

Brasília, 26 de julho 2023

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a minuta de Projeto de Lei que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências, produzida no âmbito do Programa Combustível do Futuro, instituído pelo Conselho Nacional de Política Energética por meio da Resolução CNPE nº 7, de 20 de abril de 2021, com o objetivo de propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, bem como da tecnologia veicular nacional com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional.
2. A referida Resolução CNPE nº 7, de 2021, criou o Comitê Técnico Combustível do Futuro (CT-CF), constituído por quinze instituições de governo, com objetivos principais de: i) propor medidas para integração entre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), o Programa Rota 2030, o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular) e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (CONPET), entre outros; ii) propor a metodologia de avaliação do ciclo de vida completo (do poço à roda) para fins de avaliação das emissões dos diversos modos de transporte, incluindo as emissões associadas à fabricação dos veículos; e iii) propor estudos para ampliação do uso de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, com destaque para especificação de combustíveis de alta octanagem; avaliação das tecnologias da célula a combustível disponíveis para orientar pesquisa, desenvolvimento e inovação; introdução na matriz energética de querosene de aviação sustentável e utilização de tecnologia de captura e armazenamento de carbono associada à produção de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono.
3. A proposta de Projeto de Lei aqui apresentada é fruto das entregas do Programa, desenvolvidas no âmbito de Subcomitês Técnicos, que contaram com ampla participação de representantes de governo, indústria e academia. À ocasião, após a conclusão dos trabalhos, não se deu a devida continuidade com o encaminhamento da referida proposta ao Congresso. Cabe ao novo governo a tarefa de resgatar essa proposta de relevante interesse público e, após detida análise, realizar ajustes e inclusão de avanços especialmente no que se refere ao Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV) e ao Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), consolidar o conteúdo que ora se submete à apreciação.
4. No que toca à mobilidade sustentável de baixo carbono, a minuta de PL traz uma integração entre o RenovaBio, o Rota 2030 e o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular pela adoção da metodologia de análise de ciclo de vida do poço à roda com objetivo de mitigar as emissões de gás carbônico equivalente com menor custo-benefício. Assim, propõe o estabelecimento de metas corporativas de consumo energético (CE) no ciclo do tanque à roda e da Emissão de CO<sub>2</sub>e do ciclo do poço à roda veicular (EPRV) no âmbito do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística.

5. O Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (PROBIOQAV) tem como objetivo o incentivo à produção e ao uso do Combustível Sustentável de Aviação (SAF) estabelecendo mandato de redução de emissões para o período de 2027 a 2037. Na proposta, os operadores aéreos ficam obrigados a reduzirem as emissões de dióxido de carbono conforme progressão gradual percentual por meio da utilização de mistura de combustível sustentável de aviação ao querosene de aviação fóssil. Em relação ao potencial impacto econômico dessa medida, informa-se que o mandato proposto geraria elevação máxima de 4,0% no preço do litro do querosene de aviação para cada ponto percentual de redução de emissões. Ressalta-se que tal estimativa foi realizada a partir das cotações atuais de SAF no mercado internacional, na conjuntura de elevada demanda e baixa oferta de SAF, cujos volumes não refletem, ainda, os ganhos a serem adquiridos a partir da curva de aprendizado e do aumento da produção esperadas desses combustíveis. Com isso, aguarda-se, em 2027, impacto significativamente menor do que o estimado.

6. O Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) busca, além de contribuir para a transição energética de baixo carbono, contribuir para a redução da dependência externa de diesel derivado de petróleo por meio da incorporação gradativa do diesel verde à matriz de combustíveis do País. Registra-se que o impacto da medida geraria elevação máxima de 0,7% no preço do litro do óleo diesel B para cada ponto percentual de mandato de mistura.

7. O PL proposto traz ainda o marco legal para o exercício das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, cuja regulação será atribuição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

8. Da mesma forma, o PL proposto inclui os combustíveis sintéticos no marco regulatório estabelecido no Brasil. Entende-se que a ANP é a entidade da Administração Federal que possui atribuição e expertise técnica para regular e fiscalizar tanto a atividade de produção e distribuição dos combustíveis sintéticos, como sua qualidade e uso.

9. A presente proposta também amplia os limites máximo e mínimo do teor de mistura de etanol anidro à gasolina para respectivamente 30%, condicionado à constatação da sua viabilidade técnica, e 22%. A alteração do limite máximo é parte da estratégia para dotar o País de combustíveis com maior octanagem e como pré-requisito para se induzir um novo ciclo de aprimoramentos dos motores de combustão interna. Por sua vez, a elevação do limite mínimo do teor de mistura de etanol anidro à gasolina se justifica pelo fato de a produção de gasolina no parque de refino nacional depender da mistura de etanol anidro para garantia da economicidade da produção e do melhor aproveitamento do processamento de petróleo.

10. Em relação aos impactos orçamentários, informa-se que as medidas propostas não implicam aumento de recursos orçamentários. Os eventuais impactos de custos meramente decorrentes do incremento da mistura de biocombustíveis nos combustíveis fósseis não configuram aumento de despesa ou redução de receita para fins orçamentários. O mesmo ocorre com as novas atribuições propostas para a ANAC e ANP, uma vez que essas Agências já realizam atividades correlatas.

11. Por fim, o PL aqui apresentado contribui significativamente para o atendimento de compromissos assumidos pelo País no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

12. Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Alexandre Silveira de Oliveira*

## PROJETO DE LEI Nº DE 2023

Dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei:

I - institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação - ProBioQAV;

II - institui o Programa Nacional de Diesel Verde - PNDV;

III – altera os limites máximo e mínimo do teor de mistura de etanol anidro à gasolina C comercializada ao consumidor final;

IV - dispõe sobre a regulamentação e fiscalização da atividade de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono;

V - dispõe sobre a regulamentação e fiscalização da atividade de produção e comercialização dos combustíveis sintéticos;

VI – integra iniciativas e medidas adotadas no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e do Programa Brasileiro de Etiquetagem - PBE Veicular.

