sup> EPE, ibidem, p. 29.

## 6 CONCLUSÃO

Desde a criação do Proálcool, a introdução dos veículos *flex*, o aumento na composição do percentual de etanol na gasolina e a tributação diferenciada aos combustíveis fósseis, o Brasil adotou diversas medidas para incentivar a indústria dos biocombustíveis, entretanto, pecou por não manter um perene incentivo, ou mesmo estabelecer uma séria política em relação ao etanol e sua participação no mercado de combustíveis, acabando por contribuir com as pujantes dificuldades do setor.

Os benefícios do etanol superam os combustíveis de origem fóssil, tanto em se tratando da questão ambiental, por apresentar queima com reduzidos níveis de CO<sup>2</sup> e ter um balanço energético positivo em sua produção, o que acaba por melhorar a qualidade do ar, quanto por ser em termos sociais mais vantajoso, pois se constitui em um segmento industrial que contrata proporcionalmente mais mão-de-obra que o dos combustíveis derivados de petróleo.

Um dos problemas dos combustíveis renováveis em concorrência com os combustíveis fósseis é que o aquecimento de mercado e a demanda por energia faz com que os consumidores migrem de um combustível menos poluente para um mais poluente, haja vista não ser possível excluir um consumidor dos demais referente aos benefícios que os combustíveis de energia renovável proporcionam. Tal estado de coisas gera o que a autora chama de efeito carona, que consiste em não querer pagar a mais pelo combustível renovável por considerar que os outros que o adquirirem socializarão seus benefícios em termos ambientais.

Assim, afigura-se uma consequência lógica, as pessoas não querem pagar a mais pelo combustível verde, o que faz com que os maciços investimentos da indústria sejam direcionados para os combustíveis fósseis, gerando um ciclo vicioso que deve ser quebrado pela intervenção econômica governamental, seja através de um

planejamento adequado para os biocombustíveis em âmbito nacional, seja pela adoção de normas tributárias indutoras para corrigir discrepâncias setoriais.

Isso se faz necessário porque o sistema econômico não é perfeito, equilibrado, o que enseja a participação do Estado como agente de intervenção para a correção de suas imperfeições, seja através do monopólio de certas atividades, competição com os demais agentes privados em outras atividades, o estabelecimento de regramentos compulsórios aos agentes privados ou a manipulação, através de incentivos, deste comportamento. Há a intervenção sobre o domínio econômico, quando determina quais condutas devem ser adotadas pelos agentes econômicos, ou ainda, quando os induz a seguir determinada postura através da concessão de algum benefício, por exemplo, isenção de certo tributo. Em se tratando de intervenção estatal sobre o domínio econômico, este pode se dar, respectivamente, por direção ou por indução.

Como se percebe, a intervenção por direção já ocorre, por esse setor ser regulado pela ANP, contudo, acredita-se que essa intervenção deveria se dar também por meio da indução econômica.

Historicamente, a intervenção do estado no mercado de etanol demonstra mais uma tentativa de garantir a segurança energética que investimento em combustíveis que promovam a melhoria do meio ambiente, o que gera um sério problema em termos econômicos, pois o etanol está limitado em termos de viabilidade ao consumidor em 70% do preço da gasolina, haja vista seu rendimento ser 30% inferior ao combustível de origem fóssil.

Ocorre que essa é uma política que tem se mostrado inviável a longo prazo, prova disso é a crescente desmobilização do parque de usinas, com a redução de novos investimentos em pesquisa e desenvolvimento para o melhoramento na produção dos produtos.

Não obstante seja o etanol produzido apenas durante o período de safra da cana-de-açúcar, a sazonalidade da produção em escala nacional permite que durante todo ano haja a disponibilidade de produto no mercado além do fato da capacidade de estocagem pelas usinas de eventual excedente de produção, todavia, o produtor tem a possibilidade em razão da própria natureza do produto de migrar a produção para o açúcar se os preços no mercado externo ou interno forem mais competitivos.

Sem uma política séria e voltada para medidas de longo prazo, o livre sabor do mercado acaba por elevar as distorções entre os combustíveis de origem renovável em relação aos de origem fóssil e promover a fuga de investimentos de um setor relevante para o país, tanto que o Brasil passou de exportador para importador de etanol.

