



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar, ala oeste - Bairro: Praia de Belas -
CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9125 - www.jfrs.jus.br - Email: rspoa02@jfrs.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5000537-30.2022.4.04.7100/RS

AUTOR: PAULO HENRIQUE NAGELSTEIN

AUTOR: LUCAS FERREIRA MARTINS

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: JAIR MESSIAS BOLSONARO

RÉU: BENTO COSTA LIMA LEITE DE ALBUQUERQUE JÚNIOR

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de ação popular ajuizada por LUCAS FERREIRA MARTINS e PAULO HENRIQUE NAGELSTEIN contra a UNIÃO, o PRESIDENTE DA REPÚBLICA e o PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE), por meio da qual os autores populares impugnam ato dos réus que determinou a redução para 10% do teor de adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel para o ano de 2022.

Na petição inicial, primeiramente, discorrem sobre o óleo diesel e o biodiesel, e sobre a obrigatoriedade de adição deste àquele a partir do início dos anos 2000, como medida para reduzir a utilização do primeiro e os consequentes danos ao meio ambiente. Chamam a atenção para o fato de que, a partir do aumento gradual do teor de biodiesel adicionado ao óleo diesel, iniciado no ano de 2008, houve grande expansão do parque industrial brasileiro de biodiesel, com diversos efeitos positivos para a economia (geração de empregos, desenvolvimento regional e da agricultura familiar e variabilidade das culturas agrícolas). Afirmam que a produção do biodiesel passou a ser ainda mais valorizada com a instituição da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio (L. 13.576/2017), e que o estímulo ao biodiesel decorre também de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em respeito ao meio ambiente.

Nesse contexto, dizem que, em março de 2021, o diesel passou a ter adição obrigatória de 13% de biodiesel, em observância à Resolução n. 16, de 29/10/2018, do CNPE. A mesma resolução previu o aumento da proporção do biodiesel no diesel para 14% em 1º/03/2022, e 15% em 1º/03/2023. Na esteira dessa previsão, alegam que houve

aumento do investimento na produção de biodiesel. Todavia, afirmam que o governo passou a prever percentuais menores do que os previstos legalmente em leilões de biodiesel a partir da metade do ano de 2021, justificando as medidas como temporárias e decorrentes da alta do preço do óleo de soja, numa tentativa de evitar o aumento do preço final do óleo diesel. Esperava-se, assim, que o percentual mínimo obrigatório de 14% seria observado a partir de março de 2022.

Entretanto, em 29/11/2021, o Presidente da República e o Presidente do CNPE decidiram aplicar o percentual de 10% para todo o ano de 2022, em contrariedade ao percentual fixado na Resolução n. 16/2018. A decisão foi formalizada em 17/12/2021, por meio de despacho do Presidente da República que aprovou a Resolução n. 25, de 22/11/2021, do CNPE.

Como fundamentos para a demanda, inicialmente, sustentam a nulidade desses atos, por afronta à Resolução n. 16/2018 e à L. 13.033/2014, já que eles não atendem ao interesse público e não foram justificados.

Afirmam que os atos causam lesão ao meio ambiente, pois resultam em maior utilização do diesel fóssil, com o consequente aumento da emissão de gases causadores do efeito estufa e a piora do aproveitamento de resíduos usualmente descartados de forma incorreta (como sebo bovino e óleo de fritura). Pontuam as vantagens do biodiesel para a redução dos gases poluentes e estimam que a adoção do percentual de 10% de mistura, em vez dos 14% originalmente previstos, representa a perda de cerca de 28,8 milhões de árvores.

Sustentam que os atos impugnados lesam a moralidade administrativa, na medida em que a administração contraria as suas próprias normas e manifestações, expressas de modo público, oficial e reiterado, e, dessa forma, frustra a legítima expectativa dos administrados, especialmente dos produtores de biodiesel que realizaram vultosos investimentos para atender à demanda projetada pelo governo. Relacionam a proteção da moralidade administrativa com a garantia da segurança jurídica, da confiança e da boa-fé objetiva.

Por fim, defendem que os atos impugnados lesam o patrimônio público, pois, ao desestimular a produção de biodiesel, fragilizam sua cadeia produtiva e causam prejuízos econômicos a toda a sociedade. Alegam que houve aumento da participação do biodiesel no produto interno bruto (PIB) brasileiro e na geração de empregos entre os anos de 2011 e 2018, e sustentam que tais resultados decorreram do aumento do percentual obrigatório da mistura do biodiesel ao diesel. Citam parecer que estima que uma redução de 1% na mistura obrigatória representa redução de: 34 mil postos de trabalho; R\$552 milhões na massa salarial; R\$107,52 milhões na arrecadação de tributos; e R\$4,7 bilhões no PIB. Afirmam também que a diminuição do percentual do

biodiesel no diesel prejudica a agricultura familiar, a diversidade agrícola e o desenvolvimento regional, além de causar aumento do preço do farelo de soja, o que impacta negativamente o preço da proteína de origem animal. Além disso, dizem que haverá prejuízo à soberania energética nacional, em decorrência da substituição do biodiesel por diesel mineral que terá de ser importado.

Apontam violação a diversos dispositivos constitucionais e legais.

Pedem, em sede de liminar, a imediata suspensão do ato impugnado, fundamentando a urgência na obtenção da medida na gravidade dos impactos negativos decorrentes dele, os quais impedem que se aguarde o trâmite do processo até o seu termo, dada a potencial ineficácia da medida caso ela seja concedida apenas ao final.

