



Número: **1062057-56.2020.4.01.3400**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**

Órgão julgador: **4ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **03/11/2020**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Multas e demais Sanções**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINDICATO DAS DISTRIBUIDORAS REGIONAIS BRASILEIRAS DE C (IMPETRANTE)		HALISSON ADRIANO COSTA (ADVOGADO) CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS (ADVOGADO) PRISCYLLA CASTELAR DE NOVAES DE CHIARA (ADVOGADO)	
DIRETOR GERAL DA AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO ANP (IMPETRADO)			
AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS (IMPETRADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
36772 5419	03/11/2020 19:58	Inicial	Inicial

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA _____ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL

ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS – BRASILCOM (“Brasilcom” ou “Impetrante”), entidade representativa inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.963.294/0001-57, com sede na Avenida Rio Branco, nº 120, sala 415, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20040-001 (**Doc. 01**), com endereço eletrônico cvasconcelos@demarest.com.br (para fins exclusivos de intimações oriundas deste mandado de segurança), por seus advogados (**Doc. 02**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 5º, incisos LXIX e LXX, alínea “b”, da Constituição Federal (“CF”), nos dispositivos da Lei 12.016/2009 (“LMS”), bem como nos artigos 319 e seguintes do Código de Processo Civil (“CPC”), impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO
COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE LIMINAR**

contra Ato Coator praticado pelo **ILMO. DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (“ANP” ou “Autoridade Coatora”)**, situado no Setor de Grandes Áreas Norte, Quadra 603, Módulo I, 3º andar, Brasília/DF, CEP 70.830-902, CNPJ 02.313.673/0001-27 (**Doc. 03**), pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO – A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA RENOVABIO E O COMPROMISSO DA IMPETRANTE E DE SUAS ASSOCIADAS COM A POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS	3
2.	OBJETO DO <i>WRIT</i>	6
3.	MANIFESTA LEGITIMIDADE ATIVA DA IMPETRANTE	11
4.	LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA	13
5.	CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA: O RENOVABIO E AS METAS COMPULSÓRIAS PARA AS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS	15
6.	POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EIVADOS DE ILEGALIDADE	21
7.	VIOLAÇÕES A DIREITOS LÍQUIDOS E CERTOS: RAZÕES PARA CONCESSÃO DA SEGURANÇA	23
7.1	MANIFESTA ILEGALIDADE RELACIONADA À EXIGIBILIDADE NO CUMPRIMENTO DAS METAS DIANTE DO ATRASO NA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS NOVAS METAS COMPULSÓRIAS ANUAIS	24
7.2	A INVIABILIDADE DE CUMPRIMENTO DE 50% DA META COMPULSÓRIA ANUAL EM APENAS 3 MESES - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE	27
7.3	MANIFESTA INSEGURANÇA JURÍDICA - AUSÊNCIA DE CBIO SUFICIENTES NO MERCADO E A CARÊNCIA DE REGULAÇÃO QUE ASSEGURE A VIABILIDADE DO CUMPRIMENTO DAS METAS	29
8.	PEDIDO LIMINAR - PRESENÇA DE <i>FUMUS BONI IURIS</i> E <i>PERICULUM IN MORA</i>	34
9.	PEDIDOS	37
10.	VALOR DA CAUSA E CUSTAS PROCESSUAIS	39
11.	INTIMAÇÕES	39



1. INTRODUÇÃO – A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA RENOVABIO E O COMPROMISSO DA IMPETRANTE E DE SUAS ASSOCIADAS COM A POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Inicialmente, cabe tecer breves comentários sobre a Política Nacional de Biocombustíveis, conhecida como RenovaBio e instituída por meio da Lei nº 13.576/2017 (“Lei do RenovaBio” – **Doc. 04**), que surgiu em decorrência da ratificação do Acordo de Paris, pelo Governo Federal, em 2016, e tem como finalidade promover a maior participação dos biocombustíveis¹ na matriz energética nacional, por meio do incentivo à geração de energia a partir de fontes renováveis.

O RenovaBio busca fomentar a expansão dos biocombustíveis em padrões mais sustentáveis, basicamente, com a aplicação de dois instrumentos: metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa para a matriz de combustíveis e certificação da produção de biocombustíveis.

Consoante previsto no Decreto nº 9.888/19 (**Doc. 05**), as metas nacionais de redução de emissões são definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”), órgão interministerial presidido pelo Ministério de Minas e Energia (“MME”):

“Art. 1º Este Decreto 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 o art. 6º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - Comitê RenovaBio.
Art. 2º As metas de que trata o art. 1º:
I - serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, para um período mínimo de dez anos, nos termos do disposto neste Decreto” (grifou-se).

A ANP, por sua vez, é responsável pelo desdobramento da meta nacional em metas anuais individuais para as distribuidoras de combustíveis fósseis, com base em seu *market share* do ano anterior. É o que dispõem o Decreto nº 9.888/2019 e a Resolução ANP nº 791/2019 (**Doc. 06**):

¹ Os biocombustíveis, além de renováveis, possuem menores emissões de gases poluentes e de efeito estufa, quando comparados à gasolina ou ao diesel de petróleo.



DEMAREST

Decreto nº 9.888/2019

Art. 4º A meta compulsória de que trata o art. 1º será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

Resolução ANP nº 791/2019

Art. 2º A meta anual individual de redução de gases de efeito estufa do distribuidor de combustíveis será um número inteiro maior do que zero, calculado a partir da multiplicação da participação de mercado do distribuidor nas emissões totais oriundas de combustíveis fósseis (em fração percentual) pela meta anual estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Energética, por meio da Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018.

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

Essas metas são convertidas nos denominados Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis (“CBios”), ativos ambientais que são emitidos por produtores ou importadores de biocombustíveis devidamente certificados, com base no volume de biocombustível produzido, importado e comercializado pelo respectivo produtor.

O cumprimento das metas, portanto, fica a cargo das distribuidoras de combustíveis fósseis, que são obrigadas a comprar os CBios no mercado financeiro.

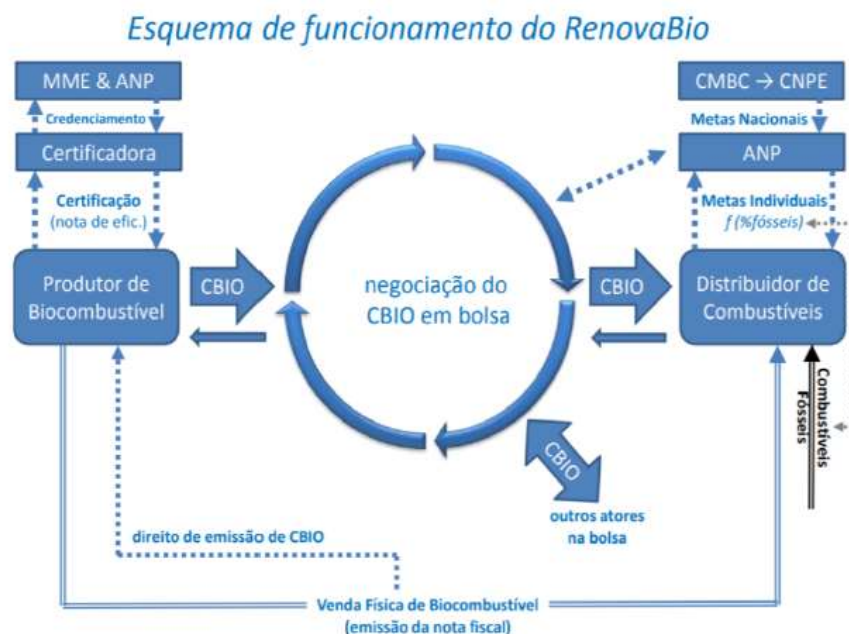
Em caso de descumprimento da meta individual anual de aquisição dos CBios, as distribuidoras estão sujeitas a severas sanções aplicáveis pela ANP², tais como a aplicação de pesadas multas e, até mesmo, a suspensão das suas atividades.

2 Conforme os artigos 9º, da Lei 13.576/2017, 6º do Decreto 9.888/2018 e 10º e 11º da Resolução ANP nº 791/2019.



DEMAREST

O quadro abaixo sintetiza o funcionamento do Renovabio³:



O RenovaBio reflete o compromisso da Impetrante e de suas Associadas para com o meio ambiente e seu engajamento em superar os desafios de sustentabilidade relacionados ao seu negócio, incluindo a transição para uma matriz energética de baixo carbono.

Não por outra razão, a Impetrante sempre apoiou e defendeu a política estatal de redução da emissão de gases do efeito estufa e suas Associadas investem em projetos que visam, especificamente, a contribuir para a mitigação das emissões atmosféricas, bem como a estabelecer as melhores práticas de gestão de gases de efeito de estufa em relação aos seus produtos e processos.

³http://www.mme.gov.br/documents/36224/459938/RENOVABIO_breve+resumo.pdf/370a6e80-2dd7-8055-d02d-0d5653ced781



DEMAREST

Está mais do que claro, portanto, que a Impetrante e suas Associadas não buscam com a presente demanda criticar o RenovaBio, cuja importância é inegável, não apenas para o setor de biocombustíveis, mas também para o meio ambiente, a economia e sociedade como um todo.

