



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5059210-44.2020.4.04.0000/PR

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

AGRAVANTE: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

AGRAVADO: FLEXPETRO DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, em ação ordinária, contra decisão que deferiu a tutela de urgência, para o fim de determinar a suspensão da meta compulsória estipulada à parte autora, relativa à aquisição de Créditos de Descarbonização (CBios), bem como para que as rés se abstenham de lhe aplicar multas e/ou sanções em decorrência do não cumprimento dessa meta, até ulterior decisão a ser proferida na demanda.

Sustentou a parte agravante, em síntese, que, tendo em vista que a competência para definir e/ou reduzir as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis cabe ao CNPE (Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019), o feito merece ser extinto ante a patente ilegitimidade passiva da ANP. Aduziu que as metas foram estabelecidas pelo CNPE desde junho de 2019, por meio da Resolução nº 15, não havendo que se argumentar a impossibilidade de cumprimento da meta, pois era de conhecimento público, desde março do ano corrente, a meta individualizada dos distribuidores até 31 de dezembro de 2020. Referiu que a redução da meta de 2020 em 50%, por meio da Resolução nº 8 (DOU de 10/09/2020), na verdade resultou em benefício dos próprios distribuidores (e não em redução de prazo como maliciosamente afirmado), pois as distribuidoras já tinham a obrigação de cumprir o detalhamento previsto no Despacho ANP nº 263, de 19 de março de 2020. Discorreu que as distribuidoras associadas ao Autor poderiam ter adquirido CBIOS ao longo do ano, e não ter esperado eventual redução de metas (que poderiam não ser atendidas após a realização da consulta pública). Ressaltou que a manutenção da liminar implica em risco para a implantação da política pública do Renovabio, prejudicando a sociedade no acesso ao meio ambiente mais limpo e o cumprimento dos compromissos globais para mitigação dos gases causadores do efeito estufa (GEE). Argumentou que a disponibilização de CBIOS escriturados para negociação em Bolsa de Valores teve início no mês de abril de 2020, sendo que as primeiras aquisições por distribuidor ocorreram em julho do presente ano, não prosperando o argumento apresentado pela parte autora de que o prazo para cumprimento das metas individuais é exíguo, eis que se encontravam em pleno vigor atos que as fixavam originalmente e a oferta de CBIOS já se fazia presente a preços reduzidos. Pugnou pela atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Deferido o efeito suspensivo, foi oportunizado à parte agravada o oferecimento de resposta ao recurso.

É o relatório.

VOTO

Quando da análise do pedido de tutela de urgência, foi proferida decisão deferindo o pedido de tutela, cujas razões ora repiso para dar provimento ao agravo de instrumento.

Inicialmente, destaco que com relação ao requerimento de reconhecimento de ilegitimidade passiva da ANP, referido pedido não foi examinado pelo Juízo *a quo*, não cabendo a esta Corte apreciar tal alegação sob pena de supressão de instâncias, o que é vedado em nosso ordenamento jurídico.

Com o advento do CPC/2015 duas espécies de tutela de cognição sumária foram disciplinadas -as quais podem ser requeridas de forma antecedente ou incidental- são elas: a) tutela de urgência (cautelar ou satisfativa), e b) tutela de evidência.

Os requisitos para o deferimento da tutela de urgência estão elencados no art. 300 do CPC/2015, que assim dispõe:

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.

Da leitura do artigo referido, denota-se que dois são os requisitos que sempre devem estar presentes para a concessão da tutela de urgência: a) a probabilidade do direito pleiteado, isto é, uma plausibilidade lógica que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, do que decorre um provável reconhecimento do direito, obviamente baseada em uma cognição sumária; e b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo caso



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

não concedida, ou seja, quando houver uma situação de urgência em que se não se justifique aguardar o desenvolvimento natural do processo sob pena de ineficácia ou inutilidade do provimento final.

A tutela de evidência, por sua vez, dispensa a prova do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo, mas seu cabimento está restrito ao rol taxativo do art. 311, I ao IV, do CPC/2015.

No caso dos autos, tratando-se de pleito antecipatório fundado na urgência, passo ao exame do pedido à luz do art. 300 do NCPC.

A decisão que deferiu a tutela de urgência deu-se sob os seguintes fundamentos:

"1) Trata-se de ação sob o procedimento comum ajuizada por FLEXPETRO DISTRIBUIDORA DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA contra a UNIÃO - FAZENDA NACIONAL e a AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, visando o reconhecimento da ilegalidade das Resoluções n. 15 e 8 do CNPE, bem como dos Despachos 495/2019, 585/2019, 263/2020 e 797/2020 da ANP, que, ao estabelecerem metas compulsórias a serem atingidas pelas Distribuidoras de Combustíveis, contrariaram a Lei n. 13.576/2017.