Afora tais problemas, a introdução da Resolução nº 67/2011, com a exigência de formação de estoques aos agentes econômicos trouxe perda competitiva e aumento de preços ao consumidor porque comprometeu as políticas de estoques das empresas e a sua melhor otimização. A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SAE sobre a política de formação de estoques já se posicionou no sentido de que a determinação pelo regulador de quanto deveria ser o estoque mínimo pode enrijecer a atuação da distribuição, podendo restringir a dinâmica de comercialização e não necessariamente garantir a segurança no suprimento

De fato, as relações de mercado demonstram que uma regulação inconsistente e a edição de normas sem uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) não é capaz de resolver o problema do abastecimento. A Política Nacional de Biocombustíveis tem sofrido grandes perdas em razão, grande parte, da atuação da ANP sem o nível de dependência que era de se esperar em razão da sua própria natureza jurídica.

As maiores perdas por uma inconsistente regulação são sentidas principalmente pelo consumidor dos biocombustíveis e pelo meio ambiente em razão

do crescimento da comercialização de combustíveis de origem fóssil em detrimento aos de origem renovável, contrariando princípios da Constituição de 1988.

De fato, existem diversas maneiras de contenção inflacionária, sendo a mais difícil, mas efetiva, o ajuste econômico, com a regulação das finanças do próprio estado. Entretanto, as medidas mais fáceis de conter a inflação a curto prazo são as mais utilizadas no cenário político econômico nacional, tendo em vista o seu custo político reduzido.

Decerto que num contexto de recursos energéticos encarecidos, o custo social de manutenção de tal política é alto, notadamente em governos eminentemente vertidos a planos voltados para o assistencialismo irresponsável financiado com recursos de outras áreas econômicas nitidamente mais carentes de incentivos.

A opção pela atuação direta no preço dos combustíveis, utilizando o etanol como gatilho de redução do preço da gasolina ou mesmo com inventivos fiscais indevidos e descabidos a gasolina, tem gerado um duplo efeito igualmente nocivo ao mercado de combustíveis, o incentivo a um combustível menos eficiente do ponto de vista ecológico e a quebra de um mercado nitidamente nacional que tem o potencial de fazer o país realmente independente do ponto de vista energético.

Na contramão da Europa e dos Estados Unidos que vem maciçamente investindo em energias renováveis e no mercado de biocombustíveis, a apoteótica indústria do etanol, que rebrilhou no passado no país, encontra-se obscurecida frente a falta de uma política realmente consistente a respeito do combustível.

Demais disso, o modelo de regulação adotado para o etanol, bom como o histórico da política destinada ao biocombustível não tem sido objeto de confiança por parte do produtor, de maneira que uma recuperação de mercado demanda a fixação de uma política criteriosa e de longo prazo para o setor, pois atualmente não se tem garantias de uma reestruturação que faça valer a pena massivos investimentos para

a produção do biocombustível ou da formação de estoques.

Nesse contexto, a própria ANP deve revisitar as políticas regulatórias, pois a regulação não deve caracterizar intervenção no sentido de privilegiar determinada classe empresarial, mesmo a dos usineiros e acabar por prejudicar o livre mercado. Uma regulação sem prévios estudos de impacto regulatório e descompassada com o mercado presta um desserviço aos consumidores e ao contexto energético nacional.

Pelo que se demonstrou, muito embora exista a regulação sobre o etanol, não há ainda uma Lei específica para o setor, nem tampouco uma política transparente sobre esse tipo de mercado, o que é um problema, notadamente, porque o combustível é mais avançado em relação à gasolina, entretanto, causa impactos ambientais, necessitando igualmente de normas definidas quanto ao próprio padrão de qualidade ambiental.

De fato, a pesquisa indicou que qualquer política de intervenção econômica que venha travestida com nuances populistas tende ao fracasso a longo prazo, prova disso é o prejuízo acumulado da Petrobrás e a retração na produção e consumo do etanol no mercado nacional.

As condições para o desenvolvimento de um forte mercado de biocombustíveis no Brasil estão presentes em sua maioria, sendo necessária uma política econômica bem elaborada e com vistas ao futuro, pois não se pode tratar de um mercado estratégico em soluções, através de medidas tomadas sem a adoção de um estudo de impacto anterior que as ampare.

O mercado de etanol é muito rico e promissor, entretanto, bastante concentrado, não só em poucas empresas, mas em termos regionais, muito embora a área cultivável no país seja capaz de atender e superar a demanda do produto, o que pode favorecer a formação de estruturas lesivas ao livre mercado, prejudicando a concorrência.