2. OBJETO DO WRIT

Conforme será demonstrado adiante, este Mandado de Segurança é impetrado para impedir a efetivação de danos gravíssimos às Associadas da Impetrante.

Pretende a Impetrante afastar a exigência de metas manifestamente ilegais e evitar a aplicação de severas penalidades a que estão sujeitas as suas Associadas, na medida em que a ANP, a despeito da divulgação das metas definitivas compulsórias individuais das distribuidoras de combustíveis para aquisição de CBios no ano de 2020 **apenas em 25.09.2020**, exige o cumprimento integral das metas até dezembro de 2020⁴.

Ademais, o volume das metas exigidas não é proporcional ao tempo necessário de aquisição dos CBios, pois, embora as metas compulsórias anuais tenham sido reduzidas em 50% em razão dos impactos da Pandemia de Covid-19, diante do atraso na individualização das metas pela ANP, **restaram apenas 3 meses para cumprimento das metas pelas distribuidoras de combustíveis, o que é absolutamente inviável.**

Em outras palavras, não há tempo suficiente para a aquisição de CBios necessários para cumprimento integral das metas compulsórias individuais pelas distribuidoras de combustíveis.

Acrescente-se que, conforme reconhece a própria ANP, as metas das distribuidoras de combustíveis foram individualizadas, mas a quantidade de CBios disponíveis no mercado não atende à demanda. De fato, se somadas as metas anuais individuais para o ano de 2020, divulgadas em setembro pela ANP, chega-se a um total de 14.534.115 CBios. Contudo, quando da individualização das metas, a quantidade de CBios depositados na B3 era de apenas 9.199.733 **(Doc. 07)**.

⁴ Conforme prevê a Resolução ANP nº 791/2019, as metas devem ser cumpridas entre janeiro e dezembro.



DEMAREST

Aqui, cabem parênteses para esclarecer a diferença entre lastro para emissão de CBios (dado divulgado pela ANP⁵), quantidade de CBios depositados na B3 e estoque de CBios da B3 (dados divulgados pela B3⁶).

O lastro de CBios é a quantidade apurada de CBios gerados diante do procedimento realizado pelo produtor após o registro da nota fiscal de venda de biocombustível para uma distribuidora⁷. A quantidade de CBios depositados é o total de CBios que foram ofertados na B3. O estoque, por sua vez, refere-se à quantidade de CBios disponíveis para aquisição na B3 pelas distribuidoras e pelos agentes não obrigados, isto é, a diferença entre os CBios que já foram depositados e os CBios que já foram adquiridos.

Cumprir salientar, contudo, que a oferta de CBios na B3 por parte dos produtores é uma mera faculdade, e não uma obrigação, ou seja, na contramão da exigência do cumprimento de metas pelas distribuidoras, o oferecimento de CBios no mercado se dá por conveniência financeira dos produtores, e não por atendimento a uma política ambiental.

Portanto, não há qualquer certeza quanto à disponibilização, até dezembro de 2020, da quantidade suficiente de CBios necessária ao cumprimento das metas estabelecidas, o que, sem dúvida, gera uma enorme insegurança jurídica.

Veja-se que, a 2 meses do prazo final estabelecido para cumprimento das metas fixadas para o ano de 2020, ainda não há CBios disponíveis no mercado para cumprimento das metas pelas distribuidoras (Doc. 08):

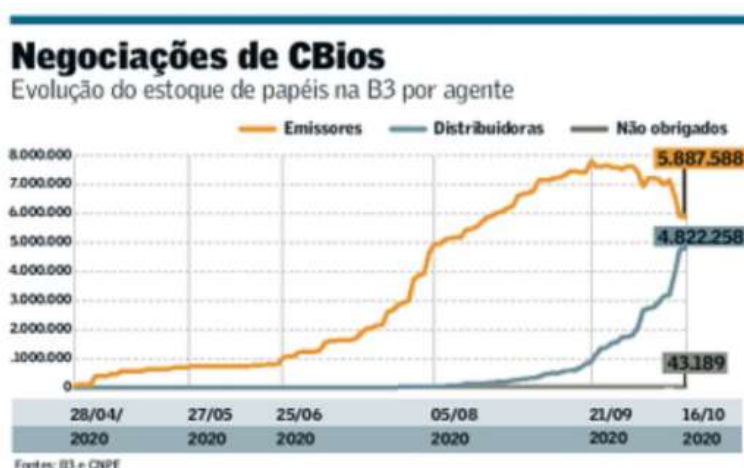
⁵ <http://www.anp.gov.br/arquivos/producao-fornecimento-biocombustiveis/renovabio/planilha-evolucao-geracao-lastro.xlsx>

⁶ Por meio da página http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/historico/renda-fixa/

⁷ Conforme previsto na Resolução ANP nº 802/2019.



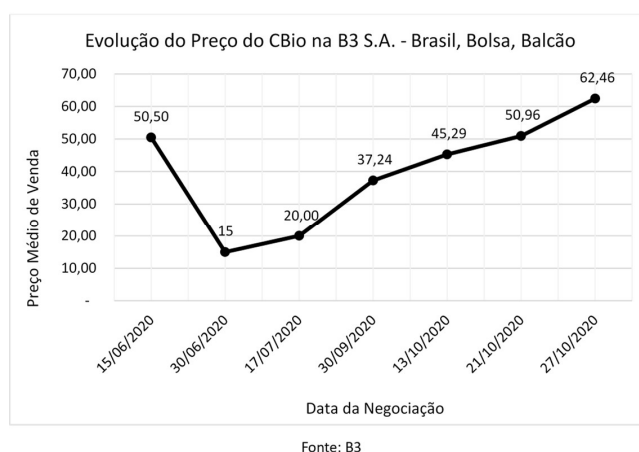
DEMAREST



Fonte: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/10/19/creditos-do-renovabio-comecam-a-deslanchar.ghtml>

Fato é que as distribuidoras estão sendo compelidas a cumprir a meta anual em apenas três meses, sem que haja CBio suficiente no mercado, o que gerou uma supervalorização desse ativo.

Aliás, diante desse contexto de distorção entre a oferta (já que os CBios são disponibilizados no mercado por **agentes não obrigados**) e a procura por CBios (tanto por parte das distribuidoras, **agentes obrigados**, quanto por **agentes não obrigados**), a consequência, natural e ao mesmo tempo perversa, foi a elevação substancial do preço da CBio, conforme se vê no gráfico abaixo:



DEMAREST

Como se não bastasse, as distribuidoras também não podem se valer dos benefícios de redução das metas individuais (i) em até 20%, com base em contratos de fornecimento de longo prazo, consoante previsto no art. 7º do Decreto nº 9.888/18⁸, e (ii) na mesma proporção dos CBios retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados.

Isso porque, muito embora o CNPE tenha autorizado tais reduções, **por meio dos art. 2º e 3º, da Resolução CNPE nº 8/2020 (Doc. 09)**, a ANP está inerte quanto à regulamentação dessas questões, o que impossibilita a utilização dos benefícios pelas distribuidoras. **Em outras palavras, a partida teve início, mas sem as regras fundamentais do jogo.**

Nada obstante, as distribuidoras já estão obrigadas ao atendimento das metas individuais, sob pena de gravosas multas e até mesmo a suspensão das atividades. Confira-se:

Lei 13.576/2017

*“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.***

*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).*

Decreto nº 9.888/2019

*“Art. 6º. **Na hipótese de não atendimento integral ou parcial da meta individual, o distribuidor de combustíveis ficará sujeito à multa, a ser aplicada pela ANP, proporcionalmente ao descumprimento, sem prejuízo das sanções administrativas e pecuniárias e de natureza civil e penal cabíveis.***

*§ 1º **A multa prevista no caput será equivalente ao valor dos Créditos de Descarbonização não adquiridos, considerada a maior média mensal das cotações do Crédito de Descarbonização no exercício do descumprimento.***

*§ 2º **Nos termos do § 1º, na hipótese do valor obtido ser:***

I - Inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), aplica-se este valor como multa; e

⁸ “Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo. Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.”



DEMAREST

II - Superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), aplica-se este valor como multa.

§ 3º A multa de cada distribuidor não poderá superar cinco por cento de seu faturamento anual registrado no balanço dos dois exercícios anteriores, ressalvada a hipótese do inciso I do § 2º” (grifou-se).

Resolução ANP nº 791/2019

“Art. 10. O descumprimento, parcial ou integral, da meta anual individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, e no art. 7º do Decreto nº 9.308, de 2018, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

§ 1º O pagamento da multa não isenta o distribuidor do cumprimento de sua meta anual, devendo a meta de quantidade de CBIOs não cumprida ser acrescida à meta aplicável ao distribuidor no ano seguinte. (...)

Art. 11. Quando a multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, não corresponder à vantagem auferida em decorrência do descumprimento da meta, será aplicada pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de instalações do distribuidor, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999” (grifou-se).

