

REQUERIMENTO Nº DE 2025
(Do Sr. Tião Medeiros)

Requer ao Tribunal de Contas da União que adote as providências legais cabíveis para apurar indícios de abusos regulatórios, omissões administrativas, fragilidades de governança, distorções concorrenciais e potenciais prejuízos ao erário e à coletividade decorrentes do atual modelo de estruturação, implementação e operação do Programa Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio, com ênfase no funcionamento do mercado de Créditos de Descarbonização (CBIOs), nas regras que regem sua comercialização na B3 e na ausência de mecanismos eficazes de supervisão, integridade e governança aplicáveis a esse ambiente.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o art. 24, inciso X do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Ex^a, ouvida a Comissão de Minas e Energia, apreciar este Requerimento no qual solicito ao Tribunal de Contas da União que adote as providências legais cabíveis para apurar indícios de abusos regulatórios, omissões administrativas, fragilidades de governança, distorções concorrenciais e potenciais prejuízos ao erário e à coletividade decorrentes do atual modelo de estruturação, implementação e operação do Programa Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio, com ênfase no funcionamento do mercado de Créditos de Descarbonização (CBIOs), nas regras que regem sua comercialização na B3 e na ausência de mecanismos eficazes de supervisão, integridade e governança aplicáveis a esse ambiente.

JUSTIFICAÇÃO

Este Requerimento fundamenta-se em estudos técnicos e evidências robustas – em especial o relatório intitulado “*A integridade do mercado de CBIO*” (julho/2025)¹ – bem como em manifestações de agentes do setor e, principalmente, nas respostas oficiais fornecidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) ao Requerimento de Informação nº 2918/2025² desta Comissão, as quais revelaram graves fragilidades

¹ <https://portal.datagro.com/pt/view/analysis?analysisId=995985>



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

estruturais, omissões regulatórias deliberadas e a ausência de mecanismos eficazes de controle, transparência e prestação de contas no âmbito do RenovaBio.

Dada à dimensão financeira da política – que já mobilizou mais de R\$ 29,5 bilhões em transações definitivas, segundo dados oficiais da B3 – e os impactos diretos nos preços dos combustíveis, no equilíbrio concorrencial do setor, na transparência do mercado do ativo e na credibilidade do próprio Estado brasileiro, é dever institucional desta Comissão solicitar que o Tribunal de Contas da União realize apuração minuciosa dos fatos ora relatados e determine, se for o caso, as medidas legais saneadoras e corretivas pertinentes.

I. PEDIDO PRELIMINAR DE RECONHECIMENTO DE PREVENÇÃO DO MINISTRO JORGE OLIVEIRA PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DO FEITO

A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados submete o presente Requerimento ao Tribunal de Contas da União com vistas à apuração de graves irregularidades no âmbito do Programa RenovaBio, cujos elementos fáticos e jurídicos coincidem, em grande medida, com os já tratados na **Denúncia nº 029.070/2024-4**, que provocou o trâmite do **Processo (Relatório) de auditoria nº 006.997/2025-2**, atualmente sob a relatoria do Ministro **JORGE OLIVEIRA**.

Trata-se de matérias intimamente relacionadas, cujas causas de pedir e pedidos guardam convergência substancial, ambas voltadas à verificação da governança, rastreabilidade e autenticidade dos créditos de descarbonização (CBIOS) no âmbito do programa federal RenovaBio, e à apuração dos impactos regulatórios, operacionais e financeiros da ausência de mecanismos de controle adequados.

Diante da **conexidade entre os processos**, aplica-se plenamente o disposto no **art. 10 da Resolução TCU nº 346/2022**, com redação dada pela Resolução TCU nº 371/2024, segundo o qual:

"Os processos de denúncia ou requerimento que tratem de questões relativas a assuntos em análise pelo Tribunal, ainda sem deliberação

² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2515284>



de mérito, deverão ser distribuídos, por prevenção, ao relator originalmente sorteado para a matéria."

Além disso, nos termos do **art. 17 da mesma Resolução**, a parte pode suscitar a ocorrência de conexão na primeira oportunidade que tiver para se manifestar, o que se faz neste ato, requerendo-se a fixação da prevenção do Ministro Jorge Oliveira para a relatoria da presente Requerimento. A aplicação conjugada do **§ 1º e do caput do art. 17** reforça a necessidade de atuação unificada, com possível submissão da matéria ao Plenário, a fim de assegurar a coerência das decisões do Tribunal, evitando-se deliberações contraditórias sobre fatos e objetos coincidentes.

Portanto, **requer-se expressamente o reconhecimento da prevenção do Ministro Jorge Oliveira**, nos termos dos artigos 10 e 17 da Resolução TCU nº 346/2022, com aplicação subsidiária do **art. 55 e do art. 15 do Código de Processo Civil**, para que a tramitação da presente Requerimento ocorra de modo coordenado e eficiente, sob relatoria única, garantindo-se a unidade de compreensão institucional e a racionalidade do controle externo.

II. NARRATIVA FÁTICA DO RENOVABIO E DO MERCADO DE CBIOS

II.a. Instituição e objetivos do RenovaBio.

O Programa RenovaBio foi instituído pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, como política pública de Estado voltada à expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, contribuindo para o cumprimento das metas de redução de emissões assumidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris, além de garantir previsibilidade ao mercado de combustíveis e promover a descarbonização do setor de transportes.

O mecanismo central do programa consiste em metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases de efeito estufa impostas aos distribuidores de combustíveis fósseis, as quais devem ser comprovadas anualmente mediante a aquisição e a aposentadoria de Créditos de Descarbonização (CBIOS).