Os pedidos são os seguintes:

Ante o exposto, requer-se:

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

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

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

(ii) Enquanto não houver publicação de nota técnica conclusiva do grupo de estudo criado para avaliar a mistura do biodiesel no diesel, conforme previsão de deliberação da 6ª Reunião Extraordinária do CNPE, em medida publicada na edição do dia 27/10/2021 do DOU (Diário Oficial da União), realizada em 05/10/2021, sustar o ato lesivo praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE nº 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021 e, conseqüentemente, determinar a observação da vigente Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018 (DOC. 4), cumprindo o percentual de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022;

[...]

d. Em cognição final, seja ratificada a medida liminar e seja concedida a segurança no sentido de:

(i) Anular o ato lesivo praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE de reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel para 10% durante o ano de 2022 (“B10”), nos termos da Resolução CNPE n° 25, de 22/11/2021, aprovada por Despacho do Presidente da República publicado em 17/12/2021; e, conseqüentemente,

(ii) Determinar a observação da vigente Resolução CNPE n° 16, de 29/10/2018 (DOC. 4), cumprindo o percentual de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel de 13% (“B13”) em janeiro e fevereiro de 2022 e de 14% (“B14”) a partir de março de 2022;

(evento 1, INICI, pp. 41-42)

Atribuem à causa o valor de R\$540 milhões, que justificam ser referente à estimada lesão ao patrimônio público, correspondente à perda de arrecadação tributária.

Em despacho proferido no **evento 3, DESPADEC1**, postergou-se a análise do pedido de liminar para após a manifestação dos réus e do Ministério Público Federal.

Na sequência, foram expedidos os atos de comunicação (eventos 4-8).

Os réus apresentaram contestação conjunta no **evento 11, CONTES1**, acompanhada de documentos.

Inicialmente, suscitam a carência de ação, por ausência de ilegalidade e de lesividade no ato impugnado, dois dos requisitos específicos para o manejo da ação popular. Na sequência, impugnam o valor atribuído à causa pelos autores, afirmando, em suma: que o ato impugnado não possui conteúdo econômico imediato a ser mensurado; que o valor da causa está amparado em estimativas e suposições; que o ato impugnado resultará em benefícios, e não em prejuízos para a coletividade; e que o valor foi atribuído em patamar elevadíssimo em razão da inexistência de riscos para os autores, dada a isenção da sucumbência na ação popular. Pedem a fixação do valor em R\$200.000,00.

No mérito, primeiramente, os réus afirmam que há amparo legal para a edição do ato impugnado pelos autores, pois a L. 13.033/2014 autoriza o CNPE, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, a reduzir o percentual de adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel para até 6%. Dizem que, em razão disso, no exercício de sua discricionariedade técnico-administrativa, com base em amplos estudos, dados e fatores de ordem técnica, decidiu-se pela redução do percentual da mistura para 10%. Afirmam que a decisão "*foi fruto de intenso debate, por quem de direito, e foi lastreada em motivos de interesse público, devidamente justificados e fundamentados*".

Apresentam, pormenorizadamente, os principais argumentos que a embasaram, com referência aos documentos que acompanharam a contestação.

Refutam as alegações de que redução do percentual de biodiesel no diesel para 10% acarrete lesão ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio público. Referem que outros países também implementaram a redução do uso do biodiesel, a fim de conter a alta dos combustíveis, dos insumos e da inflação. Rejeitam também a alegação de que a redução causaria prejuízos à cadeia da soja, como alegado pelos autores, apresentando dados para sustentar a afirmação.

Na sequência, sustentam que deve ser respeitada a competência do Poder Executivo para a formulação de políticas públicas, notadamente em questões técnicas, como no caso, devendo o Poder Judiciário adotar uma postura de autocontenção, sob pena de, assim não o fazendo, violar a separação dos poderes.

Asseveram que não há que se cogitar de violação à Resolução n. 16/2018, do CNPE, pois a resolução atual revogou-a naquilo em que incompatíveis, cuidando-se de regular sucessão de normas no tempo.

Pedem, ao final, o julgamento de improcedência do pedido formulado pelos autores.

Subsidiariamente, em caso de acolhimento do pedido, aduzem não ser devida a fixação de honorários advocatícios em favor dos advogados da parte autora, e, também subsidiariamente, caso sejam fixados honorários, que eles sejam estipulados por equidade, na forma do artigo 85, §8º, do Código de Processo Civil (CPC).

Quanto ao pedido de tutela de urgência, pedem o seu indeferimento, afirmando, em suma, não estarem presentes os requisitos para que seja concedido.

No evento seguinte, a Confederação Nacional do Transporte (CNT), pediu o seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, desde já apresentando manifestação pela validade do ato do CNPE e do Presidente da República impugnado pelos autores (**evento 12, PET1**).

Foi proferido despacho determinando a intimação das partes para se manifestarem sobre o pedido de ingresso da CNT no feito (**evento 14, DESPADEC1**).

Houve a adequação do polo passivo do feito, conforme certidão do **evento 23, CERT1** e despacho do **evento 25, DESPADEC1**.

