

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) Nº 5022555-02.2021.4.03.6100 / 6ª Vara Cível Federal de São Paulo
IMPETRANTE: ROYAL FIC DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO SA
Advogados do(a) IMPETRANTE: RAISSA ANDRADE DE MELLO - PE30186, ARNALDO RODRIGUES DA SILVA NETO - PE17762, PATRICIA FREIRE CALDAS HERACLIO DO REGO RODRIGUES DIAS - PE21146
IMPETRADO: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS, DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

SENTENÇA

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por **ROYAL FIC DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO SA** contra ato do **DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**, objetivando seja assegurado seu direito de não se submeter à obrigatoriedade de aquisição de Certificados de Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis – CBIOS, bem como o direito a não aposentação dos Certificados já adquiridos e a desaposentação dos Certificados já aposentados, abstendo-se a autoridade impetrada de impor sanções, tais como: multas, perda de licença para distribuir, inscrição em dívida ativa, Serasa e/ou CADIN, penhoras, etc., sob pena de crime de prevaricação e/ou desobediência.

Narra exercer atividade de comércio de combustíveis, biocombustíveis, lubrificantes e derivados de petróleo e que, em razão da Lei nº 13.576/2017, instituidora do Plano Nacional de Biocombustíveis - Renovabio, surgido em decorrência do Acordo de Paris com o escopo de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa, esta sujeita a aquisição/compra de Créditos de Descarbonização (CBIOS), em benefício de dois grupos de particulares: produtores e importadores, com estipulação de pesadas multas em caso de descumprimento de tais metas.

Relata ter o Decreto 9.888/19 estabelecido as definições de metas anuais compulsórias e determinado que as metas individuais (por distribuidor) seriam na proporção da comercialização dos combustíveis fósseis do ano anterior. Para tanto, foi editada a Resolução ANP nº 791/2019 (alterada pela Resolução ANP nº 843/2021) e proferidos os Despachos ANP nº 585/2019, nº 263/2020, nº 797/2020 e nº 790/2021.



Alega ser o CBIO (Crédito de Descarbonização) uma nova Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, ilegalmente exigida com base em atos infralegais, em benefício de dois agentes privados particulares (produtores e importadores) e em detrimento de outros agentes privados (distribuidores).

Sustenta a inconstitucionalidade da tributação, haja vista que há bitributação em razão de ter o mesmo fato gerador do ICMS, destinação a entes privados e não a órgão/fundo público, bem como ausência denexo causal por se tratar obrigação de reparo de dano à pessoa que não deu causa. Ademais, não há respeito a sua capacidade contributiva, ocorrendo confisco de patrimônio.

Aduz, ainda, dissonância com o Acordo de Paris, que previu a equidade, as responsabilidades comuns e o engajamento de diferentes atores econômicos, e não a instituição de obrigação pecuniária a um único agente econômico, em benefício direto de outros dois particulares (produtores e importadores), como forma de diminuição de emissão de gases de efeito estufa de âmbito nacional.

Assevera a violação aos Princípios da Legalidade, Capacidade Contributiva, Não-confisco, Isonomia Tributária e Livre-concorrência (artigos 5º, II, 145, § 1º, 150, I e II, 170, IV CF/88).

Intimada a regularizar a petição inicial (ID nº 76867905), a parte impetrante manifesta-se ao ID nº 84291674, retificando o valor atribuído da causa, recolhendo as custas processuais e juntando documentos.

A petição de ID nº 84291674 é recebida como emenda à inicial, sendo determinada a notificação da autoridade impetrada para prestar informações (ID nº 84461192).

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP manifesta-se ao ID nº 105673523 alegando a prevenção do Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (autos nº 1070173-51.2020.4.01.3400) ou do Juízo da 17ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo (autos nº 5026925-58.2020.4.03.6100).

Notificada, a autoridade coatora presta informações ao ID nº 105673524. Aduz, preliminarmente, litispendência, a inadequação da via eleita e a sua ilegitimidade passiva. No mérito, defende a legalidade da exação.

Instada (ID nº 105742546), a parte impetrante manifesta-se sobre a ilegitimidade "ad causam" e litispendência alegadas pela autoridade coatora ao ID nº 118183409.

O Ministério Público Federal informa não vislumbrar interesse público que justifique sua intervenção no feito (ID nº 120866999).



A parte impetrante requer a concessão de tutela provisória de urgência antecipada, em caráter incidental, para determinar a suspensão de aquisições de CBIOS, das metas 2019-2020, 2021 e seguintes, sem a aplicação de multas ou quaisquer penalidades em razão da ausência de tais aquisições, até final julgamento da ação mandamental (ID nº 123718017).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, verifico inexistir prevenção do Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (autos nº 1070173-51.2020.4.01.3400) ou do Juízo da 17ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo (autos nº 5026925-58.2020.4.03.6100).

