

Processo: 009.911/2026-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades Jurisdicionadas: Ministério de Minas e Energia (MME) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Responsável: Não há.

Interessados: Não há.

DESPACHO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, formalizada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 3), que encaminhou requerimento do Deputado Federal Lafayette de Andrada. O pleito busca a concessão de medida cautelar para a suspensão imediata do atual modelo de implementação e operação do mercado de Créditos de Descarbonização (Cbios) ou, subsidiariamente, a suspensão das penalidades e das multas aplicadas às distribuidoras de combustíveis por descumprimento de metas.

2. O requerimento parlamentar fundamenta-se nos achados da Auditoria Operacional realizada por esta Corte (TC 006.997/2025-2 – Acórdão 178/2026-TCU-Plenário), que identificou falhas estruturais de governança, riscos de manipulação de mercado e um cenário classificado na petição como “ausência absoluta do Estado como regulador efetivo” desse ativo financeiro ambiental.

3. A Solicitação aponta conjuntura de insegurança jurídica decorrente da dificuldade de acesso a dados, da falta de rastreabilidade das transações e da volatilidade de preços que afeta a previsibilidade econômica do setor. Segundo o requerente, a medida visa a preservar a credibilidade da política pública, e não a opor-se a ela.

4. Feito este resumo, passo a decidir.

5. De pronto, considero que a solicitação preenche os requisitos de admissibilidade e deve ser conhecida. A matéria insere-se na competência constitucional de controle externo e a provocação do Congresso Nacional reveste-se de legitimidade e relevância, dado o impacto econômico e regulatório do mercado de Cbios na cadeia de fornecimento de combustíveis. Admitido o processamento do feito, cumpre delimitar o objeto do juízo cautelar.

6. Inicialmente, destaco que não cabe a esta Corte, em sede de cognição sumária, atuar como instância revisora de política pública, exercer interferência geral sobre o mercado de Cbios ou dirimir divergências regulatórias com reflexos econômicos em setor complexo. Tampouco compete ao Tribunal substituir os entes estatais legalmente incumbidos da regulação primária do setor.

7. O exame em juízo cautelar restringe-se a verificar a necessidade de atuação imediata para obstar a consumação de fatos potencialmente irreversíveis que possam afetar o equilíbrio setorial, a competitividade e os direitos das partes envolvidas.
8. Os argumentos apresentados pelo Poder Legislativo somam-se às análises técnicas que fundamentaram o julgamento da auditoria realizada por este Tribunal, oportunidade em que se recomendaram medidas corretivas ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
9. A fiscalização objeto do Acórdão 178/2026-TCU-Plenário considerou frágil a governança estabelecida para garantir a conformidade e a transparência associadas ao processo de compra e venda de Cbios, visto que o MME e a ANP regulam o ativo ambiental sem dispor da estrutura administrativa e da *expertise* técnica de órgãos especializados como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O requerimento aponta que a política pública opera com lacunas que comprometem a transparência e a integridade das transações.
10. A assimetria entre os agentes obrigados constitui outro ponto crítico: três distribuidoras concentram mais de 55% das obrigações de compra de créditos. A auditoria revelou que essa concentração viabilizou a formação de reservas estratégicas por grandes agentes econômicos, gerando escassez e onerando excessivamente o cumprimento das metas por empresas de pequeno e médio porte, as quais detêm menor poder de negociação e capacidade limitada de repasse de custos.
11. A integração vertical de grupos que atuam simultaneamente na emissão e na aquisição obrigatória de créditos gera conflito de interesses. Os efeitos dessa dinâmica sobre o programa não foram mitigados pelas instâncias reguladoras, o que eleva o risco de abuso de poder econômico.
12. Os achados indicaram que a volatilidade do ativo Cbio superou a do Ibovespa e a do petróleo tipo Brent em ciclos passados, assemelhando-se ao comportamento de ativos especulativos e divergindo dos pressupostos de sua criação.
13. Nesse contexto de falhas estruturais, verificou-se elevação no inadimplemento das metas, que em 2024 atingiu 20% do total, equivalendo a dez milhões de Cbios não aposentados. A subsequente aplicação de penalidades gerou judicialização que alcançou o montante aproximado de R\$ 1 bilhão em metas não cumpridas, conforme dados do relatório de auditoria que instruiu o julgamento recente desta Corte.
14. Constata-se, por outro lado, que os riscos identificados na execução do programa passarão a ser objeto de monitoramento por meio das recomendações exaradas por este Tribunal. Em que pese não haver ainda dados oficiais acerca do monitoramento, informações recentes indicam que a volatilidade do ativo no presente exercício manteve-se em patamar inferior ao verificado no período auditado. Consulta ao painel RenovaBio demonstra que, além da redução da volatilidade, o preço do Cbio estabilizou-se em patamares inferiores aos de anos anteriores.
15. Ademais, os resultados da política pública foram avaliados como positivos por esta Corte no que concerne à segurança energética, previsibilidade, competitividade e diversificação de matérias-primas. O programa funciona como instrumento de estímulo ao setor de biocombustíveis e movimentou recursos superiores a R\$ 12 bilhões, contribuindo para o fortalecimento da cadeia produtiva e para a resiliência da matriz energética nacional.