Os autores se manifestaram no **evento 34, PED_LIMINAR/ANT_TUTE1**. De início, não se opuseram ao ingresso da CNT no feito. A seguir, sustentaram a nulidade da Resolução CNPE n. 25/2021, por não ter havido manifestação prévia do Ministério do Meio Ambiente sobre ela, como determina o artigo 18, §1º, do Regimento Interno do CNPE (Resolução n. 14/2019). Reiteraram o pedido de concessão da liminar.

O Ministério Público Federal (MPF) apresentou parecer no **evento 35, PARECER1**, opinando pelo indeferimento do pedido de liminar e pela aceitação do ingresso da CNT como *amicus curiae*.

Foi feita a conclusão dos autos para a análise do pedido de liminar (evento 36).

Após a conclusão, no **evento 37, PET1**, houve manifestação dos autores sobre o parecer do MPF.

Os réus se manifestaram no **evento 38, PET1, evento 39, PET1 e evento 40, PET1**. Primeiramente, não se opuseram ao ingresso da CNT no feito. Em seguida, suscitaram a ampliação indevida e intempestiva do objeto da lide, pelos autores, na petição do **evento 34, PED_LIMINAR/ANT_TUTE1**, na qual eles alegaram a nulidade da Resolução n. 25/2021, pelo fato de não ter havido manifestação prévia do Ministério do Meio Ambiente. Não concordaram com a ampliação da causa de pedir pretendida pelos demandantes. Caso aceita a emenda, afirmaram que a resolução não padece do vício apontado e, desse modo, não é nula.

Os autores se manifestaram sobre as últimas petições dos réus no **evento 41, RESP_PRELIM1**.

1. Preliminares arguidas pelos réus. Em contestação, os réus suscitaram a preliminar de carência de ação, afirmando que o ato impugnado não é ilegal e não causa lesão ao patrimônio público, e impugnaram o valor atribuído à causa.

Em relação à carência de ação, não é o caso de acolhê-la. Os autores populares sustentam a ocorrência de lesão ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público em decorrência do ato impugnado, e a defesa desses bens jurídicos está contemplada no escopo da ação popular, conforme sua conformação constitucional (art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição) e infraconstitucional (art. 1º, *caput*, da L. 4.717/1965). A **efetiva ocorrência** das lesões afirmadas pelos autores é questão que diz respeito ao mérito, e com ele será analisada.

Dessa forma, **rejeito a preliminar de carência de ação**.

Quanto à impugnação ao valor da causa, deixo para analisá-la após a manifestação dos autores sobre esse ponto, o que ainda não ocorreu.

2. Pedido de ingresso da Confederação Nacional do Transporte (CNT) como *amicus curiae*. Considerando que as partes e o Ministério Público Federal não se opuseram à habilitação da CNT no feito, na condição de *amicus curiae*, e estando presentes os requisitos estabelecidos no artigo 138, *caput*, do CPC (relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda e repercussão social da controvérsia), bem assim a pertinência entre o objeto desta ação e a atuação da entidade que solicita o ingresso, **admito a sua participação nesta demanda como *amicus curiae*.**

Em atenção ao artigo 138, §2º, do CPC (§ 2º *Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.*), esclareço que a entidade ingressante poderá se manifestar sobre o mérito do pedido dos autores após a réplica.

Inclua-se a CNT na autuação, fazendo-se as anotações necessárias.

3. Emenda à inicial. Na petição inicial, os autores pedem a anulação do ato alegadamente lesivo, praticado pelo Presidente da República e pelo Presidente do CNPE (Resolução n. 25/2021), que determinou a redução do teor de mistura obrigatória do biodiesel ao óleo diesel.

Como fundamentos para o pedido de nulidade do ato, na inicial, aduzem:

- a ocorrência de violação à legalidade, por afronta à Resolução n. 16/2018, do CNPE e à L. 13.033/2014 (**evento 1, INIC1**, pp. 13-14);
- que ele causará lesão ao meio ambiente (*ibidem*, pp. 14-22);
- lesão à moralidade administrativa (*ibid.*, pp. 22-29); e
- lesão ao patrimônio público (pp. 29-38).

Após a contestação dos réus (evento 11), os autores sustentaram também que houve "ostensiva violação" do Regimento Interno do CNPE quando da tomada de decisão que resultou na Resolução n. 25/2021 (**evento 34, PED_LIMINAR/ANT_TUTE1**).

Segundo alegaram nessa peça, o Regimento Interno do CNPE (Resolução n. 14/2019) impõe que, antes da edição de resolução ou recomendação que transcenda a competência do Ministério de Minas

e Energia, o ato deverá ser submetido à apreciação dos ministérios afetos para prévia manifestação. No caso, como o ato impugnado abrange a competência do Ministério do Meio Ambiente, e uma vez que este não foi ouvido previamente sobre o conteúdo da proposição, o ato seria nulo.

Da leitura atenta das causas de pedir expostas na inicial, verifica-se que, nela, os autores não utilizaram esse fundamento para o pedido de nulidade da Resolução n. 25/2021. Portanto, houve acréscimo de uma nova causa de pedir.

A respeito da alteração do pedido e da causa de pedir, o Código de Processo Civil dispõe o seguinte:

Art. 329. O autor poderá:

I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu;

II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir.