O setor mira em tecnologia com a inauguração de usinas de alta performance capazes de processar o etanol celulósico, produzido a partir do bagaço da cana-de-açúcar, bem como a mecanização da produção, entretanto, os custos médios para a instalação de usinas dessa natureza alcança as cifras de milhões de reais de investimentos, pelo que o comprometimento desse vasto capital pelo investidor é visto com muita cautela.

Nessa senda, o desenvolvimento realmente de um forte mercado de biocombustíveis vai depender necessariamente de um acerto de condutas, com a correção dos erros do passado que trouxeram o mercado até o estado atual, promovendo um ambiente negocial propício a valorização dos biocombustíveis.

## REFERÊNCIAS

ADRIANO PIRES (Rio de Janeiro). Centro Brasileiro de Infra Estrutura. **Panorama do Mercado de Combustíveis e de Energia Elétrica**. Rio de Janeiro: Cbie, 2016. P. 4

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALVES, Fabrício Germano; XAVIER, Yanko Marcios de Alencar. The evolution of Brazilian Oil, Gas and Biofuel Industry Regulations. In: XAVIER, Yanko Marcios de Alencar (Ed.). **Energy Law in Brazil**. New York: Springer, 2015. p. 33-56.

ARAÚJO, Gabriela Freire de. Biodiesel e Etanol: marco regulatório e perspectivas sócio-econômicas. **Direito E-nergia**, Natal, v. 1, n. 1, p.1-13, jun. 2011.

ASSAD, E. D., PINTO, H. S., SOUZA, Z. **Estudo sobre impactos ambientais da estagnação do programa sucronergético brasileiro**, 2012 (mimeo).

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros**. Revista da PGFN, v. 1, p. 99-121, 2011.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ÁVILA, Humberto. Comportamento anticoncorrencial e Direito Tributário. In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (Coord.). **Princípios e Limites da Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BARBOSA, Alfredo Rui. **Breve Panorama dos contratos do setor de petróleo** in PIRES, Paulo Valois (org.). **Temas de Direito do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BARROS CARVALHO, Paulo de. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Lejus,

1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**.

2016. Disponível em: <[www.anp.gov.br/?dw=78135](http://www.anp.gov.br/?dw=78135)>. Acesso em: 04 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. ANP. **Preço dos combustíveis**. 2016. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=8358>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. ANP. **Estimativa da Contribuição Tributária do Setor de Petróleo e Gás: 2002-2008**. Brasília: ANP, 2009. 25 p.

\_\_\_\_\_. ANP. Experiência Internacional sobre a questão dos estoques estratégicos de combustíveis. **Conjuntura e Informação**, Brasília, v. 7, p.1-16, out. 1999.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Energética. Cnpe. **Memória da 27ª Reunião Ordinária**. Brasília, 2013. 7 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/CNPE\\_\\_Memxria\\_da\\_27x\\_Reunio\\_17-12-2013.pdf/2e3d4168-e930-4e6d-a7cc-be221f7b6877](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/CNPE__Memxria_da_27x_Reunio_17-12-2013.pdf/2e3d4168-e930-4e6d-a7cc-be221f7b6877)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Energética. Cnpe. **Sistema nacional de estoque de combustíveis e plano anual de estoques estratégicos de combustíveis**. Brasília, 2013. 11 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Sistema\\_Nacional\\_de\\_Estoques\\_de\\_Combustxveis.pdf/609522c9-1fcc-4708-8fa8-b3856c3b5b89](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139195/Sistema_Nacional_de_Estoques_de_Combustxveis.pdf/609522c9-1fcc-4708-8fa8-b3856c3b5b89)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. DENATRAN. **Frota por UF e tipo de serviço**. 2016. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2016.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais**. 2014. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_cide-combustiveis.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_cide-combustiveis.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. RECEITA FEDERAL. **Tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados**. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/tipi/tipi-atualizada-ades-6-7-e-8-dez-2014.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Plano Decenal de Energia 2024**. Brasília: Epe, 2014. 467 p.

\_\_\_\_\_. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis**. Brasília: Epe, 2015. 70 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Tc nº 041.275/2012-8. Relator: José Jorge. **Dou**. Brasília, 26 jun. 2013.