16. No início deste ano, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3.586/DF, suspendeu os efeitos de provimentos judiciais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que autorizavam distribuidoras de combustíveis fósseis a substituir a obrigação legal de aquisição de Cbios por depósitos judiciais.

17. A manifestação do STJ confirmou a higidez do mercado e a prevalência da política regulatória do RenovaBio. Ao vedar a substituição das metas compulsórias por depósitos judiciais ou métodos alternativos, a decisão preservou o arcabouço regulatório, conferindo uniformidade à aplicação da lei e estabilidade ao setor.

18. Destaco, também, que no âmbito da Ação Direta de Constitucionalidade 7.596/DF, o STF julgou improcedentes as ações que requeriam a declaração de inconstitucionalidade da Lei do Renovabio em seus dispositivos que tratam do mercado de Cbios e respectivas penalidades.

19. Diante desse contexto, a concessão de medida cautelar por esta Corte para suspender integralmente a execução do programa não encontra plausibilidade jurídica e seria contrária a decisões recentes do STF e do STJ.

20. O pedido parlamentar subsidiário, de suspender cautelarmente os efeitos das penalidades decorrentes do inadimplemento, requer análise distinta.

21. Não se trata de suspender a política pública de descarbonização, mas de avaliar a dosimetria da intervenção estatal. O objetivo é evitar que falhas na implementação do programa – especialmente em seus primeiros ciclos – resultem na exclusão de agentes econômicos em um mercado já marcado pela concentração.

22. Alteração legislativa recente, promovida pela Lei 15.082, de 30/12/2024, incluiu os arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C na Lei 13.576/2017, os quais preveem sanções aos agentes econômicos que descumprirem a política pública em apreço. Destaco o art. 9º-B:

“Art. 9º-B. O produtor, a central petroquímica e o formulador de combustíveis fósseis, bem como a cooperativa de produtores, a empresa comercializadora de etanol, o produtor e os demais fornecedores de biocombustíveis, além do importador, da empresa de comércio exterior e do distribuidor, ficam vedados de comercializar qualquer combustível com o distribuidor inadimplente com sua meta individual, a partir da inclusão do nome deste em lista de sanções a ser publicada e mantida atualizada pela ANP em seu sítio eletrônico. (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)

§ 1º Fica também vedada a importação direta de quaisquer produtos pelo distribuidor inadimplente enquanto sua meta individual não for cumprida. (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024).

§ 2º O agente regulado que infringir o disposto neste artigo ficará sujeito a multa, que poderá variar entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). (Incluído pela Lei nº 15.082, de 2024)”

23. Para viabilização da aplicação da sanção destacada, a ANP elabora e divulga a lista de distribuidores de combustível inadimplentes com a o Programa Renovabio, contendo dados que identificam a empresa inadimplente, volume de Cbios não aposentados e valor das multas aplicadas, por exemplo.