Art. 2º Ficam estabelecidas as seguintes definições para fins desta Lei:

I - Avaliação do Ciclo de Vida (ACV): metodologia abrangente e padronizada internacionalmente para quantificar todas as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e consumo de energia de produto ou serviço, incorporando todos os recursos relevantes consumidos e os impactos gerados até a utilização do produto ou serviço produzido;

II - Captura de Carbono: processo físico-químico ou biológico de remoção de dióxido de carbono da atmosfera e de fontes estacionárias de emissão;

III - Ciclo de Vida: estágios consecutivos e encadeados de um sistema de produto usado

para a mobilidade, desde a produção da matéria-prima ou de sua geração a partir de recursos naturais até sua disposição final;

IV - Ciclo do Poço à Queima: conceito de ciclo de vida que contabiliza as emissões de GEE oriundas dos processos de cultivo e extração de recursos, produção dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica, sua distribuição e utilização em aeronaves;

V - Ciclo do Poço à Roda: conceito a partir do ciclo de vida que contabiliza as emissões de GEE oriundas dos processos de cultivo e extração de recursos, produção dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica, sua distribuição e utilização em veículos leves e pesados de passageiros e comerciais;

VI - Ciclo do Tanque à Roda: conceito a partir da avaliação do ciclo de vida que contabiliza consumo energético envolvido no uso de veículos leves e pesados dentro de um ciclo de uso padronizado;

VII - Estocagem Geológica de Carbono: processo de injeção de dióxido de carbono em reservatórios geológicos;

VIII - Gases de Efeito Estufa (GEE): constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha na atmosfera e colaboram para o aumento da temperatura média global;

IX - Gás Carbônico Equivalente (CO<sub>2</sub>e): GEE expresso na base de gás carbônico equivalente;

X - Emissão de CO<sub>2</sub>e do Poço à Roda Veicular (EPRV): relação entre a quantidade de gases de efeito estufa medidos em CO<sub>2</sub>e no ciclo do poço à roda emitida por um veículo ao se deslocar a distância de um quilômetro expresso em gramas de dióxido de carbono equivalente por quilômetro (gCO<sub>2</sub>e /km);

XI - Intensidade de Carbono da Fonte de Energia (ICE): relação entre a emissão de GEE, com base em avaliação do ciclo de vida, computada no processo produtivo do combustível ou fonte energética e em seu uso, expresso em gramas de dióxido de carbono equivalente por megajoule (gCO<sub>2</sub>e/MJ); e

XII - Consumo Energético (CE): relação entre a energia medida no ciclo tanque à roda dispendida para deslocar um veículo por uma distância definida, expressa em megajoule por quilometro (MJ/km) para veículos leves ou em megajoule por tonelada transportada por quilometro (MJ/t.km) para veículos pesados.

Art. 3º São diretrizes para promoção da mobilidade sustentável e do ProBioQAV:

I - a integração das políticas públicas para incremento da eficiência de produção dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica e dos dispositivos de geração de potência como motores a combustão, elétricos, turbinas e células a combustível;

II - a valorização do potencial nacional de oferta de fontes energéticas renováveis e de baixo carbono;

III - o uso da captura e estocagem de dióxido de carbono para reduzir a intensidade média de carbono das fontes de energia;

IV - a manutenção do reconhecimento da liderança do Brasil no tema “Transição Energética” no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia;

V - o cumprimento das diretrizes para uma Estratégia Nacional para Neutralidade Climática apresentadas pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas;

VI - o alinhamento das metas de redução de CO<sub>2</sub>e no Ciclo poço à roda no transporte por veículos leves e pesados aos compromissos internacionais assumidos pelo País no âmbito do Acordo de Paris, sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; e

VII - o fortalecimento do desenvolvimento tecnológico nacional, com aproveitamento econômico dos insumos disponíveis, do conhecimento científico e da sua aplicação.

## CAPÍTULO II

### DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL DE BAIXO CARBONO

Art. 4º As iniciativas e medidas adotadas no âmbito do RenovaBio, do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e do Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular deverão se dar de forma integrada a fim de promover a mobilidade sustentável de baixo carbono.

Parágrafo único. A integração entre o RenovaBio, o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular será feita pela adoção da metodologia de análise de ciclo do poço à roda com objetivo de mitigar as emissões de gás carbônico equivalente com melhor custo-benefício.

Art. 5º O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) fixará, para fins de apuração do cumprimento das metas do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística, os valores de intensidade de carbono da fonte de energia (ICE) e a participação dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica.

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços definirá as metas do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística do consumo energético (MJ/km) e da Emissão de CO<sub>2</sub>e do poço à roda veicular (EPRV) (CO<sub>2</sub>e/km) corporativos e fiscalizará o seu cumprimento, com base nos valores de intensidade de carbono da fonte de energia (ICE), nos termos do caput.

§ 2º Os fabricantes e importadores de veículos não poderão ser penalizados pelo não cumprimento de suas metas devido a divergências entre os valores de intensidade de carbono da fonte de energia (ICE) médio e de participação dos combustíveis líquidos ou gasosos ou da energia elétrica, de que trata o caput, e aqueles observados de maneira efetiva ao longo do período para o qual as metas foram definidas.

§ 3º Novas espécies de combustíveis só poderão ser consideradas para efeito de cálculo das metas do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística após a certificação das emissões no Ciclo do poço à roda.

Art. 6º O Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular deve divulgar as informações para o consumidor das emissões de GEE de cada veículo com base na análise de ciclo de vida do poço à roda e no consumo energético com base no ciclo do tanque à roda, por veículo.

## CAPÍTULO III

### DO PROGRAMA NACIONAL DE COMBUSTÍVEL SUSTENTÁVEL DE AVIAÇÃO

(PROBIOQAV)

Art. 7º O Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV) tem como objetivo o incentivo à pesquisa, produção, comercialização e uso energético do Combustível Sustentável de Aviação (SAF) de que trata o inciso XXXII do art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, na matriz energética brasileira.

Art. 8º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) estabelecerá os valores das emissões totais equivalentes por unidade de energia computadas no ciclo do poço à queima de cada rota tecnológica de produção de combustível sustentável de aviação, para fins de contabilizar a descarbonização em face ao querosene de aviação fóssil.

Parágrafo único. A ANP deverá observar, além do disposto na Política Nacional de Biocombustíveis, as seguintes diretrizes na elaboração da análise de ciclo do poço à queima:

I - o reconhecimento da importância do aproveitamento do SAF produzido e utilizado no Brasil para o cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização pelos operadores aéreos; e

II - a busca pelo alinhamento metodológico à Organização de Aviação Civil Internacional em relação aos requisitos de elegibilidade e de certificação para o SAF.

Art. 9º A comercialização, a logística e o uso energético do SAF no Brasil serão regidos pelas seguintes diretrizes:

I - a otimização logística na distribuição e no uso do SAF; e

II - a busca pela adoção de mecanismos baseados em mercado.

Art. 10. Os operadores aéreos ficam obrigados a reduzir as emissões de GEE em suas operações domésticas por meio da utilização de combustível sustentável de aviação, nos seguintes anos civis:

Ano	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Percentual Mínimo de Redução das Emissões	1%	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%

§ 1º A base de cálculo sobre a qual serão computadas as obrigações de redução de emissões descritas no caput será dada pelo volume das emissões decorrentes das operações domésticas realizadas pela empresa aérea no ano correspondente, supondo que todas as operações tenham utilizado combustível fóssil.