BRAZUNA, José Luiz Ribeiro. **Defesa da concorrência e tributação à luz do artigo 146-A da Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Agências de Regulação no Ordenamento Jurídico-Econômico Brasileiro**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve Introdução ao Direito Econômico**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CANELAS, André Luís de Souza. **Evolução da importância econômica da indústria**

**de petróleo e gás natural no brasil: contribuição a variáveis macroeconômicas.**

Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, M.Sc., Planejamento Energético, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.**

Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Editora Almedina. 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição.** Coimbra: Coimbra, 1991.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CARVALHOSA, Modesto. **Direito Econômico,** São Paulo: RT, 1973.

CAVALCANTE, Helen Priscila Marinho. **Aspectos jurídicos relativos ao etanol brasileiro e as barreiras não-tarifárias à sua importação.** Revista Direito e Energia. Natal, n. 2, p. 1-25, jan/jul, 2010.

CAVALIERE FILHO, Sérgio. **O Direito do Consumidor no laminar do século XXI.** Revista de direito do consumidor. São Paulo, n. 35, p. 97-108, jul/set, 2000.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – CEPEA. **Informações ao mercado.** Disponível em:

<[http://www.cepea.esalq.usp.br/agromensal/2014/01\\_janeiro/AcucarAlcool.htm](http://www.cepea.esalq.usp.br/agromensal/2014/01_janeiro/AcucarAlcool.htm)>

Acesso em 21/04/2014

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de direito empresarial.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. **Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático**. In JAGUARIBE, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Estudos técnicos - volume 5**. Brasília: CNM, 2014.

CRN ANO (1992). **Proálcool, uma avaliação global**. Rio de Janeiro, Xenon Ltda, 1992. P. 25

ELALI, André. **Incentivos Fiscais Internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010..

\_\_\_\_\_. **Tributação e regulação econômica. Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP Editora, 2007.

EVARISTO, Michelle Gonçalves. **A constitucionalidade da CIDE –Combustíveis**. 2004. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004. P. 20.

FARIAS, Talden. Regulação jurídica dos biocombustíveis no Brasil: o caso do álcool combustível e do biodiesel. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p.149-180, jun. 2010.10

FARINA, Elizabeth et al. A política de petróleo e a indústria de etanol no Brasil. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 64-75, 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade**, in Revista Tributária e de Finanças Públicas, n.º 35. São Paulo: RT, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. Saraiva, 2013.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FRANÇA, Vladimir da rocha. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP**. São Paulo: Atlas, 2015.

FURTADO, Celso. **Brasil: uma construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GABBAY, Samuel Max et al (Ed.). Biofuel Regulation in Brazil. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar (Ed.). **Energy Law in Brazil**. New York: Springer, 2015. p. 133-153.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. **Avaliação de políticas públicas para a gestão integrada de recursos hídricos sob a ótica das dimensões institucional e ambiental**. Tese (Doutorado em Recursos Naturais). Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais. Campina Grande, 2010.

\_\_\_\_\_ ; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; BARROS, Érica Ludmila Cruz. ASPECTOS DIFERENCIAIS DO ETANOL BRASILEIRO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar (Org.). **O direito das energias renováveis**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 196-211.

HARADA. Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JANK, Marcos Sawaya; NAPPO, Márcio. Etanol de cana-de-açúcar: uma solução energética global sob ataque. In: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Biocombustíveis: a energia da controvérsia**. São Paulo: Senac, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KOHLHEPP, Gerd. **Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil**, in Estudos avançados 24 (68), 2010. Disponível em :< <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/17.pdf>> Acesso em 19 Jan. 2017..

KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. **Estud. av.** São Paulo, v. 24, n. 68, p. 223-253, 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142010000100017&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142010000100017&Ing=en&nrm=iso)>. Acesso em 19 Jan. 2017.

LANZILLO, Anderson Souza da Silva et al. A regulação dos biocombustíveis no Brasil. In: PERLINGEIRO, Carlos Augusto G. (Ed.). **Biocombustíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: Synergia, 2014. p. 333-359.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. **Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 2, n. 14, p.309-335, dez. 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. **O princípio da precaução no direito do ambiente**. Lisboa: Aafdl, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

MAZILLINI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo:

Saraiva, 2009.

MILANEZ Artur Yabe, NYKO. Diego, GARCIA, Jorge Luiz Faria, REIS, Brunno Luiz Siqueira Ferreira Soares. **O déficit de produção de etanol no Brasil entre 2012 e 2015: determinantes, consequências e sugestões de política**. BNDES. Rio de Janeiro, 2012

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Brasil). **Balço Energético Nacional 2016**. Brasília: Epe, 2016.

