



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
Gabinete do Ministro
Esplanada dos Ministérios - Bloco U, 8º andar, Brasília/DF, CEP 70065-900
Telefone: (61) 2032-5039 / gabinete@mme.gov.br

Ofício nº 541/2020/GM-MME

Brasília, 25 de novembro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro **GURGEL DE FARIA**
Relator do Mandado de Segurança Coletivo nº 27.093/DF (2020/0306047-4)
Superior Tribunal de Justiça - STJ
SAFS, Quadra 06, Lote 1, Trecho III
70095-900 - Brasília/DF

Assunto: **Mandado de Segurança Coletivo nº 27.093/DF (2020/0306047-4).**

Senhor Ministro,

1. Faço referência ao Ofício nº 013097/2020-CPDP, de 23 de novembro de 2020, por meio do qual a Coordenadora de Processamento de Feitos de Direito Público comunica que Vossa Excelência exarou Decisão solicitando informações à Autoridade Impetrada nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 27.093/DF (2020/0306047-4), tendo como Impetrante a Associação das Distribuidoras de Combustíveis - Brasilcom, objetivando em síntese, *“seja determinado ao CNPE que reduza a nova meta anual compulsória de CBIOS das distribuidoras para o ano de 2020, estabelecida por meio da Resolução CNPE nº 8, de 2020”*.
2. Sobre o assunto, encaminho cópia das Informações nº 455/2020/CONJURMME/CGU/AGU, aprovadas pelo Despacho nº 1931/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU, acompanhadas da Nota Informativa nº 17/2020/DBIO/SPG, contendo subsídios destinados a instruir o julgamento do Mandado de Segurança Coletivo nº 27.093/DF (2020/0306047-4).

Atenciosamente,

BENTO ALBUQUERQUE
Ministro de Estado de Minas e Energia



Documento assinado eletronicamente por **Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior, Ministro de Estado de Minas e Energia**, em 27/11/2020, às 19:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código



verificador **0452040** e o código CRC **587B6B2C**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
48300.002429/2020-35

SEI nº 0452040

Petição Eletrônica juntada ao processo em 01/12/2020 às 11:26:01 pelo usuário: SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE PETRÓLEO E MINERAÇÃO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "U", 9º ANDAR, SALA 935, CEP: 70065-900, BRASÍLIA/DF, FONE: (61) 2032-5252

INFORMAÇÕES n. 00455/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 00405.032180/2020-98 (REF. 0306047-59.2020.3.00.0000)

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E OUTROS

ASSUNTOS: MANDADO DE SEGURANÇA EM FACE DO MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA - REDUÇÃO DA META ANUAL COMPULSÓRIA DE CBios DAS DISTRIBUIDORAS PARA O ANO DE 2020

I - SÍNTESE FÁTICA

1. Trata-se de expediente administrativo encaminhado pela Procuradoria-Geral da União que, por meio do DESPACHO n. 15453/2020/PGU/AGU, menciona o ajuizamento de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS – BRASILCOM em face do Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia perante o Superior Tribunal de Justiça, objetivando, em caráter liminar, “*seja determinado ao CNPE que reduza a nova meta anual compulsória das distribuidoras para o ano de 2020, estabelecida apenas em 10.09.2020, por meio da Resolução CNPE nº 8/2020, e individualizada em 25.09.2020, proporcionalmente ao tempo disponível de aquisição dos CBios em 2020 (3 meses), isto é, 97/365 avos da meta inicialmente fixada para 2020 por meio da Resolução CNPE nº 15/2019*” (petição inicial no seq. 3).

2. Para tanto alegou a impetrante, em síntese, que: a) a ANP, embora tenha divulgado as metas definitivas compulsórias individuais das distribuidoras de combustíveis para aquisição de CBios para este ano apenas em 25/09/2020, exige o cumprimento integral das metas até dezembro de 2020; b) mesmo com a redução das metas compulsórias anuais para 50%, tendo em vista os impactos da pandemia, o tempo para cumprimento das metas pelas distribuidoras de combustíveis é inviável; c) a quantidade de CBios disponíveis no mercado não atende à demanda.

3. Foi determinada a intimação da autoridade indicada como coatora para que, no prazo de 10 (dez) dias, preste os esclarecimentos que entender necessários" e a notificação da União, nos termos do art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009.

4. De modo a colher subsídios de fato e de direito para a defesa dos interesses da União Federal, especialmente em razão do risco potencial de grave lesão ao desenvolvimento da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio, remeteram-se os autos à **Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - SPG - DBIO**, para que apresentasse suas considerações a respeito da demanda e os fundamentos desenvolvidos pela impetrante.

5. Em resposta, foi apresentada a **NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG** que desenvolve subsídios de fato e de direito para a defesa dos interesses da União Federal, especialmente em razão do risco potencial de grave lesão ao desenvolvimento da Política Nacional de Biocombustíveis -RenovaBio.

II - ATO PRATICADO PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do

Petróleo, em relação às atribuições do Conselho Nacional de Política Energética assim disciplina:

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

(...)

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

(...)

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.

XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;

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;

XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;

(...)

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.

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;

(...)

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;

7. Numa singela leitura dos excertos acima colacionados, podemos constatar que, na elaboração de políticas públicas nacionais referentes ao aproveitamento racional de fontes de energia, o Poder Público há de se pautar, entre outros, pelos seguintes objetivos (princípios norteadores): I) preservar o interesse nacional, II) garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, III) promover a livre concorrência, IV) atrair investimentos na produção de energia, V) incrementar as bases econômicas, sociais e ambientais, a participação do biocombustíveis na matriz energética nacional e VI) garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional.

8. Ainda, infere-se que o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE é um órgão cuja atribuição é propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas. O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE encaminha uma Resolução, contendo as diretrizes e linha gerais das políticas albergadas na sua competência, para fins de aprovação pelo Presidente da República, por meio de despacho presidencial^[1].

9. Ademais, podemos observar que, nas suas deliberações, cabe ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE fixar linhas gerais quanto ao aproveitamento racional dos recursos energéticos do País (art. 2º, I, da Lei nº 9.478/1997), bem como estabelecer diretrizes sobre 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 (art. 2º, XII, da Lei nº 9.478/1997).

10. No mesmo sentido, citam-se as lições de Lucas Rocha Furtado^[2]:

A Lei nº 9.478/97, a lei do petróleo, além de criar a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão integrante da Administração direta, cuja função é a de sediar o debate, de forma multidisciplinar, sobre a problemática energética em nosso País.

Temos, assim, que o CNPE fica com o encargo de definir apolítica energética, enquanto a regulação e execução dessas políticas ficam sob a responsabilidade das agências ligadas a essa área: ANEEL e ANP.

Devem as agências regular os setores sob sua responsabilidade; não devem elas, todavia, desempenhar a função do Poder Central de formular políticas públicas, função que deve ser definida em nível ministerial, com a efetiva participação do chefe do Executivo e do respectivo Poder Legislativo.

11. Não se pode esquecer que, nas suas deliberações, compete ao Conselho Nacional de Política Energética – CNPE estipular e precisar a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria do petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos e biocombustível, inclusive da sua cadeia de suprimento, bem como definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção.

12. Nesse motor, o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, assim reza:

Art. 1º O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, criado pela Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, é órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes de energia, destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o disposto na legislação aplicável e com os seguintes princípios:

(...)

b) promoção do desenvolvimento sustentado, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos;

(...)

h) utilização de fontes renováveis de energia, mediante o aproveitamento dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

(...)

i) promoção da livre concorrência;

(...)

m) incremento da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional;

n) garantia de suprimento de biocombustíveis em todo o território nacional;

(...)

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;

Art. 2º Integram o CNPE:

I - o Ministro de Estado de Minas e Energia, que o presidirá;

II - o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

III - o Ministro de Estado das Relações Exteriores;

IV - o Ministro de Estado da Economia;

V - o Ministro de Estado da Infraestrutura;

VI - o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VII - o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;

VIII - o Ministro de Estado do Meio Ambiente;

IX - o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional;

X - o Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da

República; e

XI-A - o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética.

13. À vista da composição do Conselho Nacional de Política Energética, com atores institucionais (Ministros de Estado, por exemplo) e representantes de setores da sociedade civil, podemos constatar o grau elevado de representatividade e relevância para o interesse nacional. As deliberações do Conselho Nacional de Política Energética, plasmadas em resoluções, traduzem premissas de cunho técnico, financeiro, econômico e políticos que subsidiam o processo de decisão do Presidente da República na confecção de políticas no aspecto político constitucional.

14. Nessa esteira, a Resolução CNPE nº 7, de 10 de novembro de 2009, que aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Política Energética, veiculando-o como anexo, disciplina que:

Art. 7º O Plenário consiste nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias dos integrantes do CNPE, presididas pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, a quem caberá:

I - convocar e presidir as Reuniões do CNPE;

II - manifestar voto próprio e de qualidade, em caso de empate, nas deliberações do CNPE sobre as proposições a serem encaminhadas ao Presidente da República;

III - encaminhar ao Presidente da República as propostas aprovadas pelo CNPE; e

(...)

Art. 14. As recomendações e Resoluções do CNPE serão aprovadas por metade mais um dos integrantes do Conselho, presentes à Reunião.

Parágrafo único. Nos casos de relevância e urgência, o Presidente do CNPE poderá deliberar ad referendum do Conselho.

15. Com efeito, exerce o Conselho Nacional de Política Energética competência meramente propositiva, direcionada ao assessoramento do Presidente da República. Suas resoluções devem ser aprovadas por ato oficial da Presidência da República para que possam gozar de normatividade. Enquanto não houver ato de acolhimento expresso da proposta veiculada por meio de resolução, essa não produzirá efeitos no mundo jurídico.

16. Criou-se, por hábito linguístico, o costume de se mencionarem as resoluções do CNPE como se autônomas fossem. No entanto, uma resolução do CNPE, devidamente acolhida pelo Presidente da República se assemelha em grande medida aos decretos presidenciais.

17. As proposições tomarão a forma de resoluções (isso por se tratar de órgão colegiado). Mas é o acolhimento da proposta por ato do Presidente da República que torna, aquilo que era antes apenas uma sugestão, em um ato dotado de normatividade. No caso de não serem aprovadas nesses moldes, não oferecerão vigência válida.

18. Tratando-se o ato praticado pela Presidência da República, o ato impugnado pelo presente *writ* atrai a norma de competência fixada pelo artigo 102, I, d, da Constituição Federal, que determina ser de competência do Supremo Tribunal Federal julgar, originariamente, o mandado de segurança contra atos do Presidente da República.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

19. Nesse caso, portanto, é possível verificar a incompetência absoluta do Superior Tribunal de Justiça para julgamento do presente *writ*.

III – BREVE INTRODUÇÃO - DA COMPETÊNCIA PROPOSITIVA DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA PARA A FIXAÇÃO DAS METAS ANUAIS DE DESCARBONIZAÇÃO

20. A Lei nº 13.576/2017 criou a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o maior programa de transição para economia de baixo carbono no mundo, parte integrante da política energética pátria, apresentando como objetivos i) 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; iii) promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e iv) contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis.

21. No mesmo diploma normativo, além dos fundamentos e da composição do RenovaBio, foram estabelecidos seus instrumentos (art. 4º), dentre os quais se destacam os Créditos de Descarbonização. O artigo 5º, inciso V, da Lei do RenovaBio, define o Crédito de Descarbonização (CBIO) como o “instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis”. Trata-se de um ativo ambiental emitido pelo produtor ou importador de biocombustível, que corresponde à emissão evitada de uma tonelada de carbono no meio ambiente (uma unidade de CBIO).

22. Com efeito, o capítulo V da lei no RenovaBio disciplina a sistemática adotada para a criação dos CBIOS, prevendo que sua emissão será realizada de forma escritural, nos livros e registros do escriturador, mediante solicitação do emissor, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da nota fiscal, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado. A negociação dos CBIOS é realizada em mercados organizados, inclusive por meio de leilões.

23. A lei do RenovaBio foi regulamentada pelo Decreto nº 9.888/19, que dispôs sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e estabeleceu que os valores das metas compulsórias anuais serão estabelecidos em unidades de Créditos de Descarbonização. Concretizando o citado Decreto, por meio da Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019, definiram-se as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis; já por meio da Portaria MME nº 419/2019, regulamentou-se o procedimento de escrituração, registro e negociação dos Créditos de Descarbonização.

24. Como bem explicou a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre o CBIO em outras oportunidades, “esse crédito faz parte da Política Nacional de Biocombustíveis – Renovabio, que visa à produção sustentável de biocombustíveis no país, beneficiando duplamente o consumidor com a garantia do abastecimento e com a oferta de combustíveis mais baratos. O CBIO beneficia também os produtores de biocombustíveis que buscam formas mais eficientes de produção e, conseqüentemente, poluem menos o meio ambiente”.

25. E completou:

Com isso, o Brasil estará apto a oferecer no mercado financeiro o ativo ambiental que dá suporte ao maior programa de descarbonização do planeta: o RenovaBio. O mercado de CBIOS representa a solução para a economia de baixo carbono que as grandes empresas do mundo estão procurando. (NOTA TÉCNICA Nº 28/2020/DBIO/SPG)

26. Com relação ao CBIO, não custa lembrar que a criação desse ativo vai ao encontro das atuais regras de caráter ambiental, que inverte a esfera punitiva do meio-ambiente para a esfera compensatória. Trata-se do Princípio do Protetor-Recebedor, mandamento que objetiva a criação de uma sanção positiva do Estado, permitindo a compensação por serviços ambientais prestados, funcionando com uma forma de estímulo para os atores sociais de preservar a natureza.

27. Há várias possibilidades de compensação por serviços ambientais prestados em âmbito local, nacional e global, destacando-se a criação de créditos comercializáveis, como o Crédito de Carbono (Art. 3º, XXVII, Código

Florestal) e, também, do CBIO. Assim, à luz da maior proteção do meio-ambiente, a criação de medidas compensatórias é indispensável para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa e, conseqüentemente, da efetividade do RenovaBio.

28. O Princípio do Protetor-Recebedor, fundamento para a criação da CBIO, propõe o pagamento àqueles agentes cuja ação promove o incremento de serviços ambientais em prol da natureza. Nas palavras de Maurício Andrés Ribeiro:

O princípio Protetor-Recebedor incentiva economicamente quem protege uma área, deixando de utilizar seus recursos, estimulando assim a preservação. Sua aplicação serve para implementar a justiça econômica, valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade, e remunerando economicamente essa prestação de serviços porque, se tem valor econômico, é justo que se receba por ela. A prática desse princípio estimula a preservação e incentiva economicamente quem protege uma área, ao deixar de utilizar os recursos de que poderia dispor. (RIBEIRO, Maurício Andrés. O princípio do protetor-recebedor para preservar um bem natural. Revista ECO21, Rio de Janeiro, Edição 78, mai. 2013.

Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=495>>

29. Portanto, a lógica do Protetor-Recebedor funciona como princípio ambiental e, ao mesmo tempo, como instrumento econômico, agregando valor econômico à proteção ambiental.

30. A criação e implementação do RenovaBio foi um marco na política energética do Brasil e do Mundo, em total sinergia com questões ambientais que tanto preocupam a humanidade.

31. Sendo o CBIO instrumento econômico que visa à preservação do meio ambiente e propicia uma sadia qualidade de vida às presentes e futuras gerações, sobretudo diante da diminuição da emissão de poluentes, consagrando o Princípio do Protetor-Recebedor, tem-se que sua instituição é de extrema valia e deve ser incentivada e fomentada, já que se trata de um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional de Biocombustíveis.

32. Aos moldes do que preceitua o artigo 6º, caput, da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização 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.

33. Tendo regulamentado a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, o Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, em seu artigo 2º, I, afirma que as metas anuais compulsórias serão definidas pelo CNPE, para o período decenal estabelecido pela legislação.

34. Nos termos do artigo 4º, também do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP detalhará, para cada ano corrente, em metas individuais, as metas aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

35. Com efeito, é possível observar que a ANP não exerce ingerência sobre as metas anuais de descarbonização. Essas são definidas e sugeridas pelo CNPE, ao Presidente da República.

36. É por esse motivo, inclusive, que o artigo 8º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, afirma que o regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor quando da aquisição de biocombustíveis mediante contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado Eficiente de Biocombustíveis, e o Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, ao regulamentar a matéria em seu artigo 7º, afirma que será o CNPE o órgão competente para autorizar essa redução da meta individual. Isso porque a competência atribuída à ANP é meramente procedimental e de execução. Todo o aspecto material de definição das metas, recai sobre o CNPE por meio de proposta ao Presidente da República, inclusive com submissão a consulta pública, que garante a possibilidade de participação da sociedade e dos agentes econômicos (art. 12, da Lei nº

13.576, de 26 de dezembro de 2017).

37. A esse respeito a NOTA INFORMATIVA Nº 13/2020/DBIO/SPG (apresentada no curso do NUP 00740.000528/2020-77) destacou:

3.77. Extrai-se disso que as metas nacionais são definidas anualmente pelo CNPE e, em seguida, são desdobradas em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para cada ano corrente, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. Tem-se, com isso, que A ANP MERAMENTE INDIVIDUALIZA ENTRE OS DISTRIBUIDORES DE COMBUSTÍVEL A DECISÃO DE METAS TOMADA PELO CNPE, por recomendação do Comitê RenovaBio, a qual posteriormente é aprovada pelo Presidente da República antes de ser tornada pública.

3.78. Cumpre registrar que a ANP, apesar de convidada permanente do Comitê RenovaBio, sequer tem direito a voto nesse colegiado, o qual somente é dado aos seus membros elencados no art. 13 do Decreto nº 9.888, de 2019, in verbis:

"Art. 13. O Comitê RenovaBio será composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Ministério de Minas e Energia, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério da Economia;

IV - Ministério da Infraestrutura;

V - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VI - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e

VII - Ministério do Meio Ambiente."

3.79. Com isso, tem-se que a ANP não tem poderes para praticar o alegado ato coator (definição e revisão das metas do RenovaBio) e tampouco revê-lo, o que a torna a Agência incompetente perante o writ.

38. No caso do mandado de segurança coletivo objeto desse expediente, sobre o ato da autoridade supostamente coatora não pairam ilegalidades ou mesmo desproporções que possam ensejar a concessão da segurança pretendida. Isso porque não se fala em atraso na divulgação das metas anuais de descarbonização (princípio da legalidade); as distribuidoras gozam de tempo absolutamente hábil para a aquisição de CBIOs e atendimento das metas compulsórias relativas ao ano de 2020 (proporcionalidade e razoabilidade); existe oferta suficiente de CBIOs no mercado; inexistente direito líquido e certo em favor das distribuidoras (requisito elementar para a concessão de segurança); não é possível identificar a fumaça do bom direito para a concessão da liminar requerida e há, de fato, perigo da demora reverso; e, por fim, o acolhimento dos pedidos enseja grave risco de lesão à ordem, à saúde e à economia públicas.

IV – DA INEXISTÊNCIA DE ATRASO NA DIVULGAÇÃO DAS METAS ANUAIS – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – PRÁTICA DE ATOS CONTRADITÓRIOS POR PARTE DAS DISTRIBUIDORAS

39. Ao contrário do que afirma a impetrante, não houve qualquer atraso ou mesmo afronta ao princípio da legalidade no que se refere à divulgação das metas anuais compulsórias de descarbonização e aquisição de CBIOs. Isso porque a fixação das metas para os anos de 2019 e 2020 encontram-se em processo de definição, divulgação e implementação desde o ano de 2018, inclusive com participação ativa de agentes do setor, por meio de audiências públicas, em perfeita homenagem ao conceitos de Administração Pública dialógica.

40. Pois bem. A definição das metas anuais foi objeto da Consulta Pública nº 46, em maio de 2018, que teve por objeto o 1º Ciclo de Metas Decenais, que vigeria entre 2019 e 2028. Por meio da publicação da Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018, foram definidas e conferida a publicidade aos agentes de mercado das mencionadas metas de forma pormenorizada.

41. Naquela ocasião, não foram definidas metas para o ano de 2018. As metas para os anos de 2019 e 2020 seriam, respectivamente, 16,8 milhões e 28,7 milhões. Significa dizer que, em 6 de junho de 2018, data da publicação

da Resolução CNPE n° 5, os agentes distribuidores já conheciam a definição das metas para o decênio seguinte, em especial para o ano vindouro de 2019. Nos termos dessa Resolução, as metas individuais seriam definidas pela ANP até 1° de julho de 2019, para vigorar a partir de 24 de dezembro de 2019.

42. Em abril de 2019, por meio da Consulta Pública n° 70 (2° Ciclo de Metas Decenais) para o decênio de 2020-2029, foi proposta a ratificação das metas definidas para 2019 e publicou-se a Resolução CNPE n° 15, de 24 de junho de 2019. Nessa ocasião, também as metas de 2020 mantiveram-se inalteradas (em 28,7 milhões).

43. Tendo revogado a Resolução CNPE n° 5, de 5 de junho de 2018, a Resolução CNPE n° 15, de 24 de junho de 2019 conferiu, excepcionalmente, o tratamento segundo o qual o distribuidor de combustíveis poderá comprovar sua meta individual do ano de 2019, com vigência a partir do dia 24 de dezembro, em quantidade proporcional ao número de dias de sua vigência, isto é, observada a fração 8/365, cumulativamente com sua meta individual referente ao ano de 2020. Significa dizer que, em junho de 2019, os agentes já se encontravam cientes de que a meta de 2019 poderia ser comprovada no ano de 2020, de forma cumulativa com a meta do ano seguinte.

44. Nos termos do artigo 2°, da Resolução CNPE n° 15, de 24 de junho de 2019 (publicada em 9 de julho de 2019), o Comitê RenovaBio proporá a meta compulsória de CBIOS para o ano subsequente até o final do terceiro trimestre de cada ano, observados os intervalos de tolerância definidos no art. 1°, sem prejuízo, para as metas do ano de 2019, ao disposto no art. 12, do Decreto n° 9.308, de 2018.

45. De modo a regulamentar o procedimento interno para individualização das metas anuais compulsórias, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP publicou a Resolução ANP n° 791, de 14 de junho de 2019, que assim preceitua:

*"Art. 4° A ANP publicará anualmente **metas preliminares** e os dados utilizados para seu cálculo, no mês de dezembro do ano anterior ao de vigência da meta anual definitiva.*

Parágrafo único. As metas preliminares utilizarão os dados de movimentação de combustíveis fósseis informados no SIMP considerando o período de JANEIRO A OUTUBRO do ano anterior ao de vigência da meta.

Art. 5° A meta anual individual definitiva, para cada distribuidor, será publicada até 31 de março do ano de sua vigência.

Parágrafo único. As metas definitivas utilizarão os dados de movimentação de combustíveis fósseis, de que trata o inciso I do art. 3°, considerando o período de JANEIRO A DEZEMBRO do ano anterior ao de vigência da meta."

46. Com efeito, aos moldes do que esclareceu a NOTA INFORMATIVA N° 17/2020/DBIO/SPG, o procedimento para definição e individualização das metas seria o seguinte:

3.90. Observe-se que a Resolução ANP n° 791, de 14 de junho de 2019, utiliza o seguinte raciocínio para a operacionalização anual da individualização das metas nacionais de que é responsável:

3.91. Aguarda o Comitê RenovaBio propor as metas nacionais até SETEMBRO do ano anterior ao ano de vigência da meta individual (a - 1) e, ato contínuo, o CNPE aprová-las e, portanto, defini-las;

3.92. Com as metas definidas pelo CNPE, até DEZEMBRO do ano anterior ao ano de vigência da meta individual (a - 1) divulga as metas individuais preliminares. Preliminares, pois ainda não dispõe dos dados do fechamento do ano a - 1 do seu Sistema de Informações de Movimentação de Produto (SIMP), fonte de informação da participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis dos distribuidores de combustíveis, o que só vai ocorrer em março do ano seguinte (a);

3.93. Com o fechamento dos dados do SIMP, publica as metas individuais definitivas até MARÇO do ano de vigência da meta individual (a), pois aí sim os dados necessários para o atendimento ao disposto no art. 7° da Lei do RenovaBio estarão disponíveis, in verbis:

"Art. 7° A meta compulsória anual de que trata o art. 6° desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis,

proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior."

