

O BIODIESEL NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

BIODIESEL IN THE BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK

Arícia Fernandes Correia

Doutora em Direito

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) -
Rio de Janeiro (RJ) - Brasil*

Talden Farias

Mestre e Doutorando em Direito

Universidade Federal da Paraíba (UFPB) - Paraíba (PB) - Brasil

RESUMO: É no contexto da crise ambiental que a busca por energias sustentáveis ganha força. Nesse sentido, o biodiesel desponta como uma alternativa interessante, especialmente para o Brasil, que possui vastas áreas disponíveis à agricultura, mão-de-obra abundante e tecnologia. Este trabalho teve como objetivo fazer uma análise da regulação jurídica dos biocombustíveis no Brasil com ênfase específica no biodiesel. Verificou-se a necessidade de um marco jurídico atualizado, que traga incentivos mais efetivos e que contemple melhor a dimensão ecológica dessa modalidade de combustível.

PALAVRAS-CHAVES: Meio Ambiente, Biocombustíveis, Biodiesel.

ABSTRACT: It's in the context of the ambiental crises that the search for sustainable energies coins strength. In this sense, biodiesel appears as an interesting

¹Professora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, nos cursos de Doutorado e Mestrado e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Direito da Cidade e Doutora em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e pós-doutoranda em Direito pela Universidade Paris 1 - Pantheón-Sorbonne (bolsaCAPES/COFECUB). Advogada e procuradora do Município do Rio de Janeiro. E-mail:aricianandes@oi.com.br.

²Professor no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, nos cursos de Doutorado e Mestrado e na Graduação no Curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande e Doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro com estágio de doutoramento sanduíche em Direito pela Universidade Paris 1 - Pantheón-Sorbonne (bolsa CAPES/COFECUB). Advogado. E-mail:taldenfarias@gmail.com

choice, mainly for Brazil, which has extensive areas available for agriculture, copions, manual work and technology. This work has an aim to make an analysis on the juridical regulation of the biocombustibles in Brasil with specific emphasis to biodiesel. It has been found out the necessity of an up-to-date legal mark to bring more effective incentives and to better consider the ecological dimension of this form of combustible.

KEY WORDS: Environmental ambiency. Biocombustibles. Biodiesel.

INTRODUÇÃO

É no contexto da crise ambiental- a qual é definida por José Rubens Morato Leite como o quadro de escassez dos recursos naturais e de desastres ecológicos de repercussão planetária causados pelas atividades humanas- que a discussão a respeito das matrizes energéticas sustentáveis assume especial importância (2003, p. 21-22). Os combustíveis derivados de matéria fóssil, como o petróleo, o gás natural e o carvão mineral, que ainda correspondem à maior parte da oferta energética mundial, além de serem não renováveis, são altamente poluidores e contribuem de forma significativa para o aquecimento global (LIMA, 2008, p. 20). Como a economia internacional cresceu muito nos últimos anos- aumentando consideravelmente a demanda por energia, fenômeno que tende a ocorrer de forma mais intensa nos países em desenvolvimento, a exemplo da China e da Índia- urge procurar uma alternativa que seja viável do ponto de vista ecológico, econômico e social (WTO, 2007, p. 6-8)..

No Brasil, o biodiesel é apontado como uma das grandes alternativas para a substituição dos combustíveis de origem fóssil, tendo em vista a disposição de vastas áreas propícias ao cultivo dessas biomassas e a existência de mão de obra e de tecnologia adequada. Trata-se, efetivamente, de uma oportunidade singular para a promoção da redução das desigualdades regionais e sociais e para a afirmação geopolítica do país, que é considerado uma liderança emergente internacional no que diz respeito às energias sustentáveis e, em especial, aos biocombustíveis (SALEME; GIRÃO, 2009, v. 1, p. 506-507).

A procura pela diversificação da matriz energética começa a ocupar um lugar de considerável destaque na pauta política nacional, tanto que o Programa de Aceleração do Crescimento previu a aplicação de dezessete bilhões e quatrocentos

tos milhões de reais no desenvolvimento e na produção de combustíveis renováveis até dezembro de 2010 (SILVA, 2009, p. 12).

No entanto, é importante que essas políticas públicas sejam executadas à luz de uma legislação adequada, tendo em vista a relevância estratégica do assunto, visto que, mesmo as matrizes energéticas consideradas limpas não estão isentas de questionamentos. O biodiesel possui um arcabouço normativo relativamente bem elaborado, que deve procurar levar em consideração os aspectos de ordem ambiental, econômica e social. O problema é que essa legislação ainda é recente, tanto que nem a Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) nem a Lei n. 9.478/97 (Política Energética Nacional) em suas versões originais dispuseram sobre o tema, de forma que carece de amadurecimento e de efetividade.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise da regulação jurídica do biodiesel no Brasil, com o intuito de saber se a legislação vigente é adequada e se existe uma integração das políticas públicas do setor. Nesse diapasão, estudar-se-á o enquadramento ambiental dessa modalidade de combustível à Política Energética Nacional, tomando como base a doutrina especializada e a legislação ambiental e energética brasileira.

1 Aspectos gerais do Biodiesel

Para Pierre Sablière, o biocombustível é um hidrocarburente líquido, obtido a partir de matérias primas vegetais ou animais, sendo o biodiesel uma de suas modalidades (2014, p. 1051/1052). Segundo Wendell Ficher Teixeira Assis e Marcos Cristiano Zucarelli, biodiesel é um “combustível líquido, derivado de biomassa renovável, produzido a partir de diferentes matérias primas, tais como: óleos vegetais extraídos das sementes e grãos de soja, girassol, mamona, pinhão manso, palma, algodão, babaçu, dentre outras; gorduras animais; e óleos residuais” (ASSIS; ZUCARELLI, 2007, p. 44).

Para Jacques Vernier, o bioetaneol e biodiesel são as duas espécies mais importantes de biocombustíveis (2012, p. 87-89). O inciso XXV, do art. 6º da Lei n. 9.478/97 classifica o biodiesel como o “biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil”. Trata-se de uma espécie de biocombustível, o qual é conceituado no inciso XXIV do dispositivo citado como “substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol

e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil”.