§ 2º Poderão ser admitidos meios alternativos para cumprimento da meta de que trata o caput, nos termos do regulamento.

§ 3º O CNPE poderá alterar o percentual de que trata a tabela do caput temporariamente, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, restabelecendo-o por ocasião da normalização das condições que motivaram a alteração.

§ 4º O interesse público referido no § 3º será monitorado por meio de metodologia, periodicidade e publicidade estabelecidas pelo CNPE, explicitando efetividade ambiental e eficiência econômica da política.

§ 5º Ficará a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), no exercício da competência prevista no inciso X do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005:

I – estabelecer a metodologia de cálculo de verificação da redução de emissões associadas à utilização do combustível sustentável de aviação; e

II – fiscalizar o cumprimento das obrigações previstas neste artigo pelos operadores aéreos.

§ 6º A ANAC poderá dispensar do cumprimento da obrigação prevista no caput às operadoras aéreas:

I - cujas emissões anuais forem inferiores à definida em regulação da ANAC; ou

II - em caso de que não tenham acesso ao combustível sustentável de aviação em nenhum dos aeroportos em que operam.

§ 7º O disposto neste artigo não gera prejuízo, ou cumulatividade, aos acordos setoriais ou regulamentos específicos que disponham sobre outras metas de redução de emissões de GEE.

Art. 11. Em caso de imposição, por outros Países ou conjunto de Estados Estrangeiros, de obrigações relativas à utilização de combustíveis sustentáveis de aviação aos operadores aéreos nacionais, a obrigatoriedade de que trata o art. 10, ou obrigação similar à imposta por aqueles, poderá, mediante determinação do CNPE, e posterior regulamentação da ANAC, ser estendida também a voos de operadores aéreos internacionais com passagem pelo território nacional, com base no princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica nos casos em que obrigações e outras medidas relativas à utilização de combustíveis sustentáveis de aviação sejam adotadas como parte da implementação de normas, padrões ou acordos estabelecidos no âmbito do regime multilateral da aviação civil.

## CAPÍTULO IV

### DO PROGRAMA NACIONAL DE DIESEL VERDE (PNDV)

Art. 12. O Programa Nacional de Diesel Verde tem como objetivo o incentivo à pesquisa, produção, comercialização e uso energético do Diesel Verde, estabelecido em regulamento da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, na matriz energética brasileira.

Art. 13. O CNPE estabelecerá, a cada ano, a participação volumétrica mínima obrigatória de diesel verde, produzido a partir de matérias-primas exclusivamente derivadas de biomassa renovável, em relação ao diesel comercializado ao consumidor final, de forma agregada no território nacional.

§ 1º A participação mínima obrigatória de que trata o caput não poderá exceder o limite de 3% a cada ano.

§ 2º Para a definição da participação mínima obrigatória a que se refere o caput, o CNPE observará:

I - as condições de oferta de diesel verde, incluindo a disponibilidade de matéria-prima, a capacidade e a localização da produção;

II - o impacto da participação mínima obrigatória no preço ao consumidor final; e

III - a competitividade nos mercados internacionais do diesel verde produzido internamente.

§ 3º Caberá à ANP definir os percentuais de adição obrigatória, em volume, de diesel verde ao óleo diesel comercializado ao consumidor final em cada Unidade da Federação, de forma a garantir as participações mínimas obrigatórias, de forma agregada no território nacional, de que trata o caput.

§ 4º A ANP deverá observar as seguintes diretrizes na definição dos percentuais de adição obrigatória, em volume, de diesel verde ao óleo diesel comercializado ao consumidor final em cada Unidade da Federação:

I - a otimização logística na distribuição e no uso do Diesel Verde; e

II - a busca pela adoção de mecanismos baseados em mercado.

## CAPÍTULO V

### DAS ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DA CAPTURA E ESTOCAGEM GEOLÓGICA DE DIÓXIDO DE CARBONO

Art. 14. O exercício das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono será realizado mediante autorização da ANP.

§ 1º Qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no País, poderá requerer autorização para o exercício das atividades de que trata o caput, que ocorrerão por conta e risco do interessado.

§ 2º A ANP editará normas sobre a habilitação dos interessados e as condições para a autorização e para transferência de sua titularidade.

§ 3º Compete à ANP a regulação das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono de que trata esta Lei, seja em áreas sob contrato para exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos ou não contratadas.

§ 4º No caso de áreas sob contrato, a ANP ouvirá o detentor de direitos de exploração e produção, antes de autorização de que trata o caput.

§ 5º O descumprimento das normas estabelecidas pela ANP sujeitará os infratores à revogação da autorização de que trata o caput, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos da regulação.

Art. 15. A execução das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono deverá observar as seguintes diretrizes:

I - eficiência e sustentabilidade econômicas;

II - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais e as melhores práticas da indústria; e

III - integração das infraestruturas, serviços e informações geológicas e geofísicas para



gestão eficiente dos recursos naturais envolvidos no desenvolvimento da atividade.

Art. 16. A ANP dará acesso aos dados técnicos públicos das bacias sedimentares brasileiras aos interessados para análise, estudos e identificação de áreas com potencial para estocagem de dióxido de carbono.

## CAPÍTULO VI

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

.....

XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis e da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono.” (NR)

“Art. 2º .....

.....

IV - estabelecer diretrizes e metas, quando aplicáveis, para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas;

.....

XIV – estabelecer diretrizes para o suprimento de gás natural nas situações caracterizadas como de contingência, nos termos previstos em lei; e

XV - estabelecer diretrizes para a regulação e fiscalização da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono.

.....” (NR)

“Art. 6º .....

.....