Refere ser pessoa jurídica cujo objeto social é o comércio atacadista de etanol carburante, biodiesel, gasolina e demais derivados do petróleo (Distribuidora de Combustível).

Assevera que a partir do advento da Lei n° 13.576/2017, as empresas Distribuidoras foram obrigadas a adquirir Crédito de Descarbonização (CBios), em cumprimento às Metas fixadas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis.

Aduz que tais metas (anuais e individuais) foram fixadas por meio da Resolução CNPE n.º 15, de 24 de julho de 2019, sem que fosse observada a disponibilidade de créditos de Descarbonização, o que veio a ocorrer apenas com o advento da Resolução n.º 802 da ANP, de 05 de dezembro de 2019, que passou a regulamentar a forma de emissão e certificação do CBios.

Sustenta que "apenas em 27/04/2020 entrou em operação a plataforma para comercialização dos CBios, sendo que a primeira negociação apenas ocorreu efetivamente em junho de 2020, o que demonstra a inviabilidade no cumprimento da meta que se encerra no dia 31/12".

Em sede de tutela de urgência, requer "suspensão da meta compulsória estipulada à Autora a partir dos Despachos 495/2019, 585/2019, 263/2020 e 797/2020 pela ANP, no que concerne a aquisição de Crédito de Descarbonização, bem como que seja vedada a aplicação de multas e sanções em decorrência da não aquisição do CBios".

Veio o processo conclusivo.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Decido.

Busca a empresa autora a concessão de tutela de urgência para obter a suspensão do cumprimento da meta compulsória referente à aquisição de Crédito de Descarbonização (CBio), assegurando-se a não aplicação de multas ou quaisquer outras sanções pela não aquisição desse crédito.

A matéria discutida na presente demanda diz respeito à Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) instituída por meio da Lei nº 13.576, de 26/12/2017, a qual foi editada com o escopo de atender aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris sobre Mudança do Clima.

Dentre as medidas adotadas para a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa, referido diploma legal estabeleceu metas anuais a serem cumpridas pelas empresas do setor, nos seguintes termos:

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

(...)

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.

§ 1º As metas individuais de cada distribuidor de combustíveis deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade, na data definida em regulamento.

§ 3º Cada distribuidor de combustíveis comprovará ter alcançado sua meta individual de acordo com sua estratégia, sem prejuízo às adições volumétricas previstas em lei específica, como de etanol à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

(...)

Art. 9º 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 nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

*Parágrafo único. A multa a que se refere o **caput** deste artigo poderá variar, nos termos do regulamento, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) (grifou-se).*

(...)

O Crédito de Descarbonização (CBIO), portanto, "é um dos instrumentos adotados pela RenovaBio como ferramenta para o atingimento desta meta. Ele será emitido por produtores e importadores de biocombustíveis, devidamente certificados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com base em suas notas fiscais de compra e venda. Em contrapartida, os distribuidores de combustíveis fósseis possuirão metas anuais de descarbonização calculadas pela ANP, com base na proporção de combustíveis fósseis que comercializam, e adquirir CBIOs é a única forma de atingimento destas metas" (Disponível em: http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/outros-servicos/servicos-de-natureza-informacional/credito-de-descarbonizacao-cbio/. Acesso em: 03/12/2020).

A lei em referência veio a ser regulamentada por diversas normas infralegais, dentre as quais destacam-se a Resolução CNPE n.º 15, de 24 de julho de 2019 e a Resolução CNPE n.º 08/2020, que fixaram as metas anuais, e a Resolução n.º 802 da ANP, 05 de dezembro de 2019, que regulamentou a emissão dos créditos de Carbono.

Na exordial, alega a autora que restou impossibilitada de cumprir as metas fixadas para os anos de 2019 e 2020, pois quando foram fixadas as metas anuais, ainda não havia sido regulamentada a forma de emissão e certificação do CBios. Afirma, ademais, terem sido violadas as premissas estipuladas pela Lei n.º 13.576/17 (proteção dos interesses do consumidor e quanto ao impacto de preços de combustíveis em índices de inflação).

Analizando-se os diplomas legais em questão, verifica-se que a Resolução CNPE n.º 15, de 24 de julho de 2019, diferiu a comprovação do cumprimento da meta de 2019 para o ano de 2020, tendo ainda reduzido o interregno a comprovar (fração de 8/365):

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.