Em 1900, Rudolph Diesel apresentou, na Exposição Universal de Paris, na França, um motor desenvolvido por ele que funcionava à base de óleo de amendoim. Embora o projeto à época não tenha demonstrado viabilidade econômica, tendo sido essa a razão do seu abandono, essa foi a primeira experiência com o biodiesel de que se tem conhecimento.

Em 1937, Charles George Chavanne obtém em Bruxelas, na Bélgica, o registro da primeira patente, tendo ele, no ano seguinte, feito o registro da primeira patente comercial do biodiesel (MAIA, 2015, p. 48). A técnica utilizada foi juntar o óleo vegetal de palma e o etanol de forma a obter o biodiesel a partir da transesterificação, que ainda hoje é o método mais comum para a conversão de triglicerídeos em biodiesel. De acordo com Assis e Zucarelli, tal técnica “consiste em uma reação química em meio alcalino, em que se fazem reagir óleos vegetais ou gorduras animais e um álcool (etanol ou metanol)” (ASSIS, 2007, p. 45). Mesmo constando que, em 1938, o biodiesel foi usado pela primeira vez em uma linha de ônibus comercial entre Bruxelas e Louvain, tratou-se de uma experiência isolada que não teve maiores desdobramentos.

Foi o contexto de provável escassez prévio e concomitante à II Guerra Mundial (1939-1945) que fez com que os países envolvidos procurassem alternativas aos combustíveis derivados do petróleo, e os óleos vegetais despontaram como uma possibilidade. Prova disso é que, nesse período, chegou a ser proibida no Brasil a exportação de sementes de algodão, então mais importante vegetal usado para conseguir o óleo in natura (Op. Cit, 2015, p. 48).

Todavia, com o término da contenda, aliado aos entraves financeiros e tecnológicos, as pesquisas foram novamente deixadas de lado.

No Brasil, as primeiras experiências com o biodiesel ocorreram a partir dos testes feitos pelo Instituto Nacional de Tecnologia (INT) ainda na década de 1920, que fazia experiências com combustíveis renováveis com o intuito de desenvolver fontes energéticas alternativas (SILVA, 2009, V. 2, p. 28). Na década de 1960, o conde Francisco Matarazzo obteve biodiesel em suas indústrias ao tentar extrair óleo a partir do grão de café (LIMA, 2008, p. 108). Contudo, foram iniciativas incipientes e isoladas, que também não geraram resultados.

Por conta das crises do petróleo de 1973 e 1979- fenômeno causado pela regulação do escoamento da produção por parte dos países produtores, que resultou no aumento do preço do barril- o tema dos combustíveis derivados de óleos vegetais e gordura animal voltou à pauta. Embora a maior ênfase tenha sido o álcool, tanto no plano nacional quanto internacional, houve também reflexos nas discussões e pesquisas sobre o biodiesel. Nessa época, o INT, O Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) passaram a desenvolver pesquisas sobre o uso de óleos vegetais como combustível, cabendo destacar o DENDIESEL, programa que visava a criar biodiesel a partir do óleo de dendê (MEIRELLES, 2013, p. 13).

Nessa ordem de ideias, o Regime Militar Brasileiro lançou o Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool) ,por meio do Decreto n. 76.593/75, no intuito de procurar criar alternativas reais para a substituição em larga escala da gasolina. O decreto citado previu a possibilidade de utilização da mandioca ou de qualquer outro insumo para a obtenção de combustível automotivo, de maneira que, ao menos em tese, o biodiesel também estaria contemplado com os mesmos incentivos governamentais do álcool.

No entanto, em razão do fato de o retorno da cana-de-açúcar por hectare plantado ser consideravelmente maior, somente a produção do álcool estaria destinada a ter espaço junto ao Poder Público e ao mercado, daí o próprio nome adotado para o programa(FARIAS, 2010, p. 125). É claro que contribuiu para isso também a força da já então secular economia sucroalcooleira, que queria ganhar espaço no segmento energético, de forma que esse componente político não pode ser ignorado.

Foi nesse contexto de crise que a Universidade Federal do Ceará (UFC) criou, em 1978, o Núcleo de Fontes Não-Convencionais de Energia, cujo objetivo era desenvolver fontes energéticas alternativas, o que incluía a pesquisa com a biomassa(FERREIRA, 2010, p. 92-93).

Em 1980, o professor Expedito Parente, da UFC, requereu ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) o registro de duas patentes relacionadas ao biodiesel, tendo sido concedida em 1983 a patente PI n. 8007957 referente ao “Processo de produção de combustíveis a partir de frutos ou sementes oleaginosas”. Ocorre que a falta de apoio do Poder Público fez com que a primeira patente mundial para produção de biodiesel em escala industrial não fosse utilizada e caísse em domínio público, ficando limitada aos círculos acadêmicos e

experimentais(LIMA, 2008, p. 109). Fora a ausência de estratégia de diversificação energética, as razões econômicas para essa falta de interesse eram evidentes, uma vez que o país já começava a aumentar a produção de petróleo, e o custo de produção do diesel comum era bem mais alto do que o do biodiesel que, na época, era mais produzido a partir do marmeleiro.

Em 1983, o Governo Federal lançou, por meio da Secretaria de Tecnologia Industrial, o Programa Nacional de Óleos Vegetais (OVEG), que realizou testes com óleos vegetais transesterificados, puros ou misturados ao diesel na proporção de 30%, em veículos que chegaram a percorrer mais de um milhão de quilômetros(COSTA NETO, 2000, p. 534). Os caminhões, ônibus e tratores apresentaram resultados satisfatórios, mormente porque os motores não sofreram adaptações para receber o biodiesel, o que comprovou a viabilidade técnica do combustível alternativo(Op. cit, p. 534-535).A despeito disso, os altos custos de produção em relação ao óleo diesel não permitiram que o biodiesel entrasse no mercado naquele instante (MEIRELLES, 2013, p. 13).

Em virtude do aumento dos preços do óleo diesel na década de 1990, o Governo Federal passou a demonstrar interesse em desenvolver o biodiesel como alternativa energética real, tendo o Ministério da Ciência e Tecnologia lançado, em 2002, o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico de Biodiesel (Probi biodiesel), por meio da Portaria n. 702, com o objetivo de promover o desenvolvimento científico e tecnológico de biodiesel a partir de ésteres etílicos de óleos vegetais puros e/ou residuais. Em 2003, o Ministério das Minas e Energia lança o Programa Combustível Verde, estabelecendo a meta de produção de um milhão e quinhentos mil toneladas de biodiesel, enfocando desde então a promoção de emprego e renda na zona rural (SILVA, 2009, p. 28/29).