47. Por meio do Despacho ANP 495, de 27 de junho de 2019, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP tornou públicas as metas individuais compulsórias que teriam vigor até o dia 31 de dezembro de 2019, e que poderiam ser comprovadas em conjunto com as metas anuais referentes a 2020, nos termos do artigo 3º, da Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019. Não se fala, portanto, em afronta ao princípio da legalidade ou mesmo de atraso na divulgação das metas anuais para o ano de 2019, isso porque essas metas viriam a ser cumpridas apenas no ano de 2020, na medida da proporcionalidade de dias de vigência do Programa em 2019.

48. Para o ano de 2020, o Despacho ANP 263, de 19 de março de 2020, tornou públicas as metas individuais para o ano de 2020. Mais uma vez, não se fala em desrespeito ao princípio da legalidade e em atraso na divulgação das metas, já que essas seriam passíveis de divulgação até 31 de março do ano de sua vigência.

49. Ocorre que, em razão de evento extraordinário e imprevisível que atingiu e ainda atinge toda a sociedade global, com o advento da pandemia de COVID-19, em junho de 2020, por meio da Consulta Pública nº 94, ocasião em que se discutiu o 3º Ciclo de Metas Decenais (decênio 2021-2030), foi proposta, novamente, a ratificação das metas de 2019 e a redução das metas de 2020 em aproximadamente 50%.

50. A proposta veio a ser acolhida por meio da Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020, publicada em 10 de setembro de 2020, consolidando-se que a meta anual geral para o corrente ano não seria mais de 28,7 milhões de CBIOS, mas sim de 14,53 milhões de CBIOS.

51. Tendo em vista a revisitação e redução das metas em favor das próprias distribuidoras, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis promoveu recálculo das metas individuais inicialmente divulgadas pelo Despacho ANP 263, de 19 de março de 2020 e, com a publicação do Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020, torna públicas as novas metas individuais definitivas, por distribuidor de combustíveis, de modo a promover a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, com vigência até o dia 31 de dezembro de 2020.

52. Nesse ponto, também não se fala em acolhimento das razões apresentadas pela associação impetrante. Isso pelo fato de as distribuidoras de combustíveis já conhecerem suas obrigações desde o ano de 2018, e também pela própria excepcionalidade do caso, que resulta na prática de atos contraditórios por parte das próprias partes obrigadas.

53. Como foi possível notar, as obrigações relativas ao ano de 2019 foram devidamente definidas, individualizadas e reiteradas de forma legítima, válida e tempestiva. Para além disso, após aprovação da Resolução nº 15, de 24 de junho de 2019, do Conselho Nacional de Política Energética, admitiu-se, excepcionalmente, a possibilidade de que o distribuidor de combustíveis pudesse comprovar o cumprimento de sua meta individual, com vigência a partir do dia 24 de dezembro, em quantidade proporcional ao número de dias de sua vigência, observada a fração 8/365, cumulativamente com a meta individual referente ao ano de 2020.

54. Para o ano de 2020, também foram definidas as metas anuais e individualizadas de forma legítima, válida e tempestiva, como já se demonstrou. Ou seja, desde o ano de 2018, cientes de suas respectivas parcelas de mercado (elemento utilizado pela ANP para calcular a individualização das metas anuais, por distribuidora), as interessadas já teriam conhecimento do montante a ser exigido de cada uma delas, já que basta mero cálculo simplificado para relacionar o percentual de sua representatividade no mercado com o valor anual geral das metas de CBIOS. E essa obrigação, prevista para o ano de 2020, quando veio a sofrer alteração por ocasião de fatos extraordinários, resultou na redução de 50% desses valores!

55. A esse respeito, assim se manifestou a NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG:

3.100. Recapitulando. DESDE JUNHO DE 2018, AS PARTES OBRIGADAS DO RENOVABIO, OS DISTRIBUIDORES DE COMBUSTÍVEIS, CONHECEDORES DAS SUAS RESPECTIVAS FATIAS DE MERCADO, JÁ SABIAM QUAL ERA A ORDEM DE GRANDEZA DAS SUAS METAS INDIVIDUAIS NA POLÍTICA!!! OS DESPACHOS ANP 495, DE 27 DE JUNHO DE 2019, 585, DE 26 DE JULHO DE 2019, 263, DE 19 DE MARÇO DE 2020, E 797, DE 24 DE

SETEMBRO DE 2020, APENAS DETALHARAM AQUILO QUE JÁ SABIAM DESDE 2018! E MAIS, REPETIMOS! COM UMA REDUÇÃO DE QUASE A METADE!!!

56. Não fosse suficiente, a veiculação de pretensão nos moldes do que desenvolve a impetrante demonstra a absoluta prática de atos contraditórios por parte das próprias distribuidoras.

57. Foi possível observar que as metas para o ano de 2019 e 2020 já haviam sido definidas, ratificadas, individualizadas e consolidadas em consonância com aquilo que preceitua a legislação de regência. Apenas em razão do advento de evento extraordinário que foi a pandemia de COVID-19 é que foi provocada a revisitação das metas de 2020 (ao final, reduzidas pela metade). Significa dizer que, não fosse a ocorrência da pandemia mundial de coronavírus, o cenário até então existente seria mantido em sua integralidade, e as distribuidoras poderiam cumprir suas obrigações relativas ao ano de 2019, em 2020. E as obrigações de 2020 seriam aquelas individualizadas do montante geral anual de 28,7 milhões de CBIOS (conforme Resolução CNPE nº 15/19).

58. É de conhecimento público que os efeitos deletérios causados pela pandemia em solo brasileiro determinaram a ocorrência de reflexos econômicos, sociais, do trabalho e de saúde pública extremamente graves. E que foi apenas em meados de março do corrente ano, que foi possível dimensionar parte desses reflexos nos diversos setores da economia nacional.

59. Ao tempo em que os efeitos negativos da pandemia se iniciaram, as metas anuais e individualizadas para o ano de 2019 e de 2020 já se encontravam fixadas. Aos moldes do que se demonstrou acima, respectivamente em 16,8 milhões de CBIOS e em 28,7 milhões de CBIOS. Nessa ocasião, era possível ao Conselho Nacional de Política Energética a mera manutenção das metas compulsórias em seus exatos termos, desconsiderando-se os efeitos sofridos pelas Distribuidoras e toda a cadeia de abastecimento de combustíveis nacional (obviamente, em ação absolutamente desconectada com seus fundamentos de existência).

60. Ocorre que, de modo a internalizar e socorrer as necessidades do setor de combustíveis, foi sugerido ao Comitê RenovaBio em 7 de abril de 2020, por parte do Departamento de Biocombustíveis da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, a revisão das metas para o corrente ano. A esse respeito, destaco trecho da NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG:

3.97. Contudo, com o advento da pandemia de COVID-19, este DBIO, em sua NOTA TÉCNICA Nº 29/2020/DBIO/SPG, de 7 de abril de 2020 (0385440), nos autos do Processo SEI nº 48380.000082/2020-43, sugeriu ao Comitê RenovaBio revisar as metas do nacionais para o ano de 2020 nos seguintes termos:

"3. CONCLUSÃO

3.1 Em face de todo o exposto, tem-se que as medidas de combate à pandemia COVID-19 estão a impactar forte e negativamente a demanda de nacional de combustíveis, o que compromete a oferta e a procura de CBIOS e enseja a revisão das metas fixadas para o ano de 2020 pelo Comitê RenovaBio, que pode aproveitar essa oportunidade para discutir as metas para o decênio 2021-2030.

3.2 Assim, sugerimos que o Comitê RenovaBio seja convocado para reavaliar as metas fixadas para o ano de 2020, avaliar as metas para o decênio 2021-2030 e fazer suas respectivas propostas ao CNPE.

*3.3 O tema requer **urgência**, haja vista o agravamento da crise causada pela pandemia COVID-19." (grifos do original)*

61. A situação claramente poderia render ensejo a duas alternativas. Assumir que as metas para o ano de 2020 já se encontravam definidas e individualizadas de forma legítima e nos prazos estabelecidos pela legislação de regência, razão pela qual seriam desconsideradas as necessidades de adequação dos agentes do mercado de combustíveis nacional, mantendo-se a meta anual geral de 28,7 milhões de CBIOS; ou, observar os princípios e objetivos fixados para a Política Nacional de Biocombustíveis e para a Política Energética Nacional, promovendo-se readequação das metas anuais a serem exigidas no ano de 2020, por fato extraordinário de efeitos ainda imensuráveis e ocorridos após a consolidação daquelas mesmas metas (função teleológica da norma). Optou-se pela revisão das metas anuais.

62. A conduta das distribuidoras se assemelha de forma clara aos conceitos de *venire contra factum proprium* já que, por ocasião do agravamento dos efeitos da pandemia de COVID-19 apresentaram pleitos de readequação das metas anuais já definidas e, atualmente, retornando sobre os próprios passos, pleiteiam o reconhecimento de ilegalidade na mesma redefinição, sob o argumento de que os prazos definidos pela legislação de regência não foram observados e não há tempo hábil para a aquisição de CBIOS. O caso é de absoluta deslealdade e má-fê, já que o evento causador e determinante da revisão das metas apenas foi passível de mensuração após o advento dos termos normativos para a definição dessas mesmas metas.

63. Entendimento diverso submete a Administração Pública à *espada de dâmocles*. Já que a redefinição das metas ocorreu em favor das próprias distribuidoras e em razão de evento extraordinário nunca antes experimentado no passado recente, de efeitos deletérios passíveis de projeção apenas em data posterior à fixação definitiva das metas anuais pré-pandemia. Optou-se pela aplicação dos valores, princípios e objetivos veiculados pela norma de regência e sua função teleológica, em detrimento da interpretação puramente positivista e literal.

64. Como é claramente verificável, o procedimento para a definição, individualização e exigência de cumprimento das metas anuais de descarbonização por meio da aquisição de CBIOS atendeu, de forma absolutamente rigorosa, a legislação de regência. Isso porque, como instrumento da Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio, deve ser motivado pelo **objetivo** de *contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis* (art. 1º, IV, da Lei nº 13.576/17).

65. Também encontra-se previsto de maneira expressa que, dentre os princípios fundamentais e caros ao desenvolvimento da política do RenovaBio, está a *previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria de biocombustíveis e na segurança do abastecimento*, bem como a *eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais* (art. 3º, incisos I e III, da Lei nº 13.576/17).

66. Afastam-se, portanto, os argumentos a respeito da existência de atraso na divulgação das metas anuais compulsórias, de modo a render ensejo ao não acolhimento do pleito apresentado e não concessão da segurança pretendida.

V – DO TEMPO SUFICIENTE PARA A AQUISIÇÃO DE CBIOS – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

67. Em continuidade ao quanto exposto no tópico anterior, também não se fala em tempo insuficiente para a aquisição de CBIOS, ou mesmo da aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para restringir o volume de CBIOS a serem adquiridos pelas distribuidoras no ano de 2020.

68. Foi possível demonstrar no curso do tópico precedente que não se fala em cumprimento da meta anual em apenas 3 meses. A autora desvirtua a ordem dos acontecimentos e suas motivações para induzir a conclusão de que haveria existido movimento desleal e não razoável por parte da Administração Pública ao definir as metas de descarbonização para o ano de 2020 quando, em verdade, ocorre movimento contraditório por parte da própria impetrante, que pleiteia, em última análise, o suposto *direito* de poluir mais.

69. A própria linha de argumentação construída pela impetrante segue pela incoerência manifestada quando reconhece a excepcionalidade e imprevisibilidade dos acontecimentos:

Em 26.03.2020, a ANP, nos termos da Resolução ANP nº 791/2019, publicou o Despacho ANP nº 263/2020 (Doc. 13), por meio do qual também tornou públicas as metas individuais compulsórias, por distribuidora de combustíveis fósseis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, isto é, aquisição de CBios, para o ano de 2020, que deveriam ser cumpridas entre janeiro a dezembro de 2020.

Em abril de 2020, os primeiros CBios foram escriturados e ofertados na B3.

No entanto, a Pandemia de Covid-19 impactou forte e negativamente a demanda nacional de combustíveis, o que comprometeu a oferta e a procura de CBios e ensejou a revisão das metas

fixadas para o ano de 2020 pelo CNPE.

De fato, em 2019, quando o CNPE definiu as metas nacionais compulsórias para redução da emissão de gases do efeito estufa para os 10 (dez anos) seguintes, não previu a existência de uma pandemia que causaria a maior crise do petróleo dos últimos 30 anos e inviabilizaria o cumprimento das metas pelas distribuidoras.

70. As distribuidoras representadas pela impetrante que, segundo ela própria, representam 25% do mercado nacional, teriam até o dia 31 de dezembro de 2020 para a aquisição dos créditos individualizados pelo Despacho ANP n° 263/2020, de um total já definido de 28,7 milhões de CBIOs. Essa era a base numérica consolidada e com a qual as distribuidoras deveriam orientar a sua estratégia particular de aquisição de CBIOs, aos moldes do que determina o artigo 7°, §3°, da Lei n° 13.576/17. Não se fala, portanto, em 3 meses para o cumprimento das metas anuais!

71. A própria autora admite que, **desde março de 2020** (em consonância com a legislação de regência), tinha conhecimento das metas individuais compulsórias, por distribuidora de combustíveis fósseis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que deveriam ser cumpridas entre janeiro e dezembro de 2020.

72. A redução das metas anuais nos termos da Resolução CNPE n° 8/2020, jamais poderá ser interpretada a contrario sensu de seus elementos motivadores, como sugere a impetrante.

73. É de obviedade elementar o entendimento segundo o qual a redução dessas metas resultam em facilitação de seu cumprimento por parte das distribuidoras, e não em agravamento, como pretende a impetrante, sob pena de admitir que, no exercício de suas atribuições estatutárias, a Associação autora age em desfavor dos interesses de suas associadas, em atentado grave ao mandamento constitucional autorizativo de sua existência.

74. A impetrante pleiteia a esdrúxula criação de uma teoria da acumulação. Onde argumenta pela invalidade de um ato administrativo, no entanto requer a sua aplicação apenas naquilo que lhe favorece, de forma a garantir o seu suposto direito de poluir.

75. Caso houvessem, de fato, ilegalidades, desproporcionalidades e irrazoabilidades que pudessem macular os preceitos da Resolução CNPE n° 8/2020, então, o seu afastamento deveria resultar na retomada de vigência das metas definidas pela Resolução CNPE n° 15/19 e serem exigidos o cumprimento geral de 28,7 milhões de CBIOs.

76. É importante ressaltar que nem mesmo o cálculo ingênuo apresentado pela impetrante, de que, em regra, teria 12 meses para cumprimento das metas anuais e que, atualmente, gozaria de apenas 3 meses, se encontra acurado. Isso porque, conforme exposto em tópico acima, as metas individuais definitivas são divulgadas pela ANP até o mês de março do ano em que serão exigidas. Ou seja, as distribuidoras gozariam, na verdade, de 8 meses para cumprir a meta individual, contados a partir da individualização por parte da ANP.

77. Com a publicação da Resolução CNPE n° 8, desde agosto de 2020 as distribuidoras tiveram conhecimento de que a redução das metas seria na ordem de 50%. O que lhes renderia o prazo restante de ao menos 4 meses para cumprir uma meta absolutamente menor e alterada por razões excepcionais e imprevisíveis ao encontro de seus próprios interesses! Nesse caso, inclusive existe relação direta de proporcionalidade entre a redução implementada sobre as metas anuais e sobre o prazo restante para seu cumprimento.

78. Ressalte-se que não existem metas mensais estabelecidas. A anualidade conferida às metas compulsórias garante às distribuidoras a possibilidade de gerenciamento de sua própria estratégia particular de aquisição desses créditos de descarbonização. Inclusive especulando a respeito do seu preço de negociação na B3 e operando à mercado. Não existe qualquer medida ou determinação legal que possa criar a relação de aquisição de créditos mensais como desvirtua a impetrante.

79. A concessão da segurança pleiteada premiará interesses de despreparados; de condutas desleais e contraditórias; de poluidores que já tinham conhecimento de suas obrigações e que, ao receberem facilitação e redução de suas metas anuais, entenderam por bem retornar sobre os próprios passos e atribuir caráter negativo ao acolhimento de seus interesses por parte da Administração Pública.

80. O caso é de não concessão da segurança.

VI - DOS CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO EXISTENTES NO MERCADO E DA SUA SUFICIÊNCIA

81. O conceito de crédito de descarbonização é descrito pelo artigo 5º, IV, da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, como *instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis.*

82. Nos termos do artigo 13, do mesmo diploma normativo, *a emissão primária de Créditos de Descarbonização será efetuada, sob a forma escritural, nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado.*

83. A esse respeito, a NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG esclarece:

(...)

3.105. Conforme a Lei nº 13.576, de 2017, a emissão primária dos CBIOS será efetuada sob a forma escritural nos livros ou registros do escriturador – banco ou instituição financeira – contratado pelo produtor ou importador de biocombustível responsável pela emissão. O CBIO é um ativo ambiental que equivale a uma tonelada de carbono equivalente.

3.106. A definição da quantidade de CBIOS a serem emitidos considerará o volume de biocombustível, produzido ou importado e comercializado pelo emissor primário, observada a respectiva Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis do emissor primário. A Nota de Eficiência Energético Ambiental consiste em uma nota atribuída a cada emissor primário em função da diferença entre a intensidade de carbono de seu combustível fóssil substituto e sua intensidade de carbono estabelecida no processo de certificação, ou seja, quanto mais eficiente for o processo produtivo do emissor primário.

3.107. O Capítulo V dessa lei disciplina seus aspectos básicos, como a forma escritural para assentamento nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado (art. 13).

3.108. Nesse capítulo há ainda a forma como se define a quantidade de créditos (art. 13, § 1º), o prazo para o emissor primário exercer o direito de emití-los (art. 13, § 2º), informações básicas que deve conter (art. 14), a forma de negociação em mercados organizados, inclusive em leilões (art. 15), a responsabilidade do escriturador pela manutenção do registro da cadeia de negócios ocorridos no período em que estiverem registrados (art. 16) e a necessidade de regulamento para dispor sobre aspectos que se lhe relacionam (art. 17), detalhada na Portaria MME nº 419, de 20 de novembro de 2019.

Da Escrituração do Crédito de Descarbonização

3.109. De acordo com a definição expressa no inciso VIII, art. 5º da Lei nº 13.576, de 2017, escriturador é o banco ou a instituição financeira contratada pelo produtor ou pelo importador de biocombustível responsável pela emissão de Créditos de Descarbonização escriturais em nome do emissor primário.

3.110. Nesse mesmo artigo, o inciso VII define emissor primário como o produtor ou o importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento.

3.111. Os registros escriturais, ou seja, realizado apenas na forma eletrônica, proporcionam maior segurança, facilidade na circulação e redução dos custos que envolvam a emissão dos certificados. Embora se traduza em um maior custo, a instituição financeira traz mais segurança nas operações com o CBIO, o que por sua vez, atrai investidores

institucionais (fundos de investimento e bancos) para o mercado de créditos de carbono (que é uma tendência mundial), desestimula a comercialização de biocombustível de forma fraudulenta (sem nota fiscal) e agrega transparência às operações no mercado de combustíveis.

Do Registro em Entidade Registradora

3.112. O Capítulo II da Portaria MME nº 419, de 2019, trata do registro do Crédito de Descarbonização em entidade registradora, disciplinando as obrigações da entidade registradora e a prestação de informações.

3.113. O art. 4º da mesma portaria elenca as obrigações da entidade registradora na qual estejam registrados os Créditos de Descarbonização.

3.114. Em seguida, o art. 5º estabelece que o Crédito de Descarbonização deve ser mantido em contas de registro individualizadas por titular e movimentáveis a partir de crédito ou débito. E o art. 6º define a forma, conteúdo e periodicidade da publicação de relatório com as quantidades de créditos registrados.

Da Negociação do Crédito de Descarbonização

3.115. O Capítulo III da Portaria MME nº 419, de 2019, por sua vez, trata da negociação do Crédito de Descarbonização, disciplinando seu ambiente de negociação e outros detalhes desta.

3.116. O art. 7º da mesma Portaria define que o Crédito de Descarbonização deverá ser negociado em ambiente que garanta a não identificação das contrapartes, de modo a mitigar manipulações indevidas desse mercado.

3.117. Já o art. 8º categoriza os tipos de detentores do Crédito de Descarbonização, in verbis: “I - Emissor Primário: produtor ou importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; II - Parte Obrigada: distribuidores de combustíveis obrigados a comprovar o cumprimento de metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa nos termos do art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro 2017 - Lei do RenovaBio; e III - Parte Não Obrigada: demais detentores de Crédito de Descarbonização, residentes e não residentes, previamente cadastrados a operar em ambiente de negociação.”

3.130. Ademais, a Portaria do MME admite a contratação de serviço de gestão de carteira (art. 9º), com poderes de negociação, mas sem serem considerados investidores, e a possibilidade de cooperativa de produtores de biocombustíveis, nos termos do art. 79 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, poderem comercializar o Crédito de Descarbonização dos seus associados de forma agregada (art. 10).

3.118. Tal característica lhe promove a devida fungibilidade e intercambialidade entre os ativos da mesma categoria independentemente do emissor.

3.120. O mercado organizado é um ambiente com sistemas informatizados e regras para a negociação de títulos e valores mobiliários (ações, cotas de Fundo e outros ativos).

3.121. A principal função dos mercados de bolsa e de balcão é organizar, manter, controlar e garantir ambientes ou sistemas propícios para o encontro de ofertas e a realização de negócios com formação eficiente de preços, transparência e divulgação de informações e segurança na compensação e liquidação dos negócios. Funções essas que aumentariam a confiança dos investidores no mercado secundário.

3.122. Com o passar do tempo, os mercados de bolsa e balcão assumiram também, além das funções acima descritas, a responsabilidade pela autorregulação dos seus ambientes, sistemas e operadores, com autonomia suficiente para normatizar, fiscalizar e punir as operações realizadas em seus mercados. A função estatal, nesse modelo, se reduz à supervisão e orientação do sistema, estabelecendo requisitos mínimos necessários, objetivos a serem atingidos e controles.

3.123. A instrução Comissão de Valores Mobiliários 461/07, disciplina os mercados regulamentados de valores mobiliários e dispõe sobre a constituição, organização, funcionamento e extinção das bolsas de valores, bolsas de mercadorias e futuros e mercados de balcão organizado.