24. Dados obtidos no sítio eletrônico da ANP, atualizados em 25/5/2026, indicam que das 85 linhas que compõem a tabela oficial de sanções, 31 encontram-se com informações indisponíveis em razão de decisões liminares que obstam a inclusão das

distribuidoras na lista. Esse dado evidencia o estado de insegurança jurídica e a assimetria entre os agentes operantes no mercado.

25. Nas 54 linhas restantes, verifica-se o valor total de R\$ 42 milhões em multas aplicadas. Todas as ocorrências referem-se a exercícios anteriores a 2024 (até 2023), período precedente à alteração legislativa que instituiu a vedação de comercialização como sanção administrativa e ao trabalho de fiscalização realizado pelo TCU.

26. Por certo, a aplicação das penalidades previstas na Lei do RenovaBio deve observar o princípio do consequencialismo jurídico, nos termos do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

27. Diante da elevação do teto das multas administrativas de R\$ 50 milhões para R\$ 500 milhões e da introdução de sanções como a vedação de aquisição de combustíveis e a cassação de autorizações (Lei 15.082/2024), a aplicação imediata de tais punições em um mercado com histórico de distorções estruturais e volatilidade pode produzir efeitos práticos prejudiciais ao abastecimento e ao consumidor final.

28. Diante das falhas apontadas pelo relatório de auditoria, combinadas com o endurecimento das penalidades aplicáveis aos inadimplentes, considero que a melhor condução em prol do interesse público resultaria na criação de medidas, por parte da ANP, para regularização do passivo antes dos graves sancionamentos dos agentes econômicos.

29. Sob a ótica do Direito Regulatório, o dever de conformidade exigido do agente privado pressupõe a contrapartida estatal de assegurar um ambiente de mercado funcional e previsível. A auditoria deste Tribunal constatou falha sistêmica de regulação, caracterizada por governança incipiente e ausência de critérios objetivos para a intervenção do MME e da ANP.

30. Configura contradição jurídica sancionar o particular pelo descumprimento de metas cuja exequibilidade foi afetada por deficiências estruturais da própria política pública. Desse modo, a análise das penalidades deve considerar a necessidade de equilíbrio setorial.

31. Diante do acima exposto, compreendo que o *fumus boni iruis* se mostra presente. O volume do passivo – materializado na judicialização de metas não cumpridas – justifica, portanto, o acolhimento do pedido alternativo no que se refere às sanções aplicadas no contexto dos ciclos pretéritos.

32. A suspensão cautelar dos efeitos punitivos, previstos nos arts. 9º; 9º-A; 9º-B; e 9º-C, sobre os descumprimentos retroativos constitui medida de prudência para resguardar a continuidade da política pública sem inviabilizar a atuação de agentes econômicos que estavam inadimplentes na data de promulgação da Lei 15.082/2024.

33. Pelo alcance definido para a medida, cujo marco se define como a alteração legal que agravou e criou sanções, o cumprimento do ciclo referente ao exercício de 2025 não deve ser alcançado, uma vez que foi completamente realizado sob a égide da nova legislação e informações dos painéis dinâmicos da ANP indicam ausência de volatilidade expressiva do mercado.

34. Observo que o acolhimento desse pedido, nos moldes definidos, se alinha às conclusões da auditoria recente deste Tribunal, bem como aos julgados recentes do STF e do STJ, pois permite a continuidade da política pública e protege os agentes econômicos

contra sanções decorrentes de obrigações fixadas em período no qual o mercado operou sobre forte instabilidade e sob outra perspectiva punitiva.

35. Quanto ao *periculum in mora*, as condições de mercado do setor de combustíveis fósseis, associadas à gravidade das sanções previstas – em especial a interrupção da atividade comercial –, configuram risco de exclusão definitiva de empresas do mercado.