(grifou-se)

No presente caso, como visto, a inovação na causa de pedir se deu após a contestação dos réus e antes do saneamento do processo. Nessa situação, seria possível a alteração, desde que houvesse consentimento dos réus. Ocorre que estes, nas manifestações do **evento 38, PET1, evento 39, PET1 e evento 40, PET1**, expressamente discordaram do aditamento pretendido:

Ora, no caso em apreço, a alegação de nulidade, por ausência de manifestação prévia do Ministério do Meio Ambiente (eventos 34 e 37), somente foi veiculada após a citação dos réus e apresentação de contestação nos autos (evento 11), ou seja, em fase processual extemporânea.

Ademais, ainda que não tenha sido efetivado o saneamento do processo, cabe destacar que os Réus não concordam com a ampliação do elemento objetivo da demanda (causa de pedir) na atual conjuntura.

Destarte, na forma do art. 329 do CPC, que prevê óbice processual intransponível, sequer merecem ser conhecidos os requerimentos supervenientes da parte autora (eventos 34 e 37).

(grifou-se)

Assim, **deixo de acolher o pedido de agregação de nova causa de pedir ao pedido dos autores**, conforme requerido no **evento 34, PED_LIMINAR/ANT_TUTE1**.

Esse mesmo raciocínio e a mesma conclusão se aplicam também à alegação de ausência de análise de impacto regulatório (AIR), prevista na L. 13.784/2020 e no Decreto n. 10.411/2020, sob o prisma ambiental, para a edição do ato normativo combatido, tese apresentada na petição do **evento 41, RESP_PRELIM1**.

O limite objetivo desta lide, portanto, é o pedido de anulação da Resolução CNPE n. 25/2021, a ser analisado com base nas causas de pedir veiculadas na petição inicial, sintetizadas no início deste tópico.

4. Pedido de liminar.

4.1. Ato impugnado. Discute-se nesta ação popular sobre a redução para 10% do teor de adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel para o ano de 2022.

O ato impugnado, publicado no Diário Oficial da União do dia 17/12/2021, possui o seguinte conteúdo:

DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Exposição de Motivos Nº 77, de 30 de novembro de 2021. Resolução nº 25, de 22 de novembro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. Aprovo. Em 16 de dezembro de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE

RESOLUÇÃO Nº 25, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2021

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

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

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

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

(evento 1, RES3)

Segundo os autores, esse ato viola a legalidade e causa lesão ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Antes de adentrar na análise específica desses pontos, cabível um breve exame dos atos normativos incidentes à espécie.

A introdução do biodiesel na matriz energética brasileira se deu na primeira década dos anos 2000, e foi tratada primeiramente pela L. 11.097/2005, a qual previu o percentual obrigatório mínimo de 2% de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, a partir do ano de 2008 (três anos após a publicação da lei, cf. seu art. 2º, *caput* e §1º).

Essa lei foi revogada pela L. 13.033/2014, ainda em vigor, e que, no que interessa ao caso dos autos, dispõe o seguinte, em sua redação atual:

Art. 1º São estabelecidos os seguintes percentuais de adição obrigatória, em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional: (Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016)

I - 8% (oito por cento), em até doze meses após a data de promulgação desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016)

II - 9% (nove por cento), em até vinte e quatro meses após a data de promulgação desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016)

III - 10% (dez por cento), em até trinta e seis meses após a data de promulgação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016)

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE poderá, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, reduzir esse percentual para até 6% (seis por cento), restabelecendo-o por ocasião da normalização das condições que motivaram a redução do percentual.

(grifou-se)

Registre-se que a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel está em harmonia com as diretrizes da política energética nacional, traçadas na L. 9.478/1997:

Dos Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;

VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;

VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

IX - promover a livre concorrência;

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

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. (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

(grifou-se)

Essa mesma lei também criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com as seguintes atribuições:

Do Conselho Nacional de Política Energética

Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável;

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV - estabelecer diretrizes 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; (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, biocombustíveis, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

VI - sugerir a adoção de medidas necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, podendo indicar empreendimentos que devam ter prioridade de licitação e implantação, tendo em vista seu caráter estratégico e de interesse público, de forma que tais projetos venham assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do Sistema Elétrico. (Incluído pela lei nº 10.848, de 2004)

VII - estabelecer diretrizes para o uso de gás natural como matéria-prima em processos produtivos industriais, mediante a regulamentação de condições e critérios específicos, que visem a sua utilização eficiente e compatível com os mercados interno e externos. (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção; (Incluído pela Lei nº 12.351, de 2010)

IX - definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis, bem como da sua cadeia de suprimento; (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

X - induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX. (Incluído pela Lei nº 12.351, de 2010)

XI - definir diretrizes para comercialização e uso de biodiesel e estabelecer, em caráter autorizativo, quantidade superior ao percentual de adição obrigatória fixado em lei específica. (Incluído pela Lei nº 13.033, de 2014) (Vide Medida Provisória nº 688, de 2015)

XII - estabelecer os parâmetros técnicos e econômicos das licitações de concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, de que trata o art. 8º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; e (Redação dada pela Lei nº 13.203, de 2015)

XIII - definir a estratégia e a política de desenvolvimento tecnológico do setor de energia elétrica. (Incluído pela Lei nº 13.203, de 2015)

XIV – estabelecer diretrizes para o suprimento de gás natural nas situações caracterizadas como de contingência, nos termos previstos em lei. (Incluído pela Lei nº 14.134, de 2021)

(grifou-se)

No exercício e nos limites da discricionariedade que lhe conferiram as leis acima, o CNPE editou a Resolução n. 16, de 29/10/2018 (**evento 1, RES5**), dispondo sobre a evolução da adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel, que passaria a ser de:

- 11% a partir de 1º/06/2019;
- 12% a partir de 1º/03/2020;
- 13% a partir de 1º/03/2021;
- 14% a partir de 1º/03/2022; e
- 15% a partir de 1º/03/2023.