XXXI - Bioquerosene de Aviação: combustível alternativo ao querosene de aviação de origem fóssil, produzido a partir de biomassa renovável, resíduos de biomassa ou cuja fonte seja proveniente de captura de carbono e que pode ser usado em turborreatores e turbopropulsores aeronáuticos sem necessidade de modificação;

XXXII - Combustível Sustentável de Aviação (SAF): combustível alternativo ao combustível aeronáutico de origem fóssil, produzido a partir de quaisquer matérias-primas e processos que atendem a padrões de sustentabilidade, que pode ser utilizado puro ou através de mistura com o combustível de origem fóssil, conforme as especificações técnicas das normas aplicáveis e que promove benefícios ambientais quando considerado o seu ciclo de vida completo;

XXXIV - Biogás: gás bruto que na sua composição contém metano obtido de matéria-prima renovável ou de resíduos orgânicos;

XXXV - Biometano: biocombustível gasoso constituído essencialmente de metano, derivado da purificação do biogás;

XXXVI - Combustível Sintético: combustível produzido a partir de fontes alternativas a petróleo e biomassa que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;

XXXVII - Área Não Contratada: toda e qualquer área que não seja objeto de contrato de concessão, contrato de cessão onerosa ou contrato de partilha de produção; e

XXXVIII - Área sob Contrato: bloco ou campo objeto de um contrato de concessão, contrato de cessão onerosa ou contrato de partilha de produção.” (NR)

“Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados, biocombustíveis, combustíveis sintéticos e da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono.

.....” (NR)

“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, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis e da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural, combustíveis 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, combustíveis sintéticos e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

.....

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, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis, e da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

.....

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados, combustíveis sintéticos e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

.....

XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis e da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono;

.....

XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, combustíveis sintéticos e dos biocombustíveis.

.....

XXXVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à captura e estocagem geológica de dióxido de carbono.

.....” (NR)

Art. 18. A Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP a fiscalização:

I - das atividades relativas às indústrias:

a) do petróleo, gás natural e seus derivados;

b) dos combustíveis sintéticos;

c) dos biocombustíveis; e

d) da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono;

II - do abastecimento nacional de combustíveis; e

III - do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao 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.

.....

§ 5º A fiscalização de que trata o caput também poderá ser realizada por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante celebração de convênio pela ANP.” (NR)

“Art. 3º .....

I - exercer atividade relativa à indústria do petróleo, à indústria de combustíveis sintéticos e biocombustíveis, à captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, sem prévio registro ou autorização exigidos na legislação aplicável:

.....

VI - não apresentar, na forma e no prazo estabelecidos na legislação aplicável ou, na sua ausência, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, os documentos comprobatórios da captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, bem como os documentos de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência,

armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados, combustíveis sintéticos e biocombustíveis:

.....

VIII - deixar de atender às normas de segurança previstas para o comércio ou estocagem de combustíveis e à captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, colocando em perigo direto e iminente a vida, a integridade física ou a saúde, o patrimônio público ou privado, a ordem pública ou o regular abastecimento nacional de combustíveis:

.....

XVIII - não dispor de equipamentos necessários à verificação da qualidade, quantidade estocada e comercializada dos produtos derivados de petróleo, do gás natural e seus derivados, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis e ainda do dióxido de carbono capturado e armazenado:

.....” (NR)

Art. 19. A Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º .....

§ 1º O Poder Executivo poderá elevar o referido percentual até o limite de 30% (trinta por cento), desde que constatada a sua viabilidade técnica, ou reduzi-lo a 22% (vinte e dois por cento).

.....”(NR)

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Os arts. 10 e 13 desta Lei terão vigência até 31 de dezembro de 2037.

Brasília, de de 2023; 202º da Independência e 135º da República.

***Referendado eletronicamente por: Alexandre Silveira de Oliveira***

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE ENERGIA ELÉTRICA  
Esplanada dos Ministérios, Bloco "U", 9º Andar, Sala 935, CEP: 70065-900, Brasília/DF, Fone:  
(61) 2032-5252

PARECER nº 00217/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48380.000030/2021-58

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E OUTROS

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

EMENTA: I. Projeto de Lei que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências. II. NOTA TÉCNICA Nº 49/2023/DBIO/SPG. III. PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU e NOTA n. 00138/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU. IV. Questão eminentemente técnica. No âmbito dessa CONJUR/MME não se vislumbra óbice jurídico ao PL em análise, observadas as considerações feitas nos itens 27 e 29.

Cuida-se de processo novamente encaminhado pela Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis desse Ministério de Minas e Energia - SNPGB/MME, para análise e emissão de manifestação jurídica opinativa por essa Consultoria Jurídica sobre Projeto de Lei que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências.

A atividade de assessoramento jurídico realizada pelas Consultorias Jurídicas, órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União nos termos do artigo 131 da Constituição Federal e da Lei Complementar 73/93, abstém-se de análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Nesse sentido é o teor do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, in verbis:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Esse expediente já foi objeto de manifestação pormenorizada dessa Consultoria Jurídica por meio do PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00310/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU. Em seguida, houve nova manifestação por meio da NOTA n. 00138/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovada por meio do DESPACHO n. 00332/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU.

No citado PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU o ilustre parecerista concluiu que "não se vislumbra óbice jurídico ao Projeto de Lei em análise que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde Renovável e o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências, ressalvadas as sugestões exaradas nos parágrafos 19 e 21".

Sugeriu-se no item 19 do Parecer, em relação aos aspectos formais da minuta, os seguintes ajustes:

- i) que seja feita menção no artigo 1º ao "Programa Nacional de Diesel Verde Renovável", tendo em vista que os artigos 12 e 13 tratam do referido programa.
- ii) que seja retirada a vírgula após o termo "inciso XXXII" e após o "art. 6º" constante no artigo 7º,

sugerindo a seguinte redação "inciso XXXII do art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997".

- iii) que seja retirada a vírgula após o termo "inciso XXXIII" e após o "art. 6º" disposto no artigo 12, sugerindo a seguinte redação "o inciso XXXIII do art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997".
- iv) no artigo 17, colocar ";" (ponto e vírgula) no final da redação do inciso XXV do artigo 6º.
- v) no artigo 19, substituir a pontuação ":" (dois pontos) por "." (ponto) após o "Parágrafo único".
- vi) no artigo 20, não há a necessidade de inclusão dos incisos I e II, tendo em vista que a redação dos artigos 10 e 13 já estabelecem os percentuais mínimos a partir do ano de 2027. Os artigos estarão vigentes a partir da publicação da lei, mas produzirão efeitos a partir de 2027, conforme tabela relacionada nos arts. 10 e 13.
- vii) no artigo 21 entende-se que se trata de vigência e não se revogação. Assim, caso a intenção tenha por escopo que os percentuais mínimos não sejam mais obrigatórios a partir de 2037, sugere-se a seguinte redação: "Art. 21. O art. 10 e o art. 13 desta Lei terão vigência até 31 de dezembro de 2037." Porém, caso a intenção seja pela manutenção dos percentuais mínimos estabelecidos em 2037 para os próximos anos, sugere-se a adequação dos artigos 10 e 13 para constar que "a partir de 2037" o percentual mínimo de redução das emissões será de 10% (art.10) e "a partir de 2037" a participação mínima de diesel renovável em relação ao diesel comercializado será de 3% (art. 13). Neste último caso, isto é, que a intenção seja pela manutenção dos percentuais, além da alteração dos artigos 10 e 13, sugere-se a exclusão do art. 21 do projeto de lei.