Assim, é evidente o risco de as Associadas da Impetrante sofrerem severas penalidades, inclusive de suspensão das suas atividades – o que, sem sombra de dúvidas, levaria a um **colapso do sistema de distribuição de combustíveis nacional**, de modo que não resta alternativa à Impetrante senão recorrer ao Poder Judiciário para que suas Associadas não sejam injustamente penalizadas pela ANP em quantias milionárias, tampouco tenham suas atividades suspensas, em razão da impossibilidade de cumprimento integral das metas compulsórias individuais para aquisição de CBios no ano de 2020.

É importante ressaltar que a produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados é **atividade essencial** prevista nas Leis nº 7.783/1989 e nº 13.979/2020, bem como no Decreto Federal nº 10.282/2020 – que justamente *“Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais”*.



DEMAREST

Veja-se, ademais, que a Impetrante representa mais de 40 companhias distribuidoras de combustíveis, que, juntas, respondem por quase 25% do mercado nacional de distribuição de gasolina e diesel, além de uma série de contratos com o poder público (hospitais, polícias, bombeiros, etc.).

É necessário, pois, ter muita cautela na exigência de metas inalcançáveis, em um prazo extremamente exíguo, para que uma atividade (reconhecida como essencial pelo poder público federal) não seja colocada em risco, com graves consequências para a coletividade.

Nesse contexto, faz-se necessária a concessão da liminar, para que as Associadas da Impetrante não sejam penalizadas pela ANP, tendo em vista a manifesta impossibilidade de cumprimento integral das metas compulsórias individuais para aquisição de CBios até dezembro de 2020.

Caso a liminar não seja concedida, o que se admite apenas para fins de argumentação, não apenas as Associadas da Impetrante, mas a sociedade como um todo, sofrerá gravosos prejuízos, tendo em vista o **grave risco de desabastecimento nacional** no caso de descumprimento das metas pelas distribuidoras Associadas à Impetrante e aplicação da pena de suspensão temporária de funcionamento de instalações⁹, conforme previsto no art. 11, da Resolução ANP nº 791/2019.

3. MANIFESTA LEGITIMIDADE ATIVA DA IMPETRANTE

A Impetrante Brasilcom é uma entidade representativa, sem fins lucrativos, legalmente constituída em 1994, que reúne mais de 40 distribuidoras regionais brasileiras de combustíveis instaladas em quase todos os estados brasileiros, e atuante na defesa dos interesses coletivos e individuais da categoria econômica de empresas de distribuição de combustíveis, gás natural e biocombustíveis, em todo território nacional.

9 Art. 11. Quando a multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, não corresponder à vantagem auferida em decorrência do descumprimento da meta, será aplicada pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de instalações do distribuidor, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999”.



DEMAREST

Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho do seu Estatuto Social (**Doc. 01**):

- “Art. 2º – A entidade tem por objeto social a de Associação, objetivando:*
I – Congregar as empresas com atuação regional em, no máximo, 12 estados da federação que atuam no comércio atacadista de combustíveis, derivados ou não de petróleo com a finalidade de:
a. Representá-las perante o público e os Poderes Públicos;
b. Defender os direitos e interesses coletivos e individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; (...).” (grifou-se).

Como se sabe, a CF deu especial ênfase aos instrumentos judiciais de tutela coletiva, permitindo que entidades sindicais e associativas em geral, por meio do instituto da substituição processual, postulem, em nome próprio, prestação jurisdicional que aproveita aos direitos de seus afiliados.

Portanto, este mandado de segurança coletivo, fundado no art. 5º, LXIX e LXX, alínea “b”, da CF, atende a todos os requisitos constitucionais e legais para sua impetração, mormente porque os direitos cuja tutela se busca tem relação direta com a esfera jurídica das Associadas da Impetrante, a quem são exigidas metas inalcançáveis para aquisição de CBios, em um prazo extremamente exíguo, sob pena de lhe serem aplicadas severas punições.

Com efeito, sendo a hipótese do art. 5º, LXX, da CF, - que trata do regime de substituição processual, e não de representação, não se aplicam ao caso as exigências de autorização expressa prevista no art. 5º, XXI, e de instrução da petição inicial com indicação nominal dos associados e respectivos endereços, prevista no art. 2º-A, da Lei nº 9.494/97. Ou seja, não é exigível a autorização dos associados ou membros, individualmente ou mediante assembleia, para a impetração do *writ* coletivo por sindicato ou entidade em proveito daqueles, consoante previsto no art. 21 da LMS e Súmula 629 do Supremo Tribunal Federal¹⁰.

Seja como for, o ajuizamento desta demanda também foi autorizado em assembleia específica da Brasilcom, de modo que é indiscutível sua legitimidade para a defesa dos direitos de suas associadas (**Doc. 10**).

Não restam dúvidas, pois, acerca da legitimidade ativa da Impetrante.

¹⁰ “A impetração do mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes”.



4. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA

O ato coator impugnado por meio deste mandado de segurança foi praticado pela ANP, a quem cabe, nos termos do Decreto nº 9.888/2019 e da Resolução ANP nº 791/2019, definir as metas compulsórias individuais para aquisição de CBios pelas distribuidoras de combustíveis, bem como exigir o cumprimento dessas metas e aplicar sanções em caso de descumprimento.

Confira-se:

Decreto nº 9.888/2019

Art. 4º A meta compulsória de que trata o art. 1º será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

Art. 5º O distribuidor de combustíveis comprovará anualmente o atendimento de sua meta individual, nos termos estabelecidos pela ANP.

Art. 6º Na hipótese de não atendimento integral ou parcial da meta individual, o distribuidor de combustíveis ficará sujeito à multa, a ser aplicada pela ANP, proporcionalmente ao descumprimento, sem prejuízo das sanções administrativas e pecuniárias e de natureza civil e penal cabíveis.

(...)

Art. 8º A ANP publicará anualmente o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e as sanções administrativas e pecuniárias aplicadas” (grifou-se).

Resolução ANP nº 791/2019

“DAS SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO DA META ANUAL INDIVIDUAL

Art. 10. O descumprimento, parcial ou integral, da meta anual individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, e no art. 7º do Decreto nº 9.308, de 2018, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.

(...)

Art. 12. A sanção administrativa será aplicada por meio de processo administrativo instaurado com a finalidade de apurar infração a esta Resolução, sendo garantidos



DEMAREST

o direito à ampla defesa e ao contraditório, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e do Decreto nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999.

Art. 14. A ANP publicará anualmente, em sua página na internet, o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas. (...)

Art. 16. O descumprimento das disposições desta Resolução sujeita o infrator às penalidades previstas neste ato, bem como àquelas contempladas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.” (grifou-se).

Nos casos em que o ato coator emana de órgão colegiado, é seu presidente quem o representa e responde pelos atos praticados por seus membros ou em seu nome. Na hipótese vertente, sem dúvidas, é o Ilmo. Diretor-Geral da ANP quem deve responder pelo atraso na divulgação de metas individuais inalcançáveis para aquisição de CBios para o ano de 2020, bem como pela impossibilidade de imposição de sanções às Associadas da Impetrante em caso de não cumprimento integral das metas.

Nesse mesmo sentido é o art. 9º, II, do Decreto nº 2.455 /98, que dispõe sobre a estrutura organizacional e atribuições da ANP:

“Art. 9º Além das atribuições comuns aos Diretores, são atribuições exclusivas do Diretor-Geral: (...) II - representar a ANP, ativa e passivamente, em juízo, ou fora dele, na qualidade de seu principal responsável” (grifou-se).

A jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores corrobora esse exato entendimento:

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO SUPERIOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. AUTORIDADE COATORA. PRESIDENTE DO ÓRGÃO COLEGIADO. 1. **O Presidente do órgão colegiado, por ser representante externo do órgão que preside, tem legitimidade passiva para responder em juízo pelas decisões do órgão colegiado.** Precedentes. 2. Agravo regimental improvido e não conhecido o pedido incidental da parte agravada”. (STJ - RMS: 22576, Rel. Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, Dje 16.02.2016 – grifou-se).*

“LISTA TRÍPLICE. CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A Turma deu provimento ao recurso, entendendo que em sede de mandado de segurança, impetrado com o objetivo de impugnar atos de elaboração de listas tríplexes pelo



DEMAREST

Conselho Superior do Ministério Público, o Procurador-Geral da Justiça, na qualidade de Presidente do referido Conselho, tem legitimidade passiva para responder em juízo pelas decisões daquele órgão. Ressalte-se que a referência literal ao Presidente do órgão colegiado não acarreta a ilegitimidade ad causam, se da exposição dos fatos conclui-se que o ato impugnado é do colegiado". (STF - MS 21268, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, Dj 21.02.1992).

Assim, não restam dúvidas acerca da legitimidade passiva da autoridade indicada como coatora.

5. CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA: O RENOVABIO E AS METAS COMPULSÓRIAS PARA AS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

O RenovaBio é uma política de Estado que objetiva traçar uma estratégia conjunta para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira, tanto para a segurança energética, quanto para mitigação de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, tendo como principais objetivos:

- (i) Fornecer uma importante contribuição para o cumprimento dos compromissos determinados pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris;
- (ii) Promover a adequada expansão dos biocombustíveis na matriz energética, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e
- (iii) Assegurar previsibilidade para o mercado de combustíveis, induzindo ganhos de eficiência energética e de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, comercialização e uso de biocombustíveis.