Os CBIOS são títulos escriturais emitidos por produtores e importadores de biocombustíveis devidamente certificados, com base na performance ambiental (intensidade de carbono) de sua produção, segundo metodologia específica (RenovaCalc) definida pelos órgãos reguladores. Em suma, cada CBIO representa uma quantidade determinada de carbono evitado pela utilização de biocombustíveis, servindo como *certificado* para que os distribuidores provem o atingimento de suas metas anuais de descarbonização.

II.b. Ambiente de comercialização dos CBIOS

Atualmente, a negociação dos CBIOS ocorre de forma exclusiva no ambiente da B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), por meio de um **mercado de operação de balcão**, sem negociação em pregão público tradicional. Nesse ambiente, figuram tanto os distribuidores obrigados (que têm metas anuais a cumprir) quanto os chamados **agentes voluntários ou “não obrigados”**, em sua maioria **instituições financeiras e investidores** que participam livremente do mercado de CBIOS. Ou seja, embora o RenovaBio tenha sido concebido como uma política ambiental, seu principal instrumento (o CBIO) tornou-se objeto de operações financeiras, acessível a especuladores e intermediários alheios às obrigações ambientais.

II.c. Crescente preocupação setorial

Em que pese o inegável potencial estratégico do RenovaBio para a transição energética, o desenho regulatório, econômico e operacional atualmente adotado tem suscitado fortes preocupações por parte do setor produtivo, da sociedade civil organizada e de órgãos de controle.

Tais preocupações decorrem da ausência de governança transparente, da falta de supervisão efetiva sobre os participantes do mercado de CBIOS, e da discrepância entre os objetivos ambientais declarados e os efeitos econômicos e concorrenciais observados na prática.

Em outras palavras, há um aparente descompasso entre a finalidade pública do programa (reduzir emissões a baixo custo e fomentar investimentos em energia limpa) e



os resultados que vêm se concretizando no mercado de CBIOS, marcado por opacidade, volatilidade de preços e ganhos privados elevados – fatores que ameaçam a credibilidade e a efetividade da política.

II.d. Fatores críticos identificados

Entre os pontos mais alarmantes levantados em análises recentes, destacam-se os seguintes fatos e indícios, que delineiam um quadro de **falhas graves na estrutura atual do mercado de CBIOS**:

- **Lacuna regulatória (enquadramento jurídico do ativo):** O CBIO, apesar de criado por força de lei e negociado em ambiente financeiro, não foi equiparado formalmente a um “valor mobiliário”. Em razão disso, suas transações não estão submetidas à supervisão da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nem à regulação do Banco Central do Brasil (BACEN). Trata-se de uma situação atípica e preocupante, visto que o CBIO possui inegavelmente atributos financeiros próprios de instrumentos de mercado – é negociável em bolsa, custodiável, transferível e sujeito à dinâmica de oferta e demanda com formação especulativa de preços. A ausência de enquadramento claro no arcabouço financeiro criou, portanto, uma lacuna institucional relevante, deixando o mercado de CBIOS à margem da regulação financeira tradicional e sem a devida fiscalização prudencial.
- **Participação de agentes especulativos sem vínculo ambiental:** A falta de regulação específica e de supervisão eficaz sobre o mercado de CBIOS favoreceu a participação intensa de agentes financeiros não obrigados, que passaram a atuar de forma agressiva na compra e venda de CBIOS. Esses atores – bancos, fundos de investimento e até players estrangeiros – movimentam bilhões de reais nesse mercado não regulado, muitas vezes valendo-se de estratégias típicas do mercado financeiro, com possibilidade real de manipulação de preços e formação artificial de mercado. Importa salientar que tais participantes voluntários não têm qualquer compromisso com as metas ambientais do RenovaBio; seu interesse reside exclusivamente na rentabilidade das operações. Assim, um instrumento criado com propósito ambiental vem sendo apropriado por agentes alheios a esse objetivo, que o utilizam para



especulação financeira, potencializando custos para os obrigados e ganhos extraordinários para si próprios.

- **Opacidade, falta de rastreabilidade e assimetria informacional:** O modelo de negociação via balcão na B3, tal como implementado, não assegura transparência adequada na formação de preços nem plena visibilidade das transações. Grande parte das operações é realizada de forma bilateral e reportada a posteriori: estima-se que mais de 60% das negociações de CBIOs ocorram fora do sistema de registro imediato da B3, sendo lançadas de forma agregada posteriormente, o que inviabiliza o acompanhamento em tempo real e compromete a integridade do mercado. Não há dados públicos, estruturados e auditáveis sobre elementos fundamentais como os volumes negociados diariamente, os preços médios por operação, os spreads praticados, os beneficiários finais das transações ou eventuais concentrações de mercado. Ademais, até o presente momento, não existe qualquer mecanismo de rastreabilidade das negociações que permita vincular um CBIO específico ao seu histórico de transações ou aos agentes envolvidos. Essa opacidade fere os princípios da transparência e da eficiência, dificulta a fiscalização pelos órgãos de controle e prejudica a avaliação da efetividade da política pública de descarbonização. Em síntese, o mercado de CBIOs opera hoje como uma “caixa-preta”, com baixa disponibilidade de informações ao público e ao próprio governo.
- **Encargos excessivos, volatilidade injustificada e spreads abusivos:** A dinâmica observada nos últimos anos indica uma volatilidade de preços do CBIO muito superior à de ativos financeiros tradicionais, inclusive maior que a de índices de ações como o Ibovespa, a despeito do CBIO não ter fundamentos econômicos intrínsecos que justifiquem oscilações tão acentuadas. Picos súbitos de preço, seguidos de quedas abruptas, têm ocorrido sem correlação clara com fundamentos de oferta e demanda física, sugerindo possíveis movimentos especulativos e manipulação deliberada. Essa volatilidade excessiva, aliada à presença de intermediários financeiros, resulta em spreads de intermediação elevadíssimos – isto é, diferenças significativas entre os preços de compra (pelos emissores ou especuladores) e de venda (aos distribuidores obrigados). Conforme apurado, instituições financeiras e investidores vêm comprando