Em 2004, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), articulando a ação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério das Minas e Energia (MME) e de outros órgãos federais, na tentativa de criar um programa mais completo do que o Probi biodiesel³. Embora se tratasse de uma política essencialmente energética, o Governo Federal procurou estabelecer, por meio dela, uma série de metas de

³A entrada em vigor, em 16 de fevereiro de 2005, do Protocolo de Quioto torna ainda mais relevante para todos compartilharem foi realizado no setor de energia para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e reduzir a dependência energética. Para ver no contexto francês, no entanto, ver: LONDON, C. Energia e ambiente: uma equação difícil. Revisão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, No. 10, outubro de 2005, 30 estudo.

ordem ambiental, econômica e social, cujas principais diretrizes seriam a implementação de um programa capaz de promover inclusão social; garantir estoque, preços competitivos, qualidade e variedade de fontes oleaginosas e regiões produtoras (NODARI, 2010, p. 57).

Entretanto, a Lei n. 11.097/05 foi realmente o grande marco jurídico para a regulação do biodiesel, ao consolidar o PNPB, dispondo sobre a introdução deste na matriz energética brasileira e alterando a Lei n. 9.478/97. O *caput* do art. 2º da Lei n. 11.097/05 fixou uma percentagem obrigatória de adição mínima de 5% de biodiesel ao óleo diesel disponibilizado ao consumidor final em qualquer parte do território nacional. Esse fato representou um marco na Política Energética Nacional, porque foi a primeira medida jurídica efetiva de grande impacto na inclusão econômica de um biocombustível diferente do álcool. Entre as vantagens desse combustível, Rubens Onofre Nodari destaca as seguintes:

- é energia renovável, constituído de carbono que é capturado por meio da fotossíntese realizada pelas plantas, que, por sua vez, produzem e armazenam óleos vegetais, ou, ainda, pelo anabolismo em animais, que produzem gorduras;
- é uma alternativa econômica ao combustível de origem fóssil, que é finito;
- gera na sua combustão somente água e gás carbônico, contribuindo para evitar a emissão de gases do efeito estufa;
- é menos poluente que o óleo diesel, uma vez que não possui em sua estrutura molecular enxofre (S), não gerando assim compostos secundários indesejáveis sulfurados, que são contaminantes da atmosfera terrestre;
- poderá contribuir para a geração de empregos no setor primário;
- oferece uma alternativa de autossuficiência para a agricultura familiar, pois o agricultor que produzir o óleo vegetal ou álcool poderá utilizá-lo como tal ou transformá-lo em combustível;
- é uma estratégia de redução de custos da produção agrícola, se for utilizado localmente, já que o óleo vegetal ou álcool não necessita viajar milhares de quilômetros, nem recolher impostos, como os derivados de petróleo;
- é um ótimo lubrificante, aumentando a vida útil do motor e, com base em suas condições físico-químicas, pode ser misturado em qualquer proporção com o diesel;

- possui maior Índice de Cetano que o óleo diesel, oferecendo maior torque ao motor que o utiliza;
- poderá, dependendo da política agrícola governamental, gerar trabalho e renda, evitando ou minimizando a migração do meio rural para o meio urbano (NODARI, 2010, p. 57-58).

Impende ressaltar ainda a versatilidade do biodiesel, que tanto pode ser adicionado aos derivados do petróleo, já que é passível de utilização em motor a diesel sem necessidade de adaptação (CUNHA, 2008, v. 2, p. 449), quanto poderá substituí-los. Isso significa que, enquanto se credencia como uma opção futura, o biodiesel é também uma forma de prolongar a sobrevivência da própria cadeia do petróleo.

Com efeito, o PNPB foi pensado também como uma forma de garantir a autonomia no atendimento ao consumo de óleo diesel no país (ASSIS; ZUCARELLI, 2007, p. 47), de maneira que o biodiesel pode ser tanto um combustível autônomo como um combustível acessório dentro da cadeia produtiva do petróleo. Isso significa que a euforia em torno da exploração do pré-sal não representa um obstáculo, embora seja lógico que o seu êxito ou malogro possa atribuir uma importância maior ou menor à indústria do biodiesel em um futuro não tão distante.

Por fim, se é verdade que os custos do biodiesel ainda são altos quando comparados ao diesel comum, importa dizer que essa diferença tende a diminuir com o aumento da escala de produção daquele. De mais a mais, o contínuo agravamento da problemática ambiental tende a fortalecer os combustíveis renováveis, que, inclusive, têm mais condições de também serem socialmente corretos.

2 Regulação jurídica do Biodiesel

A mais importante norma jurídica brasileira na área de energia é a Lei n. 9.478/97, que dispõe sobre a Política Energética Nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Essa lei foi criada com o objetivo de estabelecer a regulação jurídica do aproveitamento das fontes e recursos energéticos do país, constituindo-se o seu principal marco legal.

Contudo, desde a sua redação original a regulação do setor de petróleo e gás natural despontou como o principal enfoque da lei, em detrimento dos outros segmentos que compõem a nossa matriz energética (ANTUNES, 2012, p. 1003-

1004); tanto que a maioria dos estudos sobre essa norma enfatiza apenas aqueles dois tipos de combustível⁴. A explicação para isso é que a mencionada lei surgiu no contexto da Emenda Constitucional n. 09/95, a qual quebrou o monopólio da União em relação às atividades decorrentes da indústria do petróleo e delegou à lei ordinária a regulamentação da matéria, alterando os §§ 1º e 2º art. 177 da Constituição da República:

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;
(...)

§ 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;

A despeito disso, essa lei não deixou de fazer referência aos combustíveis alternativos em sua redação original, ao determinar, no art. 1º, IV e VIII, respectivamente, que a Política Energética Nacional visará à proteção do meio ambiente

⁴COSTA, Maria D'Assunção. Marco regulatório do gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007, p. 23-29, GARCIA, Flávio Amaral; ROCHA, Henrique Bastos. Aspectos ambientais da lei do petróleo (Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÉDO, Mariângela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida (coords). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 257-287 e LEITE, Getúlio da Silveira; GUTMAN, José. O novo marco regulatório para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007, p. 31-39.

e à utilização de fontes alternativas de energia com o aproveitamento econômico dos materiais disponíveis. Por sua vez, o art. 2º, III estabelece como uma das atribuições do CNPE a revisão periódica das matrizes energéticas utilizadas nas diversas regiões do país, devendo as fontes alternativas também ser levadas em consideração. Já o Decreto n. 3.520/00, que foi editado com o objetivo de regulamentar o funcionamento do referido conselho, também dispôs sobre o assunto em sua redação original, no art. 1º, I, d e h e III.