3.124. *De acordo com a instrução da Comissão de Valores Mobiliários, os mercados de bolsa ou balcão organizado (mercados organizados) funcionam regularmente como sistemas centralizados e multilaterais de negociação, que possibilitam o encontro e a interação de ofertas de compra e de venda de ativos.*

3.125. *Nesse ambiente de negociação, todas as informações sobre os negócios, como os preços, as quantidades e horários, entre outras, devem ser publicadas continuamente.*

3.126. *Os mercados organizados devem ser estruturados, mantidos e fiscalizados por Entidades Administradoras, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que podem se constituir como sociedade anônima ou associação, embora boa parte da estrutura exigida pela norma assemelhe-se muito à organização de uma sociedade anônima.*

3.127. *Pelo que foi exposto, a transação exclusiva dos créditos de descarbonização em mercados organizados, se justifica pela transparência na formação dos preços desse ativo, controle e acreditação dos certificados disponíveis no mercado, bem como, o acompanhamento da evolução do cumprimento das metas dos distribuidores.*

3.128. *A Portaria MME nº 419, de 2019, leva em consideração a padronização do certificado para que o torne fungível, ou seja, um ativo que possa ser substituído por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade com o avançar dos anos.*

3.129. *A B3-Brasil Bolsa Balcão disponibilizou o serviço de registro na Plataforma NoMe e de Negociação no CetipTrader.*

(...)

84. A primeira fase fundamental para que os interessados possam emitir e negociar créditos de descarbonização no mercado é costumeiramente denominada de fase de “geração de lastro”, e é regulamentada pela Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019.

85. Consta do próprio sítio eletrônico da ANP (<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/renovabio>) que *por meio da certificação da produção de biocombustíveis serão atribuídas para cada produtor e importador de biocombustível, em valor inversamente proporcional à intensidade de carbono do biocombustível produzido (Nota de Eficiência Energético-Ambiental). A nota refletirá exatamente a contribuição individual de cada agente produtor para a mitigação de uma quantidade específica de gases de efeito estufa em relação ao seu substituto fóssil (em termos de toneladas de CO² equivalente).*

86. No mesmo texto explicativo oferecido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, consta que *além da nota, o processo de certificação da produção de biocombustíveis leva em conta a origem da biomassa energética matéria-prima do biocombustível, No caso de biomassa produzida em território nacional somente pode ser considerada a produzida em imóvel com Cadastro Ambiental Rural (CAR) ativo ou pendente e sem ocorrência de supressão de vegetação nativa a partir dos marcos legais do RenovaBio (volume elegível). Os produtores e importadores de biocombustíveis que desejem aderir ao programa contratarão firmas inspetoras credenciadas na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para realização da Certificação de Biocombustível e validação da Nota de Eficiência Energético-Ambiental e do volume elegível. O Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis terá validade de três anos, contados a partir da data de sua aprovação pela ANP, e somente poderá ser emitido pela firma inspetora após a aprovação do processo pela Agência.*

87. Uma vez certificados, os produtores e importadores de biocombustíveis poderão gerar lastro para emissão primária de Créditos de Descarbonização (CBIOs), nos termos da Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019, utilizando-se das notas fiscais de comercialização de biocombustíveis. Nesse caso, após a verificação do “Pré-CBIO”, haverá a escrituração do CBIO em nome do emissor primário por banco ou instituição financeira por ele contratada, com a possibilidade de negociação desse título em bolsa de valores.

88. Os CBIOs já escriturados e disponíveis para aquisição na Bolsa de Valores atingem, na data atual de 24 de novembro de 2020, o montante de 14.484.819. Enquanto a meta anual de 2020 é de 14,53 milhões de CBIOs. Não se fala, portanto, em insuficiência de CBIOs no mercado disponíveis para a aquisição das distribuidoras, já que até o dia 31 de dezembro de 2020 o número de CBIOs disponíveis no mercado terá ultrapassado substancialmente a meta anual.

89. Importante ressaltar, também, que os CBIOS já escriturados ou em processo de escrituração decorrem de grandes investimentos por parte dos produtores, importadores e comercializadores de biocombustível, razão pela qual decisões judiciais que entendam por interferir na dinâmica desse mercado, por certo causarão grave desestabilização na confiança e credibilidade depositada no modelo, bem como flutuações abruptas em sua cotação.

90. A segurança pleiteada, mais uma vez, não deve ser concedida.

VII - DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – PLEITO QUE PRETENDE A CONCESSÃO DO “DIREITO DE POLUIR”

91. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXIX, define que “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

92. Com efeito, é cediço que, em se tratando desta ação constitucional, a indicação correta e a prova pré-constituída do ato coator ilegal ou abusivo é requisito constitucional indispensável para se verificar a ocorrência de afronta ao alegado direito, nos termos do artigo 1º da Lei nº 12.016/2009, *in verbis*:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

93. Nessa esteira de entendimento, segundo os ensinamentos do jurista Hely Lopes Meirelles:

“(...) trata-se de direito manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração” (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas corpus", p. 34-35).

94. Portanto, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança há de vir expresso em norma legal e trazer em si os requisitos e as condições de sua aplicação, demonstrado de plano, mediante prova pré-constituída, sem a necessidade de dilação probatória. Por outro lado, caso sua existência seja duvidosa, sua extensão ainda não estiver delimitada, seu exercício dependa de situações e fatos ainda indeterminados, não renderá ensejo à segurança, não podendo se admitir a “ordinarização” deste procedimento.

95. No caso, não consta dos autos a prova efetiva para aferir a existência de ilegalidade ao alegado direito líquido e certo. Isto porque, de acordo com a Impetrante, seu pleito decorre de suposta afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, com fundamento em argumentos já impugnados acima.

96. Ademais, reitera suas afirmações de que não teria sido concedido às distribuidoras tempo suficiente para cumprimento das metas anuais de descarbonização referentes ao ano de 2020.

97. Sendo assim, não há possibilidade de se falar em direito líquido e certo a *poluir mais*. Resta evidente nestes autos, pela análise da causa de pedir e pedidos, a ausência de prova tendente a demonstrar o efetivo ato coator, no qual haveria a violação ao alegado direito líquido e certo da impetrante, fato que conduz ao reconhecimento de que este *mandamus* carece de prova pré-constituída, a ensejar o indeferimento da petição inicial.

98. Dessa forma, sem prova do ato coator e do direito líquido e certo, e já havendo a sua negativa no âmbito do judiciário, deve ser a presente segurança indeferida.

VIII – DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR - *PERICULUM IN MORA REVERSO*

99. Com o devido respeito à pretensão antecipatória de urgência, esta não merece guarida junto ao Poder Judiciário, senão vejamos.

100. O artigo 300 do Novo Código de Processo Civil, que dispõe acerca da tutela de urgência, prescreve que tal medida somente poderá ser deferida se houver nos autos elementos que evidenciem, **concomitantemente**: a) a **probabilidade do direito** e b) o **perigo de dano** ou risco ao resultado útil do processo. Nesse sentido confira o dispositivo afeto à matéria a seguir:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1o Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2o A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3o A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

101. Aliás, o legislador pátrio, ao disciplinar o NCPC, exigiu a verificação dos seguintes requisitos para a apreciação das tutelas de urgência: (i) prova inequívoca das alegações de fato; (ii) verossimilhança da tese jurídica sustentada e (iii) possibilidade de, se não concedida a tutela, emergir dano irreparável ou de difícil reparação, capaz de tornar inócua a decisão final positiva, (iv) além da possibilidade de reversão do provimento antecipado.

102. Nesse exato sentido, deve-se destacar que a concessão de liminar, pela própria natureza desse provimento jurisdicional, é medida processual que só se justifica quando presentes requisitos excepcionais que, em contraponto à necessária observância do princípio constitucional do contraditório, denotem a possibilidade de frustração do direito que a parte aparenta deter.

103. No caso, não se verifica, em cognição sumária, a existência de *probabilidade do direito*. Isso porque, conforme foi demonstrado em tópico precedente, o procedimento para a definição, individualização e exigência de cumprimento das metas anuais de descarbonização por meio da aquisição de CBIOs atendeu, de forma absolutamente rigorosa, a legislação de regência. Ademais, a redefinição das metas ocorreu em favor das próprias distribuidoras e em razão de evento extraordinário nunca antes experimentado no passado recente, de efeitos deletérios passíveis de projeção apenas em data posterior à fixação definitiva das metas anuais pré-pandemia.

104. Não é possível identificar também, o perigo de dano em face das distribuidoras representadas pela associação impetrante. Isso porque já conhecem suas obrigações relativas as metas anuais de descarbonização, ao menos, desde junho de 2018.

105. De outra sorte, em verdade, o *periculum in mora* se mostra invertido, isto é, a tutela de urgência pode gerar prejuízos financeiros inestimáveis à União Federal, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao próprio mercado onde os agentes representados pela impetrante atuam, se decisão judicial vier a impor, de maneira coercitiva, a obrigação de redução ainda maior das metas anuais de descarbonização já reduzidas em 50% pela Administração Pública, e fixadas de forma válida e legítima em razão da excepcionalidade da pandemia de COVID-19.

106. Nesse sentido, para Alexandre Freitas Câmara:

*A concessão de tutela de urgência – em qualquer de suas modalidades – exigirá a prestação de uma caução de contracautela, que pode ser real ou fidejussória, a fim de proteger a parte contrária contra o risco de que venha a sofrer danos indevidos (art. 300, § 1o). Trata-se de medida destinada a acautelar contra o assim chamado **periculum in mora inverso**, isto é, o perigo de que o demandado sofra, em razão da demora do processo, um dano de difícil ou impossível reparação (que só será identificado quando se verificar que, não obstante provável, o direito do demandante na verdade não existia).*

107. O deferimento da medida liminar pleiteada interfere de maneira direta no cumprimento de compromissos internacionais de redução das emissões de carbono dos quais o Brasil é parte integrante, a exemplo do Acordo de Paris. Interfere de forma negativa na qualidade de vida da população, tendo em vista a redução da qualidade do meio ambiente em que vive. E, também, interfere no modelo econômico criado para a implementação de instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis e na própria estimativa de arrecadação da União Federal.

108. A esse respeito, a NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG, esclarece:

(...)

3.198. Importante ressaltar que, caso a meta seja reduzida, na forma solicitada pela Brasilcom, as 32 distribuidoras deixariam de comprar 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove) créditos de descarbonização (CBIOs). Como cada CBIO corresponde a retirada de 1 (uma) tonelada de emissões de CO₂eq da atmosfera, as distribuidoras da Associação poderiam poluir a atmosfera com a emissão de 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove toneladas de CO₂eq) na atmosfera.

3.199. Em adição, a Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ aponta que Publicação da OMS de 2019 indica que a poluição urbana e das áreas rurais causa até 4,2 milhões de mortes prematuras anuais. Na mesma linha, os estudos da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) quantificaram o impacto de diversas políticas de biocombustíveis na saúde humana, adotando como caso a Região Metropolitana de São Paulo com a conclusão de que a política de etanol brasileira contribuiu para redução de 7,2% das emissões veiculares de particulados, e resultou em aumento de 13 dias na expectativa de vida daquela população. Estima-se que anualmente 371 mortes sejam evitadas por complicações da poluição de particulados na região metropolitana. O estudo também analisou a política de adição de biodiesel ao Diesel B observando impacto significativo na saúde humana. Concluiu-se que no ano de 2018 na Região Metropolitana de São Paulo a adição de 10% de biodiesel evitou 6,8% das emissões veiculares e contribuiu com 9 dias a mais na expectativa de vida da população, evitando 244 óbitos anualmente.

(...)

109. No que se refere ao risco de danos à arrecadação da União, foram apresentadas as seguintes considerações técnicas:

(...)

3.201. Cabe ressaltar que ocorre a incidência de alíquota de 15% de imposto de renda sobre as negociações do CBIO. Considerando-se o cumprimento integral da meta do RenovaBio pelas partes obrigadas (distribuidoras) a União arrecadará cerca de R\$ 94,13 milhões, considerando que o preço médio de R\$ 44,75 por CBIO (negociações efetivadas de 27/04/2020 até 12/11/2020) seja mantido até o fim do ano. Nesse mesmo preço médio, as metas consideradas para o ano de 2020 constituirão o valor de R\$ 675 milhões no mercado.

3.202. No caso da concessão dessa liminar, a Brasilcom compraria menos 1.424.029 CBIOs (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e vinte e nove), o que representa vantagem financeira e concorrencial que seria obtida pela Brasilcom de R\$ 71.210.763,00 (setenta e um milhões, duzentos e dez mil e setecentos e sessenta e três reais) e, além disso, prejuízo de arrecadação para a União no montante estimado de R\$ 10.681.614,45 (dez milhões e seiscentos e oitenta e um mil e seiscentos e quatorze reais e quarenta e cinco centavos), utilizando o valor de vantagem financeira apresentado na Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ.

3.203. Além do efeito imediato de perda de arrecadação para a União, uma possível concessão da liminar gera perda de credibilidade do Programa e compromete a aquisição de CBIOs nos anos posteriores, o que gerará prejuízos na expectativa de arrecadação futura para a União.

(...)

4.8. Caso os substituídos pela Impetrante obtenham a liminar, poderão emitir 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove) toneladas de CO₂eq a mais na

atmosfera no ano de 2020, o que gera poluição do meio ambiente e danos à saúde pública e a União perderá em arrecadação do imposto de renda pelo menor volume negociado, considerando o valor médio de R\$ 50,00/CBIO (Item 10 da Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (0450359)) de R\$ 10.681.614,45 (dez milhões e seiscentos e oitenta e um mil e seiscentos e quatorze reais e quarenta e cinco centavos).

110. Por estes motivos, deve ser rejeitado o pedido de tutela de urgência pleiteado.

IX – GRAVE VIOLAÇÃO À ORDEM, À SAÚDE E À ECONOMIA PÚBLICAS

111. Nos termos do que dispõe o art. 15, *caput*, da Lei 12.016/2009, a suspensão de segurança somente é cabível em situações excepcionais e para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas. Caracteriza-se por ser um incidente processual voluntário, não suspensivo do processo, que se apresenta através de uma questão processual manifestada por uma defesa impeditiva a qual o Poder Público dirige ao Presidente do tribunal competente visando obter a suspensão da eficácia de uma decisão para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

112. Ressalte-se que, de acordo com a jurisprudência pátria, tal incidente não analisa o mérito da controvérsia, tampouco se presta à correção de erro de julgamento, sendo cabível tão somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva dos atos decisórios em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei. Nesse sentido, *in verbis*:

SUSPENSÃO DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS - ALTERAÇÃO DEFINITIVA DO ITINERÁRIO PRIMITIVO CONTRATADO - LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA - AGRAVO REGIMENTAL - MANUTENÇÃO. 1. Na excepcional via da *suspensão* não cabe análise do mérito da controvérsia, tampouco se presta à correção de erro de julgamento ou de procedimento. Cabível, apenas, a análise do potencial lesivo da decisão impugnada frente aos bens tutelados pela norma de regência. 2. Há lesão a ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado. 3. Estando evidente o risco de lesão a pelo menos um dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência é de ser deferida a *suspensão de liminar*. 4. Agravo Regimental não provido.

(STJ. AgRg na SS 1504/MG 2005/0033166/8, Rel. Edson Vidigal, pub. 180/05/2004).

113. Ademais, de acordo com o art. 4º da Lei nº 8.437/1992, a suspensão de liminar e antecipação de tutela é cabível quando se evidenciar manifesto interesse público, flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

114. Em situações análogas à presente, ao analisar caso de intervenção do Poder Judiciário em regras técnicas específicas do setor elétrico, assim entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ENERGIA ELÉTRICA. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM REGRAS DE ELEVADA ESPECIFICIDADE TÉCNICA POR MEIO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEMONSTRAÇÃO. 1. A suspensão do processo condiciona-se à demonstração de que a causa (ou circunstância) alegada pode influenciar o julgamento por se tratar de questão prejudicial à resolução da lide.

2. O pleito suspensivo é providência extraordinária destinada a afastar grave lesão à ordem, à

saúde, à segurança ou à economia públicas, de modo que o elemento central que justifica seu deferimento é a ocorrência do dano, e não a natureza da decisão violadora dos referidos bens jurídicos.

3. A interferência do Poder Judiciário em regras de elevada especificidade técnica do setor elétrico por meio de liminar configura grave lesão à ordem e à economia públicas.

4. Agravo interno desprovido.

115. Nos caso do presente writ, a NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG trouxe profunda apreciação das questões, de modo a demonstrar a existência de grave risco de lesão à ordem, à economia e à saúde pública:

(...)

3.186. *A eventual concessão de medida liminar coloca em risco a credibilidade de uma Política de Estado inovadora, de alta complexidade e de grande alcance para a sociedade em termos econômicos e ambientais, que vem sendo discutida formulada e implementada desde de 2006.*

3.187. *O RenovaBio é uma política baseada em confiança, na qual os efeitos positivos de sua sinalização para o mercado são visíveis muito antes do início das transações no mercado de CBIOS. Pelo simples fato de se reconhecer o papel estratégico dos biocombustíveis para a segurança da matriz energética nacional e para a melhoria do meio ambiente, com uma sinalização para o futuro desse setor, por meio das metas de descarbonização, a Política já incentivou novos investimentos, como, por exemplo, a estruturação da produção e uso de biogás e biometano junto ao setor sucroenergético, que tem planos para expandir a coprodução desse energético para gerar eletricidade, inclusive para uso próprio, e para usar em suas frotas de caminhões e tratores, a serem convertidos para esse biocombustível em substituição ao diesel fóssil, melhorando, assim, sua nota de eficiência energético-ambiental e, conseqüentemente, seu potencial de geração de CBIOS.*

3.188. *A Resolução CNPE nº 8/2020 promoveu uma profunda revisão nas metas da Política em face dos efeitos adversos da pandemia de COVID-19. Novas alterações, como a flexibilização das metas ou da sua forma de verificação, logo no primeiro anos de funcionamento da Política, afetaria seus pilares, especialmente no que se refere à liquidez do CBIO, ao volume negociado, à sua legitimidade do CBIO e à segurança jurídica do RenovaBio.*

3.189. *Dessa forma, quarto longos e árduos anos nos quais a Administração investiu grande esforço dos seus escassos recursos humanos e financeiros, mormente os salários dos servidores envolvidos, bem como diversas outras despesas administrativas custeadas pelo Tesouro, podem ser colocados em cheque para que os distribuidores de combustíveis do País possam obter uma redução nas metas nacionais, cujo montante global gira torno de 15 milhões de CBIOS, ou seja, pouco menos de R\$ 675 milhões a um preço médio de R\$ 45,00 cada unidade de CBIO.*

3.190. *Essa situação, além de caracterizar grave risco de lesão à ordem, em cujo juízo está compreendida, também, a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas, há também o grave risco de lesão à ordem econômica.*

3.191. *Ressalte-se que a impossibilidade de o Estado promover políticas publicas que envolvam subsídios ou alteração nos tributos, seja por aumento ou renúncia, haja vista a crise fiscal dos últimos anos, levou à necessidade de se buscar uma solução de mercado, na qual os agentes privados transacionassem suas externalidades. No caso, o setor de fósseis, a externalidade negativa das emissões de gases de efeito estufa, com impactos socioambientalmente negativos, e o setor de biocombustíveis, a externalidade positiva do serviço ambiental que prestam à sociedade com a produção e o uso dos seus combustíveis renováveis, que são a única forma de energia renovável capaz de realizar captura líquida de carbono.*

3.192. *Dessa forma, apesar de os principais recursos do orçamento público utilizados para o desenvolvimento do RenovaBio ser basicamente os salários dos servidores envolvidos e outras despesas administrativas custeadas pelo Tesouro, tem-se que o serviço ambiental, de saúde e econômico promovido pela Política é materializado pelo CBIO, que é a principal fonte de*

recursos para que o programa funcione e, assim, possa contribuir para os objetivos da sociedade nessas áreas. Ou seja, o CBIO é o bem público que permite a entrega de serviços essenciais à sociedade em termos de melhoria do meio ambiente, na saúde pública e na economia, e a decisão judicial compromete o interesse coletivo, inviabilizando esses serviços.

3.193. *O RenovaBio, caso sejam mantidas as condições atuais do Programa, sem a concessão de liminares, deve movimentar algo em torno de R\$ 700 milhões de reais, valor muito inferior aos subsídios para utilização de combustíveis fósseis calculados pelo Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), DE R\$ 99,39 BILHÕES EM 2019, CORRESPONDENTES A 1,36% DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) DO PAÍS NESSE ANO E EQUIVALEU A, POR EXEMPLO, TRÊS ANOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (R\$ 33,1 BILHÕES NO ORÇAMENTO DE 2019) E A QUASE 29 VEZES O ORÇAMENTO TOTAL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (R\$ 3,44 BILHÕES NO ORÇAMENTO DE 2019). Essa já é a terceira edição do estudo, e chegou-se pela segunda vez a um aumento do valor de incentivos fornecidos ao setor comparado com o ano anterior.*

3.194. *Outra comparação possível pode ser feita com a informação trazida no parágrafo 3.13, a qual da conta de que, apenas na cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de **4 MIL PESSOAS MORREM ANUALMENTE EM CONSEQUÊNCIA DE PROBLEMAS CAUSADOS PELA POLUIÇÃO DO AR. O CUSTO DA POLUIÇÃO PARA A SAÚDE, SOMANDO-SE INTERNAÇÕES, MORTALIDADE E REDUÇÃO DA EXPECTATIVA DE VIDA, CHEGA A US\$ 1,5 BILHÃO DE DÓLARES (SALDIVA 2016). ALÉM DISSO, ESTUDO DE HARVARD CONCLUIU QUE O AUMENTO DE APENAS 1% NA CONCENTRAÇÃO DE MATERIAL PARTICULADO FINO (MP 2.5) NO AR RESULTA EM UM INCREMENTO DE 8% DAS MORTES PELA COVID-19.***

3.195. *Como o RenovaBio reduz os efeitos deletérios para a saúde pública e para preservação do meio ambiente da utilização de combustíveis fósseis, é importante a tutela coletiva do MPF, que age para proteger direitos difusos e coletivos, como o direito a um meio ambiente equilibrado a um mercado concorrencial que resulte em melhores preços para os consumidores, como proporcionado pelo RenovaBio.*

(...)

116. De todo o exposto, as circunstâncias descritas seriam capazes, não apenas de render ensejo a apresentação de suspensão de liminar e tutela antecipada em caso de deferimento do pedido liminar pleiteado mas, também, de impedir a própria concessão inicial desse pedido. Com efeito, pugna-se, mais uma vez, pelo indeferimento do pedido liminar.

X - CONCLUSÃO

117. Como resultado natural de todo o desenvolvimento jurídico supramencionado, sugerimos os seguintes requerimentos:

- O **indeferimento do pedido de liminar** em razão da inexistência dos requisitos legais para seu deferimento, bem como da existência de *periculum in mora* reverso e da impossibilidade de tutela provisória esgotar o objeto da ação em face de ente público;
- Que **seja reconhecida a incompetência absoluta do Superior Tribunal de Justiça, por se tratar de mandado de segurança que pretende impugnar ato do Presidente da República;**
- A **não concessão da segurança pretendida**, no sentido de reconhecer a inexistência de direito líquido e certo a redução da meta anual compulsória de descarbonização e aquisição de CBIOS por parte das distribuidoras para o ano de 2020;

118. Ante o exposto, estas são as informações da CONJUR/MME para atendimento à solicitação de subsídios levada a efeito pela Procuradoria-Geral da União.

119. Com efeito, no sentido de instruir a atuação do órgão solicitante na defesa dos interesses da União Federal, em resposta ao DESPACHO n. 15453/2020/PGU/AGU, remetam-se essas INFORMAÇÕES n. 00455/2020 /CONJUR-MME/CGU/AGU à Procuradoria-Geral da União, renovando-se os votos de estima e consideração, nos

colocando à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

À consideração superior, dada a relevância da matéria.

Brasília, 23 de novembro de 2020.