Entretanto, a despeito de ter sido postergado o cumprimento da meta, apenas no dia 27/04/2020 a plataforma para comercialização dos CBIOs entrou em operação, conforme notícia veiculada no sítio eletrônico do Ministério de Minas e Energia (Disponível em: http://www.mme.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/b3-inicia-comercializacao-do-credito-de-descarbonizacao-do-renovabio. Acesso em: 04/12/2020):



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
B3 inicia comercialização do Crédito de
Descarbonização do RenovaBio

publicado: 27/06/2020 09:53, última modificação: 13/05/2020 14:04

Recomendado



Crédito: Bruno Spada/MME

Hoje, 27, inicia-se a comercialização e o registro do Crédito de Descarbonização (CBIO) na B3 - Brasil, Bolsa, Balcão. O CBIO, decorrente da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), é um instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis.

Assim, os empreendedores que tiveram as suas produções de biocombustíveis certificadas a partir do dia 24 de dezembro de 2019, poderão comercializar o CBIO no mercado organizado e registrar as operações no ambiente da B3. Todo investidor, nacional ou internacional, poderá adquirir o CBIO, que corresponde a uma tonelada de gás carbônico equivalente, calculada a partir da diferença entre as emissões de gases de efeito estufa no ciclo de vida de um biocombustível e as emissões de seu combustível fóssil substituto.

Por outro lado, a primeira negociação dos CBios na aludida plataforma ocorreu apenas em junho de 2020, ou seja, quando já transcorridos pouco mais de seis meses de metas vigentes para cumprimento. Tal é o que se depreende da notícia veiculada na rede mundial de computadores (Disponível em: <https://www.udop.com.br/noticia/2020/06/12/primeira-negociacao-de-cbios-confirmada-nesta-sexta-feira.html>. Acesso em 04/12/2020):

"Primeira negociação de CBios confirmada nesta sexta-feira

Publicado em 12/06/2020 às 18h04

Hoje, dia 12 de junho, foi confirmada a primeira transação de Créditos de Descarbonização, também conhecidos como CBIOs, no âmbito do RENOVABIO, Plano Nacional de Biocombustíveis. A unidade de Conferências da DATAGRO, a DATAGRO Conferences, adquiriu os primeiros 100 CBIOs negociados da história com a intermediação da SUCDEN, tradicional trading internacional de commodities com larga

5059210-44.2020.4.04.0000

40002388571.V4



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

experiência na área de açúcar e etanol.

Segundo Luiz Felipe Nastari, diretor da DATAGRO Conferences, os CBIOS serão utilizados para neutralizar as emissões de carbono relacionadas aos eventos da DATAGRO deste ano de 2020. "Estamos muito felizes em contar com um instrumento moderno como os CBIOS para neutralizar as emissões relacionadas aos nossos eventos, pois estimulam o aumento de eficiência energética e ambiental, e não só irão ajudar a limpar o planeta, mas também a reduzir o preço do combustível para o consumidor".

Para a SUCDEN, que intermediou a compra dos primeiros CBIOS da história, esse é também motivo de comemoração. Segundo Jeremy Austin, presidente da empresa no Brasil, "este primeiro trading de CBIO tem um significado muito grande para o Grupo pois, além de compactuar com nossas políticas socioambientais, afirma nossa confiança na política do RenovaBio e no etanol. A SUCDEN confirma com este primeiro passo, seus objetivos em participar ativamente no mercado de CBIOS".

Os primeiros 100 CBIOS da história foram adquiridos pelo valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) cada um, valor que equivale a aproximadamente 10 dólares por CBIO, ou tonelada de carbono. Na Califórnia, esta semana cada tonelada de carbono relacionada ao programa Low Carbon Fuels Standard foi negociada pelo valor de 212 dólares.

Os primeiros CBIOS negociados da história foram oferecidos pela ADECOAGRO, produtora de etanol com unidades produtoras localizadas nos estados de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, e escriturados pelo BANCO SANTANDER.

O RenovaBio foi aprovado na forma da Lei 13.576 de 2017, e regulamentado através de vários decretos federais, e resoluções da ANP. Atualmente, cerca de 200 produtores de biocombustíveis estão certificados e autorizados pela ANP a emitir e oferecer CBIOS ao mercado. Pelas regras do programa, as companhias distribuidoras de combustíveis deverão adquirir CBIOS para compensar as emissões relacionadas a suas vendas de combustíveis fósseis, em atendimento da meta nacional de descarbonização".