Trata-se de uma referência indireta ao biodiesel, bem como aos biocombustíveis de uma forma geral, uma vez que todos os combustíveis alternativos estariam contemplados. No entanto, é preciso deixar claro que isso não surtiu maior efeito prático, até porque o tratamento legislativo do assunto era esparso e superficial.

Somente com a Medida Provisória n. 214/04, convertida na Lei n. 11.097/05, que dispôs sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, é que se legislou de forma mais detalhada a respeito do assunto. A partir dessa lei, o biodiesel começou a ocupar um espaço mais relevante na Política Energética Nacional, pois ela modificou diversos pontos da Lei n. 9.478/97, alterando inclusive o nome da ANP para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Mesmo se tratando de uma questão terminológica, a importância dessa alteração não pode ser menosprezada, visto que simboliza a intenção do Poder Público de priorizar também essa matriz energética.

Com isso, evidenciou-se que a agência reguladora responsável pela indústria do petróleo passou a regular também as atividades econômicas relacionadas ao biodiesel e aos biocombustíveis de forma geral, podendo fazer inclusive a chamada regulação econômica ambiental (AGUIAR FILHO, 2014, p. 141-144). A Lei n. 11.097/05 também mudou a Lei n. 9.847/99, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis e estabelece sanções administrativas no caso de descumprimento das determinações legais, fazendo com que a produção, a importação, a exportação, a armazenagem, a estocagem, a distribuição, a revenda e a comercialização de biodiesel também passassem a ser objeto do controle público.

As infrações administrativas relacionadas ao biodiesel, e aos biocombustíveis de forma geral, passaram a ser punidas com as sanções administrativas previstas na Lei n. 9.847/97, as quais só podem ser aplicadas pelo setor de fiscalização da ANP. Em vista disso, as ínfimas penalidades impostas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) deixaram de ser aplicadas à indústria dos

biocombustíveis, que é classificada pelo inciso XVIII do art. 6º da Lei n. 9.478/97 como o “conjunto de atividades econômicas relacionadas com produção, importação, exportação, transferência, transporte, armazenagem, comercialização, distribuição, avaliação de conformidade e certificação de qualidade de biocombustíveis”, prevalecendo as daquela lei:

Art. 2º. Os infratores das disposições desta Lei e demais normas pertinentes ao exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, à indústria de biocombustíveis, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ficarão sujeitos às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil e penal cabíveis:

I - multa;

II - apreensão de bens e produtos;

III - perdimento de produtos apreendidos;

IV - cancelamento do registro do produto junto à ANP;

V - suspensão de fornecimento de produtos;

VI - suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação;

VII - cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação;

VIII - revogação de autorização para o exercício de atividade.

Parágrafo único. As sanções previstas nesta Lei poderão ser aplicadas cumulativamente.

Art. 3º. A pena de multa será aplicada na ocorrência das infrações e nos limites seguintes:

I - exercer atividade relativa à indústria do petróleo, à indústria de biocombustíveis, 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:

Multa - de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

II - importar, exportar ou comercializar petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis em quantidade ou especificação diversa da autorizada, bem como dar ao produto destinação não permitida ou diversa da autorizada, na for-

ma prevista na legislação aplicável:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

III - inobservar preços fixados na legislação aplicável para a venda de petróleo, seus derivados básicos e produtos, gás natural e condensado, e álcool etílico combustível:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

IV - deixar de registrar ou escriturar livros e outros documentos de acordo com a legislação aplicável ou não apresentá-los quando solicitados:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

V - prestar declarações ou informações inverídicas, falsificar, adulterar, inutilizar, simular ou alterar registros e escrituração de livros e outros documentos exigidos na legislação aplicável:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

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 de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

VII - prestar declarações ou informações inverídicas, falsificar, adulterar, inutilizar, simular ou alterar registros e escrituração de livros e outros documentos exigidos na legislação aplicável, para o fim de receber indevidamente valores a título de benefício fiscal ou tributário, subsídio, ressarcimento de frete, despesas de transferência, estocagem e comercialização:

Multa - de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

VIII - deixar de atender às normas de segurança previstas para o comércio ou estocagem de combustíveis, 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:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

IX - construir ou operar instalações e equipamentos necessários ao exercício das atividades abrangidas por esta Lei em desacordo com a legislação aplicável:
Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

X - sonegar produtos:

Multa - de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

XI - importar, exportar e comercializar petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis fora de especificações técnicas, com vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor:
Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

XII - deixar de comunicar informações para cadastro ou alterações de informações já cadastradas no órgão, alteração de razão social ou nome de fantasia, e endereço, nas condições estabelecidas:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

XIII - ocultar, violar ou inutilizar lacre, selo ou sinal, empregado por ordem da fiscalização, para identificar ou cerrar estabelecimento, instalação, equipamento ou obra:

Multa - de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

XIV - extraviar, remover, alterar ou vender produto depositado em estabelecimento ou instalação suspensa ou interditada nos termos desta Lei:

Multa - de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

XV - deixar de fornecer aos consumidores as informações previstas na legislação aplicável ou fornecê-las em desacordo com a referida legislação:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

XVI - deixar de cumprir Notificação para apresentação de documentos ou atendimento de determinações exigíveis na legislação vigente, quando tal obrigação não se constituir, por si só, em fato já definido como infração na presente Lei:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

XVII - deixar de comprovar orientação ou entrega de manuais, documentos,

formulários e equipamentos necessários na forma da legislação vigente:

Multa - de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

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, e dos biocombustíveis:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

XIX - não enviar, na forma e no prazo estabelecidos na legislação aplicável, as informações mensais sobre suas atividades:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

É importante destacar que a Lei n. 9.478/97, mesmo após as alterações da Lei. 11.097/05, não fazia alusão direta a nenhuma outra modalidade de biocombustível que não fosse o biodiesel. A ênfase dada pela referida lei ao biodiesel pode ser justificada pela falta de pesquisa e de planejamento em relação aos demais tipos de biocombustíveis, mas não em relação ao álcool, que é muito mais antigo na matriz energética brasileira do que o biodiesel ou do que qualquer outra espécie de biocombustível.