No item 21, ainda, solicitou-se que avaliasse a necessidade de análise de impacto regulatório - AIR antes da inserção do presente projeto de lei no SIDOF. Por meio da NOTA n. 00138/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU entendeu-se que as recomendações foram cumpridas, senão vejamos:

1. Por meio do Despacho SPG SEI 0731120, de 13/03/2023, o Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis encaminha as minutas internas de exposição de motivos e do projeto de lei (SEI 0730849 e 0730872) para nova avaliação de conformidade por parte desta Consultoria Jurídica acerca das recomendações apresentadas por ocasião do PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU (SEI 0730738).

2. Observa-se que as recomendações realizadas no referido parecer foram acatadas pela Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

3. Em relação a ressalva do item 21 do referido Parecer, que solicita a verificação da necessidade de análise de impacto regulatório - AIR, com razão a Secretaria ao invocar o § 3º, art. 1º do Decreto 10.411/2020, que dispensa a referida análise.

4. Ante o exposto, ressalvada a ausência de atribuição técnica deste órgão jurídico para a análise técnica, não se vislumbra óbice jurídico ao presente projeto de lei e sua exposição de motivos. Destaca-se, novamente, a necessidade do presente projeto ser submetido à consideração das demais Pastas Ministeriais envolvidas, conforme item 22 do PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU. (Grifei)

Nesse momento, o expediente retornou a essa CONJUR/MME com alterações pontuais na minuta (SEI nº 0777582), tendo em vista as últimas tratativas ocorridas no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Como se observa da leitura dos autos, o PL objeto de análise dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV) e o marco legal da Tecnologia de Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono, produzida no âmbito do Programa Combustível do Futuro, instituído pela Resolução CNPE nº 7/2021, com o escopo de propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, bem como da tecnologia veicular nacional com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional.

Segundo consta da Exposição de Motivos (Doc. SEI nº 0773706):

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a minuta de Projeto de Lei que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências, produzida no âmbito do Programa Combustível do Futuro, instituído pelo Conselho Nacional de Política Energética por meio da Resolução CNPE nº 7, de 20 de abril de 2021, com o objetivo de propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, bem como da tecnologia

veicular nacional com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional.

2. A referida Resolução CNPE nº 7, de 2021, criou o Comitê Técnico Combustível do Futuro (CT-CF), constituído por quinze instituições de governo, com objetivos principais de: i) propor medidas para integração entre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), o Programa Rota 2030, o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular) e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (CONPET), entre outros; ii) propor a metodologia de avaliação do ciclo de vida completo (do poço à roda) para fins de avaliação das emissões dos diversos modos de transporte, incluindo as emissões associadas à fabricação dos veículos; e iii) propor estudos para ampliação do uso de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, com destaque para especificação de combustíveis de alta octanagem; avaliação das tecnologias da célula a combustível disponíveis para orientar pesquisa, desenvolvimento e inovação; introdução na matriz energética de querosene de aviação sustentável e utilização de tecnologia de captura e armazenamento de carbono associada à produção de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono.

3. A proposta de Projeto de Lei aqui apresentada é fruto das entregas do Programa, desenvolvidas no âmbito de Subcomitês Técnicos, que contaram com ampla participação de representantes de governo, indústria e academia. À ocasião, após a conclusão dos trabalhos, não se deu a devida continuidade com o encaminhamento da referida proposta ao Congresso. Cabe ao novo governo a tarefa de resgatar essa proposta de relevante interesse público e, após detida análise, realizar ajustes e inclusão de avanços especialmente no que se refere ao Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV) e ao Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), consolidar o conteúdo que ora se submete à apreciação.

4. No que toca à mobilidade sustentável de baixo carbono, a minuta de PL traz uma integração entre o RenovaBio, o Rota 2030 e o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular pela adoção da metodologia de análise de ciclo de vida do poço à roda com objetivo de mitigar as emissões de gás carbônico equivalente com menor custo-benefício. Assim, propõe o estabelecimento de metas corporativas de consumo energético (CE) no ciclo do tanque à roda e da Emissão de CO<sub>2</sub>e do ciclo do poço à roda veicular (EPRV) no âmbito do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística.

5. O Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (PROBIOQAV) tem como objetivo o incentivo à produção e ao uso do Combustível Sustentável de Aviação (SAF) estabelecendo mandato de redução de emissões para o período de 2027 a 2037. Na proposta, os operadores aéreos ficam obrigados a reduzir as emissões de dióxido de carbono conforme progressão gradual percentual por meio da utilização de mistura de combustível sustentável de aviação ao querosene de aviação fóssil. Em relação ao potencial impacto econômico dessa medida, informa-se que o mandato proposto geraria elevação máxima de 4,0% no preço do litro do querosene de aviação para cada ponto percentual de redução de emissões. Ressalta-se que tal estimativa foi realizada a partir das cotações atuais de SAF no mercado internacional, na conjuntura de elevada demanda e baixa oferta de SAF, cujos volumes não refletem, ainda, os ganhos a serem adquiridos a partir da curva de aprendizado e do aumento da produção esperadas desses combustíveis. Com isso, aguarda-se, em 2027, impacto significativamente menor do que o estimado.

6. O Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) busca, além de contribuir para a transição energética de baixo carbono, contribuir para a redução da dependência externa de diesel derivado de petróleo por meio da incorporação gradativa do diesel verde à matriz de combustíveis do País. Registra-se que o impacto da medida geraria elevação máxima de 0,7% no preço do litro do óleo diesel B para cada ponto percentual de mandato de mistura.

7. O PL proposto traz ainda o marco legal para o exercício das atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono, cuja regulação será atribuição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

8. Da mesma forma, o PL proposto inclui os combustíveis sintéticos no marco regulatório estabelecido no Brasil. Entende-se que a ANP é a entidade da Administração Federal que possui atribuição e expertise técnica para regular e fiscalizar tanto a atividade de produção e distribuição dos combustíveis sintéticos, como sua qualidade e uso.

9. A presente proposta também amplia os limites máximo e mínimo do teor de mistura de etanol

anidro à gasolina para respectivamente 30%, condicionado à constatação da sua viabilidade técnica, e 22%. A alteração do limite máximo é parte da estratégia para dotar o País de combustíveis com maior octanagem e como pré-requisito para se induzir um novo ciclo de aprimoramentos dos motores de combustão interna. Por sua vez, a elevação do limite mínimo do teor de mistura de etanol anidro à gasolina se justifica pelo fato de a produção de gasolina no parque de refino nacional depender da mistura de etanol anidro para garantia da economicidade da produção e do melhor aproveitamento do processamento de petróleo.