Assim, num juízo de cognição sumária, reputo presente a probabilidade do direito afirmado, na medida em que demonstrada a existência de óbices ao regular cumprimento das metas estabelecidas, em cumprimento à Lei nº 13.576/2017.

No que se refere ao fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, decorre da concreta possibilidade de ser a autora penalizada com multas ou sanções pelo descumprimento das metas fixadas, situação que, acaso verificada, pode vir a comprometer o regular desempenho de suas atividades.

Ante o exposto, DEFIRO A ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, para o fim de determinar a suspensão da meta compulsória estipulada à parte autora, relativa à aquisição de Créditos de Descarbonização (CBios), bem como para que as rés se abstenham de lhe aplicar multas e/ou sanções em decorrência do não cumprimento dessa meta, até ulterior decisão a ser proferida nesta demanda.

Em que pese a bem lançada decisão proferida pelo magistrado de primeiro grau, tenho que assiste razão à parte agravante.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Com efeito, analisando os elementos trazidos aos autos, possível observar que as metas anuais compulsórias de descarbonização e aquisição de CBIOS para o ano de 2020 já eram conhecidas dos distribuidores de combustíveis desde a Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) n. 5, de 5 de junho de 2018. Ainda, o CNPE, através da Resolução nº 15, de 24/06/2019, definiu as metas compulsórias para os próximos 10 (dez) anos. A meta individualizada dos distribuidores até 31 de dezembro de 2020 tornou-se oficializada em março do ano corrente, através do Despacho ANP nº 263, de 19 de março de 2020.

Neste sentido, as distribuidoras já possuíam conhecimento da obrigatoriedade das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis desde junho de 2018. Outrossim, a Resolução nº 8, de 10/09/2020, apenas determinou a redução da meta de 2020 em 50%, resultando em um verdadeiro benefício às distribuidoras, tendo em vista o efeito nefasto da pandemia causada pelo COVID-19.

Cabe destacar, ainda, que conforme demonstrado pela parte agravante, a disponibilização de CBIOS escriturados para negociação em Bolsa de Valores teve início no mês de abril de 2020, sendo que as primeiras aquisições por distribuidor ocorreram em julho do presente ano, não merecendo prosperar a alegação de que o prazo para cumprimento das metas individuais é exíguo, eis que se encontravam em pleno vigor atos que as fixavam originalmente e a oferta de CBIOS já se fazia presente a preços reduzidos.

Importante ressaltar, ainda, que a manutenção da decisão hostilizada poderá ensejar concorrência desleal entre as empresas distribuidoras, na medida em que as que já incorreram em dispêndio para a aquisição de CBIOS, deverão repassá-los ao consumidor, enquanto as que não exercerem a meta estabelecida poderão praticar preços inferiores ao consumidor, porquanto não incorreram em dispêndio similar.

Cabe salientar que em decorrência do descumprimento das metas, as distribuidoras estarão sujeitas à pena de multa, que, conforme previsto no art. 9º da Lei 13.576, de 2017, será proporcional à quantidade de CBIOS que deixou de ser comprovada, ou seja, referida pena pecuniária atende ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Por sua vez, a pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação, prevista na Lei nº 9.847/1999, será aplicada apenas em caso de reincidência, o que não é o caso dos autos, já que é o primeiro ano de cumprimento das metas do Renovabio.

Portanto, tenho que, de uma análise sumária dos autos, não há nenhuma ilegalidade nas Resoluções advindas do CNPE, tampouco dos Despachos da ANP, no que diz respeito às metas compulsórias a serem atingidas pelas Distribuidoras de Combustíveis.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Finalmente, entendo que não cabe ao Poder Judiciário reapreciar os critérios adotados pela Administração Pública, salvo quando eivados de vício de legalidade, o que, *a priori*, não se observa no presente caso. Tal prerrogativa insere-se no mérito administrativo, que corresponde à atividade discricionária da Administração Pública, quando a lei lhe confere espaços para atuar de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, atendendo sempre aos princípios da legalidade, publicidade, moralidade administrativa, impessoalidade. Enfim, todos aqueles expressos e implícitos no art. 37 da CF/88, e demais diplomas concernentes à atividade administrativa.

Neste contexto, a decisão recorrida merece reparos, impondo-se dar provimento ao agravo de instrumento.

Dispositivo

Ante o exposto, voto por dar provimento ao agravo de instrumento para revogar a decisão recorrida.

Documento eletrônico assinado por **VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Desembargadora Federal Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002388571v4** e do código CRC **b617c016**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): VÂNIA HACK DE ALMEIDA
Data e Hora: 17/3/2021, às 13:37:12

5059210-44.2020.4.04.0000

40002388571 .V4