Com as referidas mudanças, o biodiesel passou a ser mais citado naquela lei do que o próprio biocombustível, o que é no mínimo contraditório, posto que este é o gênero do qual aquele é espécie. Na verdade, esse quadro só foi modificado com a Lei n. 12.490/2011, que introduziu inúmeras referências aos biocombustíveis.

Provavelmente, o maior destaque da Lei n. 11.097/05, ao alterar a Lei n. 9.478/97, foi o estabelecimento no caput do seu art. 2º de um percentual obrigatório de adição mínima de 5% de biodiesel ao óleo diesel, disponibilizado ao consumidor final em qualquer parte do território nacional. O prazo para aplicação desse percentual foi de oito anos após a publicação dessa lei, embora a partir de três anos já se devesse utilizar um percentual mínimo de 2%, conforme determinou o § 1º do mencionado dispositivo. É claro que essa obrigação foi certamente a medida mais concreta para a disseminação do biodiesel na matriz energética brasileira.

Ocorre que desde o dia 1º de janeiro de 2010, o óleo diesel nacional já contém 5% de biodiesel, em obediência à Resolução n. 6/2009 do CNPE, de forma que a meta foi atingida bem antes do prazo legal, o que corrobora o sucesso da PNPB. O Brasil é realmente um dos líderes mundiais no fabrico e no consumo de biodie-

sel, tendo em 2010 alcançado a produção de 2,4 bilhões de litros e a capacidade instalada de 5,8 bilhões de litros⁵. Prova disso é que o percentual está para ser aumentado a qualquer momento para 6 ou 7%, com expectativa de chegar a 20% em 2020. A estimativa do MAPA é que até 2035 o país produza um volume de cerca de 50 bilhões de litros de biodiesel por ano apenas para o mercado interno (ASSIS; ZUCARELLI, 2007, p. 49), o que implica dizer que as expectativas do Governo Federal em relação são deveras alvissareiras.

Alguns meses após a edição da Medida Provisória n. 214/04, foi editada a Medida Provisória n. 227/04, que foi convertida na Lei n. 11.116/2005, a qual dispôs sobre o registro especial do produtor ou importador do biodiesel na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e sobre a incidência da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. O objetivo disso foi fazer com que o biodiesel pudesse competir no mercado, já que sobre os combustíveis brasileiros incidem pelo menos seis tipos de tributos diferentes, a exemplo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Destarte, a intenção é diminuir a carga tributária da produção de biodiesel, que pode chegar à redução integral no caso dos agricultores familiares das regiões Norte, Nordeste e semiárido enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e detentores da concessão de uso do “Selo combustível social”, que é o conjunto de medidas específicas que visam incentivar a inclusão social da agricultura nessa cadeia produtiva. Para regulamentar a matéria foi editado o Decreto n. 5.297/04, que dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas das contribuições mencionadas e sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas:

Art. 2º Fica instituído o selo “Combustível Social”, que será concedido ao produtor de biodiesel que:

I - promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que lhe

⁵Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Biodiesel - introdução. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=60468&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1380352819981>>. Acesso em: 28.jul.2015>.

forneçam matéria-prima; e

II - comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

§ 1º Para promover a inclusão social dos agricultores familiares, o produtor de biodiesel deve:

I - adquirir de agricultor familiar, em parcela não inferior a percentual a ser definido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, matéria-prima para a produção de biodiesel;

II - celebrar contratos com os agricultores familiares, especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade, conforme requisitos a serem estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; e

III - assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares.

§ 2º O percentual de que trata o inciso I do § 1º:

I - poderá ser diferenciado por região; e

II - deverá ser estipulado em relação às aquisições anuais de matéria-prima efetuadas pelo produtor de biodiesel.

§ 3º O selo “Combustível Social” poderá, com relação ao produtor de biodiesel:

I - conferir direito a benefícios de políticas públicas específicas voltadas para promover a produção de combustíveis renováveis com inclusão social e desenvolvimento regional; e

II - ser utilizado para fins de promoção comercial de sua produção.

Art. 4º Os coeficientes de redução diferenciados da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, previstos no § 1º do art. 5º da Lei n. 11.116, de 2005, ficam fixados em:

I - 0,8129, para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões norte e nordeste e no semiárido; e

II - 0,9135, para o biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF;

III - um, para o biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões norte, nordeste e no semiárido, adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF.

§ 1º Com a utilização dos coeficientes determinados nos incisos I, II e III do caput deste artigo, as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS

incidentes sobre a receita bruta auferida pelo produtor, na venda de biodiesel, ficam reduzidas para:

I - R\$ 22,48 (vinte e dois reais e quarenta e oito centavos) e R\$ 103,51 (cento e três reais e cinquenta e um centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões norte e nordeste e no semiárido; II - R\$ 10,39 (dez reais e trinta e nove centavos) e R\$ 47,85 (quarenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF; e III - R\$ 0,00 (zero), por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões norte, nordeste e semiárido, adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF.

§ 2º O produtor de biodiesel, para utilização do coeficiente de redução diferenciado de que tratam os incisos II e III do § 1º deste artigo, deve ser detentor, em situação regular, da concessão de uso do selo “Combustível Social” de que trata o art. 2º deste Decreto.

§ 3º No caso de aquisição de matérias-primas que ensejem a aplicação de alíquotas diferentes para a receita bruta decorrente da venda de biodiesel, as alíquotas de que trata o § 1º deste artigo devem ser aplicadas proporcionalmente ao custo de aquisição das matérias-primas utilizadas no período.

§ 4º Para os efeitos do § 3º deste artigo, no caso de produção própria de matéria-prima, esta deve ser valorada ao preço médio de aquisição de matéria-prima de terceiros no período de apuração.

§ 5º As alíquotas deste artigo não se aplicam às receitas decorrentes da venda de biodiesel importado.