10. Em relação aos impactos orçamentários, informa-se que as medidas propostas não implicam aumento de recursos orçamentários. Os eventuais impactos de custos meramente decorrentes do incremento da mistura de biocombustíveis nos combustíveis fósseis não configuram aumento de despesa ou redução de receita para fins orçamentários. O mesmo ocorre com as novas atribuições propostas para a ANAC e ANP, uma vez que essas Agências já realizam atividades correlatas.

11. Por fim, o PL aqui apresentado contribui significativamente para o atendimento de compromissos assumidos pelo País no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

12. Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei.

No âmbito desse Ministério de Minas e Energia, a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis se manifestou novamente por meio da NOTA TÉCNICA Nº 49/2023/DBIO/SNPGB, com a seguinte conclusão:

5.1. Diante do exposto, encaminha-se a minuta de Projeto de Lei (SEI 0777582), que dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Tecnologia de Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências, que atende a parte considerável dos objetivos demandados pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para as providências necessárias ao encaminhamento ao Congresso Nacional.

5.2. Por fim, em relação aos impactos orçamentários, informa-se que as medidas propostas não implicam em aumento de recursos orçamentários. Os eventuais impactos de custos meramente decorrentes do aumento da mistura de biocombustíveis nos combustíveis fósseis não configuram aumento de despesa ou redução de receita para fins orçamentários. O mesmo ocorre com o aumento de atribuições da ANAC e ANP, uma vez que as estruturas dessas Agências já conseguem absorver as novas atribuições.

Em seguida, o expediente foi encaminhado a essa CONJUR/MME para manifestação.

Pois bem. Como já exposto, em especial no caso desse Projeto de Lei em específico, o exame dessa Consultoria Jurídica é feito com fulcro no artigo 131 da Constituição Federal e artigo 11 da Lei Complementar 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária.

Com relação à legalidade do Projeto de Lei, sabe-se que na teoria constitucional da tripartição de poderes, de gênese inspirada nos estudos de Montesquieu, promove-se a sintetização das principais funções do Estado (Chefia de governo e administração pública; Legislação e controle do governante; e Pacificação social das demandas) em três ramos que atuam de maneira harmônica e em exercício de controle mútuo, quais sejam: o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (teoria dos freios e contrapesos).

No tocante ao Projeto de Lei em si, aos moldes do que preceitua o artigo 44, da Constituição Federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Mantendo-nos adstritos ao exercício da função de criação legislativa, também é importante recordar que, segundo o artigo 59, do texto constitucional, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.

Nos termos da Constituição Federal, a União possui a competência material e legislativa para instituir políticas no setor de transportes, proteger o meio ambiente e o controle da poluição. Veja-se:

Art. 21. Compete à União: (...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (...)



XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Quanto à constitucionalidade do PL, é imperioso que se estabeleça como ponto de partida o exame de sua constitucionalidade – formal (nomodinâmica) e material (nomoestática). Do ponto de vista formal, a constitucionalidade de uma norma pode ser examinada sob a existência de vício formal objetivo ou subjetivo. Isso significa que, haverá vício formal objetivo quando o processo legislativo previsto pela Constituição Federal não vier a ser observado. E, haverá vício formal subjetivo (inconstitucionalidade formal orgânica) quando a competência para a proposta legislativa não guardar concordância com o quanto disposto pela Carta Magna.

Nas lições de Bernardo Gonçalves Fernandes (2020, p. 1812):

A inconstitucionalidade formal é aquela que envolve um vício no processo de produção das normas jurídicas, na medida em que as leis ou atos normativos são editados em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente. Nesse sentido, fala-se na obediência a requisitos formais. Esses dizem respeito, conforme salientado, ao modo ou à forma de elaboração (produção) da lei ou do ato normativo. Ou seja, se as leis ou atos normativos respeitaram (observaram) em sua gênese as normas previstas na Constituição. Sem dúvida, os vícios formais envolvem defeitos na formação do ato normativo. (Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020)

No caso em comento, não se visualiza, sob o prisma exclusivo de competência dessa pasta ministerial, qualquer vício de inconstitucionalidade formal. Essa conclusão é extraída também do item 11 do PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU.

Os demais aspectos formais referentes à constitucionalidade do projeto de lei devem ser objeto de análise da SAJ/AGU, que apresenta maior expertise em controles desse jaez e, principalmente, por apresentar como competência precípua a de assessorar o presidente da República na elaboração, redação e tramitação de atos normativos, bem assim no cotejo de seus pormenores de ordem formal. Em continuação, sabe-se que há inconstitucionalidade material por parte de leis ou de atos normativos quando contrariarem o conteúdo da Constituição Federal de 1988. Ou seja, é materialmente inconstitucional todo ato normativo que não se ajusta ao conteúdo dos princípios e regras (explícitas ou não) da Constituição. Segundo o ministro e professor Gilmar Mendes (2019, p. 1188):

Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição. A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contratasse direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

Outrossim, no aspecto material, a proposta legislativa guarda legítima aparência de constitucionalidade. Não há, a princípio, de forma direta ou reflexa, qualquer violação ao conteúdo da Constituição, seja ele formado por normas-regras ou normas-princípios, implícitas ou expressas.

Da mesma forma, a constitucionalidade material da minuta foi atestada PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU (itens 15/17), sendo ratificada novamente nesse opinativo.

Transcrevo:

16. O projeto de lei em análise está de acordo com os dispositivos constitucionais relativos à proteção

do meio ambiente, uma vez que tem por objetivo a redução de emissão de dióxido de carbono, contribuindo para redução da poluição. Sobre o assunto, veja-se trecho da Nota Técnica nº 12/2023/DBIO/SPG:

4.3. Apesar da presença significativa dos biocombustíveis na matriz energética nacional, o setor de transportes ainda é responsável por parcela significativa das emissões de gases de efeito estufa, o que indica a necessidade de integração dos diversos programas governamentais relacionados ao tema: a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que visa à expansão do uso de biocombustíveis, à mitigação das emissões de carbono no setor de transporte e à previsibilidade aos agentes do mercado nacional de combustíveis, o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), estabelecido pela Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, o Programa Rota 2030, criado pela Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018, para estimular o desenvolvimento da indústria automobilística e o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular), que auxilia o consumidor por meio da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia.