(Assinado Eletronicamente)

ALEXANDRE LEME FRANCO

Advogado da União

Coordenador-Geral Substituto de Assuntos de Petróleo e Mineração

Notas

1. [^] (...) Ademais, a mencionada lei também instituiu 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 genérica de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas à política energética, conforme detalhamento do art. 2º daquele diploma legal. (...) Trecho da decisão monocrática do Ministro Luiz Fux ao apreciar a tutela antecipada na ação cível originária 2.865 Rio de Janeiro.
2. [^] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, pp. 151-155

Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE LEME FRANCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 539635108 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE LEME FRANCO. Data e Hora: 24-11-2020 18:43. Número de Série: 76745815637258602061659100559. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
GABINETE

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "U", 9º ANDAR, SALA 935, CEP: 70065-900, BRASÍLIA/DF, FONE: (61) 2032-5252

DESPACHO nº 1931/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU

NUP: 00405.032180/2020-98 (REF. 0306047-59.2020.3.00.0000)

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS E OUTROS

**ASSUNTO: MANDADO DE SEGURANÇA EM FACE DO MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
- REDUÇÃO DA META ANUAL COMPULSÓRIA DE CBIOS DAS DISTRIBUIDORAS PARA O ANO DE
2020**

1. Aprovo as INFORMAÇÕES nº 455/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU.
2. Encaminhem-se com brevidade.

Brasília, 24 de novembro de 2020.

(Assinatura Eletrônica)

THAÍS MÁRCIA FERNANDES MATANO LACERDA
Consultora Jurídica

Documento assinado eletronicamente por THAIS MARCIA FERNANDES MATANO LACERDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 540528254 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THAIS MARCIA FERNANDES MATANO LACERDA. Data e Hora: 24-11-2020 19:31. Número de Série: 22614. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
DEPARTAMENTO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

NOTA INFORMATIVA Nº 17/2020/DBIO/SPG

Assunto: **Subsídios de fato e de direito para a defesa dos interesses da União Federal, em razão do mandado de segurança coletivo movido pela Associação das Distribuidoras de Combustíveis (BRASILCOM), em face do Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia perante o Superior Tribunal de Justiça.**

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Esta Nota Informativa apresenta subsídios de fato e de direito para a defesa dos interesses da União Federal, especialmente em razão do risco potencial de grave lesão ao desenvolvimento da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio, em função do Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS – BRASILCOM, em face do Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia perante o Superior Tribunal de Justiça, objetivando, em caráter liminar, “seja determinado ao CNPE que reduza a nova meta anual compulsória das distribuidoras para o ano de 2020, estabelecida apenas em 10.09.2020, por meio da Resolução CNPE nº 8/2020, e individualizada em 25.09.2020, proporcionalmente ao tempo disponível de aquisição dos CBios em 2020 (3 meses), isto é, 97/365 avos da meta inicialmente fixada para 2020 por meio da Resolução CNPE nº 15/2019”.

1.2. O RenovaBio consiste em política de Estado que, pela primeira vez na história do Brasil, objetiva traçar uma estratégia conjunta para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira. Tanto no que se refere à sua contribuição para a segurança energética, com previsibilidade para o mercado, quanto para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa no setor de combustíveis, sem criação de imposto, subsídios, crédito presumido ou mandatos volumétricos de adição de biocombustíveis a combustíveis fósseis, tendo como base teórica o teorema de Coase, importante ferramenta econômica para o controle ambiental, principalmente em ações que envolvam direitos humanos difusos, como é o caso da poluição no setor de transportes.

1.3. Dentre os valores que balizaram a criação do RenovaBio, está a previsibilidade para o mercado. Dessa forma, desde junho de 2018, com a edição da [Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018](#), as partes obrigadas da Política, os distribuidores de combustíveis, conhecedores das suas respectivas fatias de mercado, já sabiam qual era a ordem de grandeza das suas metas individuais. E que os Despachos da ANP que sucederam esse ato apenas detalharam aquilo que já sabiam desde 2018. E mais, com uma redução de quase a metade no valor das metas. E que, portanto, não assiste qualquer razão aos impetrantes quanto à alegada ilegalidade relacionada à exigibilidade no cumprimento das metas diante do suposto atraso na individualização das novas metas compulsórias anuais e da alegada inviabilidade de cumprimento de 50% da meta compulsória anual em apenas 3 meses.

1.4. E, com relação às alegadas ausência de CBIOs suficientes no mercado e carência de regulação que assegure a viabilidade do cumprimento das metas, no dia 19 de novembro de 2020, foram atingidos 15 milhões de Créditos de Descarbonização validados na Plataforma CBIOs da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), superior a meta dos distribuidores de combustíveis líquidos.

1.5. Como o CBIO é transacionado no mercado organizado, qualquer tipo de flexibilização da meta individual de descarbonização do distribuidor de combustíveis, enquanto parte obrigada, impacta o preço e o volume transacionado, devendo ser evitada qualquer sinalização negativa para o mercado que deve movimentar em torno de R\$ 675 milhões em 2020.

1.6. Enquanto isso, os incentivos e subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil alcançaram o expressivo valor de R\$ 99,39 bilhões em 2019. Isso correspondeu a 1,36% do produto interno bruto (PIB) do país nesse ano e equivaleu a, por exemplo, três anos do Programa Bolsa Família (R\$ 33,1 bilhões no orçamento de 2019) e a quase 29 vezes o orçamento total do Ministério do Meio Ambiente (R\$ 3,44 bilhões no orçamento de 2019). Além disso, apenas na cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de 4 mil pessoas morrem anualmente em consequência de problemas causados pela poluição do ar. O custo da poluição para a saúde, somando-se internações, mortalidade e redução da expectativa de vida, chega a US\$ 1,5 bilhão de dólares (Saldiva 2016). Ademais, estudo de Harvard concluiu que o aumento de apenas 1% na concentração de material particulado fino (mp 2.5) no ar resulta em um incremento de 8% das mortes pela COVID-19.

1.7. Como se vê, a judicialização do RenovaBio coloca em risco todo o esforço do Estado e da sociedade para a construção de uma política pública que oferece à sociedade brasileira uma oportunidade de utilizar os biocombustíveis como um vetor de desenvolvimento que transborda externalidades positivas à toda economia brasileira, o que inclui sua contribuição para a redução das emissões de gases do efeito estufa no setor de transporte, com resultados favoráveis para a saúde (redução de doenças e mortalidade) e para o custeio da saúde pública e privada. E tudo isso sem criação de imposto, subsídios, crédito presumido ou mandatos volumétricos de adição de biocombustíveis a combustíveis fósseis.

1.8. Caso seja concedida a liminar, haverá autorização para que os substituídos da impetrante emitam 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove) toneladas de CO₂eq a mais na atmosfera no ano de 2020, o que gera poluição do meio ambiente e danos à saúde pública e a União perderá em arrecadação do imposto de renda pelo menor volume negociado, considerando o valor médio de R\$ 50,00/CBIO (Item 10 da Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (0450359)) de R\$ 10.681.614,45 (dez milhões e seiscentos e oitenta e um mil e seiscentos e quatorze reais e quarenta e cinco centavos).

1.9. São essas as informações que importavam ser fornecidas neste momento. Dessa forma, encaminhamos a presente Nota Informativa à SPG para as providências necessárias.

2. NORMAS RELACIONADAS

2.1 [Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017](#) (Lei do RenovaBio) - Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências.

2.2 [Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019](#) - Dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - Comitê RenovaBio.

2.3 [Portaria MME nº 103, de 22 de março de 2018](#) - Define o funcionamento do Comitê RenovaBio, instituído pelo art. 2º do [Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018](#), substituído pelo Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019.

2.4 [Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018](#) - Estabelece as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis (1º Ciclo de Metas Decenais - 2019-2028 e metas 2019).

- 2.5 [Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis (2º Ciclo de Metas Decenais - 2020-2029 e ratificação metas 2019).
- 2.6 [Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis (3º Ciclo de Metas Decenais - 2021-2030, ratificação metas 2019 e revisão metas 2020).
- 2.7 [Resolução ANP nº 791, de 14 de junho de 2019](#) - Dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).
- 2.8 [Despacho ANP 495, de 27 de junho de 2019](#) (retificado pelo [Despacho ANP 585, de 26 de julho de 2019](#)).
- 2.9 [Despacho ANP 585, de 26 de julho de 2019](#) - Torna públicas as metas individuais compulsórias, por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que vigorarão até 31 de dezembro de 2019 e que poderão ser comprovadas cumulativamente com as metas individuais compulsórias referentes ao ano de 2020.
- 2.10 [Despacho ANP 263, de 19 de março de 2020](#) (retificado pelo [Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020](#)).
- 2.11 [Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020](#) - Torna públicas as novas metas individuais compulsórias, por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que vigorarão até 31 de dezembro de 2020.

3. ANÁLISE

Relatório e escopo desta manifestação técnica

- 3.1. Por meio da COTA n. 00291/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU (0451246), a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG) foi informada da impetração de Mandado de Segurança Coletivo movido pela ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS – BRASILCOM em face do Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia, tendo como objetivo que, em caráter liminar, “seja determinado ao CNPE que reduza a nova meta anual compulsória das distribuidoras para o ano de 2020, estabelecida apenas em 10.09.2020, por meio da Resolução CNPE nº 8/2020, e individualizada em 25.09.2020, proporcionalmente ao tempo disponível de aquisição dos CBios em 2020 (3 meses), isto é, 97/365 avos da meta inicialmente fixada para 2020 por meio da Resolução CNPE nº 15/2019” (petição inicial no seq. 3).
- 3.2. Alega a impetrante, em síntese, que: a) a ANP, embora tenha divulgado as metas definitivas compulsórias individuais das distribuidoras de combustíveis para aquisição de CBios para este ano apenas em 25/09/2020, exige o cumprimento integral das metas até dezembro de 2020; b) mesmo com a redução das metas compulsórias anuais para 50%, tendo em vista os impactos da pandemia, o tempo para cumprimento das metas pelas distribuidoras de combustíveis é inviável; c) a quantidade de CBios disponíveis no mercado não atende à demanda.

Do Contexto da Formulação e Implementação do RenovaBio

- 3.3. O RenovaBio é uma política de Estado que, pela primeira vez na história do Brasil, objetiva traçar uma estratégia conjunta para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis (etanol, biodiesel, biometano, bioquerosene, segunda geração, entre outros) na matriz energética brasileira. Tanto no que se refere à sua contribuição para a segurança energética, com previsibilidade para o mercado, quanto para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa no setor de combustíveis.
- 3.4. Diferentemente de medidas tradicionais, o RenovaBio não propõe a criação de imposto sobre carbono, subsídios, crédito presumido ou mandatos volumétricos de adição de biocombustíveis a combustíveis fósseis.
- 3.5. O contexto no qual o RenovaBio foi debatido e formulado inclui o agravamento das questões ambientais, tanto no que se refere à poluição atmosférica e às decorrentes mudanças climáticas, quanto aos problemas de saúde causados pela poluição do ar nos grandes centros urbanos.
- 3.6. No que se refere às mudanças climáticas, o RenovaBio vai ao encontro do compromisso assumido pelo Brasil na 21ª Conferência das Partes (COP21) das Nações Unidas sobre Mudança Climática em Paris. Nessa conferência, foi realizado acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países em lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças, o chamado Acordo de Paris.
- 3.7. Nele, o Brasil assumiu o compromisso de implantar medidas e ações que apoiem o cumprimento da meta de redução de 37% das emissões de gases de efeito estufa em 2025 tendo como referência o ano de 2005. Para tanto, entre outras medidas possíveis, o País se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030.
- 3.8. Esse compromisso assumido na COP21 oferece à sociedade brasileira uma oportunidade de utilizar os biocombustíveis como um vetor de desenvolvimento que transborda externalidades positivas à economia brasileira, o que inclui sua contribuição para a redução das emissões de gases do efeito estufa no setor de transporte, com resultados favoráveis para a saúde (redução de doenças e mortalidade) e para o custeio da saúde pública e privada.
- 3.9. Apenas na cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de 4 mil pessoas morrem anualmente em consequência de problemas causados pela poluição do ar. **O custo da poluição para a saúde, somando-se internações, mortalidade e redução da expectativa de vida, chega a US\$ 1,5 bilhão de dólares** (Saldiva 2016). E, segundo a Organização Mundial de Saúde, 4,2 milhões de pessoas morrem de acidentes vasculares e complicações pulmonares todos os anos como resultado da exposição à poluição do ar.
- 3.10. O [relatório Economic of adaptation, do Banco Mundial](#), estima prejuízo global de até US\$ 89,6 bilhões por ano resultante dos impactos das mudanças climáticas até 2050. O Acordo de Paris, de 2015, é o marco central das negociações para conter o aquecimento global. O Brasil se comprometeu com a redução absoluta de suas emissões de gases de efeito estufa (GEES) em 37% em 2025, e um adicional de 43% para 2030, em relação ao nível de 2005.
- 3.11. Esse cenário representa um peso ainda maior aos já sobrecarregados orçamentos nacionais em termos de recursos fiscais necessários ao atendimento das crescentes vítimas da poluição urbana. Como consequência, as populações pagam duplamente os preços dessa situação: com sua própria saúde e por meio dos crescentes impostos cobrados em nome do equilíbrio fiscal das suas nações. O resultado é a decorrente perda de bem-estar social.
- 3.12. Como se sabe, a maior fonte dessa poluição são os combustíveis fósseis utilizados no setor de transportes. Segundo a Agência Internacional de Energia (IEA), as emissões de carbono devem aumentar até 2040, mesmo que os governos cumpram suas metas ambientais declaradas na COP21. Ou seja, de modo geral, o atual conjunto de políticas governamentais não alinharia o mundo aos objetivos climáticos de Paris caso não sejam adotadas novas medidas (IEA 2019).

3.13. O Brasil, por exemplo, é terceiro maior consumidor de gasolina em motores do mundo. Entretanto, em face das nossas políticas públicas, temos a vantagem de contribuir não só para a redução das emissões, mas também para a sustentabilidade do nosso desenvolvimento econômico.

3.14. Nos últimos 50 anos, **o etanol, impulsionado pelo Proálcool nos anos 1970, permitiu ao Brasil evitar mais de 1,3 bilhão de toneladas em emissões de CO₂, o que equivale, por exemplo, a aproximadamente dois anos das emissões totais da França.** Além disso, nesse período a produção interna e o uso desse biocombustível nos permitiu economizar 2,15 bilhões de barris de petróleo equivalente. Ou seja, dois anos da produção de petróleo do país. Uma grande ajuda se considerarmos à época do choque do petróleo de 1973 o quando o país tinha dependência externa de petróleo da ordem de 80%.

3.15. Mesmo com tanta importância estratégica para o país, desde então a participação dos biocombustíveis na matriz energética brasileira oscilou entre momentos de maior e menor presença, assim como nossa dependência externa ao petróleo. Atualmente, o Brasil é dependente líquido da importação de combustíveis – essencialmente de origem fóssil.

3.16. Essa dependência cresceu substancialmente a partir de 2010, superando mais de 10 bilhões de litros anuais de importação líquida (já subtraído o volume exportado), atingindo o máximo de 14,3 bilhões de litros em 2013. A retração da economia brasileira nos últimos foi um fator decisivo para a minimização da dependência externa em derivados de petróleo, porém, mantendo-se no patamar acima de 10 bilhões de litros, que é um número expressivo. Para efeito de comparação, e que sinaliza a dimensão significativa dessa dependência, o Brasil é o segundo maior produtor mundial de biodiesel, com 6 bilhões de litros produzidos em 2018.

3.17. A dependência externa em combustíveis representa, diretamente, transferência de recursos para outros países. É uma grande perda de oportunidade de se gerar produto e renda no país. O dispêndio líquido com essa importação superou 10 bilhões de dólares anuais entre 2011 e 2015. Nos últimos dois anos, por outro lado, reduziu devido à retração econômica e, também, pela queda do preço do petróleo e dos derivados no mercado internacional, em dólar.

3.18. É importante também ponderar a dimensão desse dispêndio líquido com importação. Entre 2011 e 2016, totalizou US\$ 51,3 bilhões. Esse valor, remetido ao exterior, durante apenas seis anos, seria suficiente para construir mais de 500 plantas de biodiesel (com unidade de esmagamento integrada). Ou aproximadamente 130 novas usinas de etanol. O Brasil perdeu essa oportunidade, sem gerar ativos no país, sem gerar emprego e renda em atividade produtiva para seus cidadãos.

3.19. De fato, a contribuição da indústria de biocombustíveis para a solução da dependência externa em combustíveis fósseis, atual e futura, mesmo sem considerar as externalidades socioambientais já mencionadas, representa uma grande oportunidade para nossa balança comercial e para investimentos no país.

3.20. Em suma, além dos impactos ambientalmente positivos, as questões econômicas envolvidas na produção e no uso dos biocombustíveis nos impele a progredirmos nesse caminho de transição energética sustentável.

3.21. Além desses motivadores extremamente relevantes, também foram motivadores do RenovaBio a falta de competição no mercado (citar oligopólio, CADE), a falta de previsibilidade para os agentes, poucos estímulos à eficiência energético-ambiental e o endividamento do setor.

3.22. Somou-se a esse cenário a impossibilidade de o Estado promover políticas públicas que envolvam subsídios ou alteração nos tributos, seja por aumento ou renúncia, haja vista a crise fiscal dos últimos anos, o que levou à necessidade de se buscar uma solução de mercado, na qual os agentes privados transacionassem suas externalidades. No caso, o setor de fósseis, a externalidade negativa das emissões de gases de efeito estufa, com impactos socioambientalmente negativos, e o setor de biocombustíveis, a externalidade positiva do serviço ambiental que prestam à sociedade com a produção e o uso dos seus combustíveis renováveis, que são a única forma de energia renovável capaz de realizar captura líquida de carbono.

Base Teórica do RenovaBio

3.23. De modo geral, governos interferem no mercado para compensar as falhas e proteger o meio ambiente. Tal ação baseia-se no conceito de "economias externas ou externalidades", desenvolvido no campo das ciências econômicas para tratar com as questões dos custos sociais. Segundo Fisher & Dombush (1983): "uma externalidade surge sempre que a produção ou o consumo de um bem tem efeitos paralelos sobre os consumidores ou produtores envolvidos, efeitos estes que não são plenamente refletidos nos preços de mercado" (Sanches 1997).

3.24. Para que externalidades ambientais sejam neutralizadas, podem-se aplicar medidas que internalizem seus custos ambientais. A internalização desses custos é uma maneira de equilíbrio das forças de mercado e de distribuição mais justa, em termos monetários, dos danos que a sociedade está suportando como efeitos da modificação da qualidade do meio ambiental (Sanches 1997).

3.25. Não se trata, porém, como nota Comune (1994), "de operação simples e fácil, pois os instrumentos econômicos disponíveis para tanto não são perfeitamente satisfatórios". Com isso, tem-se tomado parte de um debate amplo sobre qual a forma mais eficiente de internalizar os custos ambientais na indústria e refleti-los nos preços dos produtos.

3.26. Em âmbito internacional, já há um acordo entre os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), firmado em 1972, concordando em basear suas políticas ambientais em um "Princípio do Poluidor Pagador" (PPP). Seu mecanismo incorre na interferência nas decisões do consumidor, mediante a elevação do preço dos produtos ambientalmente mais nocivos. O aumento dos preços desses produtos envia um sinal de mercado ao consumidor, para que esse procure um substituto mais limpo. Como os consumidores reagem, os produtores devem fazer o mesmo (Sanches 1997).

3.27. A fim de motivar mudanças no comportamento da indústria em relação ao meio ambiente, estão sendo implementados, especialmente nos países desenvolvidos, mecanismos de internalização de custos ambientais (Sanches 1997).

3.28. Dentre os mecanismos capazes de promover mudanças de comportamento da indústria, podem-se destacar as seguintes abordagens (Sanches 1997):

3.29. **Comando e controle:** trata-se basicamente de regulamentações governamentais, que incluem padrões de desempenho para as tecnologias e os produtos, padrões de emissão e de efluentes etc. Esta abordagem exige informações e custos administrativos elevados, que acabam por se tornar um elemento oneroso tanto para o governo quanto para a própria sociedade. Além do alto custo social dessa ferramenta, ela não incentiva as empresas a irem além dos padrões estabelecidos e tentarem resolver os problemas ambientais mais eficientemente, e a custos mais baixos. Trata-se, enfim, de um instrumento que incentiva a indústria a adotar práticas reativas, reagindo às regulamentações, e não buscando tecnologias alternativas ou práticas mais eficientes e convenientes

3.30. **Instrumentos econômicos:** trata-se de esforços para alterar os preços dos recursos e dos bens e serviços no mercado, através de alguma forma de ação governamental que afetará o custo da produção e/ou do consumo. Os países que estão tentando implementar

instrumentos econômicos estão encontrando algumas restrições e obstáculos, que partem principalmente do empresariado, que teme que os instrumentos possam representar apenas um ônus adicional ao processo produtivo, uma vez que já estão sujeitos à regulamentação em vigor. Vale lembrar que os instrumentos econômicos são uma ferramenta de política ambiental, utilizada pelos governos para internalizar os custos ambientais. Em comparação às abordagens de comando e controle, os instrumentos econômicos estão muito mais próximos dos mecanismos de mercado, deixando aos agentes econômicos maior liberdade para escolher suas práticas.

3.31. **Autorregulação:** trata-se de iniciativas tomadas pelas empresas ou por setores da indústria a fim de se autorregular mediante a adoção de padrões, monitoramentos, metas de redução da poluição, e assim por diante. Pode-se dizer que todos os códigos internacionais de conduta industrial têm tido aceitação entre o empresariado, pelo menos na retórica. Há, porém, diversas críticas provenientes do público e das ONGs. Quanto ao público, não é automaticamente receptivo a esse tipo de iniciativa voluntária porque equivale a pedir ao setor privado que se autopolicie. Já as ONGs são habitualmente bastante desconfiadas, por não haver qualquer penalidade no caso de não obediência, não estando sujeitos a processos legais. Outra crítica diz respeito ao fato de exercerem um papel defensivo, pois normalmente desenvolvem um diálogo apenas com os governos e suas agências regulatórias, e relacionam-se a problemas ambientais específicos e localizados, sem dirigir um programa mais ativo no sentido de a indústria exercer uma responsabilidade ambiental maior.

3.32. Nesse sentido, a principal base teórica utilizada na formulação do RenovaBio é a utilização de mecanismos de internalização dos custos ambientais por meio de instrumentos econômicos, por serem indutores de eficiência e mais próximos dos mecanismos de mercado.

3.33. A maior inspiração teórica para o desenvolvimento do conceito do RenovaBio é o Teorema de Coase, descrito por Ronald Coase em seu trabalho intitulado *"The Problem of Social Cost"*, de 1960, que lhe rendeu o Prêmio Nobel de economia em 1991, motivado pela sua descoberta e esclarecimento da importância dos custos de transação e dos direitos de propriedade para a estrutura institucional e o funcionamento da economia.

3.34. O autor abordou a divergência entre agentes econômicos frente às chamadas externalidades, que incorriam em danos de bem-estar aos indivíduos. Externalidades podem ser identificadas quando as ações de um agente afetam o bem-estar ou o ganho do outro, mas sem nenhum mecanismo de mercado que compense o afetado. Esse processo, que incorre em um sistema de ação e consequências benignas ou malignas, pode dividir-se em dois grupos de externalidades: negativas e positivas (Soares *et al* 2016).

3.35. Sob a perspectiva do bem-estar dos agentes, a presença de externalidades positivas não é merecedora de maiores preocupações, dado que se trata de um bônus para o ambiente em que ocorre. Logo, sua existência torna-se algo almejado, muitas vezes merecedora de estímulos e subsídios para que continue se perpetuando. No entanto, as externalidades negativas sempre chamaram a atenção no estudo das relações econômicas, pois sua presença pode determinar falências, problemas na produção, ônus aos consumidores, entre outros.