CBIOs antecipadamente a preços baixos e revendendo-os posteriormente aos distribuidores a preços inflacionados, especialmente próximo às datas-limite de comprovação de metas, aferindo lucros extraordinários sem agregar qualquer valor ambiental. Em última instância, tal prática implica uma transferência indevida de riqueza – compulsoriamente, de caráter parafiscal – dos consumidores e partes obrigadas para agentes privados não vinculados à política ambiental, encarecendo o cumprimento das metas sem correspondente benefício ecológico. Trata-se de oneração financeira injustificável do programa, que acaba por recair sobre o preço dos combustíveis (estima-se impacto de cerca de R\$0,10 por litro de gasolina apenas devido aos CBIOs), com repasse ao consumidor final e prejuízo à imagem do RenovaBio enquanto política de eficiência econômica e sustentabilidade.

- **Ausência de prestação de contas e contrapartida ambiental dos recursos:** Não existe, na legislação ou regulamentação vigente, qualquer obrigação de prestação de contas por parte dos emissores de CBIOs quanto ao uso dos valores auferidos com a venda desses títulos, tampouco há vinculação legal desses recursos a investimentos em sustentabilidade, eficiência ou expansão da produção limpa. Em outras palavras, um produtor de biocombustível que emite e vende CBIOs no mercado pode livremente dispor do dinheiro obtido, não havendo hoje nenhum requisito de reinvestimento em capacidade produtiva ou melhoria ambiental, nem mesmo transparência sobre o destino dado a tais montantes. O próprio Ministério de Minas e Energia, em resposta oficial a esta Comissão, confirmou expressamente que não há exigência legal de vincular os recursos dos CBIOs a investimentos ambientais nem obrigação de publicidade sobre sua destinação. Tal lacuna é especialmente grave à luz dos princípios da moralidade administrativa e da eficiência, assim como do interesse público subjacente à política de descarbonização. Ademais, observa-se que, a despeito dos elevados valores transacionados, não há evidência de que o modelo atual tenha promovido melhorias significativas nas notas de eficiência energético-ambiental dos biocombustíveis certificados, frustrando o principal objetivo do programa no tocante à sua efetividade ambiental. Em essência, tem-se a transferência de bilhões de reais a entes privados, sem garantias mínimas de contrapartida ambiental adicional ou de prestação de contas social e



institucional. Esse desvio de finalidade contraria os objetivos legais do RenovaBio e viola o princípio da legalidade administrativa (art. 37, caput, da CF), uma vez que um instrumento regulatório criado para fins ambientais específicos está sendo utilizado para resultados alheios a tais objetivos, em benefício particular de alguns agentes – o que configura potencial violação ao interesse público e à finalidade da norma.

Em face de todos esses fatores fáticos, constata-se um alarmante distanciamento entre o modelo atual do mercado de CBIOs e os propósitos originais da política pública. O que se desenhou para ser um mecanismo de incentivo à redução de emissões e ao investimento em biocombustíveis, na prática, tornou-se uma arena susceptível a **abusos de mercado, ganhos privados descolados de performance ambiental e riscos de fracasso dos objetivos climáticos**.

Vale destacar que o próprio Tribunal de Contas da União, em manifestações recentes, já sinalizou preocupação com aspectos do RenovaBio, alertando para riscos no cumprimento das metas do RenovaBio diante da insuficiência de produção certificada, concentração excessiva no etanol de primeira geração e baixo estímulo a novos investimentos pelo mecanismo do CBIO.

Tais constatações reforçam o entendimento de que **há um interesse público evidente na correção de rumos do programa RenovaBio**, devendo o Estado brasileiro – por meio de seus órgãos de controle assegurar que essa política cumpra seus objetivos ambientais e econômicos de forma íntegra, eficiente e alinhada ao ordenamento jurídico.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E REGULATÓRIOS

III.a. Natureza pública e compulsória da política

O RenovaBio caracteriza-se juridicamente como uma política pública de comando e controle, instituída pela Lei nº 13.576/2017 e complementada por atos normativos do Poder Executivo. Suas metas anuais de descarbonização são fixadas por portarias do Ministério de Minas e Energia, e a operacionalização dessas metas se dá via regulação infralegal da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Trata-se, pois, de um programa executado por imposição estatal, cujos efeitos e



CAMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

custos incidem diretamente sobre o abastecimento nacional de combustíveis e impactam preços e equilíbrio de mercado.

Diferentemente de mecanismos voluntários de mercado de carbono, o RenovaBio estabeleceu obrigações legais a entes privados (distribuidoras de combustíveis), atribuindo-lhes responsabilidades e penalidades específicas pelo não cumprimento das metas ambientais.

Nesse sentido, embora os fluxos financeiros gerados no âmbito do programa não transitem pelo orçamento público tradicional, eles decorrem de um dever legal imposto pelo Estado – possuem, portanto, natureza parafiscal e **interesse público evidente**, atraindo a incidência dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme art. 37, caput, CF) e justificando o escrutínio pelos órgãos de controle externo.