MONCADA, Luís S. Cabral. **Curso de Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**: para o conceito de Constituição Econômica. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria estruturante do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **A Defesa Processual do Meio Ambiente do Trabalho**. Revista LTr. São Paulo: LTr, vol. 63, nº 05.

NOVACANA (Brasil). **Benefícios em usar etanol**. 2016. Disponível em: <<https://www.novacana.com/etanol/beneficios/>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

OLIVEIRA, Diogo Pignataro de. O direito ao desenvolvimento como direito humano e sua proteção jurídica constitucional e internacional. **Revista da Esmarn**, Natak, v. 7, n. 1, p.1-17, 01 nov. 2008.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

ONU. **Declaração final da conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

ONU. **Declaração Sobre O Direito Ao Desenvolvimento - 1986.** Portugal, 04 dez. 1986. Disponível em: <[www.unicap.br/catedradomhelder/docs/Normativa%20internacional%20DDHH.doc](http://www.unicap.br/catedradomhelder/docs/Normativa%20internacional%20DDHH.doc)>

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

PELLEGRINI, José Alfredo. **Gastos tributários:** conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 13 mar. 2015.

PETROBRAS (Brasil). **Plano de Negócios e Gestão 2014-2018.** Brasília: Petrobras, 2014.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito econômico.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

PORTAL BRASIL (Brasil). **Gasolina e diesel sofrerão reajuste nas refinarias, mas preço não sobe nas bombas.** 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2012/06/gasolina-e-diesel-sofrerao-reajuste-nas-refinarias-mas-preco-nao-sobe-nas-bombas>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

RAMOS, PEDRO. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil.** São Paulo, SP, Hucitec, 1999.

ROCHA FRANÇA, Vladimir, CABRAL, Indhira de Almeida. **A utilização de normas tributárias indutoras para a concretização do princípio constitucional da**

**redução das desigualdades sociais e regionais.** In XAVIER, Yanko Marcus de Alencar et alii. *Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

SANTIAGO, Luciano Sotero. **Direito da Concorrência**. Salvador: JUSPODIVM, 2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Política e Políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool**. Notrya, Rio de Janeiro, 1993.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO - SAE. Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 122/COGEN/SEAE/MF. Disponível em: <[http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2013/Parecer%20122\\_2013.pdf](http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/manifestacoes-sobre-regras-regulatorias/2013/Parecer%20122_2013.pdf)>.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 1999. 153 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUTO, Marcos Jurema Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da constituição econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Lições de Direito Econômico**. Rio Grande do Sul - Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

SUNFELD, Carlos Ari. **Regime Jurídico no setor petrolífero**, in *Direito Administrativo Econômico*, SP, 2000, Malheiros.

SZMRECSANYI, Tamás; MOREIRA, Eduardo Pestana. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. **Estud. av.**, São Paulo, v. 5, n. 11, p. 57-79, Apr. 1991. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141991000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000100006&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Aug. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Renovar, 2009.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Energy for the future: Brazilian Law and Policy. In: ZILLMAN, Donald N et al (Ed.). **Beyond the Carbon Economy**. New York: Oxford, 2008. p. 399-418.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; CAVALCANTE, Hellen Priscilla Marinho. O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DO ETANOL BRASILEIRO DE ACORDO COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUAS REPERCUSSÕES. In: CONPEDI (Curitiba) (Comp.). **XXII Encontro Nacional do CONPEDI**. Curitiba: Unicuritiba, 2013. p. 408-431.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; LANZILLO, Anderson S. da Silva. A regulação do biodiesel no Brasil na perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: BASSO, Ana Paula et al (Org.). **Direito e Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 253-266.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; SOARES, Pedro Lucas de Moura. Brazil. In: LORD, Richard et al (Ed.). **Climate Change Liability**. Cambridge: Cambridge, 2012. p. 607-626.

XAVIER, Yanko. M. de Alencar ; GUIMARAES, P. B. V. . Hermenêutica constitucional na problemática ambiental brasileira: precaução versus desenvolvimento. In: XV

Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito, 2006, Florianópolis. Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. v. 1. p. 1-648.

XAVIER, Yanko. M. de Alencar; GUIMARAES, P. B. V.; BARROS, E. L. C . **Aspectos diferenciais do etanol brasileiro e a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.** In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar et alii. *O direito das energias renováveis.* Fortaleza: Konrad Adenauer, 2010.