Chega-se, assim, ao ato impugnado nesta ação popular, o qual é produto da mesma discricionariedade que ensejou a edição da Resolução n. 16/2018, mas que, "*por razões de interesse da Política Energética Nacional*", reduziu o teor da mistura obrigatória para 10% para o ano de 2022.

Com efeito, como visto logo acima, o parágrafo único do artigo 1º da L. 13.033/2014 autoriza o CNPE, a qualquer tempo, a reduzir o percentual de adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel para até 6%, desde que por motivo justificado de interesse público.

Esse é o limite de exercício do poder discricionário que a lei conferiu ao administrador público nessa questão, e, a partir dele, os réus autoridades públicas, a quem cabe a formulação de políticas e diretrizes na área da energia, com base em estudos e dados sobre o

impacto nos preços em razão do preço dos combustíveis e de outros fatores de ordem técnica, decidiram, justificadamente, reduzir o percentual de adição obrigatória, em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final.

Do ponto de vista objetivo, como salta aos olhos, o percentual mínimo obrigatório fixado em lei foi respeitado, pois ele é de 6%, ao passo que a norma infralegal fixou-o em 10%.

Quanto ao motivo justificado de interesse público, ele também está sobejamente demonstrado nos pareceres, notas técnicas, informações, manifestações e debates que precederam e fundamentaram a elaboração da Resolução n. 25/2021.

A esse respeito, cabe ressaltar o que consta da Nota Técnica SEI n. 54979/2021/ME, da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, na qual se analisou a conjuntura econômica brasileira, com enfoque para o aumento dos preços do petróleo e dos seus derivados, e também das matérias-primas do biodiesel, especialmente a soja, e reflexos sobre o preço dos combustíveis.

Ao final desse documento, formulou-se a seguinte proposta para redução do teor da mistura obrigatória do biodiesel ao óleo diesel:

2.3 Proposta para Redução do Teor de Mistura Obrigatória de biodiesel ao óleo diesel A

49. O exposto nas seções anteriores reforça a necessidade de propostas de redução do preço do diesel, de modo a mitigar os efeitos negativos sobre a competitividade da economia brasileira, bem como sobre o bem-estar do consumidor.

50. Devido ao atual cenário de aumento de preços de *commodities* (como a soja), há uma perspectiva de aumento de preços ainda maiores para o biodiesel, que representam 14% da formação de preços do Óleo Diesel C. Soma-se a esse diagnóstico, os efeitos da crise econômica impulsionada pela situação de pandemia, ocasionada pela COVID-19, além de as barreiras concorrenciais ainda existentes nesse mercado.

51. O diagnóstico anterior ressalta a relevância e urgência de medidas para o setor de biodiesel, com justificado interesse público que ampare a redução do teor de mistura obrigatório para 6%. Nesse quesito, resgata-se novamente o disposto do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.033/2014 que delega ao CNPE, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, o poder de reduzir o percentual de adição de biodiesel para até 6% (seis por cento), restabelecendo-o por ocasião da normalização das condições que motivaram a redução do percentual.

52. Dessa forma, em que pese pela ótica econômica ser plenamente justificável a redução do percentual da mistura para 6%, de modo a buscar conciliação com os demais objetivos de política pública, sugere-se, como proposta intermediária, a fixação do percentual de mistura em 10%, para vigorar ao longo de 2022 (uma vez que não se vislumbra redução do preço relativo do biodiesel frente ao diesel-A nesse período que pudesse justificar alguma elevação do percentual).

(evento 11, OUT12, p. 10)

Convém destacar também a análise que foi feita pelo Departamento de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia a respeito dessa proposta elaborada pelo Ministério da Economia, conforme a Nota Técnica n. 119/2021/DBIO/SPG:

3. ANÁLISE

- 3.1. O Ministério de Minas e Energia encaminhou na reunião prévia do CNPE proposta para manutenção do cronograma previsto na Resolução CNPE n° 16/2018.
- 3.2. Foram realizadas ponderações do Ministério da Economia, da Casa Civil e do Ministério de Infraestrutura contrárias à proposta do Ministério de Minas e Energia fundamentadas no preço ao consumidor final ocasionado pelo aumento do teor de biodiesel no diesel (SEI 0568006).
- 3.3. Nesse contexto, o Ministério da Economia propõe minuta de resolução (SEI 0567979) para fixar o teor de biodiesel no diesel em 10% durante o ano de 2022.
- 3.4. No que se refere à justificativa técnica para redução do teor, importante ressaltar que as simulações foram feitas com base em planilha desenvolvida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) no âmbito do Grupo de Trabalho de previsibilidade do teor de biodiesel no diesel constituído pela Resolução CNPE n° 18/2021. Nesse grupo, estão sendo discutidos aprimoramentos na planilha, sendo até o momento a melhor ferramenta disponível para estimar o preço de biodiesel no novo modelo de comercialização estabelecido pela Resolução CNPE n° 14/2020.
- 3.5. No âmbito deste grupo de trabalho, houve apresentação na data de hoje de estudo preliminar sobre impactos no preço da proteína animal da redução do teor de biodiesel no diesel, bem como das consequências para o complexo soja feitas pela CONAB, em que a redução até 10% do teor de biodiesel não desestrutura a cadeia de produção de soja e os impactos no preço da proteína animal seriam negligenciáveis.
- 3.6. Desta forma, não há óbice técnico ao acolhimento da proposta do Ministério da Economia.
- 3.7. No que se refere ao prazo, é oportuna a fixação do teor pelo prazo de 12 (doze) meses dado que será possível realizar contratos de maior prazo de duração, o que permite melhor negociação de preços entre comprador e vendedor, o que pode propiciar redução de preços ao consumidor final em linha com o inciso III, do art. 1°, da Lei n° 9.478/1997.