3.36. A existência de externalidades colocou em xeque a crença de que o mercado se autorregula, atingindo um suposto ponto ótimo, pois o resultado da livre alocação dos recursos via o mercado foi considerado como um fator determinante para o desenvolvimento destas externalidades.

3.37. O trabalho de Coase não foi pioneiro naquilo que é conhecido como o processo de "internalização de externalidades", estruturando sua teoria como uma contraposição ao trabalho *"The Economics of welfare"* de Pigou (1920). A divergência principal entre as ideias dos autores se encontrava na maneira de lidar com as externalidades. Pigou (1920) propunha que a solução para as externalidades negativas seria via intervenção do Estado ao atribuir um preço ao bem usado. Logo, seria possível a correção das externalidades negativas por meio de cobranças (taxas, impostos), estabelecidas com base na diferença entre o custo marginal privado e o custo marginal social (Rocha 2004).

3.38. Coase (1960) discorda da abordagem de Pigou, pois cada situação resultaria em um tributo distinto, num ambiente com informações assimétricas, sendo inviável para o Estado acompanhar as ações de todos os agentes e avaliar seus resultados. Além disso, a tributação e controle estatal proposto por Pigou (1920) conduziria a um empecilho na produção de um dos agentes, sendo que, para Coase (1960), a solução decorreria através de acordos entre as partes atingidas, não onerando de maneira arbitrária a produção ou consumo de nenhuma delas, mantendo o nível ótimo de bem-estar.

3.39. O grande avanço do Teorema de Coase é permitir que os agentes possam cuidar de seus próprios interesses, decidindo qual a situação será ótima a eles. Ademais, tal cenário permite a diminuição de custos, com informações claras, levando a uma barganha atrativa a ambas as partes.

3.40. O debate acerca da questão do meio ambiente em relação a economia ganhou relevância a partir da década de 1960, com um número cada vez maior de autores questionando a alocação eficiente de recursos e a sustentabilidade ambiental do crescimento econômico (Soares *et al* 2016).

3.41. A teoria *mainstream*, não considerava os recursos naturais como fonte de insumos para a produção ou como destino para a assimilação de impactos produtivos danosos, excluindo este tipo de bem de suas formulações teóricas. Para essas correntes, as possíveis dificuldades oriundas de uma futura escassez de insumos poderiam ser suprimidas pelas inovações científicas e a evolução tecnológica (Romeiro 2003).

3.42. Devido a ausência de um instrumental para o tratamento desta lacuna, adaptaram-se métodos para lidar com a escassez de recursos ambientais e consequentemente à poluição resultante, que gradualmente era encarada como uma externalidade negativa. Logo, as ideias de Pigou (1920) e Coase (1960) surgiram como alternativas válidas para abordar esta problemática.

3.43. Pigou (1920), ao aplicar sua teoria sob a perspectiva ambiental, utiliza o exemplo de uma fábrica, onde um pequeno grupo de empresários enriquece-se do lucro oriundo de sua atividade poluidora, incorrendo em externalidade aos vizinhos. Para o autor, em meio a este cenário, os produtos oriundos das empresas poluidoras deveriam ser taxados, levando a um aumento de preços para um patamar considerado socialmente justo. Concomitantemente a isto, ocorreria uma queda na quantidade de produtos transacionados.

3.44. Dessa forma, este mecanismo estimularia as firmas a realizarem uma diminuição da pressão sobre os recursos ambientais, pois tentariam minimizar o impacto sobre a transação de seus produtos. Logo, as firmas buscariam tecnologias inovadoras e de menor impacto, além de melhorias nos seus processos produtivos, levando consequentemente a uma nova concepção ambiental (Canepa 2003).

3.45. A taxa pigouviana, como é comumente chamado o tributo proposto por Pigou, incide sobre a unidade de poluição produzida e através deste ônus é possível incorporar os efeitos nocivos causados ao meio ambiente penalizando seus produtores. Tal mecanismo de controle de poluição ficou conhecido como *Pollute's Pays Principle* (Princípio do Poluidor Pagador).

3.46. O desenho institucional aplicado ao âmbito ambiental proposto por Pigou, mesmo que simples e prático, deixa a desejar quando certos fatores são considerados. Um destes fatores trata-se da dificuldade em determinar um valor ideal para a precificação da externalidade ambiental. Em algumas ocasiões é improvável e de extrema dificuldade mensurar através de ativos financeiros as perdas ambientais e, nestes casos, problemas na mensuração não trariam um ônus correto aos poluidores.

3.47. Destaca-se também a assimetria de informações presente, ou seja, a inerente dificuldade do Estado em deter todas as informações necessárias para a avaliação daquilo que é prejudicial ou não. Nesse caso, o Estado teria de regular e vigiar todas as atividades empresariais poluidoras espalhadas pelo seu território, e, provavelmente, algumas questões passariam despercebidas, incorrendo em ineficiência.

3.48. Ademais, soma-se aos fatores acima a pressão oriunda dos grupos empresariais que tenderiam a se organizar contrários à taxação, formando grupos de pressão e consequentemente estimulando o fenômeno de rent-seeking entre o setor empresarial e governamental. Tal fenômeno levaria a distorções maiores, trazendo perdas de bem-estar.

3.49. A abordagem de Coase (1960) é tratada como mais eficiente frente à problemática ambiental, por reduzir estas incongruências oriundas da taxa pigouviana. Margulis (1994) demonstra que, utilizando o Teorema de Coase, a solução ideal não é aquela com participação de um terceiro para a solução de uma externalidade, mas sim aquela em que a livre negociação entre as partes possa acarretar um maior nível de eficiência, e consequentemente atingir um ótimo. A problemática ambiental, principalmente a emissão de poluentes, pode ser solucionada utilizando esse referencial teórico.

3.50. Sob uma perspectiva coaseana, a solução ideal para impasses em questões ambientais seria uma negociação entre as partes, buscando um cenário em que ambos pudessem encontrar uma solução, objetivando um ótimo e a clareza dos limites de cada agente (o poluidor e o lesado). Logo, os direitos de propriedade tornam-se o principal pilar para a resolução deste problema, pois através de seu conhecimento é possível determinar qual agente é beneficiado e lesado por ações e quem é o detentor do direito de explorar aquele espaço, realizando uma distribuição de renda eficiente frente às adversidades. Ao Estado caberia agir apenas em situações onde os direitos de propriedade fossem inexistentes, ou a negociação não fosse viável, como é o caso da poluição no setor de transportes.

3.51. Uma das aplicações na área ambiental que mais se assemelha à teoria econômica de Coase foi o desenvolvimento do mercado de créditos de carbono. O contexto para a popularização desse mercado foi a busca de uma solução supostamente mais eficiente que o arcabouço legal disponível para o combate à poluição atmosférica (Soares *et al* 2016).

3.52. Esse arcabouço, até então disperso dentro das legislações nacionais ou em acordos regionais sobre temas específicos de meio ambiente, era baseado nas chamadas políticas de Comando e Controle. Essas políticas geralmente estão relacionadas à obrigatoriedade dos agentes em obedecer uma lei imposta por autoridades governamentais e, caso não a sigam, serem punidos através de multas ou outras formas de prejudicar sua atividade (Almeida 1998).

3.53. Entre os principais exemplos desse tipo de política, estão a imposição de padrões de poluição (com limites para cada tipo de poluente), controle de equipamentos e de matérias-primas, restrições quanto à produção em determinados períodos do dia ou do ano e cotas de extração. Muitas vezes, mesmo seguindo a legislação básica é adotada alguma imposição sobre contrapartidas à atividade, tais como plantio de árvores, recuperação de zonas problemáticas, rotação de culturas.

3.54. No entanto, as políticas de Comando e Controle sofrem diversas críticas, entre elas, que a adoção de legislações rigorosas seria ineficiente economicamente, pois não considera as estruturas distintas de custo dos agentes privados para se adaptarem a ela. Isso levaria a criação de barreiras à entrada, dificultando o livre comércio e maior concorrência. Também, representariam custos elevados de fiscalização para os governos, considerados geralmente inaptos a fiscalizarem de forma efetiva devido a pressões e influências externas. Por fim, após alcançarem os padrões, supostamente não haveriam incentivos para as firmas seguirem inovando na parte ambiental, já que estariam presas dentro de um padrão rígido e pré-determinado (Almeida 1998).

3.55. Devido a essa aparente ineficiência da legislação tradicional em conseguir conter o progressivo agravamento das emissões de carbono e outros poluentes, economistas propuseram novas formas de atenuar o problema. Foram propostos instrumentos econômicos que afetam o cálculo de custos e benefícios do agente poluidor, influenciando suas decisões e ao mesmo tempo produzindo melhoria na qualidade ambiental (Almeida 1998).

3.56. Uma das possíveis soluções para isso, menos custosas do que utilizar, por exemplo, um sistema de impostos ou grandes acordos internacionais com medidas punitivas, é o de conseguir uma solução de mercado que coloca os direitos de emissão nas mãos dos agentes que mais o valorizam, podendo utilizá-los para seguir poluindo ou para negociá-los com outros agentes, auferindo lucros nessa transação, que pode desestimular a poluição se o seu cálculo de lucro apontar para essa direção. Uma das vantagens claras dessa abordagem é que esses próprios agentes podem decidir o quanto poluir e o quanto não poluir, ao mesmo tempo decidindo apoiar projetos que pareçam interessantes e viáveis em outros locais.

3.57. A proposta era de que um crédito de carbono seria gerado quando fossem adotadas novas tecnologias ou processos produtivos mais eficientes ambientalmente e energeticamente (Hoppe *et al.* 2011), em qualquer uma das etapas da produção, desde a própria geração de energia (o que consiste num dos tipos de projetos mais populares adotados atualmente nessa área), extração de matérias-primas ou no próprio transporte das mercadorias produzidas.

3.58. Com a realização de alguma das inovações produtivas citadas são criados os créditos de carbono, uma permissão para seu detentor poder poluir, que podem ser então comercializados e negociados, atingindo valores inferiores ao que usualmente muitas medidas governamentais alcançariam. Assim, é estimulada a melhora na gestão ambiental a custos inferiores e de forma voluntária (Soares *et al* 2016).

3.59. Tal mercado carrega diversas características daquilo que fora proposto no Teorema de Coase, como a importância dos custos de transação na possibilidade de realizar uma negociação onde ambas as partes tenham resultados benéficos. Neste caso em particular, as partes são as empresas e países emissores de poluição e os países e organizações que estão dispostos a realizar medidas para reduzir essas emissões, geralmente uma relação entre firmas em países desenvolvidos e projetos realizados em desenvolvimento. Assim, reduzir esses custos de transação é bastante relevante para possibilitar uma melhor gestão da poluição, rumo a uma produção que use relativamente menos carbono (Soares *et al* 2016).

3.60. Outra característica desse mercado, que permite seu funcionamento eficiente, é a presença de direitos de propriedade bem definidos entre as partes emissoras de poluentes e as beneficiadas pela venda de créditos de carbono. A poluição emitida por determinado agente é mensurada de maneira clara, com critérios objetivos e universais, sabendo-se quem e como poluiu. Logo, é possível transacionar o valor de sua poluição financiando projetos que compensariam a externalidade gerada (Soares *et al* 2016).

3.61. Em suma, os direitos de propriedade são importantes para o funcionamento do mercado, já que estipulam os limites de ação entre quem é o poluidor e o receptor desta poluição. Além disto, o próprio crédito de carbono pode ser considerado um direito de propriedade, pois sintetiza o direito de poluir. Desta maneira, o uso do teorema de Coase é uma importante ferramenta para o controle ambiental, principalmente em ações que envolvam direitos humanos difusos, como é o caso da poluição no setor de transportes.

Conceito do RenovaBio

- 3.62. O RenovaBio baseia seu conceito na conversão dos custos ambientais do uso de combustíveis fósseis em receita para os produtores de biocombustíveis, oferecendo incentivos de eficiência para seu crescimento sustentável. Para isso, mede e valoriza a externalidade positiva que os biocombustíveis oferecem em termos de redução da intensidade de carbono da matriz energética do veículo.
- 3.63. Nesse sentido, o RenovaBio foi projetado com três eixos principais: fixação metas de descarbonização, certificação da produção de biocombustíveis, e emissão e comercialização de créditos de descarbonização (CBO).
- 3.64. No primeiro eixo, anualmente, o Governo Federal estabelece uma meta nacional para o mercado de combustíveis para os próximos dez anos. Essa meta é dividida em metas individuais para os distribuidores de combustível com base em sua participação no mercado de combustíveis fósseis no ano anterior. Anualmente, eles devem comprovar o cumprimento dessas metas.
- 3.65. No segundo eixo, é realizada a certificação da produção de biocombustíveis, com base em na análise do ciclo de vida, por meio da qual produtores recebem notas de eficiência inversamente proporcionais à energia fornecida e a emissão de carbono gerada. Ou seja, quanto maior a energia fornecida e menor a emissão gerada, maiores notas receberão como estímulo à sua eficiência energético-ambiental.
- 3.66. Essa nota, por sua vez, será associada ao volume de biocombustível produzido e vendido no mercado, resultando em uma quantidade de CBOs que poderão emitir e vender no mercado organizado (bolsa de valores), o que representa o terceiro eixo da política.
- 3.67. Os distribuidores de combustível (parte obrigada) devem comprar CBOs para comprovar sua conformidade com a política. Caso contrário, estarão sujeitos a multas e sanções.
- 3.68. Outros investidores, como pessoas físicas, empresas, fundos, entre outros (parte não obrigada) também podem comprar CBOs, o que tende a aumentar a liquidez desse ativo ambiental.
- 3.69. Assim, o mercado CBO proporcionará a valorização das externalidades presentes no mercado de combustíveis brasileiro, reestabelecendo novo equilíbrio competitivo entre combustíveis fósseis e renováveis, cujos produtores auferirão a renda extra do prêmio pela externalidade positiva que produzem a ser pago pelos geradores de externalidade negativa desse mercado.
- 3.70. **1 CBO é equivalente a 1 tonelada de emissões evitadas, o que equivale a 7 árvores em termos de captura de carbono. Até 2030, serão evitadas mais de 600 milhões de toneladas de emissões de gases de efeito estufa, representando o plantio de 5 bilhões de árvores, o que equivale a todas as árvores existentes na Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda e Reino Unido juntos.**

Da governança da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)

- 3.71. A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) foi instituída com a promulgação da [Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017](#). Essa política consiste em um conjunto de ações, cujo objetivo é garantir a expansão da produção de biocombustíveis no país, com base na previsibilidade, sustentabilidade ambiental, econômica e financeira, e compatível com os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris para o clima.
- 3.72. Por sua vez, o [Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019](#), dispôs sobre a definição das metas compulsórias e estabeleceu que **cabe ao Comitê RenovaBio, por ele instituído, avaliar e propor medidas preventivas ou corretivas para o adequado cumprimento das metas do RenovaBio, as quais devem ser recomendadas ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que as aprova**. O Comitê RenovaBio congrega transversalmente os principais órgãos do Poder Executivo que possuem competência para opinar sobre as metas da Política e avaliar seu impacto para a sociedade e para economia brasileira. Para isso, deve levar em consideração a redução da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis para um período mínimo de dez anos, observada a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis. São considerados também a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis, a valorização dos recursos energéticos, a evolução da demanda nacional de combustíveis e das importações e os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil, bem como ações setoriais no âmbito desses compromissos e o impacto de preços dos combustíveis nos índices de inflação. Trata-se, portanto, de trabalho complexo e multidisciplinar da maior responsabilidade para o Estado, para os servidores públicos nele envolvidos e para a sociedade. Tanto o é que o legislador, por meio do art. 11 da [Lei nº 13.576, de 2017](#), determinou que a sociedade (agentes econômicos incluídos) fosse ouvida nesse processo. Com isso, a governança do RenovaBio, no que se refere a metas, torna as decisões tomadas pelo CNPE robustas e de alta credibilidade.
- 3.73. Nesse contexto, a Política, iniciada pela Lei do RenovaBio em dezembro de 2017 e, por determinação desta, entrou efetivamente em operação em dezembro de 2019 e, em tão pouco tempo, já conta com 10 firmas inspetoras credenciadas, 260 processos de certificação iniciados junto à ANP, 251 consultas públicas de certificação autorizadas, 232 certificados emitidos em 18 estados da federação: AL, BA, CE, GO, MA, MG, MS, MT, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RS, SP e TO.
- 3.74. Grande parte dessa confiança se deve ao amplo debate havido durante a formulação e a implementação da Política, bem como à transparência na discussões que resultaram na definição das metas nacionais pelo CNPE. Senão, vejamos a seguir.
- 3.75. Em 2017, antes mesmo da promulgação da Lei do RenovaBio, foi realizada a [CONSULTA PÚBLICA Nº 26 DE 15/02/2017](#) para discutir as contribuições da sociedade à proposta de aprimoramento do marco legal de biocombustíveis, com a participação do impetrante (BRASILCOM) inclusive. Como resultado, foi publicada a "[Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis](#)". Trata-se de verdadeira Análise de Impacto Regulatório que avalia todos os custos e benefícios, tendo concluindo o seguinte:

"Pelo exposto, a presente proposta de criação de uma política nacional de biocombustíveis terá impactos não somente no setor produtivo, mas também na economia nacional. Os impactos positivos da política proposta motivaram a manifestação formal de apoio ao Governo Federal por diversas associações, entidades de classe e representantes de outras esferas de governo.

A Política Nacional de Biocombustíveis, objeto da proposta de Medida Provisória em apreciação pelo Governo, trata apenas dos aspectos legais necessários à condução imediata pelo Poder Executivo de processo de regulamentação que ensejará publicação de atos normativos infra legais que detalharão os mecanismos que compõe o RenovaBio. Essa regulamentação já conta, conforme demonstrado neste documento, com base técnica robusta que garante a factibilidade de um cronograma célere de sua implementação.

Atualmente, a publicação da Medida Provisória, por si só, constitui sinalização de forte impacto para todos os agentes econômicos envolvidos que guardam uma definição de política energética pelo Governo quanto ao papel e importância dos biocombustíveis na matriz energética. A publicação da Medida Provisória, neste momento de perspectiva da retomada da atividade econômica, gera importantes sinergias na economia porque vai ao encontro da necessidade de definição de investimentos no setor energético.

O RenovaBio caracteriza-se por ser uma solução de mercado, sem alteração de tributos, com efeitos positivos na arrecadação global de impostos e crescimento econômico, sem subsídios ou qualquer outra forma de oneração das contas públicas. Ou seja, considerando-se as demais

alternativas elencadas, o RenovaBio configura-se com a solução mais eficiente e menos oneroso para a sociedade na busca pela segurança energética e para contribuição para o compromisso brasileiro no Acordo de Paris."

3.76. Foi com base nessas conclusões que a sociedade brasileira, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, optou por instituir o RenovaBio como uma das políticas mais apropriadas ao crescimento econômico sustentável do País e à urgência de medidas para combater os efeitos deletérios da mudança climática causada pelas emissões do setor de energia.

3.77. Com esse entendimento, o Congresso Nacional aprovou a Lei do RenovaBio, e o Poder executivo deu seguimento à sua implementação e regulamentação com a edição do Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, substituído, posteriormente, pelo [Decreto nº 9.888, de 2019](#), que, entre outras providências, dispôs sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei do RenovaBio.

3.78. A partir desses marcos, fora realizadas três Consultas Públicas, as quais contaram com ampla participação de agentes nacionais e internacionais, uma vez que a Política envolve a importação de biocombustíveis inclusive. São elas:

[CONSULTA PÚBLICA Nº 46 DE 04/05/2018](#) (1º Ciclo de Metas Decenais);

[CONSULTA PÚBLICA Nº 70 DE 30/04/2019](#) (2º Ciclo de Metas Decenais); e

[CONSULTA PÚBLICA Nº 94 DE 03/06/2020](#) (3º Ciclo de Metas Decenais).

3.79. Nessas consultas públicas, estão disponíveis as Notas Técnicas, as informações sobre a evolução histórica do índice de intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis, os arquivos do modelo econômico utilizado para as propostas de definição das metas do RenovaBio e os registros das participações da sociedade. Tudo realizado com a maior transparência e participação possível.

3.80. O resultado dessas consultas foram, respectivamente, as seguintes Resoluções do CNPE para definição de metas:

[Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018](#) (1º Ciclo de Metas Decenais - 2019-2028 e metas 2019).

[Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019](#) (2º Ciclo de Metas Decenais - 2020-2029 e ratificação metas 2019).

[Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020](#) - (3º Ciclo de Metas Decenais - 2021-2030, ratificação metas 2019 e revisão metas 2020).

3.81. Ou seja, o RenovaBio e o estabelecimento das metas do RenovaBio conta com robusta, democrática e participativa governança desde o início de sua formulação até os dias de hoje.

Da Previsibilidade da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e a falácia da alegada ilegalidade relacionada à exigibilidade no cumprimento das metas diante do atraso na individualização das novas metas compulsórias anuais e da alegada inviabilidade de cumprimento de 50% da meta compulsória anual em apenas 3 meses

3.82. Conforme expresso na mencionada "[Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis](#)", entre os valores que balizaram a criação do RenovaBio, os quais estão cada vez mais presentes na Política, um dos mais caros à política é o valor da **previsibilidade para o mercado**. Vejamos:

"5. Valores balizadores para a construção do RenovaBio

Competitividade com Equidade: As ações propostas pelo RenovaBio deverão sempre buscar por competitividade na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis, com estímulo à concorrência entre os próprios biocombustíveis e em relação aos combustíveis de origem fóssil, com ênfase na segurança do abastecimento, no combate a práticas anticompetitivas e, fundamentalmente, na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta. Elemento importante para a saúde do ambiente competitivo é o princípio da equidade, tanto entre empresas, quanto entre combustíveis. O conceito de equidade precisa ser entendido de modo amplo, i.e., com suas duas componentes: horizontal e vertical. Na vertente horizontal, a produtos ou empresas em condições semelhantes deve ser atribuído tratamento normativo também semelhante. Na equidade vertical, asseverar tratamento normativo diferenciado a produtos ou empresas que estão em situações diferentes.

Credibilidade: As ações para o desenvolvimento dos biocombustíveis – públicas e privadas – devem ser estimuladas e mantidas por relações interpessoais e intersetoriais, em que qualquer um dos lados se sente confortável para apresentar sua visão, em um ambiente transparente, construtivo e com confiança mútua.

Diálogo: Formulação, implementação e avaliação da política pública de Estado para biocombustíveis, baseada no reconhecimento e na importância da comunicação transparente entre os vários atores, privados e governamentais.

Eficiência: Privilegiar e incentivar soluções que estimulem a eficiência da indústria de biocombustíveis, nos segmentos agrícola e industrial, assim como no uso do combustível pelo consumidor final, com ênfase na redução da intensidade de carbono ao menor custo para a sociedade brasileira, no menor prazo possível.

PREVISIBILIDADE: ESTABELECIMENTO DE REGRAS ESTÁVEIS E METAS CLARAS PARA O PAPEL DOS BIOCMBUSTÍVEIS NA MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA, COMPATÍVEL COM A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO E DE SEGURANÇA LEGISLATIVA E REGULATÓRIA PARA A INICIATIVA PRIVADA ANALISAR AS OPORTUNIDADES DE INVESTIMENTO.

Sustentabilidade: Desenvolvimento das ações do RenovaBio com respeito e estímulo à sustentabilidade econômica, social e ambiental. Reconhecimento de que esse tripé é fundamental para o suporte aos biocombustíveis no presente e no futuro."