Como devidamente elencado no site do próprio MME¹¹, o RenovaBio traz valores extremamente essenciais para política energética nacional, tais como a competitividade com equidade, credibilidade, diálogo, eficiência, previsibilidade, sustentabilidade etc.

¹¹<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/renovabio>



DEMAREST

Portanto, os valores e os objetivos traçados pelo RenovaBio, somados ao complexo e sensível mercado de combustíveis brasileiro, impõem o estabelecimento de regras estáveis e metas claras para o papel dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, compatíveis com a necessidade de planejamento, segurança jurídica, legislativa e regulatória.

Conforme visto, em síntese, o RenovaBio se traduz na criação de um mercado de crédito de carbono e metas definidas para a sua execução, tendo em vista o volume produzido de combustíveis fósseis por cada distribuidora que será obrigada a compensar as emissões desses fósseis¹², comprando CBios nesse novo mercado. Essa sistemática pode ser dividida em 3 (três) principais etapas:

A primeira etapa diz respeito à fase de acreditação dos produtores e importadores de biocombustíveis a ser realizada por firmas inspetoras (certificação do produtor/importador - Resolução ANP nº 758/2018). Essas firmas têm a função de certificarem a produção eficiente de biocombustíveis de produtores interessados em aderir ao Programa (que é facultativo ao produtor/importador de biocombustíveis). Ao cabo desse processo, é conferido ao produtor/importador o Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis, que, representa sua inscrição no RenovaBio, e a Nota de Eficiência Energético Ambiental (“NEEA”), que expressa o quanto o biocombustível por ele produzido ou importado reduz as emissões em carbono equivalente, tendo como parâmetro a Avaliação do Ciclo de Vida dos combustíveis (“AVC”).

Por meio da certificação da produção de biocombustíveis, serão atribuídas notas diferentes para cada produtor e importador de biocombustível, em valor inversamente proporcional à intensidade de carbono do biocombustível produzido. A nota refletirá 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).

12 O “fato gerador” da compulsoriedade de aquisição de CBIO por parte do distribuidor é a venda do combustível fóssil.



DEMAREST

A partir do momento em que um produtor ou importador realizar a venda direta ou indireta de biocombustível para uma distribuidora de combustíveis e emitir a respectiva nota fiscal, tal emissor primário terá o prazo de 60 (sessenta) dias para solicitar a emissão do CBio. Pode-se dizer, portanto, que a nota fiscal da venda do biocombustível será o "lastro" do CBio.

A segunda etapa versa sobre as metas de redução de carbono, as quais se constituem na principal ferramenta de contribuição para a consecução do compromisso assumido em Paris. Essas metas foram definidas pelo CNPE e trazem a previsibilidade mínima de 10 anos (2019-2029).

As metas compulsórias são convertidas nos denominados CBios e depois individualizadas, pela ANP, por distribuidora de combustíveis fósseis que terá a obrigação de cumpri-las, por meio da compra e aquisição de CBios no mercado organizado (bolsa de valores), levando em consideração a proporcionalidade de seu *market share* de combustíveis fósseis do ano anterior.

Portanto, a adesão da distribuidora ao RenovaBio é obrigatória – sob pena de aplicação de multas que, conforme visto, variam entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), além da possibilidade de suspensão das atividades, como previsto no art. 9º da Lei 13.576/2017, art. 6º do Decreto nº 9.888/2018 e art. 10 da Resolução ANP nº 791/2019.

O CBio, que é escriturado por instituições financeiras e negociados pela B3 S.A. - Brasil, Bolsa, Balcão ("B3")¹³, equivale a uma tonelada de carbono e é o componente fundamental do Programa. **O CBio, na prática, se constitui num elemento de precificação da redução de carbono**, tendo como diferencial o fato de representar um "direito negativo". Em outras palavras, 1 (um) CBio corresponde à emissão evitada de 1 (uma) tonelada de carbono no meio ambiente.

A terceira etapa diz respeito à parte financeira ou do ambiente de negociação dos CBios no mercado organizado, ou seja, em bolsa de valores, onde os adquirentes obrigatórios

13 Bolsa de valores oficial do Brasil, que atua como responsável por operacionalizar o comércio dos CBios.



DEMAREST

(distribuidoras de combustíveis fósseis) e não obrigatórios (investidores em geral) realizarão as operações de compra e venda destes ativos.

As metas nacionais foram definidas pelo CNPE, para o período de 2019 até 2029, por meio da Resolução CNPE nº 15/2019 (**Doc. 11**). Nessa resolução, constou uma meta de 16,8 milhões de CBios para o ano de 2019 e uma meta de 28,7 milhões de CBios para o ano de 2020:

Art. 1º Definir as seguintes metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e os respectivos intervalos de tolerância, estabelecidas em unidades de Créditos de Descarbonização (CBios):

Ano	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Meta anual (milhões de CBios)	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

O Decreto nº 9.888/2019, por sua vez, havia estabelecido o início do programa a partir de 24.12.2019, isto é, as distribuidoras teriam apenas 08 (oito) dias (de 24 a 31 de dezembro de 2019), para comprar a integralidade do quantitativo de CBios equivalente à sua meta individual.

Além disso: (i) o sistema de negociação dos CBios não havia sido disponibilizado; (ii) a dinâmica de operação do mercado não havia sido (assim como não foi até hoje) devidamente estabelecida; e (iii) a quantidade de usinas certificadas para oferta de CBios era (e ainda continua) insuficiente para atender à demanda das distribuidoras.

Deste modo, a ANP, responsável pela definição das metas individuais para as distribuidoras de combustíveis, publicou o Despacho nº 585/2019 (**Doc. 12**), o qual (i) revisou as metas individuais compulsórias de cada distribuidora para ano de 2019; (ii) reduziu a meta anteriormente estabelecida para cada distribuidora para quantidade proporcional ao número de dias de sua vigência em 2019, isto é, observada a fração 8/365 da meta de 2019; e (iii) autorizou a distribuidora, excepcionalmente, a comprovar o cumprimento da meta de 2019 cumulativamente com a meta do ano de 2020.



DEMAREST

Assim, a meta agregada (2019 e 2020) para o ano de 2020 passou a corresponder a 29,07 milhões de CBios.

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.

Nesse sentido, foi a nota divulgada pelo MME em 24.04.2020 (**Doc. 14**). Confira-se:

“Entretanto, a pandemia de COVID-19, já nos primeiros meses de funcionamento do RenovaBio, impôs uma série de grandes desafios, não somente para a Política Nacional de Biocombustíveis, mas também para o Brasil e o mundo. Em consequência, o setor de combustíveis foi diretamente afetado pela redução da demanda.

Esse novo e excepcional contexto afeta diretamente os produtores de biocombustíveis e também os distribuidores de combustíveis. Para os distribuidores, a aquisição compulsória do Crédito de Descarbonização (CBIO), prevista na Lei e no Decreto mencionados, em face do estado de calamidade pública, pode representar uma carga da obrigação. Além disso, com a queda na demanda, não há garantias de que haverá a comercialização de biocombustíveis



DEMAREST

em volume suficiente para gerar a quantidade necessária de CBIOs, para atender a meta compulsória de redução de emissões.

Assim, o Ministério de Minas e Energia (MME) avaliou, na condição de coordenador do Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis (Comitê RenovaBio), que seria prudente promover uma rediscussão das metas de descarbonização estabelecidas, especialmente para o ano em curso, em face da excepcionalidade vivida.

Esse processo respeitará os trâmites previstos na Regulamentação do RenovaBio, o que envolve a reavaliação das propostas no âmbito do Comitê RenovaBio, as quais serão levadas à Consulta Pública e, posteriormente, culminarão na deliberação do Conselho Nacional de Política Energética”.

O CNPE, então, reduziu em 50% a meta nacional definida para o ano de 2020, obtendo-se o novo total de 14,53 milhões de CBios para a meta agregada (2019 e 2020) para o ano de 2020. Contudo, essa nova meta foi divulgada somente em 10.09.2020, por meio da Resolução CNPE nº 8/2020.

Confirmam-se, nesse sentido, as novas metas compulsórias anuais estabelecidas pelo CNPE:

Art. 1º Definir as seguintes metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e os respectivos intervalos de tolerância, estabelecidos em unidades de Crédito de Descarbonização (CBIO), em substituição à Tabela contida no art. 1º da Resolução CNPE nº 15, de 24 de junho de 2019:

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.

Para piorar, apenas em 25.09.2020 a ANP publicou o Despacho ANP nº 797/2020 (Doc. 15), por meio do qual fixou as novas metas individuais compulsórias de aquisição de CBios, por distribuidora de combustíveis, que devem ser cumpridas, pasme V. Exa., até 31 de dezembro de 2020!



DEMAREST

Ou seja, ao invés de um prazo de 12 (doze) meses para cumprimento da meta compulsória individual anual, conforme previsto na Resolução ANP nº 791/2019, a ANP passou a exigir das distribuidoras o cumprimento da meta individual para o ano de 2020 em apenas 3 (três) meses, isto é, em 25% do prazo previsto na resolução da própria ANP. Contudo, a nova meta de volume compulsório equivale a 50% da meta anual anterior, o que torna seu cumprimento totalmente impraticável!