III.b. Arcabouço normativo setorial

A implementação do RenovaBio é detalhada por uma série de normas infralegais que delineiam as regras de cumprimento das metas e de funcionamento do mercado de CBIOS. Destacam-se, no plano regulatório interno, o **Decreto nº 9.888/2019**, que regulamenta a Lei 13.576/2017 e define as metas compulsórias anuais de redução de emissões para o país, e diversas resoluções da ANP, entre as quais: a **Resolução ANP nº 791/2019**, que disciplina a individualização das metas de descarbonização por distribuidora (alterada recentemente pelas Resoluções ANP nº 921/2023 e 974/2024); a **Resolução ANP nº 802/2019**, que estabelece os procedimentos para geração do lastro necessário à emissão primária de CBIOS (com alterações das Resoluções ANP nº 829/2020 e 965/2024); e a **Resolução ANP nº 758/2018**, que trata da certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis, base da emissão dos créditos.

No plano internacional, o RenovaBio busca se alinhar aos compromissos assumidos pelo Brasil no **Acordo de Paris (Decreto nº 9.073/2017)** e contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (especialmente ODS 7, 12 e 13).

Todavia, conforme reconhecido pelo próprio MME, **os CBIOS não atendem integralmente a critérios internacionais de créditos de carbono**, como adicionalidade, intercambialidade e temporalidade previstos no Artigo 6º do Acordo de



Paris, sendo instrumentos voltados a metas internas e sem convergência assegurada com mercados globais.

Essa limitação compromete a credibilidade internacional do programa e reforça a necessidade de **rigor interno na sua governança**, já que dificilmente haverá compensação externa ou reconhecimento se os padrões de integridade não forem observados domesticamente.

III.c. Competência do TCU e dever de controle

A Constituição Federal, em seu art. 71, inciso IV, confere ao TCU a competência para realizar auditorias operacionais por iniciativa de Comissão técnica do Parlamento, visando examinar o desempenho de políticas públicas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

A Lei Orgânica do TCU e os seus regimentos, preveem a possibilidade de representações ao Tribunal para averiguar irregularidades ou ilegalidades praticadas na gestão de recursos federais, conceituando “recursos públicos” de forma abrangente, inclusive aqueles geridos por entidades privadas em razão de delegação do poder público ou por força de lei.

No caso em tela, embora os valores movimentados no mercado de CBIOS não sejam receitas orçamentárias clássicas, eles decorrem de uma obrigação legal imposta pelo poder público e possuem nítido caráter de encargo público repassado ao setor privado (na forma de aquisição compulsória de títulos ambientais). Conforme já salientado, a própria natureza pública, regulada e compulsória do RenovaBio justifica a atuação desta Corte de Contas, ainda que seus fluxos financeiros beneficiem diretamente agentes privados à margem do orçamento tradicional.

Entende-se que a atuação do TCU não apenas é cabível, mas impõe-se diante do dever de proteção ao interesse público, pois estão em jogo: (i) o cumprimento de finalidades públicas definidas em lei (redução de emissões de GEE, diversificação da matriz energética); (ii) a regularidade e eficiência do mecanismo parafiscal criado para viabilizar tais finalidades; e (iii) a prevenção de desvios, abusos ou captura indevida de uma política pública ambiental de alta relevância econômica.



III.d. Lacunas na regulação financeira e supervisão de mercado:

A escolha de estruturar a comercialização dos CBIOS via mercado de balcão da B3, sem classificá-los como valores mobiliários, gerou um vácuo regulatório sem precedentes. Ainda que os CBIOS não se enquadrem literalmente nas definições da Lei nº 6.385/1976 (Lei do Mercado de Valores Mobiliários) ou da legislação bancária, o modelo adotado os revestiu de características de ativos financeiros, o que torna sua exclusão do perímetro regulatório da CVM e do BACEN uma anomalia institucional. Em mercados financeiros convencionais, títulos com perfil similar (negociáveis em bolsa e sujeitos a especulação) são submetidos a rigorosos mecanismos de supervisão e enforcement – incluindo monitoramento em tempo real de operações, sistemas de prevenção a manipulações (circuit breakers, limites de oscilação, identificação de beneficiários finais), exigências de compliance para participantes, regras de conduta contra insider trading, *front running*, *cornering* etc.

No mercado de CBIOS, nenhuma dessas salvaguardas está formalmente presente, seja por ação direta de reguladores financeiros, seja por autorregulação efetiva da B3.

Conforme já mencionado, não há qualquer limite imposto à volatilidade do preço do CBIO, nem obrigação de existência de formador de mercado ou de uma clearing house com função garantidora. Além disso, permite-se a negociação bilateral fora da plataforma eletrônica central (com posterior registro), o que dificulta a detecção de operações anômalas imediatamente.

Esses elementos idiossincráticos do desenho do mercado – participação compulsória restrita a distribuidores, liberdade irrestrita de emissão para os produtores (sem prazo de vencimento dos títulos), agentes podendo atuar simultaneamente como compradores e vendedores, alta concentração de mercado, inexistência de limites de oscilação e presença de investidores sem qualquer responsabilidade ambiental – criam terreno fértil para arbitragens e abusos que normalmente seriam coibidos em mercados regulados.

Tal situação contraria, inclusive, experiências internacionais de mercados de carbono, onde se buscam mecanismos de transparência e controle para evitar fraudes.

A recusa do MME em realizar uma AIR sob o argumento de “desnecessidade”, escorada em interpretação restritiva da Lei de Liberdade Econômica, configura violação



ao Decreto nº 10.411/2020 e às boas práticas de regulação, evidenciando resistência infundada à transparência e ao aprimoramento institucional.

III.e. Princípios constitucionais e desvios de finalidade:

A ordem jurídica brasileira impõe que toda política pública atenda ao princípio da finalidade, isto é, seja efetivamente direcionada aos objetivos para os quais foi instituída, e que seus instrumentos sejam implementados com moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*).