(evento 11, OUT7, p. 1)

São dignos de nota, ainda, os seguintes documentos, que manifestam justificativas e demonstram as ponderações que resultaram na elaboração do ato impugnado:

- memória da reunião de 17/11/2021 do CNPE, na qual se iniciou a discussão que levaria à redução do teor obrigatório de biodiesel no óleo diesel, com subsídios iniciais prestados por representantes de órgãos diversos do Poder Executivo (**evento 11, OUT8**);

- Parecer n. 00958/2021/PGFN/AGU, da Coordenação-Geral de Produtividade e Competitividade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na qual se esquadrinhou e chancelou, do ponto de vista jurídico, a proposta de redução (**evento 11, OUT11**);

- memória da reunião de 19/11/2021 do Grupo de Trabalho sobre Previsibilidade do Teor de Biodiesel, na qual se debateram os possíveis impactos da medida sobre a cadeia agropecuária (**evento 11, OUT16**); e

- memória da 8ª Reunião Extraordinária do CNPE, na qual o representante do Ministério da Economia apresentou a proposta de redução do teor obrigatório da mistura para 10%, que foi aprovada por unanimidade (**evento 11, OUT20**).

As justificativas técnicas para a medida foram sintetizadas na exposição de motivos da Resolução n. 25/2021 encaminhada ao Presidente da República:

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a Resolução nº 25, de 22 de novembro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, que estabelece como de interesse da Política Energética Nacional a fixação do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel fóssil em 10% (dez por cento), para o ano de 2022.

2. A medida visa mitigar o impacto dos constantes aumentos do preço do diesel, que têm reduzido o poder de compra dos consumidores, agravando os efeitos econômicos decorrentes da Pandemia - COVID-19. A elevação do preço do diesel impacta de modo transversal as cadeias produtivas do País, com redução da competitividade da economia nacional e, ainda, como agravante, existe a previsão de elevação do preço da soja nos próximos doze meses, principal insumo para a produção do biodiesel.

3. Diante do exposto, considerando os aumentos recentes dos preços dos combustíveis e a tendência de agravamento desse diagnóstico, o CNPE propõe a fixação do percentual de adição obrigatório de biodiesel de 10% (B10) ao óleo diesel, para o ano de 2022.

4. Pelas razões expostas, Senhor Presidente, levo à superior deliberação de Vossa Excelência a aprovação da Resolução CNPE nº 25, de 2021, que estabelece como de interesse da Política Energética Nacional a manutenção do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel fóssil em 10% (dez por cento), determinada pela Resolução CNPE nº 16, de 6 de setembro de 2021, para o ano de 2022.

(evento 11, OUT10, grifou-se)

Da análise desses atos sob a moldura normativa e fática em que eles se inserem, conclui-se que os réus agiram de acordo com a discricionariedade técnico-administrativa que a lei outorgou a eles, conforme os seus critérios de conveniência e oportunidade, a partir dos dados e estudos brevemente mencionados acima.

Com isso em mente, passa-se à análise das causas de pedir específicas invocadas pelos autores.

4.2. Nulidade por violação à legalidade. Como visto, a medida não viola a L. 13.033/2014, pois respeitou os limites de discricionariedade que ela fixou. No que se refere à alegação de afronta à Resolução n. 16/2018, ela não vinga, pois se trata - esta e a impugnada

Resolução n. 25/2021 - de atos com a mesma estatura normativa, que encontram ambos seu fundamento de validade na mesma lei antes mencionada.

Nessa situação, a União tem razão ao sustentar que se trata de regular sucessão de normas no tempo, tendo a anterior (a Resolução n. 16/2018) sido revogada parcialmente pela posterior (a Resolução n. 25/2021), naquilo em que incompatíveis (o teor de adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel no ano de 2022), permanecendo aquela em vigor quanto ao mais.

Assim, não há violação à legalidade a reconhecer no caso.

4.3. Lesão ao meio ambiente. A Resolução n. 25/2021 foi motivada primordialmente por razões de política econômica (proteção às cadeias produtivas nacionais e aos consumidores). Tais razões se coadunam com os objetivos da política energética nacional (L. 9.478/1997, art. 1º), dentre os quais se encontram, lado a lado, a preservação do interesse nacional (inc. I), a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos (inc. II), e a proteção do meio ambiente (inc. IV).

Especificamente em relação aos biocombustíveis, é um dos objetivos da política energética nacional a sua participação na matriz energética brasileira "*em bases econômicas, sociais e ambientais*" (inc. XII, grifou-se).