36. A distribuição de combustíveis constitui atividade essencial à segurança energética e ao abastecimento nacional. Nos termos do princípio da continuidade do serviço público e da função social da empresa (art. 170, inc. III, da Constituição Federal), a atuação sancionatória deve preservar a viabilidade operacional dos agentes econômicos.

37. A proibição de aquisição de produtos junto às refinarias pelas distribuidoras inadimplentes pode gerar restrições logísticas regionais e redução da concorrência, com reflexos no preço final ao consumidor. A intervenção cautelar para suspender as sanções operacionais visa a garantir a regularidade do abastecimento enquanto as falhas regulatórias identificadas na fiscalização são corrigidas.

38. O relatório de auditoria indicou que o rigor punitivo pode reverter o processo de desconcentração do mercado, reduzindo o número de competidores e elevando barreiras à entrada de novos agentes. Apontou, ainda, que o passivo de processos de autuação conduzidos pela ANP apresenta riscos de insubsistência em sede de contestação judicial devido às fragilidades normativas do período.

39. Ademais, a medida não apresenta relevante dano reverso, por não afastar a obrigação de aquisição e aposentadoria dos créditos no ciclo vigente e nos ciclos futuros, nem cancela multas, processos sancionadores ou débitos eventualmente constituídos. Limita-se a suspender, em caráter provisório, os efeitos administrativos mais gravosos das sanções relativas a ciclos encerrados, até que a Agência institua e coloque em operação plano regulatório que permita às inadimplentes cumprir suas obrigações em condições que, ao mesmo tempo, não estimule comportamentos adversos à política e permita que elas retornem à regularidade.

40. Verificam-se, portanto, os pressupostos para a adoção da medida cautelar, a fim de suspender os efeitos das sanções administrativas aplicadas pela ANP, definidas nos arts. 9º; 9º-A; 9º-B; e 9º-C da Lei 13.576/2017 associadas aos ciclos pretéritos, até o ciclo de 2024, encerrado em 31/12/2024.

41. A suspensão dos efeitos punitivos pretéritos, associada à manutenção da obrigatoriedade de aquisição de créditos para os ciclos vigentes, resguarda a finalidade ambiental do programa e mitiga o risco de dano reverso durante o saneamento das lacunas apontadas por este Tribunal. Tal medida deve ser mantida até que a ANP elabore e implemente programa de regularização a ser oferecido à adesão pelas empresas inadimplentes, como forma de sanear a situação em condições razoáveis.

42. A suspensão dos efeitos administrativos das sanções deve ser acompanhada da oitiva do MME e da ANP para que se manifestem sobre os fundamentos da medida que ora determino.

43. Ante o exposto, decido:

a) conhecer da Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste TCU;



b) deferir, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar pleiteada, *inaudita altera pars*, para determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que:

- i) elabore e implemente programa de regularização, na urgência que o caso requer, para possibilitar às distribuidoras de combustíveis fósseis atualmente inadimplentes com as metas de Cbios associadas aos ciclos encerrados até 31/12/2024 que regularizem seus passivos, observando a necessidade de que o plano equilibre: o interesse público de preservação das empresas; o desestímulo a comportamentos litigantes; e a relevante condução dos inadimplentes à obediência às diretrizes do Programa Renovabio; e
- ii) suspenda, até o cumprimento da determinação constante do subitem anterior, os efeitos das sanções administrativas aplicadas às distribuidoras de combustíveis com fundamento nos arts. 9º; 9º-A; 9º-B; e 9º-C da Lei 13.576/2017, inclusive multas e vedações de comercialização, decorrentes do descumprimento de metas individuais de Cbios associadas aos ciclos encerrados até 31/12/2024, sem prejuízo da manutenção dos processos administrativos correspondentes;

c) determinar, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do MME e da ANP, no prazo de 15 (quinze) dias, para que se manifestem sobre os pressupostos da cautelar deferida e sobre o prazo para cumprimento da determinação constante do item (i).

Brasília, 27 de maio de 2026

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS

Relator