Veja-se que as Associadas da Impetrante possuem apenas **3 (três) meses** para cumprir suas metas compulsórias individuais **anuais**, isto é, **que deveriam ser cumpridas em 12 (doze) meses**, sob pena de gravosas consequências financeiras, para os consumidores e, até mesmo, para todo o setor de distribuição nacional.

Assim, a Impetrante não possui outra alternativa senão recorrer ao Poder Judiciário para que suas Associadas não sejam injustamente penalizadas pela ANP em quantias milionárias, tampouco tenham suas atividades suspensas, em razão da impossibilidade de cumprimento integral das metas compulsórias individuais para aquisição de CBios no ano de 2020.

6. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EIVADOS DE ILEGALIDADE

Quanto ao interesse de agir da Impetrante, consubstanciado na necessidade e na adequação de sua pretensão, não há margem para questionamentos.

É cediço que todos os atos administrativos passam pelo crivo da legalidade. E, dentro do contexto da legalidade, inserem-se o respeito às normas e princípios que regem todo o sistema jurídico nacional. O juízo do Administrador, nessa esteira, não pode ultrapassar o limite imposto pela Lei.

E não cabe aqui o argumento de que seria vedado ao Poder Judiciário a análise de mérito do ato administrativo. Isso porque, aceitar que ao Poder Judiciário é vedado apreciar questões referentes ao mérito administrativo é o mesmo que ler o inciso XXXV, do art. 5º da CF, como se



DEMAREST

nele estivesse escrito, e não está, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, *excetuando-se os casos em que estiverem envolvidas questões de matéria de mérito administrativo*.

Essa situação absurda seria o mesmo que entender que a administração pública estaria autorizada, pelo legislador originário, a praticar atos eivados de vício e ilegalidade, já que estes jamais poderiam ser apreciados pelo Poder Judiciário. Como bem já se manifestou o STJ:

“Para tanto, deu-se ao Poder Judiciário maior atribuição para imiscuir-se no âmago do ato administrativo, a fim de, mesmo nesse íntimo campo, exercer o juízo de legalidade, coibindo abusos ou vulnerações aos princípios constitucionais, a dimensão globalizada do orçamento. [...] Dentro desse novo paradigma, não se pode simplesmente dizer que, em matéria de conveniência e oportunidade, não pode o Judiciário examiná-las”. (STJ - RESP 429570/GO – Rel. Min. Eliana Calmon – Segunda Turma - 11/11/2003 – DJ: 22.03.2004, p. 277).

Todas as ilegalidades do ato coator em questão, portanto, retiram qualquer presunção de legitimidade que se possa atribuir às exigências e aplicação de sanções que afrontam a CF pela ANP, dando azo ao controle por parte do Poder Judiciário, a exemplo do que também afirma a doutrina:

“Negar ao juiz a verificação objetiva da matéria de fato, quando influente na formação do ato administrativo, será converter o Poder Judiciário em mero endossante da autoridade administrativa, substituir o controle da legalidade por um processo de referenda extrínseco”¹⁴.

E é exatamente o que se busca neste caso, por meio desta demanda.

Chama-se a atenção desse MM. Juízo a uma situação manifestamente iníqua, em que ilegalidades importantes não foram consideradas, ilegalidades estas suficientes a impedir (i) a exigência de metas cujo cumprimento, em apenas 3 (três) meses, é impraticável e (ii) a aplicação de penalidades às Associadas da Impetrante pela ANP em razão do não cumprimento integral das metas compulsórias individuais fixadas para o ano de 2020. É o que se passa a expor.

14 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.



7. VIOLAÇÕES A DIREITOS LÍQUIDOS E CERTOS DAS ASSOCIADAS DA IMPETRANTE: RAZÕES PARA CONCESSÃO DA SEGURANÇA

Nos termos do artigo 1º da LMS, será concedido o mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, houver violação ou justo receio de sofrê-la em virtude de ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Como restou sobejamente demonstrado nos tópicos precedentes, a Autoridade Coatora, nos termos do §1º do artigo 1º da referida Lei, se dá na figura do Ilmo. Diretor-Geral da ANP.

Demais disso, como será demonstrado nos tópicos seguintes, a exigência de metas manifestamente desproporcionais e irrazoáveis, associada à penalização das Associadas da Impetrante, viola os mais básicos direitos constitucionais, todos eles líquidos e certos, bem como devidamente comprovados por prova pré-constituída encartada aos autos.

Direito líquido e certo, de acordo com a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles, *"é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais."*¹⁵

E é exatamente esse direito líquido e certo que as Associadas da Impetrante possuem e precisa ser protegido neste mandado de segurança: **de não serem penalizadas diante da manifesta impossibilidade de cumprimento integral das metas compulsórias individuais anuais para aquisição de CBios, em apenas 3 (três) meses.**

¹⁵ Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança ...", Malheiros Editores, 26ª Edição atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, págs. 36/37.



DEMAREST

Acerca da prova pré-constituída, não é preciso muito para se verificar a manifesta desproporcionalidade das metas exigidas pela ANP. Isso porque, embora as metas compulsórias anuais tenham sido reduzidas em 50%, as Associadas da Impetrante não tiveram 50% do ano para cumpri-las, mas apenas 25%, isto é, 3 (três) meses – de outubro a dezembro de 2020.

Também é fácil perceber, de plano e por meio de prova pré-constituída, que a quantidade de CBios disponível no mercado não atende à demanda, conforme informação extraída do próprio *site* da B3, o que vem pressionando fortemente o preço desse ativo (**Doc. 16**).

Do mesmo modo, não há dúvidas quanto à inércia da ANP na regulamentação da redução das metas individuais (i) em até 20%, com base em contratos de fornecimento de longo prazo, consoante previsto no art. 7º do Decreto nº 9.888/18¹⁶, e (ii) na mesma proporção dos CBios retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados, em que pese a previsão contida nos art. 2º e 3º, da Resolução CNPE nº 8/2020.

Essas violações estão prontas para serem analisadas – e, espera-se, sanadas – pelo Poder Judiciário, mediante a concessão da segurança ora pleiteada, inclusive com a imediata concessão da liminar, para suspender, desde logo, os efeitos do ato coator, pelas razões que ora se passa a expor.

7.1 MANIFESTA ILEGALIDADE RELACIONADA À EXIGIBILIDADE NO CUMPRIMENTO DAS METAS DIANTE DO ATRASO NA INDIVIDUALIZAÇÃO DAS NOVAS METAS COMPULSÓRIAS ANUAIS

O MME, quando previu as metas anuais compulsórias de redução de emissão de gases do efeito estufa, e a ANP, ao individualizá-las e convertê-las em CBios, partiram da premissa de que as distribuidoras teriam 12 (doze) meses para cumpri-las.

¹⁶ “Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo. Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.”



DEMAREST

Isso porque, o prazo anual assegura ao distribuidor o exercício, dentro de sua competência e *expertise* negocial, do direito de aquisição do CBio em momento específico, minimizando o impacto desta aquisição na formação final do preço ao consumidor.

Tanto é assim que, de acordo com o que prevê a Resolução ANP nº 791/2019, a qual “*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)*”, as metas individuais devem ser cumpridas entre janeiro e dezembro de cada ano (como se fosse um exercício fiscal).

No entanto, conforme visto, a ANP houve por divulgar as metas compulsórias individuais anuais das distribuidoras de combustíveis para aquisição de CBios no ano de 2020 apenas em 25.09.2020, quando deveria tê-lo feito até 31.03.2020, conforme prevê o art. 5º da Resolução ANP nº 791/2019:

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

Portanto, as Associadas da Impetrante possuem apenas 3/12 (três doze avos) do prazo inicialmente fixado pela ANP para cumprimento das metas de 2019 e 2020, o que é totalmente ilegal e desarrazoado.

Isso porque, se a Lei do RenovaBio, no seu Capítulo III (arts. 6º a 10º), previu a definição de metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, as Associadas da Impetrante não podem ser compelidas a cumpri-las em apenas 3 (três) meses, sob pena de invalidade do ato administrativo.

Vale salientar, porque relevante, que no início deste ano não existia sequer um único CBio disponível para compra pelas distribuidoras, uma vez que a comercialização teve início apenas no mês de abril de 2020, conforme informação obtida junto à B3 (**Doc. 17**), de modo que não cabe o argumento de que as distribuidoras ficaram inertes.



DEMAREST

Odete Medauar¹⁷ aborda os atos administrativos e, no que se refere à sua validade, diz:

“Validade, por sua vez, diz respeito ao atendimento a todas as exigências legais, para que os efeitos do ato administrativo sejam reconhecidos na ordem jurídica. O ato administrativo pode ter completado todas as fases de sua formação, ter entrado em vigor e, no entanto, conter ilegalidade que implicará no não reconhecimento de efeitos que tenha produzido” (grifou-se).

Ademais, deve-se atentar para o disposto no art. 37¹⁸, *caput*, da CF, que estabelece princípios basilares a serem seguidos pela Administração Pública, seja ela indireta ou direta.