3.83. Trata-se de um princípio tão importante que foi alçado aos objetivos e princípios da Política expressos na Lei do RenovaBio:

"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**:

I - 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;

III - promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e

IV - CONTRIBUIR COM PREVISIBILIDADE PARA A PARTICIPAÇÃO COMPETITIVA DOS DIVERSOS BIOCOMBUSTÍVEIS NO MERCADO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS.

(...)

Art. 3º A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), composta por ações, atividades, projetos e programas, deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, observados os seguintes **princípios**:

I - PREVISIBILIDADE PARA A PARTICIPAÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS, COM ÊNFASE NA SUSTENTABILIDADE DA INDÚSTRIA DE BIOCOMBUSTÍVEIS E NA SEGURANÇA DO ABASTECIMENTO;

II - proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos;

III - eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais;

IV - potencial de contribuição do mercado de biocombustíveis para a geração de emprego e de renda e para o desenvolvimento regional, bem como para a promoção de cadeias de valor relacionadas à bioeconomia sustentável;

V - avanço da eficiência energética, com o uso de biocombustíveis em veículos, em máquinas e em equipamentos; e

VI - impulso ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, visando a consolidar a base tecnológica, a aumentar a competitividade dos biocombustíveis na matriz energética nacional e a acelerar o desenvolvimento e a inserção comercial de biocombustíveis avançados e de novos biocombustíveis." (grifou-se)

3.84. A aplicação desse princípio fica evidente com as Resoluções do CNPE listadas anteriormente. Desde de **MAIO DE 2018**, a **CONSULTA PÚBLICA Nº 46** já sinalizava para o mercado a noção da magnitude das metas a serem estabelecidas para o **1º Ciclo de Metas Decenais**, que vigeria entre 2019 e 2028, bem como quais deveriam ser as metas para 2019. Com a publicação da **Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018**, essas metas tornaram-se de conhecimento de todos os agentes do mercado. Confira-se:

Metas Nacionais Definidas pela Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018 - excerto.

Ano	2018 (a partir de 2019/19)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Intensidade de Carbono Projetada (gCO ₂ /MJ)	73,55	73,51	72,83	72,55	72,34	71,81	70,62	69,49	68,39	67,49	66,75
Redução da IC Pretendida	-	1,0%	1,9%	2,3%	2,5%	3,3%	4,9%	6,4%	7,9%	9,1%	10,1%
Meta C BIO (em MM)	-	16,8	28,7	41,0	49,8	59,6	66,9	73,3	79,5	85,1	90,1
Intervalos de tolerância	-	21,3	33,2	45,5	54,3	64,1	71,4	77,8	84,0	89,6	94,6
	-	12,3	24,2	36,5	45,3	55,0	62,4	68,8	75,0	80,6	85,6

(grifou-se)

3.85. **Importante notar que, na tabela acima, NÃO HÁ META PARA O ANO DE 2018!!!, mas apenas linha com referência sobre "Intensidade de Carbono (IC) Projetada (gCo₂/MJ - grana de gás carbono por mega joule)". Logo, não há linhas com informações sobre a "Redução da IC Pretendida", nem sobre a "Meta de C BIO (em MM - milhões) tampouco sobre "Intervalo de Tolerância". Essa tabela apenas indica quais serão as METAS PARA O DECÊNIO 2019-2028, especialmente as de 2019, que serão as primeiras a serem cobradas das partes obrigadas.**

3.86. Após isso, em **ABRIL DE 2019**, a **CONSULTA PÚBLICA Nº 70** debateu o **2º Ciclo de Metas Decenais** para o decênio 2020-2029, tendo proposto a ratificação das metas de 2019, tornadas públicas pela **Resolução CNPE nº 5, de 2018**, bem como a concessão do direito de os distribuidores comprovarem essa obrigação em 2020, juntamente com as metas desse ano. Esse processo resultou na publicação da **Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019**, que confirmou a proposta levada a consulta pública e a meta para 2019 **estipulada em 2018!** Confira-se:

Metas Nacionais Definidas pela Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019 - excerto.

Ano	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Meta anual (milhões de C BIOs)	16,8	28,7	41,0	49,8	59,6	66,9	73,3	79,5	85,1	90,1	95,5
Intervalos de tolerância	-	-	45,5	54,3	64,1	71,4	77,8	84,0	89,6	94,6	100,0
	-	-	36,5	45,3	55,1	62,4	68,8	75,0	80,6	85,6	91,0

Art. 2º O Comitê RenovaBio proporá a meta compulsória de C BIOs para o ano subsequente até o final do terceiro trimestre de cada ano, observados os intervalos de tolerância definidos no art. 1º, sem prejuízo, para as metas do ano de 2019, ao disposto no art. 12, do Decreto nº 9.308, de 2018.

Art. 3º Excepcionalmente, o distribuidor de combustíveis poderá comprovar sua meta individual do ano de 2019, com vigência a partir do dia 24 de dezembro, em quantidade proporcional ao número de dias de sua vigência, isto é, observada a fração 8/365, cumulativamente com sua meta individual referente ao ano de 2020.

(grifou-se)

3.87. Já para essa tabela, importante notar que o valor da linha "Meta anual (milhões de CBIOS)" para o ano de 2019 repete o valor para 2019 da tabela do ano anterior trazido pela Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018. Logo, para esse ano, NÃO HÁ INFORMAÇÕES NA LINHA "INTERVALO DE TOLERÂNCIA"!. E o mesmo faz para o ano de 2020. Isso porque, nesse ano de 2019, a meta definida é a que está na coluna correspondente a esse ano. E, para ela, não há intervalo de tolerância, pois a meta já foi definida pelo CNPE. Ou seja, não há mais espaço para que a meta varie dentro da BANDA (INTERVALO DE TOLERÂNCIA) anteriormente estabelecida. E isso também vale para o ano seguinte, 2020, definindo o CNPE, desde esse momento, qual é a meta para 2020. Definiu também, por meio do art. 3º que, excepcionalmente, o distribuidor de combustíveis poderá comprovar a meta de 2019, na fração 8/365 do que restou desse ano a partir da data de efetiva cobrança em 24 de dezembro desse ano, cumulativamente com a meta para 2020. Ou seja, NÃO HÁ COBRANÇA DE META EM 2019, MAS SOMENTE EM 2020 (FRAÇÃO 2019 + 2020)!

3.88. Além disso, discricionariamente, estabeleceu o CNPE, no art. 2º dessa Resolução, que o COMITÊ RENOVABIO deve propor a meta para cada ano até o terceiro trimestre de cada ano ou seja, ATÉ SETEMBRO. Discricionariamente porque não há na Lei do RenovaBio ou no Decreto que a regulamenta, no que se refere a metas, qualquer menção a prazo estabelecido para o Comitê RenovaBio ou para o CNPE, respectivamente, propor e definir a metas nacionais. O que há é, conforme mencionado nesse art. 2º, a ressalva de se respeitar o art. 12 do revogado Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, substituído pelo Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, em função do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que determinou a extinção de colegiados e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, atingindo, portanto, o Comitê RenovaBio. Vejamos:

"Art. 12. As metas compulsórias individuais de que trata o art. 7º da Lei nº 13.576, de 2017, aplicáveis a todos os distribuidores de combustíveis, serão definidas e tornadas públicas até 1º de julho de 2019, para vigorar a partir de 24 de dezembro de 2019." (grifou-se)

3.89. Esse era o marco inicial para as metas individuais do RenovaBio, previsto para o primeiro ano de efetivo funcionamento a partir de 24 de dezembro de 2019. Diante disso, a ANP publicou a Resolução ANP nº 791, de 14 de junho de 2019, que dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais, estabelecendo, para os anos vindouros, o prazo de 31 de março para a divulgação das metas individuais para cada distribuidor de combustível, da seguinte forma:

"Art. 4º A ANP publicará anualmente metas preliminares e os dados utilizados para seu cálculo, no mês de dezembro do ano anterior ao de vigência da meta anual definitiva.

Parágrafo único. As metas preliminares utilizarão os dados de movimentação de combustíveis fósseis informados no SIMP considerando o período de JANEIRO A OUTUBRO do ano anterior ao de vigência da meta.

Art. 5º A meta anual individual definitiva, para cada distribuidor, será publicada até 31 de março do ano de sua vigência.

Parágrafo único. As metas definitivas utilizarão os dados de movimentação de combustíveis fósseis, de que trata o inciso I do art. 3º, considerando o período de JANEIRO A DEZEMBRO do ano anterior ao de vigência da meta."

3.90. Observe-se que a Resolução ANP nº 791, de 14 de junho de 2019, utiliza o seguinte raciocínio para a operacionalização anual da individualização das metas nacionais de que é responsável:

3.91. Aguarda o Comitê RenovaBio propor as metas nacionais até SETEMBRO do ano anterior ao ano de vigência da meta individual (a - 1) e, ato contínuo, o CNPE aprová-las e, portanto, defini-las;

3.92. Com as metas definidas pelo CNPE, até DEZEMBRO do ano anterior ao ano de vigência da meta individual (a - 1) divulga as metas individuais preliminares. Preliminares, pois ainda não dispõe dos dados do fechamento do ano a - 1 do seu Sistema de Informações de Movimentação de Produto (SIMP), fonte de informação da participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis dos distribuidores de combustíveis, o que só vai ocorrer em março do ano seguinte (a);

3.93. Com o fechamento dos dados do SIMP, publica as metas individuais definitivas até MARÇO do ano de vigência da meta individual (a), pois aí sim os dados necessários para o atendimento ao disposto no art. 7º da Lei do RenovaBio estarão disponíveis, *in verbis*:

"Art. 7º A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior."

3.94. E a Resolução ANP nº 791, de 14 de junho de 2019, estabeleceu o mês de março como marco final do processo de individualização das metas porque, até essa data, os distribuidores ainda estão fazendo ajustes com relação à movimentação de produtos do ano anterior. E isso não trás qualquer prejuízo ou falta de previsibilidade para as partes obrigadas da Política, pois, **além de já conhecerem e poder calcular a projeção das suas obrigações desde junho de 2018, recebem informação aproximada da ANP em dezembro e em março confirmam suas projeções e as da ANP**, em um sintonia fina de poucas casas decimais.

3.95. Feitas essas considerações, tem-se que, ainda no ano de 2019, a ANP publicou o Despacho ANP 495, de 27 de junho de 2019, retificado pelo Despacho ANP 585, de 26 de julho de 2019, que tornou públicas as metas individuais compulsórias, por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que vigoram até 31 de dezembro de 2019 e que poderão ser comprovadas cumulativamente com as metas individuais compulsórias referentes ao ano de 2020, em observância ao disposto no art. 3º da Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019, conforme já mencionado. Cumpriu exatamente, portanto, com aquilo que era esperado para o primeiro ano de funcionamento da Política a partir de 24 de dezembro de 2019.

3.96. Em seguida, e em cumprimento ao que estipulou na Resolução ANP nº 791, de 14 de junho de 2019, a ANP publicou o Despacho ANP 263, de 19 de março de 2020, que tornou públicas as novas metas individuais compulsórias definitivas, por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que vigorariam até 31 de dezembro de 2020.

3.97. Contudo, com o advento da pandemia de COVID-19, este DBIO, em sua NOTA TÉCNICA Nº 29/2020/DBIO/SPG, de 7 de abril de 2020 (0385440), nos autos do Processo SEI nº 48380.000082/2020-43, sugeriu ao Comitê RenovaBio revisar as metas do nacionais para o ano de 2020 nos seguintes termos:

"3. CONCLUSÃO

3.1 Em face de todo o exposto, tem-se que as medidas de combate à pandemia COVID-19 estão a impactar forte e negativamente a demanda de nacional de combustíveis, o que compromete a oferta e a procura de CBIOS e enseja a revisão das metas fixadas para o ano de 2020 pelo Comitê RenovaBio, que pode aproveitar essa oportunidade para discutir as metas para o decênio 2021-2030.

3.2 Assim, sugerimos que o Comitê RenovaBio seja convocado para reavaliar as metas fixadas para o ano de 2020, avaliar as metas para o decênio 2021-2030 e fazer suas respectivas propostas ao CNPE.

3.3 O tema requer **urgência**, haja vista o agravamento da crise causada pela pandemia COVID-19." (grifos do original)

3.98. Assim, em JUNHO DE 2020, esse processo culminou na [CONSULTA PÚBLICA Nº 94](#), que discutiu o **3º Ciclo de Metas Decenais** para o decênio 2021-2030, propondo, novamente, a ratificação das metas de 2019. **E mais!** em função dos impactos adversos da pandemia de COVID-19 em toda a economia, inclusive no setor de combustíveis, foi proposto que as metas anteriormente estabelecidas para 2020 **FOSEM REDUZIDAS A PRATICAMENTE A METADE!!!** E foi exatamente isso o que foi definido com a publicação da [Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020](#), publicada em 10 de setembro de 2020. Confira-se:

Metas Nacionais Definidas pela Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020 - excerto.

Ano	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Meta Anual (Milhões de CBIOS)	14,53	24,86	34,17	42,35	50,81	58,91	66,49	72,93	79,29	85,51	90,67
Intervalos de Tolerância (Limites Superior e Inferior)	-	-	42,67	50,85	59,31	67,41	74,99	81,43	87,79	94,01	99,17
	-	-	25,67	33,85	42,31	50,41	57,99	64,43	70,79	77,01	82,17

§ 1º Excepcionalmente, como consequência dos impactos da Pandemia de COVID-19, as metas definidas para o ano de 2020, considerando os arts. 1º e 3º da Resolução CNPE nº 15, de 2019, ficam reduzidas conforme o valor indicado para esse ano na Tabela deste art. 1º.

§ 2º Fica mantida a meta compulsória para o ano de 2019 de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis estabelecida na Tabela contida no art. 1º da Resolução CNPE nº 15, de 2019.

(grifou-se)

3.99. Diante dessa excepcionalidade, assim que a [Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020](#), foi publicada em 10 de setembro de 2020 a ANP recalculou as metas individuais já tornadas públicas por meio do [Despacho ANP 263, de 19 de março de 2020](#), e o retificou com a publicação do [Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020](#), o qual torna públicas as novas metas individuais compulsórias definitivas, por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que vigorarão até 31 de dezembro de 2020.

3.100. Recapitulando. **DESDE JUNHO DE 2018, AS PARTES OBRIGADAS DO RENOVABIO, OS DISTRIBUIDORES DE COMBUSTÍVEIS, CONHECEDORES DAS SUAS RESPECTIVAS FATIAS DE MERCADO, JÁ SABIAM QUAL ERA A ORDEM DE GRANDEZA DAS SUAS METAS INDIVIDUAIS NA POLÍTICA!!! OS DESPACHOS ANP 495, DE 27 DE JUNHO DE 2019, 585, DE 26 DE JULHO DE 2019, 263, DE 19 DE MARÇO DE 2020, E 797, DE 24 DE SETEMBRO DE 2020, APENAS DETALHARAM AQUILO QUE JÁ SABIAM DESDE 2018! E MAIS, REPETIMOS! COM UMA REDUÇÃO DE QUASE A METADE!!!**

3.101. Em uma analogia simples e suficientemente didática, é como se, dois anos antes da realização de um determinado concurso público, a banca examinadora confirmasse sua realização e estipulasse média 8 para aprovação e, três meses antes da prova, publicasse a redução da média para 4 e, mesmo assim, os candidatos impetrassem mandado de segurança, alegando que só tiveram 3 meses para se preparar para a nova realidade do certame. Realmente, fica muito difícil a fumaça do bom direito socorrer a esses impetrantes.

3.102. E é exatamente isso que está a ocorrer com a presente tentativa de impugnação das metas do RenovaBio pelo impetrantes do writ em análise. Não há nas regras da Política tampouco nos atos administrativos que se lhe implementam qualquer indício de que tenham sofrido de falta de previsibilidade. Muito pelo contrário! **Além de toda a cuidadosa sinalização promovida desde de MAIO DE 2018, com a CONSULTA PÚBLICA Nº 46, a Administração ainda foi sensível aos adversos impactos da pandemia de COVID-19 e promoveu a redução das metas para 2020 a quase metade do valor estipulado dois anos antes!**

3.103. Portanto, não assiste qualquer razão aos impetrantes quanto à alegada ilegalidade relacionada à exigibilidade no cumprimento das metas diante do atraso na individualização das novas metas compulsórias anuais e da alegada inviabilidade de cumprimento de 50% da meta compulsória anual em apenas 3 meses.

Das alegadas ausência de CBIOS suficientes no mercado e carência de regulação que assegure a viabilidade do cumprimento das metas

Do Crédito de Descarbonização - CBIO

3.104. O Crédito de Descarbonização está assim definido no inciso IV, art. 5º da Lei nº 13.576, de 2017:

"V - Crédito de Descarbonização (CBIO): instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis de que trata o art. 7º desta Lei;"

3.105. Conforme a Lei nº 13.576, de 2017, a emissão primária dos CBIOS será efetuada sob a forma escritural nos livros ou registros do escriturador – banco ou instituição financeira – contratado pelo produtor ou importador de biocombustível responsável pela emissão. O CBIO é um ativo ambiental que equivale a uma tonelada de carbono equivalente.

3.106. A definição da quantidade de CBIOS a serem emitidos considerará o volume de biocombustível, produzido ou importado e comercializado pelo emissor primário, observada a respectiva Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis do emissor primário. A Nota de Eficiência Energético Ambiental consiste em uma nota atribuída a cada emissor primário em função da diferença entre a intensidade de carbono de seu combustível fóssil substituto e sua intensidade de carbono estabelecida no processo de certificação, ou seja, quanto mais eficiente for o processo produtivo do emissor primário.

3.107. O Capítulo V dessa lei disciplina seus aspectos básicos, como a forma escritural para assentamento nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado (art. 13).

3.108. Nesse capítulo há ainda a forma como se define a quantidade de créditos (art. 13, § 1º), o prazo para o emissor primário exercer o direito de emití-los (art. 13, § 2º), informações básicas que deve conter (art. 14), a forma de negociação em mercados organizados, inclusive em leilões (art. 15), a responsabilidade do escriturador pela manutenção do registro da cadeia de negócios ocorridos no período em que estiverem registrados (art. 16) e a necessidade de regulamento para dispor sobre aspectos que se lhe relacionam (art. 17), detalhada na Portaria MME nº 419, de 20 de novembro de 2019.

Da Escrituração do Crédito de Descarbonização

3.109. De acordo com a definição expressa no inciso VIII, art. 5º da Lei nº 13.576, de 2017, escriturador é o banco ou a instituição financeira contratada pelo produtor ou pelo importador de biocombustível responsável pela emissão de Créditos de Descarbonização escriturais em nome do emissor primário.

3.110. Nesse mesmo artigo, o inciso VII define emissor primário como o produtor ou o importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, nos termos definidos em regulamento.

3.111. Os registros escriturais, ou seja, realizado apenas na forma eletrônica, proporcionam maior segurança, facilidade na circulação e redução dos custos que envolvam a emissão dos certificados. Embora se traduza em um maior custo, a instituição financeira traz mais segurança nas operações com o CBIO, o que por sua vez, atrai investidores institucionais (fundos de investimento e bancos) para o mercado de créditos de carbono (que é uma tendência mundial), desestimula a comercialização de biocombustível de forma fraudulenta (sem nota fiscal) e agrega transparência às operações no mercado de combustíveis.

Do Registro em Entidade Registradora

3.112. O Capítulo II da Portaria MME nº 419, de 2019, trata do registro do Crédito de Descarbonização em entidade registradora, disciplinando as obrigações da entidade registradora e a prestação de informações.

3.113. O art. 4º da mesma portaria elenca as obrigações da entidade registradora na qual estejam registrados os Créditos de Descarbonização.

3.114. Em seguida, o art. 5º estabelece que o Crédito de Descarbonização deve ser mantido em contas de registro individualizadas por titular e movimentáveis a partir de crédito ou débito. E o art. 6º define a forma, conteúdo e periodicidade da publicação de relatório com as quantidades de créditos registrados.

Da Negociação do Crédito de Descarbonização

3.115. O Capítulo III da Portaria MME nº 419, de 2019, por sua vez, trata da negociação do Crédito de Descarbonização, disciplinando seu ambiente de negociação e outros detalhes desta.

3.116. O art. 7º da mesma Portaria define que o Crédito de Descarbonização deverá ser negociado em ambiente que garanta a não identificação das contrapartes, de modo a mitigar manipulações indevidas desse mercado.

3.117. Já o art. 8º categoriza os tipos de detentores do Crédito de Descarbonização, *in verbis*:

“I - Emissor Primário: produtor ou importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; II - Parte Obrigada: distribuidores de combustíveis obrigados a comprovar o cumprimento de metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa nos termos do art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro 2017 - Lei do RenovaBio; e III - Parte Não Obrigada: demais detentores de Crédito de Descarbonização, residentes e não residentes, previamente cadastrados a operar em ambiente de negociação.”

3.118. Ademais, a Portaria do MME admite a contratação de serviço de gestão de carteira (art. 9º), com poderes de negociação, mas sem serem considerados investidores, e a possibilidade de cooperativa de produtores de biocombustíveis, nos termos do art. 79 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, poderem comercializar o Crédito de Descarbonização dos seus associados de forma agregada (art. 10).

3.119. Tal característica lhe promove a devida fungibilidade e intercambialidade entre os ativos da mesma categoria independentemente do emissor.

3.120. O mercado organizado é um ambiente com sistemas informatizados e regras para a negociação de títulos e valores mobiliários (ações, cotas de Fundo e outros ativos).

3.121. A principal função dos mercados de bolsa e de balcão é organizar, manter, controlar e garantir ambientes ou sistemas propícios para o encontro de ofertas e a realização de negócios com formação eficiente de preços, transparência e divulgação de informações e segurança na compensação e liquidação dos negócios. **Funções essas que aumentariam a confiança dos investidores no mercado secundário.**

3.122. Com o passar do tempo, os mercados de bolsa e balcão assumiram também, além das funções acima descritas, a responsabilidade pela autorregulação dos seus ambientes, sistemas e operadores, com autonomia suficiente para normatizar, fiscalizar e punir as operações realizadas em seus mercados. A função estatal, nesse modelo, se reduz à supervisão e orientação do sistema, estabelecendo requisitos mínimos necessários, objetivos a serem atingidos e controles.

3.123. A instrução Comissão de Valores Mobiliários 461/07, disciplina os mercados regulamentados de valores mobiliários e dispõe sobre a constituição, organização, funcionamento e extinção das bolsas de valores, bolsas de mercadorias e futuros e mercados de balcão organizado.

3.124. De acordo com a instrução da Comissão de Valores Mobiliários, os mercados de bolsa ou balcão organizado (mercados organizados) funcionam regularmente como sistemas centralizados e multilaterais de negociação, que possibilitam o encontro e a interação de ofertas de compra e de venda de ativos.

- 3.125. Nesse ambiente de negociação, todas as informações sobre os negócios, como os preços, as quantidades e horários, entre outras, devem ser publicadas continuamente.
- 3.126. Os mercados organizados devem ser estruturados, mantidos e fiscalizados por Entidades Administradoras, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que podem se constituir como sociedade anônima ou associação, embora boa parte da estrutura exigida pela norma assemelhe-se muito à organização de uma sociedade anônima.
- 3.127. Pelo que foi exposto, a transação exclusiva dos créditos de descarbonização em mercados organizados, se justifica pela transparência na formação dos preços desse ativo, controle e acreditação dos certificados disponíveis no mercado, bem como, o acompanhamento da evolução do cumprimento das metas dos distribuidores.
- 3.128. A Portaria MME nº 419, de 2019, leva em consideração a padronização do certificado para que o torne fungível, ou seja, um ativo que possa ser substituído por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade com o avançar dos anos.
- 3.129. A B3-Brasil Bolsa Balcão disponibilizou o serviço de registro na Plataforma NoMe e de Negociação no CetipTrader.