O Mandado de Segurança nº 1070173-51.2020.4.01.3400 tem por objeto a dilação de prazo para o cumprimento da meta individual compulsória de redução de emissões de gases causadores de efeito estufa (CBIOS – Créditos de Descarbonização) para até 18/03/2021 (ID nº 118185426 - Pág. 60).

Por sua vez, a Ação Ordinária nº 5026925-58.2020.4.03.6100 tem por objeto a declaração de ilegalidade das Resoluções nº 15 e nº 8 do CNPE, bem como dos Despachos nº 495/2019, nº 585/2019, nº 263/2020 e nº 797/2020 da ANP, por contrariarem o disposto na Lei nº 13.576/2017 ao estabelecerem as metas compulsórias a serem atingidas pelas Distribuidoras de Combustíveis, ou ainda a nulidade do ato administrativo por carecer de amparo legal (ID nº 43747191 - Pág. 28 dos autos da ação ordinária).

Na presente demanda a parte impetrante busca não se submeter à obrigatoriedade de aquisição de Certificados de Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis – CBIOS, bem como o direito a não aposentação dos Certificados já adquiridos e a desaposentação dos Certificados já aposentados (ID nº 73681967 - Pág. 18).

Percebe-se, pois, que as demandas possuem pedidos distintos, não obstante todas versarem sobre Certificados de Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis – CBIOS. Assim, afasto a prevenção.

Passo a análise da alegada ilegitimidade passiva. Consoante inteligência do art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha omitido ou praticado diretamente o ato impugnado ou da qual emane ou deveria emanar a ordem concreta e específica para a sua prática, revelando-se incabível a segurança contra autoridade que não tenha competência para corrigir a ilegalidade impugnada.



Verifica-se que, consoante o disposto no art. 5º do Decreto nº 9.888/2019, compete à Agência Nacional do Petróleo - ANP estabelecer os termos para que o distribuidor de combustíveis comprove anualmente o atendimento de sua meta individual. Ademais, o ato administrativo normativo que regula os termos em que o distribuidor de combustíveis deve comprovar anualmente o atendimento de sua meta individual foi emitido pela citada agência reguladora, por intermédio da Resolução ANP nº 791/2019 (alterada pela Resolução ANP nº 843/2021), sendo os Despachos ANP nº 585/2019, nº 263/2020, nº 797/2020 e nº 790/2021, os atos de efeitos concretos que obrigam a aquisição de Certificados de Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis – CBIOS, ora questionados pela Impetrante.

Desta forma, mostra-se legitimada passivamente a autoridade apontada como coatora.

Quanto a alegação de impetração contra lei em tese, verifico que a hipótese presente trata de mandado de segurança que objetiva afastar a obrigatoriedade de aquisição de CBIOS (créditos de descarbonização) na Bolsa de Valores (B3) que a pessoa jurídica no exercício de suas atividades de distribuidora de combustíveis é obrigada a realizar.

A parte impetrante comprova a exigência de suas metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, tornadas públicas através dos Despachos ANP nº 585/2019, nº 263/2020, nº 797/2020 e nº 790/2021, de forma que não há que se falar em impetração contra lei em tese.

Afasto, portanto, a preliminar de inadequação da via eleita.

Superadas as preliminares e presentes as condições da ação e pressupostos processuais, passo à análise do mérito.

A atuação do poder público deve sempre se orientar pelo princípio da precaução, consagrado em nosso ordenamento jurídico com *status* de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92. O princípio da precaução consiste em uma associação respeitosa e funcional do homem com a natureza, através de ações antecipatórias para proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas.

No entender do Supremo Tribunal Federal, *“a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...) Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. (...) O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos*



internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (ADI-MC nº 3540/DF Rel. Min. Celso de Mello DJU de 03/02/2006).

Nesta visão de sociedade sustentável e global, baseada no respeito à natureza, aos direitos humanos universais, à justiça econômica e à cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005). Ficou estabelecido que o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ocorrida de 3 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, reafirmou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972. Teve por objetivo estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento. Reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra elaborou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que entre seus princípios estabeleceu a responsabilidade do poluidor: “As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”.

Tal medida se harmoniza com os objetivos planetários do Acordo de Paris que foi negociado durante a COP21, e aprovado em 12 de dezembro de 2015, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), que rege medidas de redução de emissão de gases de efeito estufa a partir de 2020, a fim de conter o aquecimento global abaixo de 2°C, preferencialmente em 1,5 °C, e reforçar a capacidade dos países de responder ao desafio, num contexto de desenvolvimento sustentável.

Nesta esteira, em decorrência do Acordo de Paris, foi editada a Lei nº 13.576/2017 instituindo o Plano Nacional de Biocombustíveis - Renovabio, com o escopo de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), parte integrante da política energética nacional de que trata o art. 1º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com os seguintes objetivos:

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



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

(...)

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), entre outros:

I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis de que trata o Capítulo III desta Lei;

II - os Créditos de Descarbonização de que trata o Capítulo V desta Lei;

(...)

VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

(...)

Art. 6º As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos, observados:

(...)

VI - os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos; e

(...)