Além da desoneração tributária, o “Selo combustível social” é pré-requisito para a concorrência em leilões de compra de biodiesel da ANP e para a obtenção de melhores linhas de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e a outras instituições financeiras por parte de empresas ou projetos de produção de biodiesel (NODARI, 2010, p. 57). No entanto, para obter tais benesses é preciso adquirir percentuais mínimos de matéria prima oriunda da agricultura familiar, assumir compromisso de adquirir produção com preços previamente determinados e cumprir obrigações de prestações de serviço a exemplo da assistência técnica aos agricultores (ASSIS, ZUCARELLI, 2007, p. 46).

Isso implica dizer que se deve seguir o percentual mínimo de aquisição de matéria-prima de agricultores familiares de acordo com a região em questão, de forma que a PNPB procura viabilizar a redução das desigualdades regionais e sociais, princípio da ordem econômica previsto no inciso VII do art. 170 da Constituição da República. A matéria também é regulamentada por meio de Instruções Normativas do MDA, a exemplo das de n. 1/2005, n. 2/2005, n. 1/2009 e n.1/2011, bem como da Portaria n. 337/2015 (que revogou a Portaria n. 81/2014 e deve ser aplicada a partir da safra 2015/2016), as quais estabelecem a possibilidade de os agricultores familiares participarem da cadeia produtiva como sócios das empresas ou por meio de associações ou cooperativas.

Nada impede que “Selo combustível social” seja utilizado com finalidades ambientais, diminuindo ou proibindo a destinação de benefícios às regiões que se pretende proteger, a exemplo de determinadas áreas do bioma amazônico ou de partes da caatinga e do cerrado, pois o mesmo instrumento pode servir para estimular ou desestimular essa indústria. É claro que isso não constituiria uma proibição, a qual só poderia ser tomada por meio do adequado zoneamento agro-ambiental, que consiste na medida administrativa destinada a organizar o uso e a ocupação do solo levando em consideração a vocação natural do lugar (MORAES, 2011, p. 85-86).

O Decreto n. 4.297/2002 regulamenta o inciso II do art. 9º da Lei n. 6.938/81 e estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico, cujo objetivo é “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”.

De fato, essa lei é avançada no que pertine às questões econômica e social, mormente se comparada ao arcabouço jurídico do álcool - biocombustível de rendimento energético melhor (SANTOS, 2013, p. 141), mas cujo sistema monocultural não permite a inserção dos pequenos produtores. Apesar disso, a problemática ambiental deveria ter sido melhor observada, pois deveria haver um número maior de dispositivos legais mais efetivos. Cuida-se de uma contradição inaceitável, uma vez que a comunidade internacional tem alertado sobre os impactos ambientais negativos do biodiesel e dos biocombustíveis de maneira geral (SIRVINSKAS, 2009, p. 320). É preciso um cuidado especial com a monocultura, com o avanço sobre os biomas amazônico e cerrado e com os efeitos sobre a agri-

cultura familiar e o plantio de alimentos (ASSIS; ZUCARELLI, 2007, p. 55), o que deve ser objeto de atenção do licenciamento ambiental (FARIAS, 2015, p. 41-45).

Se os benefícios ecológicos trazidos pelo biodiesel são evidentes, isso não significa que os seus impactos ambientais devam ser ignorados pelo Poder Público. Com efeito, é sintomático que nem a ANP nem o CONAMA tenha editado uma norma mais específica, estabelecendo os padrões de qualidade ambiental ou o regime de licenciamento ambiental do biodiesel. O problema é que, diante de um caso concreto, os órgãos ambientais poderão se basear em normas ou em padrões de qualidade ambiental relacionados às outras matrizes energéticas existentes no país ou mesmo à agricultura, o que pode causar prejuízos ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade. Em outras palavras, apesar de o biodiesel só ter ganho evidência por conta de sua dimensão ecológica, o seu arcabouço jurídico priorizou os aspectos econômico e social em detrimento do ambiental.

3 O biodiesel na legislação estadual

Em diversas unidades federativas brasileiras, instituiu-se por lei ou por decreto uma política ou programa com o intuito de estimular a pesquisa e a produção de biodiesel. Dessa forma, são estabelecidos genericamente os objetivos nas áreas de ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico, agricultura, meio ambiente, energia, receita tributária e transportes, bem como o comitê ou conselho gestor responsável pelo acompanhamento dessas ações.

Em regra, também são previstos os convênios com instituições oficiais de crédito, a exemplo do Banco do Brasil, e com instituições de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. Trata-se, em essência, de tentativas de estadualização do PNPB, até porque possuem as mesmas diretrizes de desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção do meio ambiente. Entretanto, como na maioria dos casos não existem instrumentos efetivos para incentivar o biodiesel, a exemplo de linhas de crédito realmente atrativas ou de vinculação orçamentária significativa, é possível dizer que em vários casos essas normas são meras declarações de vontade.

Os demais tipos de biocombustíveis foram também praticamente ignorados pelas legislações estaduais, com exceção de uma ou outra norma ou dispositivo legal normalmente genérico. Mesmo o álcool combustível acaba sendo tratado apenas sob o aspecto tributário, por meio de incentivos fiscais.

É o caso do Estado de Alagoas, que criou o Programa do Biodiesel por meio

do Decreto n. 3.261/06 com o objetivo de fomentar a pesquisa e a produção de biodiesel. Segundo o art. 9º do decreto citado, as despesas ficarão a cargo da disponibilidade orçamentária das instituições públicas ou privadas envolvidas.

Na Bahia, o Decreto n. 10.650/07 criou o Programa Estadual de Produção de Bioenergia e criou uma comissão executiva responsável pela sua gestão. Não existe previsão de linhas de financiamento ou de fontes orçamentárias.

Em Goiás, o Decreto n. 6.085/05 instituiu o Programa Goiano de Biodiesel e a Lei n. 15.435/05 criou o Fundo de Incentivo ao Biodiesel - FUNBIODIESEL, com o intuito de incentivar a pesquisa, a inovação e o desenvolvimento tecnológico em todas as etapas da cadeia produtiva do biodiesel. O fundo recebe contribuições do percentual de até 3% sobre o valor do financiamento do crédito especial para investimento concedido para empreendimentos relacionados à produção do biodiesel, do percentual de até 20% a incidir sobre o montante da diferença entre o valor do ICMS calculado com a aplicação da tributação integral e o calculado com a utilização de benefício ou incentivo fiscal relativo ao biodiesel, de financiamentos nacionais ou internacionais de projetos específicos de pesquisas e desenvolvimento e de recursos orçamentários, entre outras fontes. É uma medida interessante, porque nenhuma política pública pode ser pautada apenas em declarações de vontade.