Modelo Concorrencial na Negociação do Crédito de Descarbonização

3.130. O modelo de negociação dos CBIOS visa:

- Maior transparência. O CBIO só pode ser comercializado em mercado organizado;
- Maior controle das operações. **A informação da quantidade total de CBIOS em circulação, o volume e preço das transações e, por fim, os CBIOS aposentados pela parte obrigada e não obrigada são conhecidos pelos agentes participantes com atualizações diárias** (www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/historico/renda-fixa);
- Não altera o preço dos biocombustíveis, nem os preços relativos com os derivados de petróleo. A dessassociação do mercado físico (líquido) do financeiro não “encarece” o biocombustível nacional. São produtos que caminham de forma separada, ainda que a emissão do CBIO dependa da negociação física acontecer primeiro;
- Trata-se de um **instrumento de redução no preço da cesta de combustíveis ao consumidor**. O crédito de Descarbonização induz o aumento da oferta de biocombustíveis com destaque para o etanol hidratado que compete de forma direta com a gasolina nos postos de combustíveis. Como o CBIO pode ser comercializado por qualquer investidor na B3-Brasil Bolsa Balcão, a sua aquisição por investidores que não fazem parte do setor de combustíveis, mas que mesmo assim desejam reduzir a emissão de gases geradores de efeito estufa, traz nova redução de custo ao consumidor final;
- Eliminação de fraude. O produtor de biocombustível não tem estímulo significativo em emitir CBIO sem o devido lastro. Isso porque a carga tributária na produção de biocombustível é muito maior que na distribuição;
- É uma opção que induziu convergência com: 1) produtores de biocombustíveis; 2) distribuidores de combustíveis; 3) produtor de derivados de petróleo;
- Assegura igualdade de condições entre distribuidores de maior ou menor porte na aquisição do CBIO, já que ambos compartilham o mesmo ambiente de negociação;
- A Negociação no ambiente da Plataforma CetipTrader, as partes envolvidas não são reveladas. Em nenhum momento é exibido quem é o emissor do crédito de descarbonização. A parte compradora também não pode escolher um CBIO que esteja fora da ordem crescente de ofertas de preços. **O que favorece a compra mais econômica**. Mesmo porque, como dito, todos os CBIOS possuem a mesma unidade métrica, uma tonelada de CO₂equivalente. As ordens de compra e de venda de mesmo preço são ordenadas por antiguidade na Plataforma.

3.131. Com a comercialização em mercado organizado, o mercado do CBIO se aproxima ao modelo de concorrência perfeita ao agregar investidores parte não obrigada. **A participação de outros investidores ameniza o desbalanceamento do setor de distribuição de combustíveis que aglutina em 4 empresas 68% do mercado (BR Distribuidora 27%, Ipiranga 20%, Raízen 18%, Alesat 3%)**.

3.132. No dia 27 de abril último, foi iniciada a comercialização e o registro do CBIO na B3 – Brasil, Bolsa, Balcão, Balcão. Todo investidor, nacional ou internacional, poderá adquirir o ativo ambiental no balcão organizado da B3 ao preço de mercado.

Mecanismos de ajuste da oferta e demanda de CBIOS com impacto no preço do ativo ambiental

3.133. A Política Nacional de Biocombustíveis contempla como instrumentos a definição da meta nacional pelo CNPE (previsibilidade na atuação do Estado); o Comitê RenovaBio; a Consulta Pública prévia à definição das metas; a possibilidade de definição de faixas/bandas de metas; a flexibilidade para cumprir parte da meta individual no ano seguinte; a redução na meta individual do Distribuidor de Combustíveis devido aos contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível; a redução na meta individual do distribuidor de combustíveis proporcional aos CBIOS retirados de circulação pelos agentes não obrigados, para manter em equilíbrio a oferta e a demanda de CBIO, cujas condições de contorno reduzem de forma positiva o grau de liberdade na escolha do administrador, ao longo do tempo, impondo critérios a serem considerados na definição e, principalmente, na revisão futura da meta nacional. Deve ser ressaltada que a previsibilidade dos critérios a serem observados é importante para a atuação dos agentes privados que produzem e comercializam combustíveis.

3.134. Dessa forma, a **definição da meta nacional pelo CNPE (previsibilidade na atuação do Estado)**, observa os seguintes critérios: a) proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis; b) a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; c) o interesse nacional; d) a contribuição dos biocombustíveis para a melhoria da qualidade do ar e da saúde e para a segurança do abastecimento nacional de combustíveis, inclusive seus reflexos positivos na infraestrutura logística e transporte de combustíveis, na balança comercial, na geração de emprego, renda e investimentos; e) a valorização dos recursos energéticos; f) a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações; g) os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos.

3.135. O **Comitê RenovaBio**, comitê técnico que avalia os eixos do RenovaBio, propõe alterações ao CNPE com relação às metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, e os respectivos intervalos de tolerância (bandas); diretrizes, critérios e parâmetros para o credenciamento de firmas inspetoras e a Certificação de Biocombustíveis; e requisitos para regulação técnica e econômica dos Créditos de Descarbonização.

3.136. A **Consulta Pública prévia à definição das metas** auxilia na transparência da atuação do Estado e tem como objetivo contribuir na elaboração das metas nacionais e coletar opiniões da sociedade sobre esse tema. A medida permite ampliar a discussão da coisa pública, coletando de forma fácil, ágil e com baixo custo as opiniões da sociedade.

3.137. A **Possibilidade de definição de faixas/bandas de metas**, permite um ajuste fino na definição posterior da meta individual.

3.138. A **Flexibilidade para cumprir parte da meta individual no ano seguinte**, a lei do RenovaBio prevê que até 15% da meta individual de um determinado ano poderá ser comprovada pelo distribuidor de combustíveis no ano subsequente, desde que no ano anterior o distribuidor tenha cumprido a meta. Esse grau de liberdade para o agente regulado é valioso para induzir o melhor ponto de equilíbrio pelo próprio mercado. Poderá ser utilizado como uma estratégia do próprio distribuidor como mecanismo de regulação do preço do CBIO.

3.139. A **Redução na Meta Individual do Distribuidor de Combustíveis devido aos contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível**, que está em processo de regulamentação pela ANP.

3.140. A **Redução na Meta Individual do Distribuidor de Combustíveis proporcional aos CBIOs retirados de circulação pelos agentes não obrigados**, o art 3º da Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020, estabelece que as metas individuais dos distribuidores de combustíveis de que trata o art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, sejam reduzidas na mesma proporção dos Créditos de Descarbonização (CBIOs).

Custos de Transação do CBIO

3.141. No processo de emissão do CBIO, o emissor primário possui o custo do sistema de formação do lastro do CBIO que realiza a certificação das operações que constam na Nota Fiscal da produção e comercialização do biocombustível eficiente, chamada de Plataforma CBIO (SERPRO/ANP), custo de escrituração da instituição financeira, custo do registro do ativo na B3-Brasil Bolsa Balcão, custo de intermediação financeira com custódia da corretora de valores que o permite a comercialização do ativo ambiental e, por fim, o custo tributário.

3.142. O distribuidor de combustíveis e os demais investidores do ativo ambiental possuem o custo de intermediação financeira com custódia da corretora de valores e o custo tributário no caso revenda do ativo ambiental com lucro.

3.143. Embora se traduza em um maior custo, a instituição financeira traz mais segurança nas operações com o CBIO e desestimula a comercialização de biocombustível de forma fraudulenta (sem nota fiscal). O RenovaBio, de forma indireta, irá corroborar para fiscalização do setor de combustíveis, em paralelo aos esforços da agência reguladora do setor de combustíveis.

3.144. Na atualidade, o custo tributário é o maior dentre os citados anteriormente.

Da Proposta de Medida Provisória para Tributação Específica dos CBIOs

3.145. A Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020 (MP do AGRO), que aditou questões tributárias na Lei do RenovaBio (Lei 13.576/17), não trata de aspectos importantes relacionados a tributação do CBIO, como por exemplo a tributação da parte não obrigada e as possíveis deduções das despesas para a parte obrigada (distribuidores). Assim, entende-se que se tenha outra MP que trate a tributação do CBIO em todos os seus aspectos.

3.146. Para dar melhor tratamento ao tema, foi elaborada uma nova medida provisória que institui a tributação específica para os Créditos de Descarbonização (CBIOs) encaminhada à Secretária Especial da Receita Federal do Brasil em 6 de junho de 2020.

3.147. A proposta de MP tributária elaborada pelo MME/MAPA permite a dedução de despesas do distribuidor de combustíveis obrigado a comprar o Crédito de Descarbonização. Na determinação do lucro real, as pessoas jurídicas poderão deduzir como despesas operacionais os gastos com aquisição do CBIO e o preço pago por estes. Isto porque, o não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas no art. 9 da Lei nº 13.576, de 2017 (Lei do RenovaBio), na Lei nº 9,847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

3.148. A questão tributária dos Créditos de Descarbonização foi tema do ofício nº 109/2020/SPG-MME e ofício nº 144/2020/SPG-MME, ambos encaminhados pelo Sr. Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ao Senhor Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, bem como, tema de inúmeras reuniões virtuais.

3.149. Em agosto/20, a Receita Federal do Brasil fez contraproposta sobre a MP apresentada pelo MME/MAPA, com alíquota superior a que está hoje em vigor (Lei 13.986, de 7 de abril de 2020 – MP do AGRO).

Preço do CBIO (Dentro do Modelo Concorrencial)

3.150. Não há definição ou interferência governamental no preço do crédito de descarbonização.

3.151. O preço do CBIO é definido pela interação entre compradores e vendedores no mercado organizado, podendo sofrer influência de diversos fatores, como a quantidade de ativos em circulação, a expectativa de sobra ou falta de CBIOs no curto prazo, a expectativa dos preços do petróleo, do açúcar, do etanol hidratado no curto/médio prazos ou mesmo a saúde financeira de grande parte dos agentes do setor.

3.152. No caso de uma ação, participação acionária, muito se tem discutido pela ciência contábil a definição e fórmula de cálculo de critérios contidos no § 4º do art. 4º da lei 6.404/1976:

"§ 4º O registro de companhia aberta para negociação de ações no mercado somente poderá ser cancelado se a companhia emissora de ações, o acionista controlador ou a sociedade que a controle, direta ou indiretamente, formular oferta pública para adquirir a totalidade das ações em circulação no mercado, por preço justo, ao menos igual ao valor de avaliação da companhia, apurado com base nos critérios, adotados de forma isolada ou combinada, de patrimônio líquido contábil, de patrimônio líquido avaliado a preço de mercado, de fluxo de caixa descontado, de comparação por múltiplos, de cotação das ações no mercado de valores mobiliários, ou com base em outro critério aceito pela Comissão de Valores Mobiliários, assegurada a revisão do valor da oferta, em conformidade com o disposto no art. 4º-A." (grifou-se)

3.153. Para os fins contábeis, qualquer um dos critérios contidos no § 4º do art. 4º da Lei 6.404/1976 podem ser revistos se forem apresentados à assembleia um parecer técnico-contábil devidamente fundamentado e acompanhado de elementos de convicção que demonstrem a falha ou imprecisão no emprego da metodologia de cálculo ou no critério de avaliação adotado, por força do § 1º desse mesmo artigo. Justo é o preço médio que normalmente se obtém na alienação das ações, quando as ações são regularmente comercializadas no mercado das ações de companhias de capital aberto, o qual é obtido no pregão da bolsa de valores mobiliários; para este critério de precificação, preço médio da bolsa, é importante que as ações tenham liquidez, dispersão e comercialização regular na bolsa.

3.154. Na hipótese de companhia de capital fechado ou cujas ações não tenham liquidez, dispersão e comercialização regular, justo é o preço apurado por perito em contabilidade, pela via do balanço de determinação, nele se incluindo o fundo de comércio autodesenvolvido. O balanço de determinação, ou balanço especial, é tido como justo, por força da jurisprudência vinculada à apuração de haveres. Inclusive, isso está previsto no art. 606 do CPC. Sem embargos ao fato de que este critério, ainda que justo, pode também ser revisto por um juiz, por força do art. 607 do CPC.

3.155. Segundo a teoria contábil do valor constante da literatura contábil, preço é algo distinto de valor, pois o valor é decorrente da utilidade pessoal de uma coisa, e preço é uma expressão em moeda corrente de mercado de um bem ou serviço.

3.156. A aplicabilidade de tal conceito para o crédito de descarbonização fica prejudicada pela ausência da fundamentação, que implica a falta da segurança técnica necessária para se apresentar o preço justo do CBIO, uma vez que inexiste a imagem fiel da avaliação alicerçada em uma comprovação hábil e justificável. A definição de um preço justo, bem como de um preço teto, envolve veracidade, sinceridade, pertinência e abrangência das variáveis que devem gerar a informação da precificação do preço justo.

3.157. Por sua vez, o colegiado da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) entendeu que não cabe à área técnica da autarquia estabelecer um patamar de preço mínimo a ser praticado numa oferta pública de aquisição de ações - OPA. Os diretores debateram o tema nos Processos Administrativos CVM nº 19957.007244/2018-80; 19957.007245/2018-24 e 19957.007246/2018-79 durante análise de casos concretos para estabelecer os limites do órgão regulador do mercado de capitais em operações de oferta pública de aquisição de ações.

Modelagem Econômica dos Impactos do CBIO

3.158. O Departamento de Biocombustíveis do MME realizou modelagem utilizando sistemas dinâmicos com o software Vensim. O modelo proposto efetua a simulação de 2.000 cenários possíveis para computar o impacto econômico do CBIO no preço dos combustíveis (Gasolina C e Diesel) para o ano de 2020, ou seja, para o cumprimento das metas do RenovaBio apresentadas pelo Ministério de Minas e Energia ao Comitê RenovaBio. A modelagem compara os efeitos econômicos sobre os preços dos combustíveis com o RenovaBio e com a aplicação hipotética de uma CIDE (equivalente, nesse caso, a uma taxa sobre o carbono: "Carbon Tax").

3.159. Os parâmetros iniciais da modelagem referente ao câmbio e ao preço de petróleo adotados foram:

Preço do Brent: Adotou-se a premissa de que o preço do Brent estará situado entre os valores de 25 USD/Barril e 60 USD/Barril, em uma distribuição normal com valor médio de 40 USD/Barril com desvio padrão de 15 USD/Barril. Preço BRENT = RANDOM NORMAL (25,60,40,15,99)

Taxa de Câmbio: Adotou-se a premissa de que o câmbio estará situado entre os valores de 4,8 R\$/USD e 5,2 R\$/USD. O modelo considera uma distribuição uniforme para o câmbio no período considerado. Taxa de Câmbio = RANDOM UNIFORM (4.8 , 5.2 , 99)

3.160. A aplicação das equações paramétricas gera o resultado tanto para o preço teórico do CBIO quanto da alíquota do imposto de carbono, bem como as respectivas variações no preço da gasolina C ao consumidor.

Simulação do Preço do CBIO

3.161. Para o modelo, no período considerado, o preço do CBIO corresponde ao valor que é capaz de proporcionar ao produtor de biocombustível a remuneração complementar necessária para a sustentabilidade do negócio ou, em outras palavras, uma remuneração capaz de gerar receita total capaz de superar os custos de produção.

3.162. Considerando-se um custo total de transação para emissão/escrituração do CBIO equivalente a R\$ 2,60 por CBIO, e considerando-se uma tributação do CBIO de 15% incidente sobre os ganhos de capital na comercialização, tem-se uma relação linear dada pela equação:

Preço do CBIO = 624,69 * (Delta de Remuneração dos Biocombustíveis) + 7,54

3.163. Os parâmetros da equação consideram uma nota de eficiência energético-ambiental correspondente à média das unidades produtoras de biocombustível já certificadas no âmbito do RenovaBio.

3.164. As demais equações constitutivas da modelagem foram obtidas por meio das séries de preços:

I - Taxa de câmbio média mensal (Bacen);

II - Preço do Brent médio mensal;

III - Preço do etanol hidratado no produtor (sem impostos) – base Paulínia (CEPEA – ESALQ);

IV - Preço ao consumidor da Gasolina C médio mensal – SP (Pesquisa de Preços da ANP);

V - Preço ao consumidor do Etanol Hidratado médio mensal – SP (Pesquisa de Preços da ANP).

Resultados Obtidos

3.165. Na modelagem, pode-se concluir que um repasse integral dos custos do CBIO no preço da gasolina C é mais eficiente do que repasse dividido entre a gasolina C e o diesel B.

3.166. Os cenários simulados geraram resultados apresentados abaixo:

I - A variação média da gasolina C com a adoção de uma taxa sobre o carbono foi de R\$ 0,447/litro fruto da adoção de uma alíquota específica para a taxa de carbono de R\$ 0,298/litro;

II - No caso do RenovaBio, obtém-se o mesmo resultado (sustentação econômica da atividade de produção de etanol hidratado com a mesma remuneração total do produtor) com um CBIO precificado na média de R\$ 66,50 que geraria a necessidade de um repasse no preço da gasolina da ordem de R\$ 0,04/litro para cobrir os custos da parte obrigada, no caso, os distribuidores de combustíveis;

III - Os resultados encontrados corroboram a tese de que o RenovaBio seria uma política mais flexível às variações no preço do petróleo e capaz de proporcionar uma remuneração adequada à sustentabilidade econômica da produção de biocombustíveis a um menor custo para a sociedade.

Os cenários simulados demonstram que, para o mesmo resultado final na sustentação da atividade econômica do produtor de biocombustível, seria necessária a adoção de uma taxa sobre o carbono cujo impacto ao consumidor seria 10 vezes maior do que o impacto do CBIO no período considerado.

3.167. Há elementos suficientes para sustentar que o CBIO é instrumento mais eficiente e que em qualquer cenário de preços de petróleo e câmbio. Isso porque ainda que se pudesse conceber uma alíquota variável para o tributo ambiental, esta deveria ser calibrada de modo a gerar o preço de competitividade para todo o biocombustível produzido, certificado ou não, premiando, portanto, a menor eficiência energético-ambiental.

Fase Atual da Negociação do CBIO

3.168. Como anteriormente informado, a partir do dia 27 de abril de 2020, os empreendedores que tiveram as suas produções de biocombustíveis certificadas a partir do dia 24 de dezembro de 2019 poderão comercializar o ativo ambiental no mercado organizado e registrar as operações no ambiente da B3 – Brasil, Bolsa, Balcão.

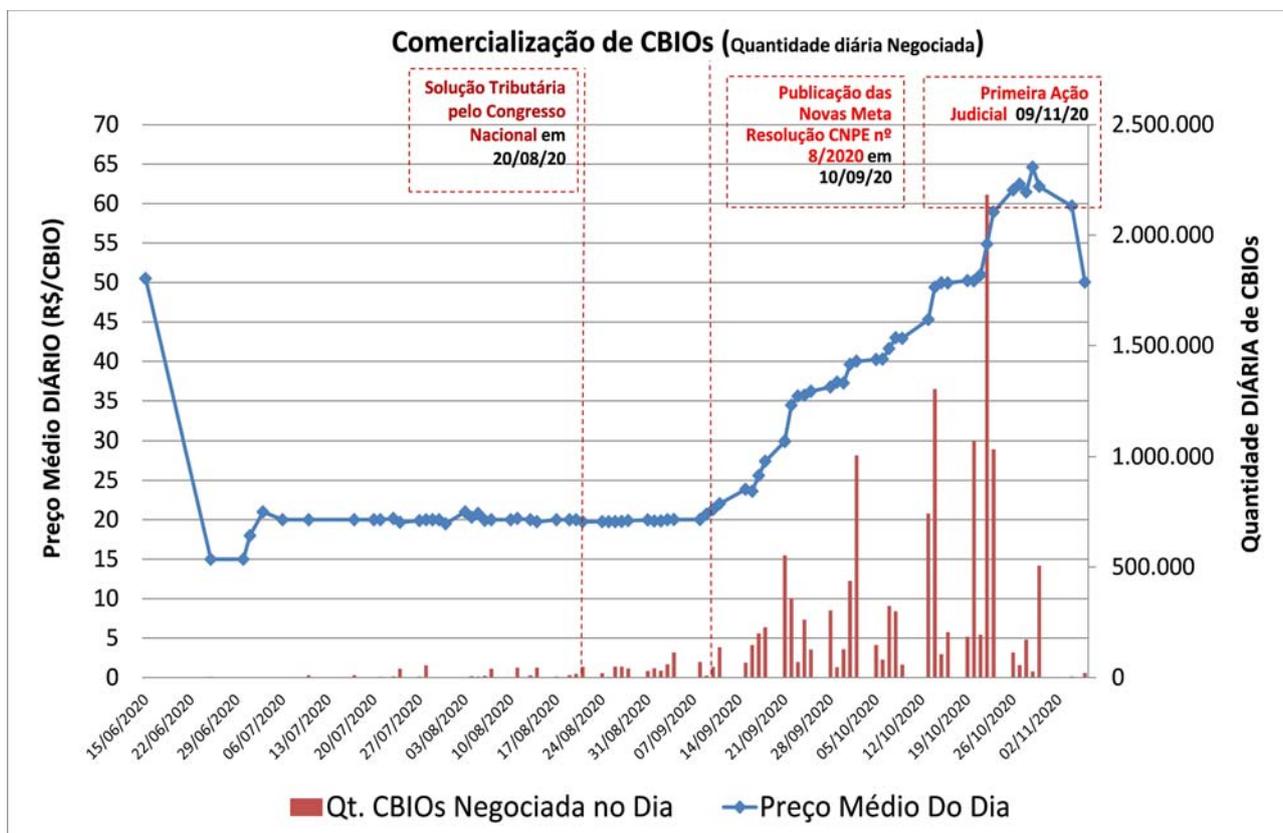
3.169. Até o dia 9 novembro de 2020, foram escriturados **13.666.620 CBIOs, ou seja, 91,7% das metas que devem cumpridas pelos distribuidores de combustíveis até o dia 31 de dezembro de 2020 - 14.898.230 CBIOs** (Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020). A escrituração da quantidade total de CBIOs da meta dos distribuidores será atingida antes do final de novembro, estando disponível para negociação. Cumpre destacar que, no dia 19 de novembro de 2020, foram atingidos 15 milhões de Créditos de Descarbonização validados na Plataforma CBIOs da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), superior a meta dos distribuidores de combustíveis líquidos.

3.170. **Já foram negociados 7.740.006 CBIOs, sendo que 7.296.103 CBIOs estão na posse dos distribuidores de combustíveis, 24.544 CBIOs estão com os investidores parte não obrigada e 419.359 CBIOs já foram aposentados.**

3.171. Conforme os números apresentados no parágrafo anterior, 53,4% da meta dos distribuidores já foram adquiridos, ao preço médio de R\$45,62 por Crédito de Descarbonização.

3.172. Das empresas listadas no Despacho ANP nº 797/2020, a Petrobras Distribuidora S.A. deverá adquirir 4.040.538 CBIOs (27,1% da meta nacional), Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., 2.961.712 CBIOs (19,9% da meta nacional), Raízen Combustíveis S.A, 2.667.008 CBIOs (17,9% da meta nacional).

3.173. O gráfico a seguir apresenta o preço médio (R\$/CBIO) das transações registradas na B3-Brasil Bolsa Balcão, bem como a quantidade transacionada em cada dia em que aconteceu negociação com o CBIO.