4.4. A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) foi instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, com os seguintes objetivos:

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

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

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

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

4.5. A fim de atender a tais objetivos, o RenovaBio assegura a redução da intensidade média de carbono da matriz de combustíveis por meio da definição, pelo CNPE, das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis e da certificação eficiente da produção de biocombustíveis, realizada voluntariamente pelos produtores de biocombustíveis. Tal certificação é baseada em avaliação de ciclo de vida (ACV), a qual contabiliza as emissões da fase agrícola, passando pela fase industrial de produção do biocombustível, sua distribuição e uso nos veículos.

4.6. O Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), instituído pela Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986 e cuja base legal foi estabelecida pela Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, com objetivo de:

Reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores para atender os Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos;

Promover o desenvolvimento tecnológico nacional tanto na engenharia automobilística como em métodos e equipamentos para ensaios e medições da emissão de poluentes;

Criar programas de inspeção e manutenção para veículos automotores em uso;

Promover a conscientização sobre a poluição do ar por veículos automotores;

Promover a melhoria das características técnicas dos combustíveis líquidos disponíveis para a frota nacional de veículos automotores, visando a redução de poluentes emitidos na atmosfera; e,

4.7. Deste modo, o Proconve, que é parte da Política Nacional de Meio Ambiente, determina que fabricantes de motores e de veículos automotores aprimorem suas tecnologias a fim reduzir os níveis de emissões de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País. O Programa já passou por diversas fases sendo que, para veículos leves, entrou em vigor, em 1º de janeiro de 2022, a fase L7 e em 1º de janeiro de 2025 entrará em vigor a fase L8. No caso dos veículos pesados está vigorando, desde 1º de janeiro de 2022, a fase P8.

4.8. O Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística foi criado pela Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018, com objetivo de estabelecer requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos novos produzidos no País e para importação relativos a rotulagem veicular, eficiência energética veicular e desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção.

4.9. O Rota 2030 tem como diretrizes:

- I - incremento da eficiência energética, do desempenho estrutural e da disponibilidade de tecnologias assistivas à direção dos veículos comercializados no País;
- II - aumento dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no País;
- III - estímulo à produção de novas tecnologias e inovações, de acordo com as tendências tecnológicas globais;
- IV - incremento da produtividade das indústrias para a mobilidade e logística;
- V - promoção do uso de biocombustíveis e de formas alternativas de propulsão e valorização da matriz energética brasileira;
- VI - garantia da capacitação técnica e da qualificação profissional no setor de mobilidade e logística;

e

VII - garantia da expansão ou manutenção do emprego no setor de mobilidade e logística.

4.10. O Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE) tem como objetivo auxiliar o consumidor na decisão de compra, fornecendo informações sobre a eficiência energética e o consumo de combustível, por meio da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (Figura 1).

(...)

4.11. Portanto, é preciso interligar as informações do RenovaBio, de emissões de gases de efeito estufa (em CO<sub>2</sub>eq/MJ) da produção dos combustíveis, com a eficiência energética dos motores medida pelo Rota 2030 (em MJ/km), a medição dos poluentes regulados no escapamento dos veículos, conforme determina o PROCONVE, para que o consumidor receba a informação adequada na Etiqueta Nacional de Conservação de Energia do PBE veicular e possa decidir corretamente.

4.12. Cabe acrescentar que atualmente o PBE veicular considera as emissões no escapamento (tanque à roda), com os veículos elétricos sendo considerados como de zero emissão, independente da fonte de geração de energia elétrica, o que nem sempre ocorre (Figura 2). Assim, é necessário levar em consideração ao menos o ciclo de vida do poço à roda para que o consumidor possa tomar a decisão adequada e para que o Brasil possa se apropriar das vantagens da produção sustentável de biocombustíveis no país.

(...)

4.13. Diante do exposto, o Programa Combustível do Futuro foi concebido inicialmente com o propósito de integrar as políticas públicas supracitadas a fim de incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, bem como da tecnologia veicular nacional com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional. Em seguida, o Programa Combustível do Futuro foi estendido aos demais modos de transporte, resultando na Resolução CNPE nº 7, de 20 de abril de 2021, que traz os seguintes objetivos:

I - propor medidas para integração entre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), o Programa Rota 2030, o Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular (PBE Veicular) e o Programa Nacional da Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural (CONPET), entre outros;

II - propor medidas para a melhoria da qualidade dos combustíveis, com vistas a promover redução da intensidade média de carbono da matriz de combustíveis e de emissões do transporte e o incremento da eficiência energética;

III - propor a metodologia de avaliação do ciclo de vida completo (do poço à roda) para fins de avaliação das emissões dos diversos modos de transporte, incluindo as emissões associadas à fabricação dos veículos;

IV - propor estudos para avaliar a possibilidade de aproximação dos combustíveis de referência aos combustíveis efetivamente utilizados, considerando a manutenção dos prazos estabelecidos pelo Proconve;

V - propor ações para fornecer ao consumidor as informações adequadas contribuindo para a escolha consciente do veículo e da fonte de energia considerando o ciclo de vida dos combustíveis;

VI - propor estudos para ampliação do uso de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, como, por exemplo:

a) especificação de combustíveis de alta octanagem e baixa intensidade de carbono;

b) avaliação das tecnologias da célula a combustível disponíveis para orientar pesquisa,

desenvolvimento e inovação;

- c) criação de corredores verdes para abastecimento de veículos pesados movidos a biometano, gás natural liquefeito e gás natural e outros;
- d) condições técnicas e econômicas para produção em larga escala de etanol de segunda geração;
- e) utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono para transporte marítimo;
- f) introdução na matriz energética de querosene de aviação sustentável (ProBioQAV);
- g) utilização de tecnologia de captura e armazenamento de carbono associada à produção de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono (ProBioCCS);
- h) utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono no ciclo diesel; e
- i) criação de estímulos para que as empresas apliquem recursos em projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação com foco nos temas contemplados no Programa Combustível do Futuro.

17. Ademais, o presente projeto vai ao encontro do acordo internacional assumido pelo Brasil no compromisso de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, conforme se verifica no Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, que promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

(Grifei)

A minuta em estudo, tendo em vista as últimas tratativas ocorridas no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e as recomendações realizadas por essa CONJUR/MME, apresenta alterações pontuais, que não modificam em nada a análise já realizada por essa Consultoria.