No caso em análise, existe forte indício de desvio de finalidade: o CBIO, que deveria ser um meio para viabilizar metas ambientais, vem servindo a fins meramente financeiros, beneficiando agentes que não contribuem para a redução de emissões – o que afronta o espírito da Lei 13.576/2017.

Do ponto de vista concorrencial e do equilíbrio econômico, há possível infração ao princípio da isonomia e da livre concorrência, uma vez que o arranjo atual penaliza desproporcionalmente determinados agentes (distribuidoras obrigadas, especialmente as de menor porte) e premia intermediários que exploram as falhas de mercado.

Tal cenário pode configurar, inclusive, infração à ordem econômica nos termos do art. 36 da Lei nº 12.529/2011, caso sejam verificadas condutas de manipulação de mercado ou abuso de poder econômico.

Ressalte-se que a própria *autoridade antitruste* (CADE) já foi provocada, via ofício desta Comissão, a analisar indícios de condutas anticoncorrenciais, concentração indevida ou práticas predatórias no mercado de CBIOs. Embora a competência para sancionar tais condutas seja do CADE, cabe ao TCU examinar os efeitos dessas distorções na efetividade da política pública e na economicidade do modelo adotado, propondo recomendações sistêmicas e medidas saneadoras.

Em suma, os fundamentos jurídicos e regulatórios aqui expostos convergem para a conclusão de que o modelo vigente de gestão do RenovaBio e do mercado de CBIOs carece de aderência aos mandamentos legais e principiológicos que regem a administração pública e os mercados financeiros. Há sérios indícios de ilegalidades por omissão (falta de regulamentação adequada, ausência de fiscalização devida) e de irregularidades materiais (eventual manipulação de preços, ineficiência econômica,



desvio dos objetivos legais) que ensejam a intervenção corretiva desta Corte de Contas, no uso de sua competência constitucional de controle externo.

IV. ANÁLISE INSTITUCIONAL CRÍTICA - GOVERNANÇA, RISCOS DE CAPTURA E OMISSÃO ESTATAL: FUNDAMENTOS PARA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PELA CORTE DE CONTAS

A situação delineada evidencia falhas graves de governança pública e risco de captura regulatória no âmbito do RenovaBio. A seguir, aprofundam-se os aspectos críticos sob essa perspectiva institucional:

IV.a. Fragilidade da governança interinstitucional:

Um elemento central do problema é a ausência de um arranjo claro de supervisão do mercado de CBIOs. O desenho institucional fragmentou responsabilidades de maneira disfuncional: a ANP certifica produtores e regula a emissão primária dos títulos, mas não monitora as negociações secundárias; o MME define metas e coordena comitês, porém não exerce fiscalização sobre o mercado; a CVM e o BACEN entendem-se formalmente incompetentes para atuar (dada a não classificação do CBIO como valor mobiliário ou instrumento financeiro tradicional); a B3, por sua vez, opera o sistema de registro, mas não provê transparência satisfatória nem está sujeita a um convênio de fiscalização específica para esses ativos.

Em síntese, criou-se um vácuo de supervisão: nenhum órgão público acompanha em tempo real as operações, nem há auditorias independentes sobre a integridade das negociações. Essa falha de governança permite que estratégias oportunistas prosperem sem detecção ou punição, minando a confiança no programa.

Conforme destacado, não existe qualquer protocolo oficial para análise sistemática dos dados de negociação na B3, capaz de identificar operações suspeitas, manipulações de preço ou concentração indevida de posições. Tal lacuna equivale, na prática, a uma renúncia do Estado ao dever de controle sobre um mercado por ele próprio criado.

IV.b. Risco de captura regulatória e interesses econômicos:

As distorções observadas sugerem que o RenovaBio pode estar capturado por interesses privados contrários à sua finalidade original.



Os principais beneficiários do statu quo – nomeadamente certos emissores de CBIOS e instituições financeiras/investidores que lucram com a alta artificial dos preços – têm poderoso incentivo para manter as regras frouxas e a falta de transparência atuais.

Há indícios de que pressões econômicas setoriais influenciaram alterações normativas recentes, como a Lei nº 15.082/2024, aprovada sem debate aprofundado e sem Análise de Impacto Regulatório, a qual flexibilizou sanções às distribuidoras supostamente sob o pretexto de aliviar encargos, mas potencialmente agravou a insegurança e a imprevisibilidade do mercado.

A leniência do poder público diante de claros sinais de abuso – por exemplo, oscilações de preço extremadas em 2022 que “*saltam aos olhos*” e atingiram níveis recordes de volatilidade, sem qualquer ação corretiva por parte das autoridades – reforça a percepção de captura. Ademais, a narrativa oficial do MME, de que não há “problemas identificados” no mercado e de que qualquer intervenção violaria a liberdade econômica, ignora sintomas evidentes de disfuncionalidade e coincide, perigosamente, com os interesses dos agentes beneficiados.

Isso sugere uma postura de inércia deliberada, possivelmente resultado de influência indevida de atores econômicos sobre os tomadores de decisão. O TCU, como órgão de controle, deve estar particularmente atento a essa hipótese de captura regulatória, pois a manutenção de arranjos assimétricos que favorecem poucos em detrimento do interesse público configura uma anomalia que fere os princípios republicanos de igualdade e impessoalidade na condução das políticas públicas.