No Mato Grosso, o Decreto n. 8.794/08 regulamentou a Lei n. 8.794/08, que institui a Política Estadual de Apoio à Produção e à Utilização do Biodiesel, de óleos vegetais e de gordura animal. São destinados recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso, afora as linhas de crédito já existentes, procurando também inserir a agricultura familiar. Nas operações feitas com biodiesel-100, foi estabelecida a carga tributária de 7%, ao passo que nas operações realizadas a carga tributária final será de 3%, limitadas a 30% da produção do estabelecimento industrial. Contudo, a soja, o caroço de algodão, o sebo e a gordura animal estão excluídos desse benefício.

O Mato Grosso do Sul passou a ter um programa oficial de produção de biodiesel com a Lei n. 3.419/07, que procura articular a atuação do Estado, dos Municípios e da iniciativa privada. O Poder Executivo Estadual ficou encarregado de delimitar as áreas propícias ao plantio de oleaginosas, e de inserir os assentamentos rurais nessa política. No § 3º do art. 7º, existe a determinação de que os veículos movidos a diesel da frota das entidades públicas estadual e municipais sejam abastecidas com biodiesel, na proporção de 50% da produção auferida para

cada ente. A lei também prevê o apoio à reciclagem de matérias graxas de origens animal e vegetal na produção de biocombustíveis e seus derivados.

Em Minas Gerais, a Lei n. 15.976/06 instituiu a Política Estadual de Apoio à Produção e à Utilização do Biodiesel e de óleos vegetais, tendo sido regulamentada pelo Decreto n. 44.345/06, que criou o Conselho Gestor da Política Estadual do Biodiesel e o Comitê Executivo da Política Estadual do Biodiesel. Cabe ao Poder Executivo fazer um zoneamento ecológico-econômico nas diversas regiões do Estado para especificar a aptidão para o cultivo de oleaginosas, o potencial para produção de culturas de oleaginosas pela agricultura familiar e as zonas mais adequadas à instalação de unidades industriais para produção de biodiesel. O Poder Executivo também ficou encarregado de destinar recursos ao financiamento de projetos de pesquisa e de promover assistência técnica e extensão. Ficou determinado que o Estado promoverá gradualmente a substituição do diesel mineral pelo biodiesel na frota automotiva e nos motores estacionários a diesel de sua propriedade, só que o prazo e a forma disso ainda precisam ser regulamentados.

Na Paraíba a Lei n. 7.761/05 instituiu um programa de biodiesel voltado especificamente para a cultura da mamona. O art. 6º prevê que as unidades familiares enquadradas no critério de agricultura familiar que cultivem a mamona com capacidade de produção acima de 30 toneladas por ano deverão se unir por meio de cooperativas, sob a orientação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico. Nesse aspecto, a legislação paraibana chega a ser até mais avançada do que a federal, visto que dá mais ênfase à organização coletiva dos pequenos produtores. É pesaroso que essas e outras medidas relevantes previstas, como a instalação de usinas de beneficiamento de mamona, simplesmente não foram implementadas.

No Paraná, o Decreto n. 2.101/03 criou o Programa Paranaense de Bioenergia - PR/BIOENERGIA, cujas ações ficaram a cargo da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Tal programa poderia ser mais avançado, prova disso é que o Comitê Gestor de Bioenergia instituído no art. 3º é meramente consultivo.

Por meio do Decreto n. 37.927/05, o Rio de Janeiro criou o RioBiodiesel, estabelecendo um programa de metas relativamente detalhado e um comitê gestor sem poder deliberativo. Não há também previsão de orçamento próprio.

Em São Paulo, o Decreto n. 51.736/07 instituiu a Comissão Especial de Bioenergia, ligada ao gabinete do Governador. O objetivo principal da comissão é

elaborar o Plano de Bioenergia, uma espécie de plano estadual de metas voltado primordialmente para o álcool combustível e o biodiesel, embora teoricamente contemple as demais formas de biocombustíveis.

Quanto à questão tributária, é sabido que aos Estados cabe estimular a produção e uso de biocombustíveis por meio de alíquotas de incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações (ICMS) mais favoráveis. Isso significa que na prática o mais importante incentivo fiscal a esse tipo de combustível pode ser dado pelos Estados, já que esse é o tributo com maior arrecadação no país.

Nesse diapasão, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) expediu o Convênio ICMS n. 105/03 autorizando os Estados de Alagoas, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins a conceder isenção do tributo em tela nas operações internas com produtos vegetais destinados à produção de biodiesel. O álcool combustível não goza dos mesmos privilégios por já representar uma fonte relevante de arrecadação, ao contrário do que ocorre com o biodiesel e os demais biocombustíveis. É possível que o biodiesel seja estimulado apenas por não se constituir ainda uma base econômica de incidência relevante.

De uma maneira geral, as legislações estaduais praticamente não dispõem sobre os demais tipos de biocombustíveis, a não ser o álcool e o biodiesel. Por fim, importa dizer que os Estados precisam criar mais mecanismos de incentivo ao biodiesel, bem como fazer com que os mecanismos existentes tenham mais efetividade.

Considerações finais

Ao alterar a Lei n. 9.478/97, a Lei n. 11.116/05 estabeleceu um marco jurídico específico para a produção e importação de biodiesel, ainda que em determinados pontos faça referência aos biocombustíveis de uma forma geral. Essa lei fez com que a cadeia de produção do biodiesel, e dos biocombustíveis de forma geral, passasse a ser regulada, e, conseqüentemente, fiscalizada e autuada, pela ANP, cujas sanções administrativas são muito mais efetivas do que as anteriormente aplicadas pelo MAPA.

Provavelmente, o maior avanço foi o estabelecimento de um percentual obrigatório de adição mínima de 5% de biodiesel ao óleo diesel no prazo de oito anos.

Prova disso é que desde o dia 1º de janeiro de 2010 o óleo diesel nacional já contém 5% de biodiesel, sendo o Brasil um dos líderes mundiais no fabrico e no consumo de biodiesel, de maneira que o êxito do PNPB é evidente.