Nessa linha, valho-me das considerações da Nota Técnica n. 9/2022/DBIO/SPG, do Departamento de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia:

g) Sob o aspecto ambiental, não há qualquer contradição entre os compromissos assumidos pelo Brasil na COP 26 e a manutenção do B10 (10% de biodiesel). Na estratégia nacional de neutralidade climática, apresentada na COP-26, o Brasil se comprometeu a utilizar renováveis no ciclo diesel, incluindo biodiesel, diesel verde e parcela renovável do diesel de coprocessamento, em bases econômicas, ou seja, desde que os renováveis do ciclo diesel sejam sustentáveis também do ponto de vista econômico;

h) Importa ressaltar que o Brasil é um dos países com a matriz energética mais limpa do mundo, sendo 48% renovável, equivalente a mais de três vezes a média mundial; e que o conceito de sustentabilidade engloba aspectos econômicos, sociais e ambientais, inexistindo meta para atingimento do B15 na estratégia nacional de neutralidade climática;

(evento 11, OUT17, p. 2)

Ao que tudo indica, a medida é temporária, deve-se a fatores econômicos internos e externos, e não macula a política nacional para o biodiesel e para a proteção do meio ambiente, buscando, em

verdade, conciliar os interesses desses setores com os interesses econômicos da sociedade.

Além disso, há que se considerar, uma vez mais, que o legislador ordinário autoriza a administração a reduzir o percentual da mistura obrigatória para patamar mais baixo (6%) do que aquele que foi adotado (10%).

Por fim, é interessante notar que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem assento no CNPE e esteve representado por servidor graduado na reunião deste órgão ocorrida no dia 17/11/2021, na qual iniciada a discussão sobre a proposta de redução do teor do biodiesel. Nessa reunião, foram apresentadas ponderações por representantes de outros ministérios, mas não houve qualquer objeção ou aparte pelo representante do MMA (cf. **evento 11, OUT8**).

Assim, repito, os réus agiram de acordo com a discricionariedade técnico-administrativa que a lei outorgou a eles, conforme os seus critérios de conveniência e oportunidade, a partir dos dados e estudos brevemente mencionados acima.

4.4. Lesão à moralidade administrativa. A tese de violação à moralidade administrativa está amparada na adoção de um comportamento contraditório pela administração, na frustração das legítimas expectativas dos administrados e na afronta à segurança jurídica, considerando o cronograma de aumento do teor obrigatório da mistura previsto na Resolução n. 16/2018. O seguinte trecho da inicial sintetiza a tese:

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

(evento 1, INICI, p. 28)

No entanto, como já dito, a possibilidade de redução da mistura de biodiesel é prevista legalmente, por razões de justificado interesse público. Ou seja, os administrados sabiam dessa possibilidade e podiam prevê-la. Não há que se falar em *proteção absoluta* a mercado ou a setores da indústria quando se trata de fenômenos econômicos que impactam a todos e que resultam em necessários ajustes pelo Poder Executivo, dentro da sua esfera de discricionariedade. Nesse âmbito, o interesse público prepondera sobre os interesses privados.

Eventuais prejuízos específicos decorrentes da redução mistura obrigatória - p. ex., frustração de legítima expectativa de lucro, frente a investimentos feitos para atender a demanda que não tenha se confirmado - deverão ser tratados em ações indenizatórias individuais, se o caso, à luz das regras de responsabilidade contratual e extracontratual.

Assim, rejeita-se também a alegação de dano à moralidade administrativa.

4.5. Lesão ao patrimônio público. A alegação de que o ato impugnado causará danos significativos à economia brasileira não está demonstrada, e é confrontada pelos dados apresentados pelos diferentes órgãos que tiveram a oportunidade de se manifestar sobre essa questão prévia ou posteriormente à edição da medida.

Inicialmente, confira-se o que traz a esse respeito a já mencionada Nota técnica n. 119/2021/DBIO/SPG:

3.4. No que se refere à justificativa técnica para redução do teor, importante ressaltar que as simulações foram feitas com base em planilha desenvolvida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) no âmbito do Grupo de Trabalho de previsibilidade do teor de biodiesel no diesel constituído pela Resolução CNPE n° 18/2021. Nesse grupo, estão sendo discutidos aprimoramentos na planilha, sendo até o momento a melhor ferramenta disponível para estimar o preço de biodiesel no novo modelo de comercialização estabelecido pela Resolução CNPE n° 14/2020.

3.5. No âmbito deste grupo de trabalho, houve apresentação na data de hoje de estudo preliminar sobre impactos no preço da proteína animal da redução do teor de biodiesel no diesel, bem como das consequências para o complexo soja feitas pela CONAB, em que a redução até 10% do teor de biodiesel não desestruturaria a cadeia de produção de soja e os impactos no preço da proteína animal seriam negligenciáveis.

(evento 11, OUT7, p. 1)

É interessante observar a esse respeito, igualmente, a já referida Nota Técnica SEI n. 54979/2021/ME, que tratou do cenário econômico do preço das *commodities* e dos possíveis efeitos sobre a economia nacional (**evento 11, OUT12**).

Outro documento que merece destaque é a Nota Técnica n. 9/2022/DBIO/SPG, do Departamento de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (**evento 11, OUT17**), que refere a redução de custo, para a sociedade, da ordem de R\$9,15 bilhões para o ano de 2022 em virtude da medida impugnada, valor muito superior aos R\$540 milhões que os autores estimam como prejuízo aos cofres públicos unicamente com a redução da arrecadação de impostos.