IV.c. Evidências de abuso financeiro e manipulação de mercado

Múltiplos indícios apontam para a ocorrência de práticas típicas de abuso de mercado financeiro no ambiente de CBIOS. Conforme relatórios técnicos especializados, verificam-se padrões compatíveis com **operações de front-running** (investidores que adquirem CBIOS antes de movimentos esperados de alta de preço, usando informação privilegiada ou percepção de escassez iminente), **práticas de cornering** (concentração de compras para artificialmente provocar escassez e obrigar alta de preços) e **estratégias de arbitragem estruturada** (uso de algoritmos e derivativos para lucrar com volatilidade), todas elas **facilitadas pela opacidade e falta de regulação** neste mercado.



Há registro de movimentações atípicas em determinados períodos, com volumes anômalos que sugerem ação coordenada de alguns players para influenciar a cotação dos CBIOS. Por exemplo, próximo ao fim do ano—quando distribuidoras precisam comprovar metas—observa-se recorrente escalada nos preços, seguida de queda após o cumprimento das obrigações, o que é coerente com ciclos artificiais de valorização provocados por especuladores.

A existência de algoritmos de negociação eletrônica operando nesse mercado não regulado também é mencionada, indicando um grau de sofisticação que destoa do propósito simples de compra e venda para cumprimento de meta ambiental. Todos esses sinais reforçam a necessidade de uma averiguação técnica profunda, pois, embora não se possa afirmar de imediato a materialidade de crime de manipulação (art. 27-C da Lei 6.385/76) ou de abuso de poder de mercado, os indícios são suficientes para justificar a atuação preventiva e corretiva do Estado.

Importante mencionar que, pela legislação brasileira, manipulação de mercado e fraudes financeiras são ilícitos graves, ainda que ocorram em mercados não tradicionais.

A continuidade desse quadro sem intervenção pode, além de lesar os agentes obrigados e consumidores (que pagam a conta final), comprometer os objetivos climáticos nacionais, pois um mercado sem integridade tende a afugentar participantes sérios, distorcer preços de investimento e minar a credibilidade do instrumento de política ambiental.

IV.d. Omissão deliberada do Estado e erosão do interesse público

As respostas oficiais do Ministério de Minas e Energia às indagações desta Comissão deixam claro que **não há qualquer iniciativa em curso por parte dele para corrigir as falhas ora apontadas**. O MME limitou-se a assegurar, genericamente, que o RenovaBio segue “critérios claros e rigorosos” e que acompanha a execução por meio de comitês, sem reconhecer falhas ou apresentar planos concretos de melhoria.

Ao ser questionado especificamente sobre a ampliação da liquidez, previsibilidade e transparência do mercado de CBIOS, **o Ministério não apresentou nenhuma medida técnica ou normativa, admitindo tacitamente a ausência de ferramentas de mitigação de volatilidade, de controle de abusos ou de rastreabilidade das operações**.



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

Também confirmou não haver qualquer obrigação de accountability por parte dos emissores quanto ao uso dos recursos, minimizou o impacto inflacionário dos CBIOS sobre os combustíveis (estimando repasse de “apenas” 0,45% ao preço final, sem contudo demonstrar preocupação com proteção do consumidor) e negou a necessidade de regulação pela CVM ou BACEN mesmo diante da óbvia financeirização do ativo.

Essa postura de negação e imobilismo é assaz preocupante. Revela uma inércia institucional e uma priorização do discurso autojustificativo em detrimento de ações corretivas efetivas. Em última análise, ao se recusar a reconhecer e enfrentar as distorções amplamente documentadas por especialistas, setores produtivos e até organismos internacionais, os gestores públicos estão preservando um arranjo assimétrico em detrimento da transparência, da equidade de mercado e do interesse coletivo.

Esse “silêncio obsequioso” diante de distorções estruturais já identificadas compromete a legitimidade do programa e coloca em risco o princípio do interesse público, pois transmite à sociedade o sinal de conivência com um modelo iníquo e insustentável.

Em contraste, a missão constitucional do Tribunal de Contas da União é justamente atuar de forma firme e vigilante como instância superior de controle, protegendo o interesse público e zelando para que políticas financiadas pela coletividade não sejam desviadas de seus fins ou maculadas por práticas ilícitas.

IV.e Da possibilidade e necessidade de concessão de medida cautelar pelo Tribunal a fim de que seja suspensa provisoriamente a obrigatoriedade de compra dos CBIOS.

Diante da gravidade das falhas identificadas na governança e integridade do mercado de Créditos de Descarbonização (CBIOS), requer-se a esta Corte de Contas, com fundamento no **art. 276 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, a concessão de **medida cautelar para, de forma imediata, tornar provisoriamente não obrigatória a aquisição de CBIOS**, até que se realizem ajustes estruturais no Programa RenovaBio que permitam sua adequação aos princípios da



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

eficiência, proporcionalidade, rastreabilidade e interesse público, bem como **que a ANP se abstenha de aplicar quaisquer penalidades, multas ou sanções administrativas.**

A medida ora postulada se justifica à luz da real e atual disfuncionalidade do programa, cuja execução — embora revestida de nobre finalidade ambiental — vem se dando à margem de critérios técnicos, de mecanismos mínimos de controle e de parâmetros que assegurem equilíbrio e transparência no mercado regulado.

Em meio à regulação controversa vigente, observa-se que certos agentes econômicos têm sido privilegiados em detrimento de outros, em um contexto que reforça a assimetria informacional, a concentração econômica e a especulação financeira, contrariando os princípios de isonomia e de justiça distributiva que devem reger as políticas públicas.

Neste cenário, está configurado o *periculum in mora*, não apenas para a economia nacional, que absorve os custos inflacionários e distorções mercadológicas geradas por esse modelo, mas também para o próprio meio ambiente e para o interesse da coletividade, que assiste à perda de credibilidade de um programa originalmente concebido como instrumento de avanço ambiental.