3.174. A primeira questão está relacionada ao registro da primeira negociação do CBIO, que ocorreu apenas no dia 15 de junho de 2020. Embora o sistema já estivesse operacional desde 27 de abril, não ocorreram negociações até o meados de junho.

3.175. No gráfico, estão destacados três marcos. O primeiro está relacionado à queda do veto presidencial da MP do Agro - Lei 13.986, de 7 de abril de 2020, que aditou questões tributárias na lei do RenovaBio (Lei 13.576/17). Embora a MP do Agro não tenha tratado por completo a questão tributária dos CBIOs, tal medida deu maior segurança aos investidores. Embora muito relevante, a definição tributária do CBIO não foi suficiente para elevar o nível de negociações do Mercado.

3.176. O segundo marco teve um grande impacto no mercado. No dia 10 de setembro foi publicada a Resolução nº 8/2020 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis. A partir dessa Resolução, os distribuidores participaram do mercado com mais ênfase e o preço médio dos CBIOs saiu do patamar dos R\$20,00/CBIO. Do início das negociações até a data da Resolução nº 8/2020, eram negociados apenas 21 mil CBIOs por dia, considerado baixo para o cumprimento das metas.

3.177. Na semana seguinte à Publicação da Resolução CNPE nº 8/2020, os preços começaram a subir de acordo com o aumento da demanda. Em sete dias foram negociadas a metade do volume de CBIOs transacionados em todo período (**21/09/20 - preço médio R\$29,92; 02/10/20 - preço médio R\$40,00; 14/10/20 - preço médio R\$49,39; 20/10/20 - preço médio R\$50,19; 22/10/20 - preço médio R\$54,85; 23/10/20 - preço médio R\$58,92; 30/10/20 - preço médio R\$62,18**).

3.178. O terceiro marco refere-se ao Mandado De Segurança Coletivo impetrado pela Associação Das Distribuidoras De Combustíveis – BRASILCOM na 4ª Vara Federal Cível da SJDF. O pedido de liminar foi realizado no dia 03/11/2020, com o atendimento em 09/11/2020. A expectativa de êxito na Ação Judicial fez com que as operações na B3-Brasil Bolsa Balcão despendassem. Apenas em 04/11/20 e 06/11/20

ocorreram operações, com volumes de 4mil e 21mil CBIOS, respectivamente e preços decrescentes para R\$59,69 e R\$50,04. A ação da BRASILCOM, que representa 46 empresas do setor, provocou a paralização das negociações sendo capaz de reduzir a dois dias as operações no mês de novembro e, ainda, reduzir a quantidade de CBIOS transacionados.

3.179. Pelo volume transacionado, fica fácil a verificação que as negociações do C BIO não ocorreram de forma igualitária no período em que o ambiente de negociação esteve disponível, de 27 de abril/20 a 09 de novembro/20. As negociações, em volume significativo, aconteceram entre os dias 14 de agosto/20 a 29 de outubro/20 (2 meses e meio).

3.180. Também fica evidente que os preços do C BIO são motivados, de forma exclusiva, pelas relações de mercado de oferta e demanda. Quando o distribuidor esteve disposto à participação do Mercado, teve elevação dos preços e o aumento do volume negociado. Ou seja, nos dois meses e meio que o distribuidor se viu obrigado a participar do RenovaBio, as operações aconteceram a contento e o indicador preço funcionou como direcionador do mercado.

3.181. Também se verifica de forma clara a importância das metas de Descarbonização para o mercado de CBIOS. Em primeiro, porque as negociações se concentraram quando o distribuidor acreditou na Política Nacional de Biocombustíveis (reflexo das negociações que ocorreram entre os dias 14 de agosto/20 a 29 de outubro/20). Em segundo, devido ao baixo interesse **dos investidores parte não obrigada na compra do C BIO**, representam 0,2% dos CBIOS emitidos. A participação do investidor parte não obrigada é algo que deve desenvolvido e que necessita, principalmente, da construção de credibilidade do RenovaBio.

3.182. Cumpre registrar, conforme informado anteriormente, que o C BIO é visto como um instrumento de **redução do preço da cesta de combustíveis ao consumidor**. Como o C BIO pode ser comercializado por qualquer investidor na B3-Brasil Bolsa Balcão, a sua aquisição por investidores que não fazem parte do setor de combustíveis, mas que mesmo assim desejam reduzir a emissão de gases geradores de efeito estufa em suas atividades, potencializa essa redução de preços ao consumidor final e abre um porta de saída para as partes obrigadas da Política, os distribuidores, o que já foi autorizado pela Resolução CNPE nº 8/2020 e está em via de regulamentação pela ANP, *in verbis*:

"Art. 3º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que as metas individuais dos distribuidores de combustíveis de que trata o art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, sejam reduzidas na mesma proporção dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados, na forma estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP."

3.183. De forma conclusiva, **toda expectativa de se flexibilizar o cumprimento da meta individual do distribuidor impacta no preço e no volume do C BIO transacionado no mercado organizado**. O preço do C BIO foi o melhor indicador de mercado já que em todos os casos o volume esteve na direção da tendência primária. Ou seja, a tendência de alta foi acompanhada pelo aumento no volume das compras do distribuidor. Por sua vez, a tendência de baixa foi acompanhada pela redução nos volumes transacionados.

3.184. **De tudo o que foi apresentado, pelas condições de mercado, não há que se alterar qualquer tipo de regimento do RenovaBio, ou mesmo, estabelecer qualquer tipo de flexibilização da meta individual de descarbonização do distribuidor de combustíveis enquanto parte obrigada.**

3.185.

Do risco de grave lesão à ordem, economia, à saúde públicas

3.186. A eventual concessão de medida liminar coloca em risco a credibilidade de uma Política de Estado inovadora, de alta complexidade e de grande alcance para a sociedade em termos econômicos e ambientais, que vem sendo discutida formulada e implementada desde de 2016.

3.187. O RenovaBio é uma política baseada em confiança, na qual os efeitos positivos de sua sinalização para o mercado são visíveis muito antes do início das transações no mercado de CBIOS. Pelo simples fato de se reconhecer o papel estratégico dos biocombustíveis para a segurança da matriz energética nacional e para a melhoria do meio ambiente, com uma sinalização para o futuro desse setor, por meio das metas de descarbonização, a Política já incentivou novos investimentos, como, por exemplo, a estruturação da produção e uso de biogás e biometano junto ao setor sucroenergético, que tem planos para expandir a coprodução desse energético para gerar eletricidade, inclusive para uso próprio, e para usar em suas frotas de caminhões e tratores, a serem convertidos para esse biocombustível em substituição ao diesel fóssil, melhorando, assim, sua nota de eficiência energético-ambiental e, conseqüentemente, seu potencial de geração de CBIOS.

3.188. A Resolução CNPE nº 8/2020 promoveu uma profunda revisão nas metas da Política em face dos efeitos adversos da pandemia de COVID-19. Novas alterações, como a flexibilização das metas ou da sua forma de verificação, logo no primeiro anos de funcionamento da Política, afetaria seus pilares, especialmente no que se refere à liquidez do C BIO, ao volume negociado, à sua legitimidade do C BIO e à segurança jurídica do RenovaBio.

3.189. Dessa forma, quarto longos e árduos anos nos quais a Administração investiu grande esforço dos seus escassos recursos humanos e financeiros, mormente os salários dos servidores envolvidos, bem como diversas outras despesas administrativas custeadas pelo Tesouro, podem ser colocados em cheque para que os distribuidores de combustíveis substituídos pela Impetrante possam obter uma redução das suas metas.

3.190. Essa situação, além de caracterizar **grave risco de lesão à ordem**, em cujo juízo está compreendida, também, a **ordem administrativa em geral**, ou seja, a normal execução do serviço público e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas, há também o **grave risco de lesão à ordem econômica**.

3.191. Ressalte-se que a impossibilidade de o Estado promover políticas públicas que envolvam subsídios ou alteração nos tributos, seja por aumento ou renúncia, haja vista a crise fiscal dos últimos anos, levou à necessidade de se buscar uma solução de mercado, na qual os agentes privados transacionassem suas externalidades. No caso, o setor de fósseis, a externalidade negativa das emissões de gases de efeito estufa, com impactos socioambientalmente negativos, e o setor de biocombustíveis, a externalidade positiva do serviço ambiental que prestam à sociedade com a produção e o uso dos seus combustíveis renováveis, que são a única forma de energia renovável capaz de realizar captura líquida de carbono.

3.192. Dessa forma, apesar de os principais recursos do orçamento público utilizados para o desenvolvimento do RenovaBio se basicamente os salários dos servidores envolvidos e outras despesas administrativas custeadas pelo Tesouro, tem-se que o serviço ambiental, de saúde e econômico promovido pela Política é materializado pelo C BIO, que é a principal fonte de recursos para que o programa funcione e, assim, possa contribuir para os objetivos da sociedade nessas áreas. Ou seja, o C BIO é o bem público que permite a entrega de serviços essenciais à sociedade em termos de melhoria do meio ambiente, na saúde pública e na economia, e a decisão judicial compromete o interesse coletivo, inviabilizando esses serviços.

3.193. O RenovaBio, caso sejam mantidas as condições atuais do Programa, sem a concessão de liminares, deve movimentar algo em torno de R\$ 700 milhões de reais, valor muito inferior aos subsídios para utilização de combustíveis fósseis calculados pelo Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), **DE R\$ 99,39 BILHÕES EM 2019, CORRESPONDENTES A 1,36% DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) DO PAÍS NESSE ANO E EQUIVALEU A, POR EXEMPLO, TRÊS ANOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (R\$ 33,1 BILHÕES NO ORÇAMENTO DE 2019) E A QUASE 29 VEZES O ORÇAMENTO TOTAL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (R\$ 3,44 BILHÕES NO ORÇAMENTO DE 2019)**. Essa já é a terceira edição do estudo, e chegou-se pela segunda vez a um aumento do valor de incentivos fornecidos ao setor comparado com o ano anterior.

3.194. Outra comparação possível pode ser feita com a informação trazida no parágrafo 3.13, a qual da conta de que, apenas na cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de **4 MIL PESSOAS MORREM ANUALMENTE EM CONSEQUÊNCIA DE PROBLEMAS CAUSADOS PELA POLUIÇÃO DO AR. O CUSTO DA POLUIÇÃO PARA A SAÚDE, SOMANDO-SE INTERNAÇÕES, MORTALIDADE E REDUÇÃO DA EXPECTATIVA DE VIDA, CHEGA A US\$ 1,5 BILHÃO DE DÓLARES (SALDIVA 2016). ALÉM DISSO, ESTUDO DE HARVARD CONCLUIU QUE O AUMENTO DE APENAS 1% NA CONCENTRAÇÃO DE MATERIAL PARTICULADO FINO (MP 2.5) NO AR RESULTA EM UM INCREMENTO DE 8% DAS MORTES PELA COVID-19**.

3.195. Como o RenovaBio reduz os efeitos deletérios para a saúde pública e para preservação do meio ambiente da utilização de combustíveis fósseis, é importante a **tutela coletiva do MPF, que age para proteger direitos difusos e coletivos, como o direito a um meio ambiente equilibrado a um mercado concorrencial que resulte em melhores preços para os consumidores**, como proporcionado pelo RenovaBio.

3.196. Nesse sentido, tem-se que a **tutela coletiva do MPF e a jurisdicional são fundamentais para proteger o acesso dos cidadãos a direitos difusos e coletivos, ambientais e de consumo, proporcionado pelo RenovaBio**.

Dos danos ao meio ambiente e à saúde pública

3.197. A Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (0450359) apresenta um cálculo alusivo à vantagem financeira que seria obtida pela Brasilcom de R\$ 71.210.763,00 (setenta e um milhões, duzentos e dez mil e setecentos e sessenta e três reais), caso seja deferida a liminar em favor da Associação:

Distribuidoras	Metas 2020 (CBIO) - Despacho ANP 263/2020	Metas 2020 (CBIO) redução 75 % - 32 distribuidoras BRASILCOM Liminar)	Metas 2020 - Despacho ANP 797/2020 (CBIO)	Metas 2020 32 distribuidoras com liminar BRASILCOM (CBIO)	Valor Financeiro sem liminar - Metas 2020 - Despacho ANP 797/2020 (R\$)	Valor Financeiro 32 distribuidoras com liminar - outras meta Despacho ANP 797/2020 (R\$)	Participação de Mercado (%) Combustíveis Fósseis 2020
Associadas BRASILCOM (32 da decisão liminar)	5.696.837	1.424.209	2.884.148	1.424.209	144.207.389	71.210.463	19,59%
OUTRAS	23.003.163	23.003.163	11.645.852	11.645.852	582.292.611	582.292.611	80,41%
TOTAL	28.700.000	24.427.372	14.530.000	13.070.061	726.500.000	653.503.073	100%

3.198. Importante ressaltar que, caso a meta seja reduzida, na forma solicitada pela Brasilcom, as 32 distribuidoras deixariam de comprar 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove) créditos de descarbonização (CBIOS). Como cada CBIO corresponde a retirada de 1 (uma) tonelada de emissões de CO_{2eq} da atmosfera, em última análise isso significa que as distribuidoras da Associação estariam autorizadas a poluir a atmosfera com a emissão de 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove toneladas de CO_{2eq}) na atmosfera.

3.199. Em adição, a Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ aponta que Publicação da OMS de 2019 indica que a poluição urbana e das áreas rurais causa até 4,2 milhões de mortes prematuras anuais. Na mesma linha, os estudos da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) quantificaram o impacto de diversas políticas de biocombustíveis na saúde humana, adotando como caso a Região Metropolitana de São Paulo com a conclusão de que a política de etanol brasileira contribuiu para redução de 7,2% das emissões veiculares de particulados, e resultou em aumento de 13 dias na expectativa de vida daquela população. Estima-se que anualmente 371 mortes sejam evitadas por complicações da poluição de particulados na região metropolitana. O estudo também analisou a política de adição de biodiesel ao Diesel B observando impacto significativo na saúde humana. Concluiu-se que no ano de 2018 na Região Metropolitana de São Paulo a adição de 10% de biodiesel evitou 6,8% das emissões veiculares e contribuiu com 9 dias a mais na expectativa de vida da população, evitando 244 óbitos anualmente.

Dos danos à arrecadação da União

3.200. O último acompanhamento divulgado pelo Ministério de Minas e Energia, até o dia 13 de novembro de 2020, está apresentado abaixo:



CBIO - Crédito de descarbonização					
CBIOs ESCRITURADOS na Posse de CADA Participante do Mercado (B3 S.A.)					
Data	Emissor	Parte Obrigada	Parte Não Obrigada	Totalização	Preço médio Negociado do Ano até 12/11/20
Até 13/11/2020	5.927.555	7.514.562	36.484	13.897.935	R\$ 44,75
		COMERCIALIZADOS		7.550.856	

3.201. Cabe ressaltar que ocorre a incidência de alíquota de 15% de imposto de renda sobre as negociações do CBIO. Considerando-se o cumprimento integral da meta do RenovaBio pelas partes obrigadas (distribuidoras) a União arrecadará cerca de R\$ 94,13 milhões, considerando que o preço médio de R\$ 44,75 por CBIO (negociações efetivadas de 27/04/2020 até 12/11/2020) seja mantido até o fim do ano. Nesse mesmo preço médio, as metas consideradas para o ano de 2020 constituirão o valor de R\$ 675 milhões no mercado.

3.202. No caso da concessão dessa liminar, a Brasilcom compraria menos 1.424.029 CBIOs (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e vinte e nove), o que representa vantagem financeira e concorrencial que seria obtida pela Brasilcom de R\$ 71.210.763,00 (setenta e um milhões, duzentos e dez mil e setecentos e sessenta e três reais) e, além disso, prejuízo de arrecadação para a União no montante estimado de R\$ 10.681.614,45 (dez milhões e seiscentos e oitenta e um mil e seiscentos e quatorze reais e quarenta e cinco centavos), utilizando o valor de vantagem financeira apresentado na Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ.

3.203. Além do efeito imediato de perda de arrecadação para a União, uma possível concessão da liminar gera perda de credibilidade do Programa e compromete a aquisição de CBIOs nos anos posteriores, o que gerará prejuízos na expectativa de arrecadação futura para a União.

4. CONCLUSÃO

4.1. Esta Nota Informativa apresenta subsídios de fato e de direito para a defesa dos interesses da União Federal, especialmente em razão do risco potencial de grave lesão ao desenvolvimento da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio, em função do Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - BRASILCOM, em face do Excelentíssimo Senhor Ministro de Minas e Energia perante o Superior Tribunal de Justiça, objetivando, em caráter liminar, "seja determinado ao CNPE que reduza a nova meta anual compulsória das distribuidoras para o ano de 2020, estabelecida apenas em 10.09.2020, por meio da Resolução CNPE nº 8/2020, e individualizada em 25.09.2020, proporcionalmente ao tempo disponível de aquisição dos CBios em 2020 (3 meses), isto é, 97/365 avos da meta inicialmente fixada para 2020 por meio da Resolução CNPE nº 15/2019".

4.2. Sobre o contexto da formulação e implementação do RenovaBio, avaliou-se que se trata de política de Estado que, pela primeira vez na história do Brasil, objetiva traçar uma estratégia conjunta para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis (etanol, biodiesel, biometano, bioquerosene, segunda geração, entre outros) na matriz energética brasileira. Tanto no que se refere à sua contribuição para a segurança energética, com previsibilidade para o mercado, quanto para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa no setor de combustíveis. Tudo isso sem criação de imposto, subsídios, crédito presumido ou mandatos volumétricos de adição de biocombustíveis a combustíveis fósseis.

4.3. Além disso, foi indicado que a base Teórica do RenovaBio é o teorema de Coase, uma importante ferramenta econômica para o controle ambiental, principalmente em ações que envolvam direitos humanos difusos, como é o caso da poluição no setor de transportes.

4.4. Foi apresentada também a governança do RenovaBio, da qual se extrai que as metas nacionais são definidas anualmente pelo CNPE e, em seguida, são desdobradas em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, pela ANP, para cada ano corrente, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. Com isso, tem-se que a Agência meramente individualiza entre os distribuidores de combustível a decisão de metas tomada pelo CNPE, por recomendação do Comitê RenovaBio, a qual posteriormente é aprovada pelo Presidente da República antes de ser tornada pública.

4.5. Foi enfatizado também que, entre os valores que balizaram a criação do RenovaBio, um dos mais caros à política é o valor da previsibilidade para o mercado. Dessa forma, desde junho de 2018, com a edição da [Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018](#), as partes obrigadas da Política, os distribuidores de combustíveis, conhecedores das suas respectivas fatias de mercado, já sabiam qual era a ordem de grandeza das suas metas individuais. E que os Despachos da ANP que sucederam esse ato apenas detalharam aquilo que já sabiam desde 2018. E mais, com uma redução de quase a metade no valor das metas. E que, portanto, não assiste qualquer razão aos impetrantes quanto à alegada ilegalidade relacionada à exigibilidade no cumprimento das metas diante do atraso na individualização das novas metas compulsórias anuais e da alegada inviabilidade de cumprimento de 50% da meta compulsória anual em apenas 3 meses.

4.6. Das alegadas ausência de CBIOs suficientes no mercado e carência de regulação que assegure a viabilidade do cumprimento das metas, tem-se que, até o dia 9 novembro de 2020, haviam sido escriturados 13.666.620 CBIOs, ou seja, 91,7% das metas que devem cumpridas pelos distribuidores de combustíveis até o dia 31 de dezembro de 2020 (14.898.230 CBIOs, de acordo com o Despacho ANP nº 797, de 24 de setembro de 2020). Com isso, a escrituração da quantidade total de CBIOs da meta dos distribuidores será atingida antes do final de novembro, estando disponível para negociação. Cumpre destacar que, no dia 19 de novembro de 2020, foram atingidos 15 milhões de Créditos de Descarbonização validados na Plataforma CBIOs da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), superior a meta dos distribuidores de combustíveis líquidos.

4.7. Como o CBIO é transacionado no mercado organizado, no ambiente da B3, exige-se previsibilidade para o sucesso do Programa, não devendo ser alterado qualquer tipo de regramento do RenovaBio, ou mesmo, estabelecer qualquer tipo de flexibilização da meta individual de descarbonização do distribuidor de combustíveis enquanto parte obrigada.

4.8. Caso os substituídos pela Impetrante obtenham a liminar, poderão emitir 1.424.209 (um milhão e quatrocentos e vinte e quatro mil e duzentos e nove) toneladas de CO₂eq a mais na atmosfera no ano de 2020, o que gera poluição do meio ambiente e danos à saúde pública e a União perderá em arrecadação do imposto de renda pelo menor volume negociado, considerando o valor médio de R\$ 50,00/CBIO (Item 10 da Nota Técnica nº 278/2020/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (0450359)) de R\$ 10.681.614,45 (dez milhões e seiscentos e oitenta e um mil e seiscentos e quatorze reais e quarenta e cinco centavos).

4.9. São essas as informações que importavam ser fornecidas neste momento. Dessa forma, encaminhamos a presente Nota Informativa à SPG para as providências necessárias.



Documento assinado eletronicamente por **Marlon Arraes Jardim Leal**, **Coordenador-Geral de Etanol**, em 24/11/2020, às 14:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pietro Adamo Sampaio Mendes**, **Diretor(a) do Departamento de Biocombustíveis**, em 24/11/2020, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0451569** e o código CRC **EAABB652**.

Referência: Processo nº 00405.032180/2020-98

SEI nº 0451569

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DESPACHO

Processo nº: 00405.032180/2020-98

Assunto: Mandado de Segurança Coletivo - Meta anual de créditos de descarbonização

Interessado: Associação Brasileira das Distribuidoras de Combustíveis - BRASILCOM

À Consultoria Jurídica,

Em resposta à COTA n.º 00291/2020/CONJUR-MME/CGU/AGU (SEI 0451246), que trata ajuizamento de Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - BRASILCOM, encaminhando a Nota Informativa nº 17/2020/DBIO/SPG (SEI 0451569).



Documento assinado eletronicamente por **João José de Nora Souto, Secretário-Adjunto de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**, em 24/11/2020, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0451597** e o código CRC **2431B3EE**.

Referência: Processo nº 00405.032180/2020-98

SEI nº 0451597



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Central do Processo Eletrônico
Envio de Documentos

Remetente

Usuário: : MIRIAM JESUS DOS SANTOS

Ente: : Secretaria Judiciária

Data de Recebimento do Documento no STJ

Data: 01/12/2020 **Hora:** 11:18:56

Peticionamento

SEQUENCIAL: 5283722

Processo: MS 27093 (2020/0306047-4)

Documento: OFÍCIO

Observações:

NR 541/20 MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA (EMAIL)

Nome do Arquivo	Tipo	Hash
Oficio 541.pdf	Ofício	5ED017AFC3F35E552B047BD4278140179EA52C80
anexo of 541.pdf	Outros Documentos	0A94C00A825A19168A1860CCB674457AA1E3DE8F

Documento assinado eletronicamente nos termos do Art. 1º. § 2º., Inciso III, alínea “b”, da Lei 11.419/2006.

A exatidão das informações transmitidas é da exclusiva responsabilidade do peticionário (Art. 12 da Resolução STJ//GP N. 10 de 6 de outubro de 2015).

Os dados contidos na petição podem ser conferidos pela Secretaria Judiciária, que procederá sua alteração em caso de desconformidade com os documentos apresentados, ficando mantidos os registros de todos os procedimentos no sistema (Parágrafo único do Art. 12 da Resolução STJ 10/2015 de 6 de outubro de 2015)