Do cotejo entre a minuta anteriormente examinada (SEI nº 0642099) e a minuta apresentada nesse momento (SEI nº 0777582), visualiza-se as seguintes alterações:

- reorganização redacional do art.1º, que passou a estabelecer as disposições da lei por meio de incisos, de forma a ficar mais fácil a compreensão do seu conteúdo;
- alteração pontual do texto do art.5º, caput, e §1º e §2º, sem maiores problemas;
- exclusão dos §1º, §2º, §3º do art.7º da minuta;
- pequena alteração nos incisos I e II do art.8º;
- acréscimo do §1º e do §4º no art.10º, sem maiores considerações de ordem jurídica;
- alteração da palavra "Estados" para "Países", evitando-se a confusão entre Estados Estrangeiros, que é o caso, com os Estados-Membros do Brasil;
- mudança da nomenclatura de "Diesel Renovável" para "Diesel Verde", no Capítulo IV da minuta;
- No art.13 optou-se por passar a regulamentação das participações mínimas obrigatórias de diesel renovável para o âmbito do CNPE, com parâmetros na lei (§2º), não sendo mais prevista a tabela diretamente na própria lei;
- alterações e acréscimos na Lei nº 9.478/97.

Observa-se que os acréscimos e alterações propostos não inovam do ponto de vista jurídico, servindo apenas para melhoramentos redacionais ou técnicos, sem atingir as conclusões do PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, a que ratifico nesse momento e a que faço remissão.

Do ponto de vista técnico, a proposta foi devidamente chancelada pela Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis desse MME. A esse respeito, portanto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material ou mesmo incoerência sistêmica na proposta.

Considerando que o Projeto de Lei relaciona-se com diversas Pastas Ministeriais, sugere-se que ele seja submetido à consideração de outros órgãos ou entidades governamentais, tais como Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério de Portos e Aeroportos, bem como Ministério da Fazenda.

Em relação aos aspectos formais da minuta, não há reparos a serem realizados, uma vez que o texto se adéqua aos regramentos da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Como exposto, cabe à SAJ/AGU proceder à análise mais detalhada sobre esse os aspectos formais do ato normativo.

Sugere-se, tão-somente, a exclusão da "cláusula de revogação" prevista no art.20 da minuta, já que, em se tratando de nova redação de dispositivos, conforme consta das Disposições Finais da minuta, não há falar em revogação. Assim, basta a previsão no art. 17 de que a lei "passa a vigorar com as seguintes alterações:", sendo equivocada a revogação desses dispositivos. Portanto, recomenda-se

excluir toda a previsão do art.20 da minuta.

Especificamente com relação à minuta de Exposição de Motivos, o documento está de acordo com o regramento respectivo previsto no Manual de Redação da Presidência da República disponível no sítio eletrônico da Presidência da República na rede mundial de computadores (v. <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>).

Por fim, como já exposto no início, às Consultorias Jurídicas dos Ministérios não é conferida competência para análise meritória das razões que fundamentam a prática das decisões e atos administrativos, devendo o órgão consultivo, nas hipóteses de ausência de motivação, recomendar a apresentação dos motivos que fundamentam a validade destes atos. É que a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas dos Ministérios a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Demais disso, o princípio da segregação de funções impede que os órgãos consultivos de assessoramento jurídico adentrem nos assuntos de alçada técnica.

Ante o exposto, ressalvada a ausência de atribuição técnica deste órgão e abstraindo-se das questões de ordem técnica, financeira ou orçamentária, sob o prisma estrito das competências dessa pasta ministerial e ratificando o PARECER n. 00050/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, não se vislumbra óbice jurídico ao Projeto de Lei (Documento SEI nº 0777582), que dispõe sobre a promoção da Mobilidade Sustentável de Baixo Carbono, o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV), o marco legal da Captura e Estocagem de Dióxido de Carbono e dá outras providências, com a recomendação do item 29.

Destaca-se, novamente, a necessidade do presente projeto ser submetido à consideração das demais Pastas Ministeriais envolvidas, conforme item 27.

Frisa-se, ainda, que foi informalmente requerida a análise jurídica desse expediente de forma prioritária e urgente, razão pela qual a conclusão desse Parecer não se mostra exauriente.

Por fim, sugere-se a restituição dos autos à Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para ciência e adoção das providências ulteriores.

Este é o meu Parecer. À consideração superior.

Brasília, 21 de julho de 2023.

VÍCTOR VALE CANTARINO  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 4838000030202158 e da chave de acesso 9ba0168e

---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALE CANTARINO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1231784485 e chave de acesso 9ba0168e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALE CANTARINO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-07-2023 14:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

---

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA  
GABINETE

Esplanada dos Ministérios, Bloco "U", 9º Andar, Sala 935, CEP: 70065-900, Brasília/DF, Fone:  
(61) 2032-5252

DESPACHO nº 01082/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48380.000030/2021-58

INTERESSADOS: SECRETARIA DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS -  
SPG/MME

ASSUNTO: Projeto de Lei. "Combustível do Futuro".

Aprovo o PARECER n. 00217/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU.

Caso acolhido, restitua-se o processo à Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e  
Biocombustíveis - SNPGB/MME.

Brasília, 21 de julho de 2023.

(assinado eletronicamente)  
ALEX BAHIA RIBEIRO

Advogado da União  
Coordenador-Geral de Assuntos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br>  
mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48380000030202158 e da chave de  
acesso 9ba0168e

---

Documento assinado eletronicamente por ALEX BAHIA RIBEIRO, com certificado A1 institucional  
(\* .agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do  
documento está disponível com o código 1232621925 e chave de acesso 9ba0168e no endereço  
eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEX BAHIA  
RIBEIRO, com certificado A1 institucional (\* .agu.gov.br). Data e Hora: 21-07-2023 14:58. Número  
de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO  
SSLv1.

---

---

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA  
GABINETE

Esplanada dos Ministérios, Bloco "U", 9º Andar, Sala 935, CEP: 70065-900, Brasília/DF, Fone:  
(61) 2032-5252

DESPACHO nº 01083/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 48380.000030/2021-58

INTERESSADOS: SECRETARIA DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS -  
SPG/MME

ASSUNTO: Projeto de Lei. "Combustível do Futuro".

Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 01082/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU, o PARECER n.  
00217/2023/CONJUR-MME/CGU/AGU do Dr. Víctor Vale Cantarino, Advogado da União.

Encaminhe-se o processo à Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -  
SNPGB/MME.

Brasília, 21 de julho de 2023.

(assinado eletronicamente)  
GIORDANO DA SILVA ROSSETTO  
Advogado da União  
Consultor Jurídico Adjunto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br>  
mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48380000030202158 e da chave de  
acesso 9ba0168e

---

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, com certificado A1  
institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da  
autenticidade do documento está disponível com o código 1232630866 e chave de acesso 9ba0168e  
no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):  
GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora:  
21-07-2023 15:10. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade  
Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

*Assinado eletronicamente por: Arthur Cerqueira Valério*