Por fim, como bem sumariza a Nota Técnica SEI n. 3413/2022/ME, da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia - *que, diga-se de passagem, põe em dúvida o cenário econômico negativo pintado na inicial em decorrência da medida impugnada* -, como o diesel é insumo de várias atividades produtivas, a redução no seu preço reduz o custo e aumenta a competitividade de diversos setores econômicos, o que beneficia o conjunto da economia (**evento 11, OUT19**).

Tais elementos contrários à alegação de prejuízos ao patrimônio público e à economia nacional, neste momento, impedem o acolhimento do pedido de liminar sob esse fundamento, de maneira que também rejeito a tese de violação a esse bem jurídico.

4.6. Conclusão. A partir de tudo o que vai acima, percebe-se que o cenário sobre o qual a medida impugnada atua é complexo e sensível. Nesse contexto, o Poder Judiciário deve se abster de interpor-se à administração, sob pena de violação à Separação dos Poderes. Privilegia-se, com isso, uma postura de autocontenção do Poder Judiciário, em favor à discricionariedade da administração, sobretudo em se tratando de questão técnica e que envolve inegável juízo político.

Dito de outro modo, não cabe a este juízo avaliar se a decisão tomada foi a mais acertada ou a melhor possível - o que adentraria no mérito administrativo -, mas, tão somente, se ela possui amparo na legislação de regência do tema, o que se viu que sim, pois obedeceu às balizas da discricionariedade atribuída aos administradores competentes para decidi-la.

Amparam o entendimento acima os seguintes julgados da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. EDUCAÇÃO. ENSINO MÉDIO E PROFISSIONALIZANTE. CONTINUIDADE. POLÍTICAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU DESVIO DE FINALIDADE EVIDENTE. NÃO INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO GESTOR. ART. 2º DA CRFB. A decisão do Município de não oferecer novas turmas de ensino médio e profissionalizante de Técnico em Administração, a partir do primeiro semestre de 2020, é fruto de decisão do Poder Executivo, vinculada à política pública na área da educação, e, à míngua de ilegalidade ou desvio de finalidade evidente, não cabe ao Judiciário (que não tem o domínio de informações técnicas imprescindíveis para a avaliação de conjunturas, disponibilidades orçamentárias, prioridades (em uma visão global) e repercussão sistêmica de eventual ingerência judicial) interferir no âmbito de atuação do Executivo, na definição e execução de políticas públicas, sob pena de afronta à independência dos Poderes (art. 2º da CRFB) e à autonomia administrativa do gestor. (TRF4, AG 5030799-88.2020.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 01/10/2020) (grifou-se)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCLUSÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NOS GRUPOS PRIORITÁRIOS PARA VACINAÇÃO. HINI. POLÍTICA PÚBLICA. MINISTÉRIO DA SAÚDE. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES. A Constituição Federal consagra a saúde como direito fundamental, ao prevê-la, em seu art. 6º, como direito social. O seu art. 196, por sua vez, estabelece ser a saúde direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Ainda que seja objeto de inequívoca afirmação e ampla proteção, o direito à saúde, observado o contorno constitucional que lhe foi conferido e o necessário convívio com os demais direitos e princípios consagrados na Carta Magna, não detém caráter absoluto. Nesse contexto, a Administração Pública, na formulação de políticas públicas, cria mecanismos hábeis e define

protocolos e diretrizes a serem seguidos, para garantir uma melhor efetividade de seus objetivos. As escolhas feitas pelo administrador, na eleição do público alvo, conforme demonstra o processo administrativo anexado à peça inaugural do feito estavam vinculadas a estratégias de vacinação no Brasil, encontravam-se respaldadas em bases técnicas, científicas e logísticas, evidência epidemiológica, eficácia e segurança do produto e objetivavam atingir os grupos mundialmente reconhecidos como os mais suscetíveis. Ademais, não cabe ao Judiciário (que não tem o domínio de informações imprescindíveis para a avaliação de conjunturas, disponibilidades orçamentárias e prioridades em uma visão global) interferir no âmbito de atuação do Executivo, na definição e execução de políticas públicas, sob pena de afronta à independência dos Poderes (art. 2º da CRFB). Precedentes. (TRF4, AC 5019888-71.2017.4.04.7000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 05/06/2020) (grifou-se)

Em resumo, não há evidente ilegalidade, inconstitucionalidade ou violação aos direitos afirmados na inicial, de maneira que o ato impugnado nesta ação popular deve ser mantido.

Ante o exposto, **indefiro o pedido de liminar.**

Inclua-se a CNT na autuação, como parte interessada, fazendo-se as anotações necessárias.

Intimem-se as partes, sendo a autora também para apresentar réplica à contestação da União.

Na sequência, intime-se a CNT, na condição de *amicus curiae*, para se manifestar sobre o mérito do pedido formulado nesta demanda.

Após, ao Ministério Público Federal, para o oferecimento de parecer de mérito.

Tudo cumprido, *se não houver requerimentos pendentes*, venha concluso para julgamento.

Documento eletrônico assinado por **DANIELA TOCCHETTO CAVALHEIRO, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710015140230v81** e do código CRC **4dc742ed**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): DANIELA TOCCHETTO CAVALHEIRO
Data e Hora: 11/4/2022, às 17:17:21