As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis foram definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE nos termos do Decreto nº 9.888/2019 e desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais aplicadas a todos os distribuidores, de forma proporcional à participação de mercado no ano anterior ao de competência, através de Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e individualizada através de Despachos da Agência Nacional do Petróleo - ANP.

Pois bem. Os Créditos de Descarbonização (CBIOs) constituem instrumento escritural, em forma de compensação financeira ambiental, emitidos por produtor ou importador de biocombustível ("emissor primário"), escriturados por uma instituição financeira e negociáveis em bolsa de valores, em que cada crédito é representativo de uma tonelada de CO2 com emissão



evitada, instituída como forma de incentivar a redução na emissão de gases de efeito estufa (artigo 13 e seguintes da Lei 13.576/2017).

Em verdade, os Créditos de Descarbonização são ativos financeiros emitidos pelos produtores ou importadores de biocombustível ("emissores primário"), voltado às práticas de sustentabilidade em relação aos combustíveis, que servem como instrumento para auxiliar na redução da emissão de CO2 no meio ambiente. Com a venda desses ativos financeiros os produtores e importadores de combustíveis podem obter renda de forma a investirem na redução de emissões do dióxido de carbono no meio ambiente.

Não se trata de uma obrigação pecuniária do distribuidor em benefício de agente privado particular, pois, ao fim, é o consumidor final quem custeia a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), e conseqüentemente os Créditos de Descarbonização, através dos preços pagos na aquisição dos combustíveis fósseis, propiciando em contrapartida saúde ambiental, via redução de emissões, visando melhorar a qualidade de vida do ser humano sob o prisma da sustentabilidade e de políticas públicas para prevenir e controlar fatores de risco que possam prejudicar a saúde de gerações atuais e futuras (OMS, 1993). Portanto, evidente o nexa causal diante do princípio da responsabilidade do poluidor constante da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Neste contexto, ressalte-se, o distribuidor é mero intermediário dessa política pública, pois compra os Créditos de Descarbonização (CBIOs) em Bolsa de Valores, repassando os custos dessa aquisição ao consumidor final, uma vez que os embute no preço de venda dos combustíveis fósseis que comercializa.

Ademais, ao contrário do alegado, os Créditos de Descarbonização (CBIOs) não se constituem em nova espécie de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, visto que estes créditos não são contribuições regulatórias, utilizadas como instrumento de política econômica para enfrentar determinadas situações que exijam a intervenção da União na economia do país, mas sim ativos financeiros cujo custo de aquisição pelo distribuidor é repassado ao consumidor final.

Pelo mesmo fundamento, não encontra amparo a tese de bitributação sob a alegação de que os Créditos de Descarbonização (CBIOs) teriam o mesmo fato gerador do ICMS. Não obstante os títulos sejam emitidos a partir das notas fiscais de compra e venda de biocombustíveis, tal vinculação é unicamente para se mensurar o volume de combustível que foi produzido, importado ou comercializado pelo emissor primário, com base nas emissões de carbono que foram reduzidas. Ademais, como já explanado, os Créditos de Descarbonização (CBIOs) são ativos financeiros e não tributos, de forma que também por este aspecto inexistiria bitributação.

Com efeito, não há que se cogitar em violação à Constituição Federal, ofensa aos Princípios da Legalidade, Capacidade Contributiva, Não-confisco, Isonomia Tributária e Livre-concorrência, ou ao Acordo de Paris, uma vez que o princípio da precaução foi consagrado em nosso ordenamento jurídico com status de regra de direito internacional e, a luz de tal princípio, no tocante as medidas de redução de emissão de gases de efeito estufa, foi editada a Lei nº 13.576/2017 e seu regramento infralegal, sendo os Créditos de Descarbonização (CBIOs) custos do consumidor final dos combustíveis fósseis para a melhoria do meio ambiente, via redução de emissões, com benefícios à saúde ambiental para a redução dos riscos à saúde humana, fomentando o desenvolvimento sustentável.



Por fim, a suspensão de aquisições de CBIOS, das metas 2019-2020, 2021 e seguintes, sem a aplicação de multas ou quaisquer penalidades em razão da ausência de tais aquisições, até final julgamento da ação mandamental, se admitida, implicaria postergação do repasse de valores dos créditos aos emissores primários, produtores e importadores de combustível, essenciais para a compensação financeira ambiental, em razão de investimentos para a produção de combustível de forma mais eficiente para reduzir a emissão de gás de efeito estufa, o que demonstra a gravidade da pretensão sobre a cadeia produtiva baseada na política de tutela e proteção ambiental.

Desse modo, ausentes os requisitos do artigo 300 do CPC, em sede de cognição exauriente, **INDEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA.**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **DENEGO A SEGURANÇA**, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil.

Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do artigo 25 da Lei nº 12.016/09.

Custas processuais na forma da lei.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos ao arquivo, observadas as formalidades legais.

P. R. I. C.

São PAULO, 04 de novembro de 2021.