Dentre eles, cabe destacar o Princípio da Legalidade, o qual obriga o administrador público a atuar apenas conforme autorizado em lei, ou outras espécies normativas. Acerca do assunto, assim leciona Celso Antonio Bandeira de Mello:

*“é o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da idéia de que **a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei** e que, de consequente, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.”*¹⁹

Nesse mesmo sentido, ensina Marçal Justen Filho²⁰:

“A atividade administrativa é um conjunto de ações dirigidas à satisfação de necessidades coletivas e à promoção dos direitos fundamentais, que se desenvolve sob a égide do princípio da legalidade. Numa democracia republicana, a atividade administrativa não pode ser compreendida senão como atuação infralegal”. (grifou-se).

O Princípio da Legalidade, portanto, é considerado um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, assegurando que, no campo das liberdades individuais, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, consoante prevê o art. 5º, inciso II, da CF:

17 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. Editora Revista dos Tribunais, 8ª edição, São Paulo. p. 165.

18 Art. 37, *caput*, CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

19 Art. 265, *caput*, CC. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

20 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Editora Saraiva, 2005, São Paulo. p. 138.



DEMAREST

“II- ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

É manifesta, pois, a ilegalidade relacionada à exigência das metas estipuladas pela ANP para os anos de 2019 e 2020 em apenas 3 meses, razão pela qual a concessão da segurança é medida que se impõe.

7.2 A INVIABILIDADE DE CUMPRIMENTO DE 50% DA META COMPULSÓRIA ANUAL EM APENAS 3 MESES - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE

O mero descumprimento do princípio da legalidade pela autoridade pública, conforme acima abordado, já seria suficiente a impossibilitar aplicações de sanções às Associadas da Impetrante pelo não cumprimento das metas anuais individuais previstas para o ano de 2020 em apenas um trimestre.

Sucedendo a divulgação das novas metas anuais individuais pela ANP somente em 25.09.2020, reduzidas em apenas 50%, além de ilegal, evidentemente feriu os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Veja-se que, antes da redução da meta nacional definida para o ano de 2020 em razão dos impactos da Pandemia de Covid-19, o volume da meta nacional exigido correspondia a 29,07 milhões de CBios.

Considerando que as distribuidoras tinham 12 (doze) meses para cumpri-la, a meta média mensal de aquisição era de 2,42 milhões de CBios por mês, pelas distribuidoras.

Atualmente, embora a meta nacional para o ano de 2020 tenha sido reduzida para 14,53 milhões de CBios (50% da meta inicial), **tendo em vista o prazo extremamente exíguo de 3 (três) meses para cumprimento, a meta média mensal de aquisição das distribuidoras passou para 4,84 milhões de CBios por mês.** Ou seja, dobrou!



DEMAREST

É manifesto, assim, que o ato ora impugnado encerra violação ao princípio da proporcionalidade, que tem sede na CF (arts. 1º, caput, e 5º, LIV) e decorre da própria noção de Estado de Direito. O mesmo raciocínio se aplica ao princípio da razoabilidade.

Quer se fale de proporcionalidade, ou de razoabilidade, certo é que tais princípios decorrem do imperativo de que os atos das autoridades se coadunem com a noção de um direito justo. E a ideia de direito justo remete, inexoravelmente, à ideia de equilíbrio, de medida ponderada, adequada, razoável.

Sobre o princípio da razoabilidade, convém trazer novamente à baila as sábias palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello²¹:

"enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada".

É, portanto, manifesto que o Ato Coator viola o princípio da razoabilidade, que deve nortear todos os atos da Administração Pública. Para Lucia Valle Figueiredo, trata-se de *"uma faceta que é ínsita à própria legalidade: a lei jamais autorizaria uma atitude de exagero, de megalomania, ou uma atuação desarrazoada, insensata."*²²

A aplicação desse princípio à hipótese dos autos, implica, inexoravelmente, no afastamento do ato coator. Afinal, não se pode exigir das Associadas da Impetrante o cumprimento de 50% da meta compulsória anual em apenas 3 (três) meses, sob ameaça de serem apenas com pesadas multas ou terem suas atividades suspensas.

²¹ Curso de Direito Administrativo, 2ª edição, Malheiros Editores, 1995, p. 46.

²² Devido Processo Legal na Administração Pública, São Paulo, Max Limonad, 2001, p. 109.



DEMAREST

Saliente-se, ademais, que a pressão exercida pela ANP para a compra de 14,53 milhões de CBios, em apenas 3 (três meses), pelas distribuidoras, acarreta forte especulação e torna o cumprimento das metas economicamente insustentável, trazendo efeitos nefastos não apenas para os distribuidores, como também para os consumidores finais.

De fato, é preciso ter muito cuidado com as implicações e os impactos que o mercado de CBios tem sobre usinas e distribuidoras, os quais geram efeitos diretos no mercado consumidor do país.

O volume da meta a ser exigido deve ser factível e justo ao tempo necessário da aquisição, com lastro na irrestrita observação de bases econômicas sustentáveis que não inviabilizem o cumprimento por parte das distribuidoras em um mercado em que só a demanda é obrigatória.

Por todo o exposto, requer-se a concessão de segurança, para que seja protegido o direito líquido e certo das Associadas da Impetrante não serem compelidas ao cumprimento de metas manifestamente desproporcionais e desarrazoadas, tardiamente fixadas pela ANP.

7.3 MANIFESTA INSEGURANÇA JURÍDICA - AUSÊNCIA DE CBIOS SUFICIENTES NO MERCADO E A CARÊNCIA DE REGULAÇÃO QUE ASSEGURE A VIABILIDADE DO CUMPRIMENTO DAS METAS

A Portaria MME nº 419/19 (**Doc. 18**) traçou, de forma simplória, regras gerais sobre a parte financeira e de comercialização do Renovabio, sem alocar em seu corpo quaisquer regras relacionadas aos métodos de geração, oferta livre e de limitação no preço do CBio. Dentre os seus exatos 16 (dezesesseis) artigos, destaca-se:

“DA NEGOCIAÇÃO DO CRÉDITO DE DESCARBONIZAÇÃO

Art. 7º O Crédito de Descarbonização deve ser negociado em ambiente que garanta a não identificação das contrapartes.

Art. 8º Os detentores de Crédito de Descarbonização devem ser classificados em todos os sistemas eletrônicos de escrituração, negociação e registro dentro das seguintes categorias:

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



DEMAREST

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 atendimento de metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa nos termos do art. 7, § 2º, da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e do art. 5º do Decreto nº 9.888, de 2019; e

III - Parte Não Obrigada: demais detentores de Crédito de Descarbonização, residentes e não residentes, previamente cadastrados a operar em ambiente de negociação.

Art. 9º É admitida a contratação de serviço de gestão de carteira de Crédito de Descarbonização, sendo assegurados poderes de negociação de tais créditos por conta e ordem de terceiros, que não serão classificados nas categorias indicadas no art. 8º” (grifou-se).

Como se vê, a referida Portaria definiu que as distribuidoras (parte obrigada) de combustíveis terão que comprar seus CBios no mercado organizado (bolsa de valores) em igualdade de condições financeiras e comerciais com qualquer investidor ou grupo de investidores (parte não obrigada), nacionais ou internacionais, que tenham interesse no ativo, estando sujeitas, portanto, a toda e qualquer variação e oscilação de mercado.

Isto é, não há regras que garantam ou destinem 14,53 milhões de CBios às distribuidoras em 2020, que são os adquirentes compulsórios.

Fato é que, ao contrário das metas exigidas das distribuidoras, não há qualquer meta de emissão de CBios pelos produtores e importadores. Sendo assim, não se pode presumir que: (i) todos os CBios disponíveis serão adquiridos apenas pelas distribuidoras (parte obrigada); (ii) as próprias distribuidoras comprarão CBios apenas na extensão em que estão obrigadas; e (iii) os titulares dos CBios vão comercializá-los até o final deste ano.

Portanto, não há qualquer certeza quanto à disponibilização, até dezembro de 2020, da quantidade suficiente de CBios necessária ao cumprimento das metas estabelecidas, o que, sem dúvida, gera uma enorme insegurança jurídica.

E, como é sabido, “os dois fundamentos do estado de Direito são a segurança e a certeza jurídica. A segurança e a certeza do direito são indispensáveis para que haja justiça, porque é óbvio que



DEMAREST

na desordem não é possível reconhecer direitos ou exigir o cumprimento de obrigações”²³
(grifou-se).

Confira-se, a propósito, a nota **“Os créditos de descarbonização sumiram”**, publicada hoje, 03.11.2020, pela revista Veja (Doc. 19-A)²⁴:

“Os títulos, emitidos de acordo com venda de biocombustíveis, já tiveram cerca 12,3 milhões de registros, mas 7,2 milhões parecem ter se perdido no caminho para a B3, onde são vendidos às distribuidoras de combustíveis.

No Renovabio, a empresas têm como meta a compra compulsória de 14,9 milhões de papéis até o m de 2020. Já quem vende o combustível aos distribuidores e emite os títulos, os produtores de biocombustíveis, tem a liberdade de registrar os Cbios na bolsa no momento que mais for conveniente.