Não se trata, portanto, de inviabilizar o RenovaBio, mas sim de preservá-lo por meio da intervenção técnica oportuna deste Tribunal, assegurando que sua execução futura se dê com base em fundamentos regulatórios sólidos, mecanismos confiáveis de rastreamento e aferição dos créditos, e governança pública compatível com sua finalidade climática e econômica.

A medida cautelar visa justamente interromper os efeitos concretos de um programa cuja modelagem atual já se mostra incompatível com a racionalidade administrativa e a equidade setorial, prevenindo-se prejuízos irreversíveis à cadeia econômica e à integridade das metas pactuadas nos compromissos climáticos internacionais.

Os elementos constantes dos autos e dos documentos anexos demonstram que a atual execução do programa:

- Permite que os produtores emitam CBIOS em volumes e condições livremente determinados, sem qualquer sistema confiável de rastreabilidade ou aferição em tempo real;



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

- Favorece condutas especulativas, que desvirtuam o propósito ambiental do instrumento e geram distorções de preços prejudiciais às distribuidoras e, em última instância, aos consumidores;
- Exclui mecanismos de auditoria independente, de controle externo efetivo e de supervisão estruturada por parte de qualquer órgão público, criando um vácuo normativo incompatível com a administração pública contemporânea.

O risco de judicialização em massa da política pública é concreto e iminente. Diversos agentes econômicos já têm recorrido ao Poder Judiciário alegando a impossibilidade prática de cumprimento das metas em razão de oscilações artificiais e imprevisibilidade de preços. Essa judicialização descoordenada tende a aumentar, agravando a insegurança jurídica, sobrecarregando o sistema judicial e gerando prejuízos adicionais ao erário.

Ao exercer sua competência constitucional de controle, o TCU tem a oportunidade estratégica de atuar de forma preventiva, corrigindo rumos antes que os danos se tornem irreversíveis, e de induzir a necessária reformulação do RenovaBio, restaurando sua finalidade ambiental, seu caráter público e sua aderência aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

A probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) decorre das inúmeras evidências de disfunções regulatórias e ausência de controle; o perigo da demora (*periculum in mora*) é manifesto diante da iminente renovação de metas, da continuidade das exigências impostas de forma desproporcional, e do risco sistêmico de colapso da confiança no mercado de CBIOS.

Por tudo isso, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU e nos princípios da precaução ambiental, proporcionalidade, eficiência administrativa e supremacia do interesse público, requer-se:

A concessão de medida cautelar determinando a suspensão provisória da obrigatoriedade de aquisição dos CBIOS, até que:

- i. seja devidamente estruturado e implementado sistema público de rastreabilidade e controle dos créditos emitidos;
- ii. haja reformulação normativa e regulatória do Programa RenovaBio, à luz de parâmetros técnicos e institucionais adequados;



- iii. sejam afastadas as disfunções que hoje permitem abusos de mercado, especulação financeira e captura regulatória.

A atuação firme e oportuna deste Tribunal é imprescindível para a preservação do interesse público, a correção de distorções estruturais e a sobrevivência de uma política ambiental estratégica para o Brasil e para o cumprimento de suas obrigações internacionais.

Conforme sintetizou com propriedade estudo técnico recente, a conjuntura atual equivale a “ausência absoluta do Estado como regulador” no mercado de CBIOs. A dificuldade de acesso a informações básicas, a inexistência de séries históricas e dados críticos acessíveis em tela, bem como a falta de rastreabilidade das transações, “são um convite à participação de investidores inescrupulosos e ao desvio de finalidade” dos CBIOs. Permanece alto, até hoje, o risco de manipulação de mercado nessa seara, sem que qualquer medida mitigadora tenha sido implementada.

V. PEDIDOS E PROVIDÊNCIAS REQUERIDAS

Ante todo o exposto, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados **requer** respeitosamente a Vossa Excelência, nos termos da Constituição Federal e da legislação aplicável, que sejam adotadas as seguintes medidas, **dentro da competência deste Tribunal de Contas da União**:

1. Em sede preliminar, o recebimento da presente Requerimento para o seu regular processamento, na forma do artigo 237, inciso III do Regimento Interno do TCU, **com o reconhecimento da prevenção do Ministro Jorge Oliveira**, nos termos dos artigos 10 e 17 da Resolução TCU nº 346/2022, com aplicação subsidiária do **art. 55 e do art. 15 do Código de Processo Civil**, para que a tramitação da presente Requerimento ocorra de modo coordenado e eficiente, sob relatoria única, garantindo-se a unidade de compreensão institucional e a racionalidade do controle externo;
2. A prioridade de tramitação, nos termos do artigo 159, incisos I, V e VI do Regimento Interno do TCU;
3. **Instauração de auditoria operacional específica no Programa RenovaBio, com foco no mercado de CBIOs**: Que o TCU realize, com base no art. 71, IV,



da CF, uma **auditoria operacional aprofundada** para examinar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade do atual modelo de comercialização dos Créditos de Descarbonização. Essa auditoria deverá averiguar, entre outros pontos: **(i) as falhas de governança, supervisão e transparência** aqui apontadas; **(ii) possíveis irregularidades ou ilegalidades** nas operações de CBIOS (tais como manipulação de mercado, práticas anticoncorrenciais, favorecimentos indevidos); **(iii) os impactos econômicos do modelo** (custos aos consumidores, aos agentes obrigados e ao erário indireto); e **(iv) a aderência do programa aos seus objetivos ambientais originais**. Busca-se, com isso, obter um diagnóstico preciso e independente das distorções ora denunciadas, como passo inicial para sua correção;