Se os benefícios ecológicos trazidos pelo biodiesel são evidentes, isso não significa que os seus impactos ambientais devam ser ignorados pelo Poder Público. Com efeito, é sintomático que nem a ANP nem o CONAMA tenha editado uma norma mais específica estabelecendo os padrões de qualidade ambiental ou o regime de licenciamento ambiental do biodiesel. Em outras palavras, apesar de o biodiesel só ter ganho evidência por conta de sua dimensão ecológica, o seu arcabouço jurídico priorizou os aspectos econômico e social em detrimento do ambiental.

Adotou-se um regime tributário específico para o biodiesel, ao adotar um modelo de apuração e recolhimento da contribuição do PIS/PASEP e da COFINS sobre a receita bruta auferida pelo produtor ou importador. Para isso, a inclusão dos agricultores familiares e a priorização das regiões mais pobres do país, a exemplo do semiárido nordestino, é fundamental. Para isso foi instituído o “Selo combustível social”, que é pré-requisito para concorrer em leilões de biodiesel da ANP e para a obtenção de melhores linhas de financiamento junto ao BNDES e a outras instituições financeiras.

A falta de organização sindical dos agricultores é um problema grave, porque as políticas públicas são elaboradas e executadas sem a presença da representação coletiva obreira, de forma que a participação social deixa a desejar. O Poder Público deveria incentivar mais efetivamente a criação de cooperativas de agricultores da cadeia de biodiesel. Por outro lado, a questão ambiental também deveria ser incorporada à questão social, mormente porque os pequenos agricultores dispõem de poucos meios para combater a degradação. Seria interessante a criação de um marco legal para os biocombustíveis em geral, que incluísse também o álcool, que abordasse a temática de forma mais aprofundada e holística.

Embora já esteja incorporado à matriz energética brasileira, o fato é que a produção e o uso do biodiesel ainda estão em fase inicial se comparados às expectativas existentes em torno do assunto. Os incentivos fiscais em âmbito estadual são tímidos, e muitas vezes tais políticas se limitam a criar um programa ou uma política e a instituir um comitê ou conselho gestor. É importante destacar que os grandes incentivos do Poder Público à produção de biodiesel são mesmo de ordem econômica e social, não tendo sido a proteção ecológica definida como prioridade, pois não foram criados dispositivos concretos para isso.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. *Biodiesel* - introdução. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=60468&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1380352819981>. Acesso em: 28.jul.2013.

AGUIAR FILHO, Valfredo de Andrade. *Regulação econômica ambiental: poder normativo entre Agência Nacional de Águas e a Agência Nacional do Petróleo*. Tese de doutorado em Direito apresentada à Universidade Estácio de Sá. Divulgação restrita. Rio de Janeiro, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira; ZUCARELLI, Marcos Cristiano. *Despoluindo incertezas: impactos territoriais da expansão de agrocombustíveis e perspectivas para uma produção sustentável*. Belo Horizonte: O Lutador, 2007.

COSTA, Maria D'Assunção. Marco regulatório do gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

COSTA NETO, Pedro R.; ROSSI, Luciano F. S.; ZAGONEL, Giuliano F.; RAMOS, Luiz P. *Produção de biocombustível alternativo ao óleo diesel através da transesterificação de óleo de soja usado em frituras*. In: Química Nova, São Paulo, v. 23, n. 4, 2000.

CUNHA, João Vidal da. Biodiesel e Lei 11.097/05 - impactos ambientais desconhecidos, impactos sociais relevantes. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (orgs). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, v. 2.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FARIAS, Talden. *Regulação dos biocombustíveis no âmbito estadual*. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Biocombustíveis: fonte de energia sustentável? Considerações jurídicas, técnicas e éticas*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. *Os instrumentos de incentivo à produção e uso de biodiesel no Brasil: uma análise constitucional sob o princípio do desenvolvimento sustentável*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Divulgação restrita. Natal, 2010.

GARCIA, Flávio Amaral; ROCHA, Henrique Bastos. Aspectos ambientais da lei do petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÊDO, Mariângela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida (coords). *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

INTERNATIONAL Energy Agency. *World energy outlook 2007: China and India insights*. Organisation for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency: Paris, 2007.

LEITE, Getúlio da Silveira; GUTMAN, José. O novo marco regulatório para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). *Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatriomonal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Haroldo. *Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LONGA, Dulce Conceição Pinheiro. *Biocombustíveis: uma análise das políticas públicas*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Regulação da Indústria da Energia da Universidade de Salvador. Salvador: 2008.

MAIA, Lis Pereira. *A regulação biocombustíveis para o desenvolvimento sustentável. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas apresentada à Universidade Federal da Paraíba*. Divulgação restrita. João Pessoa, 2015.

MEIRELLES, Fábio de Salles. *Biodiesel*. Disponível em: <http://www.forumdeenergia.com.br/nukleo/pub/biodiesel.pdf>. Acesso em: 20.ago. 2013.

MORAES, Rodrigo Jorge. *Setor sucroalcooleiro: regime jurídico ambiental das usinas de açúcar e álcool*. São Paulo: Saraiva, 2011.

NODARI, Rubens Onofre. *Sobre os biocombustíveis: impactos, benefícios e alternativas*. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Biocombustíveis: fonte de energia sustentável? Considerações jurídicas, técnicas e éticas*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROÁLCOOL - *Programa Brasileiro de Álcool*. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm>. Acesso em: 20.jul.2009.

SABLIÈRE, Pierre. *Droit de l'énergie*. Paris: Dalloz, 2014.

SALEME, Edson Ricardo; GIRÃO, Mardônio da Silva. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (orgs). *Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, v. 1.

SANTOS, Marisa Medeiros. *A tutela jurídica da cana-de-açúcar como biocombustível no direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Fiúza, 2013.

SILVA, Daiane Tessaro da; TRENTINI, Flávia. Biodiesel x sustentabilidade: um binômio possível? In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (orgs). *Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, v. 2.

SILVA, Henry Iure de Paiva. *A temática ambiental como promotora de mudanças*

no sistema de relações econômicas internacionais: a hora e a vez dos biocombustíveis. Datavênia, Campina Grande, v. I, n° 1, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental.* 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VERNIER, Jacques. *Les énergies renouvelables.* 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

Artigo recebido em: 12.10.2015

Revisado em: 05.11.2015

Aprovado em: 20.11.2015