Com a falta de títulos no mercado, apenas 49% da meta do programa foi cumprida. A praticamente dois meses da linha de chegada, com distribuidoras ávidas por créditos de descarbonização, será que os preços vão subir?

Até agora, a lei da oferta (artificial) e demanda (determinada pelo governo) já provoca alta. Os valores dos créditos de descarbonização, que começaram na casa dos 20 reais, hoje, já são vendidos por mais de 60 reais” (grifou-se).

Nesse mesmo sentido, é o seguinte trecho de matéria sobre o RenovaBio intitulada **“Distribuidoras lidam com insegurança no mercado de CBios”**, publicada pela mídia especializada (Doc. 19-B):

“No momento, ainda existem dúvidas se haverá CBios suficientes, pois isso deriva da produção de biocombustíveis. Para completar, qualquer investidor pode adquirir títulos para especular no mercado. (...) Se isso acontecer, como ficam as distribuidoras que não conseguiram comprar sua cota mínima de CBio para o ano? Pelo que diz a regra atual, elas, no mínimo, serão multadas e ainda terão que comprar os CBios que faltaram no ano seguinte” (grifou-se)²⁵.

²³ Eliezer Pereira Martins, in Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar; aspectos atuais. Rio de Janeiro: Renovar, Revista de Direito Administrativo, vol 230, out-dez/2002, p.142.

²⁴ <https://veja.abril.com.br/blog/radar/os-creditos-de-descarbonizacao-sumiram/>

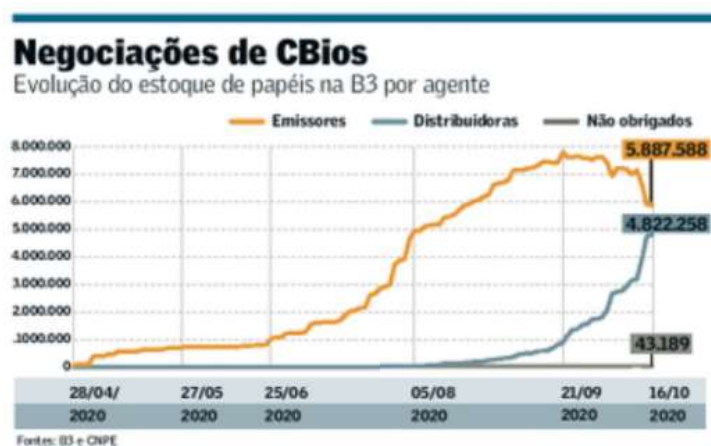
²⁵ <https://www.novacana.com/n/etanol/distribuidora/opiniao-renovabio-distribuidoras-lidam-inseguranca-mercado-cbios->

(continua na próxima página)



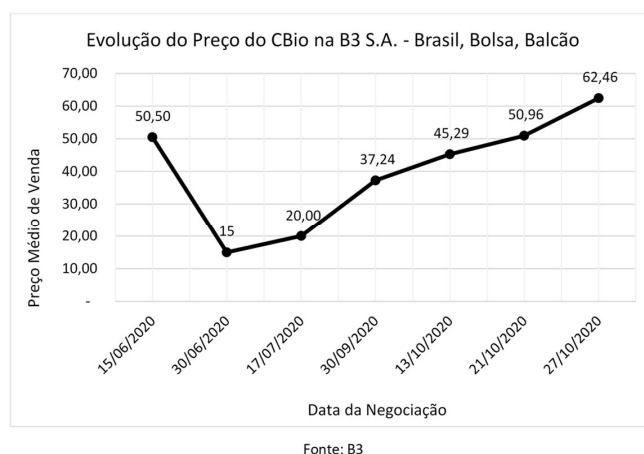
DEMAREST

Com efeito, a única certeza que se tem é que, de acordo com os dados divulgados pela B3 e pela própria ANP²⁶ (Doc. 16), atualmente, a quantidade de CBios é insuficiente:



Fonte: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/10/19/creditos-do-renovabio-comecam-a-deslanchar.ghtml>

Vale dizer: a distorção entre a oferta (já que os CBIOs são disponibilizados no mercado por **agentes não obrigados**) e a procura por CBios (tanto por parte das distribuidoras, **agentes obrigados**, quanto por **agentes não obrigados**), vem acarretando uma substancial elevação do preço da CBio, conforme se vê no gráfico abaixo:



030420

²⁶ <http://www.anp.gov.br/arquivos/producao-fornecimento-biocombustiveis/renovabio/planilha-evolucao-geracao-lastro.xlsx>



DEMAREST

Nesse sentido é o trecho da reportagem publicada pelo jornal Valor Econômico em 19.10.2020, sobre a recente disparada do preço do CBio (**Doc. 08**):

*“Esse crescimento é impulsionado pelo aumento das compras pelas distribuidoras e pela disparada de preço dos CBios, que no dia 15 alcançaram o valor médio de R\$ 49,96. **Em 30 dias, o preço mais que dobrou.***

(...)

*No banco, responsável por 80% das escriturações dos CBios até agora, **a visão é que os preços ainda podem ir a R\$ 70,00 neste ano**, dado o que falta ser comprado pelas distribuidoras e as intenções de venda, disse Boris Gancev, chefe da mesa de commodities do Santander. Até sexta-feira, 16, as distribuidoras haviam comprado 4.8 milhões de CBios, um terço da meta para o ano.*

(...)

***Para algumas distribuidoras, porém, a alta até agora reflete um desequilíbrio do mercado e pode estar vinculada à decisão de produtores em segurar a oferta de CBios que já poderiam estar à venda. “Pode estar tendo algum tipo de especulação no timing de colocação”,** disse Marcelo Bragança, Diretor-Executivo de Operações, Logística e Sourcing da BR Distribuidora.*

(...)

*Segundo Bragança, **o custo adicional das distribuidoras com CBios já está sendo repassado aos preços da gasolina e do diesel**, mas ele não detalhou o impacto aos consumidores.” (grifou-se).*

Como se vê, as Associadas da Impetrante sabem o volume de CBios que são OBRIGADAS a comprar e as penalidades que sofrerão se não o fizerem, mas no mercado ainda não há quantidade suficiente de CBios e, além disso, não se sabe qual será o preço deste ativo e, consequentemente, o impacto deste custo na composição do preço da gasolina e do diesel, destinados ao mercado consumidor.

Nesse contexto, merecem destaque os arts. 6º, da Lei do Renovabio, e 2º, do Decreto nº 9.888/2019, que dispõem sobre a proteção do consumidor quanto ao preço dos combustíveis:

“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:

I - A proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;



DEMAREST

(...)

VII - **o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação**” (grifou-se).

“Art. 2º As metas de que trata o art. 1º:

(...)

III - observação:

(...)

e) **a proteção dos interesses do consumidor em relação ao preço, à qualidade e à oferta de combustíveis; e**

f) **o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação**” (grifou-se).

Para piorar, as distribuidoras encontram-se impedidas de invocar o benefício de redução das metas individuais (i) em até 20%, com base em contratos de fornecimento de longo prazo, consoante previsto no art. 7º do Decreto nº 9.888/18²⁷, e (ii) na mesma proporção dos CBios retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados, pois a ANP ainda não regulamentou a matéria.

Em outras palavras, a data da partida está marcada, mas sem as regras fundamentais do jogo.

Nesse contexto, faz-se impositiva a necessidade de preservação da segurança jurídica por meio da concessão da segurança ora perquirida, a fim de se evitar maiores prejuízos às Associadas da Impetrante, ao mercado de combustíveis e à sociedade como um todo.

8. PEDIDO LIMINAR - PRESENÇA DE *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*

Uma vez demonstrado o direito sobre o qual se funda a pretensão da Impetrante, mister se faz consignar as razões que permitem a concessão da ordem liminar, sem a qual de nada adiantará a futura e certa procedência deste mandado de segurança.

Como se sabe, o artigo 7º, inciso III, da LMS, permite ao Juiz, liminarmente, suspender o ato impugnado *“quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a*

²⁷ “Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo. Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.”



DEMAREST

ineficácia da medida, caso seja deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento a pessoa jurídica.”

Em síntese, a concessão da liminar depende da presença de dois requisitos essenciais ao deferimento de medidas acautelatórias, quais sejam, a presença do bom direito – o *fumus boni iuris*, e o perigo causado pela demora da prestação jurisdicional – o *periculum in mora*.

No que tange ao primeiro deles, isto é, quanto à plausibilidade da fundamentação e do direito aduzido pela Impetrante, restou suficientemente evidenciada a ilegalidade dos atos que deram causa ao presente mandado de segurança, bem como a violação de direitos líquidos e certos das Associadas da Impetrante, que vêm sendo compelidas ao cumprimento de metas manifestamente ilegais e desarrazoadas.

Outrossim, as metas das distribuidoras de combustíveis foram individualizadas, mas a quantidade de CBios disponíveis no mercado não atende à demanda. Tudo isso, aliado à ausência de regulação que assegure a viabilidade do cumprimento das metas, vem causando uma rápida e substancial elevação do preço da CBio, o que, sem dúvida, gera uma enorme insegurança jurídica.