4. Em sede acautelatória (possibilidade inclusive de ofício), com fulcro no artigo 276 do RITCU, que se suspenda provisoriamente a obrigatoriedade de aquisição dos CBIOS, até que seja estabelecida, pelos Órgãos Reguladores, novos critérios de controle do programa ou ainda, pela ANP, novo cronograma para implementação de programa de rastreabilidade na emissão e certificação dos créditos de descarbonização, desde a base da cadeia produtiva, ou até que sejam concluídos nos estudos previstos no ACT n.º 7/2024 celebrado entre a empresa Infra S.A. e o Ministério de Minas e Energia e os seus impactos na proposta de rastreabilidade na geração de CBIOS desde a cadeia produtiva prismática de fontes energéticas; ou ainda, alternativamente, que se suspenda a cobrança até que seja finalizada a Auditoria Operacional acima descrita, com a finalidade de apurar as irregularidades enxergadas na presente peça, e de adotar, nos limites da competência desta Corte, providências com vistas a sanar diversos aspectos do Programa Renovabio, em especial no espectro da comercialização dos CBIOS, a fim de eliminar nas desproporcionalidades de tratamento entre as partes econômicas envolvidas;
5. Ainda em sede de cautelar seja determinada que a ANP **se abstenha de aplicar quaisquer penalidades, multas ou sanções administrativas** até os ajustes necessários do programa.



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

Apresentação: 08/08/2025 14:37:12.873 - CME

REQ n.91/2025

6. Que, no curso de sua análise, o TCU requisite formalmente informações, documentos e esclarecimentos dos órgãos e entes envolvidos na governança do RenovaBio e do mercado de CBIOs – notadamente da ANP, do Ministério de Minas e Energia, da Comissão de Valores Mobiliários, do Banco Central do Brasil e da B3 S/A – Brasil, Bolsa, Balcão. Tais informações devem abranger, entre outros aspectos: (i) a estrutura normativa e procedimental vigente para supervisão do mercado de CBIOs (incluindo normas internas da ANP e eventuais acordos com a B3); (ii) os dados completos de negociação de CBIOs desde o início do programa (preços, volumes, horários, participantes, modo de negociação), de forma a permitir análises técnicas de volatilidade, concentração de mercado e identificação de beneficiários finais; (iii) as medidas de transparência, rastreabilidade e controle de risco eventualmente existentes ou planejadas; (iv) eventuais apurações ou investigações internas já realizadas por esses órgãos quanto a anomalias no mercado; e (v) a posição oficial de cada entidade acerca da necessidade de aprimoramentos regulatórios. Com base no art. 71, inciso IX da CF e demais disposições legais pertinentes, requer-se ainda que o TCU fixe prazo para que os órgãos competentes informem quais ações pretendem adotar para sanar as irregularidades apontadas, caso já reconheçam a procedência delas;
7. Ao final da auditoria, que o TCU proceda à avaliação quanto à necessidade de revisão das normas e procedimentos que regem o mercado de CBIOs, expedindo, se for o caso, determinações e recomendações aos órgãos competentes. Em especial, solicita-se que o Tribunal considere recomendar ou determinar: (i) a implementação de mecanismos de transparência ativa e divulgação pública de dados do mercado de CBIOs, em bases mensais ou em tempo real, por parte da ANP, MME e B3, garantindo acesso a informações auditáveis sobre preços, volumes e participantes; (ii) a criação de **sistemas de rastreabilidade** que permitam acompanhar o ciclo de vida de cada CBIO desde a emissão até sua aposentadoria, assegurando maior controle e prevenção a fraudes; (iii) a deliberação conjunta das autoridades financeiras (CVM/BACEN), junto ao Conselho Monetário Nacional ou ao Ministério da Fazenda, acerca do enquadramento do CBIO como valor mobiliário ou instrumento financeiro passível de regulação, de modo a sanar a assimetria regulatória hoje



CAMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

Apresentação: 08/08/2025 14:37:12.873 - CME

REQ n.91/2025

existente; (iv) a avaliação de medidas para coibir a volatilidade excessiva e os spreads abusivos, como estabelecimento de limites de posição, restrições a operações puramente especulativas de não obrigados, ou mesmo a migração para um ambiente de negociação mais transparente (e.g. mercado de bolsa com pregão eletrônico), alinhado às melhores práticas internacionais; (v) a exigência de prestação de contas pelos emissores de CBIOs quanto à destinação dos recursos obtidos, de forma a vincular, pelo menos parcialmente, tais receitas a investimentos em expansão de capacidade ou melhorias ambientais, prevenindo o desvirtuamento do instrumento; e (vi) a revisão da regulamentação do RenovaBio pelo MME/ANP, incluindo a realização de Análise de Impacto Regulatório ex post das alterações recentes e a consideração de ajustes necessários para garantir que o interesse público ambiental e econômico prevaleça sobre interesses particulares. Tais providências visam restaurar a integridade, a eficiência e a finalidade pública do mercado de CBIOs, em consonância com os objetivos originais do RenovaBio e com os princípios constitucionais aplicáveis.

Diante das razões expostas impõe-se a urgente atuação corretiva do TCU, sob pena de se aprofundar um quadro de erosão do interesse público e de descrédito do Estado brasileiro enquanto formulador e fiscalizador de políticas ambientais eficientes, éticas e transparentes. É forçoso ressaltar, ainda, que este Requerimento visa apenas garantir o controle externo republicano sobre atos da Administração Pública com potencial impacto tarifário e estrutural para o setor elétrico brasileiro, respeitando-se as prerrogativas do Poder Executivo na formulação da política energética nacional.

Sala das Comissões, em 08 de agosto de 2025.

Deputado **TIÃO MEDEIROS**
PP/PR