Além disso, as distribuidoras encontram-se impedidas de invocar o benefício de redução das metas individuais (i) em até 20%, com base em contratos de fornecimento de longo prazo, consoante previsto no art. 7º do Decreto nº 9.888/18²⁸, e (ii) na mesma proporção dos CBios retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados, pois a ANP ainda não regulamentou a matéria.

No tocante ao perigo da demora, deve-se elucidar que as Associadas da Impetrante necessitam adquirir milhões de CBios até dezembro de 2020, sob pena de gravosas consequências, não

²⁸ “Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo. Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.”



DEMAREST

apenas de ordem financeira, para os consumidores, como para todo o setor de distribuição nacional.

No entanto, não há tempo suficiente para a aquisição de CBios necessários para cumprimento integral das metas compulsórias individuais pelas distribuidoras de combustíveis, tampouco a menor garantia de que vai existir um número mínimo e justo de CBios no mercado, a despeito de o descumprimento das metas ensejar a aplicação de severas sanções pela ANP.

Assim, é evidente o risco de as Associadas da Impetrante sofrerem severas penalidades, inclusive de suspensão das suas atividades – o que, sem sombra de dúvidas, levaria a um colapso do sistema de distribuição de combustíveis nacional.

Além disso, caso a liminar pleiteada não seja deferida, o que se admite apenas para fins de argumentação, não apenas as Associadas da Impetrante, mas a sociedade como um todo, sofrerá gravosos prejuízos, na medida em que as Associadas da Impetrante, detentoras de quase 25% do mercado de distribuição de gasolina e diesel no país, serão obrigadas a repassar o acréscimo no preço dos produtos causado por obrigações financeiras não mapeadas, elevando o custo ao consumidor final.

Há que se ter em mente que o impacto na formação do custo dos combustíveis será inevitável.

Isso porque, se por um lado, os CBios representam um acréscimo significativo de receita para produtores e importadores – que serão beneficiados de forma proporcional à sua eficiência energética/ambiental, do outro, este novo custo (aquisição do CBio) imputado compulsoriamente às distribuidoras, sem assertividade de preço e **concentrado em apenas 3/12 (três doze avos) do prazo inicialmente fixado**, finda por ser um novo elemento que impactará profunda e diretamente o preço dos combustíveis nas bombas.



DEMAREST

Veja-se que, em 2018, a alta do preço do diesel foi motivo da paralisação do transporte rodoviário, mais conhecida como greve dos caminhoneiros - o que se denota a complexidade e a delicadeza do assunto.

Há, ainda, grave risco de desabastecimento nacional no caso de descumprimento das metas pelas Associadas da Impetrante e aplicação da pena de suspensão temporárias de funcionamento de instalações²⁹, conforme previsto no art. 11, da Resolução ANP nº 791/2019.

Ademais, dada a essencialidade do serviço de distribuição de combustíveis, não seria exagero afirmar que a possível sanção de suspensão das atividades das Associadas da Impetrante, mesmo que temporária, seria capaz de gerar um verdadeiro caos no setor.

Frise-se que as Associadas da Impetrante, juntas, respondem por quase 25% do mercado nacional de distribuição de gasolina e diesel, além de uma série de contratos com o poder público (hospitais, polícias, bombeiros, etc.).

Logo, os riscos advindos da exigibilidade exigência de metas inalcançáveis, em um prazo extremamente exíguo, são patentes e a situação exige controle judicial imediato, devendo, portanto, ser deferida a liminar para que as Associadas da Impetrante não sejam injustamente penalizadas pela ANP, tampouco tenham suas atividades suspensas, em razão da impossibilidade de cumprimento integral das metas compulsórias individuais anuais para aquisição de CBios no ano de 2020.

9. PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Impetrante:

(a) A concessão de liminar, *inaudita altera parte*, para que seja determinado à ANP que:

29 Art. 11. Quando a multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, não corresponder à vantagem auferida em decorrência do descumprimento da meta, será aplicada pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de instalações do distribuidor, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999”.



DEMAREST

(a.1) reduza as metas individuais das Associadas da Impetrante, estabelecidas apenas em 25.09.2020, por meio do Despacho ANP nº 797/2020, em quantidade proporcional ao tempo disponível de aquisição dos CBios em 2020 (3 meses), isto é, em 25% das metas individuais anuais anteriormente fixadas por meio do Despacho ANP nº 263/2020; e

(a.2) se abstenha de aplicar qualquer exigência, restrição ou penalidade às Associadas da Impetrante em razão do não cumprimento das metas compulsórias individuais agregadas (2019 e 2020) de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, mediante a aquisição de CBios, para o ano de 2020, até a prolação da sentença no âmbito deste Mandado de Segurança, na forma do §3º, do art. 7º, da LMS;

(b) Ato contínuo, a intimação da autoridade coatora para que preste as informações que entenda cabíveis no prazo de 10 (dez) dias, a teor do artigo 7º, inciso I, da LMS;

(c) A intimação do Ministério Público para que, havendo interesse, apresente parecer a respeito das razões deduzidas neste *writ*; e

(d) Ao final, a concessão da segurança de forma definitiva, confirmando-se ordem liminar que se espera seja deferida, para que a ANP:

(d.1) reduza as metas individuais das Associadas da Impetrante, estabelecidas, em 25.09.2020, por meio do Despacho ANP nº 797/2020, em quantidade proporcional ao tempo necessário de aquisição dos CBios em 2020, isto é, em 25% das metas individuais anuais anteriormente fixadas por meio do Despacho ANP nº 263/2020; e



(d.2) se abstenha de aplicar qualquer exigência, restrição ou penalidade às Associadas da Impetrante em razão do não cumprimento das metas compulsórias individuais agregadas (2019 e 2020) de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, mediante a aquisição de CBios, para o ano de 2020.

Para viabilizar o trâmite do presente feito, os patronos da Impetrante declaram, desde logo e sob sua exclusiva responsabilidade, a autenticidade das cópias dos documentos pré-constituídos que instruem este mandado de segurança, nos termos do artigo 425, inciso IV, do CPC.

10. VALOR DA CAUSA E CUSTAS PROCESSUAIS

Embora inexista valor econômico envolvido no presente feito, a Impetrante atribui à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O comprovante do recolhimento das respectivas custas processuais encontra-se anexo (**Doc. 20**).

11. INTIMAÇÕES

Nos termos do disposto no art. 106 do CPC, pede-se que as intimações relativas ao presente feito sejam realizadas única e exclusivamente, em nome dos advogados **HÁLISSON ADRIANO COSTA, OAB/DF 26.638**, com endereço no Edifício General Alencastro SEPS EQ, 702/902 - 4º Andar Bloco B Asa Sul, Brasília, DF, CEP 70390-025, **CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS, OAB/RJ 140.759**, e **PRISCYLLA CASTELAR DE NIOVAES DE CHIARA, OAB/RJ 173.665**, com escritório na Praia do Flamengo, nº 200, 15º andar, Flamengo, Rio de Janeiro/RJ, que deverão ser cadastrados no sistema eletrônico da Justiça Federal para ter acesso ao sistema PJE, sob pena de nulidade do ato de comunicação.

Por fim, a Impetrante informa os seguintes endereços eletrônicos para o recebimento de intimações:

- cvasconcelos.intimacao@demarest.com.br



DEMAREST

- pnovaes.intimacao@demarest.com.br

Termos em que,
pede deferimento.

Distrito Federal, 03 de novembro de 2020.

RAFAEL VILLAR GAGLIARDI
OAB/SP 195.112

CARLOS ALBERTO R. DE VASCONCELOS
OAB/RJ 140.759

HÁLISSON ADRIANO COSTA
OAB/DF 26.638

PRISCYLLA CASTELAR DE N. DE CHIARA
OAB/RJ 173.665



ANEXO I

ROL DE DOCUMENTOS	
Doc. 01	Documentos de representação da Brasilcom
Doc. 02	Procuração
Doc. 03	Espelho do CNPJ da ANP
Doc. 04	Lei nº 13.576/2017 (“Lei do RenovaBio”)
Doc. 05	Decreto nº 9.888/19
Doc. 06	Resolução ANP nº 791/2019
Doc. 07	Quantidade de CBios Depositados na B3
Doc. 08	Reportagem do Valor Econômico de 19.10.2020
Doc. 09	Resolução CNPE nº 8/2020
Doc. 10	Ata da assembleia que autorizou a impetração de Mandado de Segurança em nome das associadas.
Doc. 11	Resolução CNPE nº 15/2019
Doc. 12	Despacho ANP nº 585/2019
Doc. 13	Despacho ANP nº 263/2020
Doc. 14	Nota do MME sobre as Metas de Descarbonização do RenovaBio
Doc. 15	Despacho ANP nº 797/2020
Doc. 16	Estoque de CBio disponível de acordo com a B3
Doc. 17	Linha do Tempo Renovabio
Doc. 18	Portaria MME nº 419/19
Doc. 19-A	Matéria “Os créditos de descarbonização sumiram”
Doc. 19-B	Matéria “Distribuidoras lidam com insegurança no mercado de CBios”
Doc. 20	Comprovante de recolhimento do preparo

