



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Paraná
11ª Vara Federal de Curitiba

Avenida Anita Garibaldi, 888, 5º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41)3210-1811 -
www.jfpr.jus.br - Email: prctb11@jfpr.jus.br

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5013972-17.2021.4.04.7000/PR

IMPETRANTE: GP DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS S.A.

IMPETRADO: DIRETOR GERAL - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP - BRASÍLIA

SENTENÇA

1. Relatório

A impetrante, distribuidora de combustíveis, biocombustíveis, lubrificantes e derivados de petróleo, impetrou este mandado de segurança para eximir-se da exigência, pelo Diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, da aquisição/compra de Créditos de Descarbonização (CBIOs).

Sustentou, para tanto, que a Lei 13.576/2017, regulamentada pelo Decreto 9.888/2019, não tem amparo na Constituição nem no Acordo de Paris. Isso porque o CBIO é uma nova contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE, instituída em benefício de dois agentes privados particulares (produtores e importadores) e em detrimento de um único outro agente privado (distribuidores).

Em sendo tributo, a exigência de compra de CBIOs malferir o princípio da legalidade porque parte da norma tributária está na lei, e a outra parte está em atos infralegais: Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, Resoluções e Despachos da ANP.

Acrescentou que a intervenção no domínio econômico só é legítima para equilibrá-lo; no entanto, a exigência de compra de CBIOs beneficia apenas particulares produtores em desrespeito à capacidade contributiva dos particulares distribuidores. A exigência acaba por confiscar o patrimônio de um particular para entregá-lo a outro particular.

Mencionou que o fato gerador é idêntico ao do ICMS: a “comercialização de combustíveis fósseis” (art. 7º da Lei 13.576/2017). Argumentou que a CIDE não pode ter fato gerador de imposto.

Acrescentou que o CBIO é exigida apenas dos distribuidores antigos; novas distribuidoras entrarão no mercado com vantagem concorrencial e econômica se comparadas às distribuidoras já no mercado.

Além de ferir os princípios da legalidade, da capacidade contributiva, do não-confisco, da isonomia tributária e da livre-concorrência (artigos 5º, II, 145, § 1º, 150, I e II, 170, IV, da Constituição de 1988), a exigência de aquisição de CBIO não atende o Acordo de Paris porque exige penalidade pecuniária a quem não dá causa à emissão de gases de efeito estufa e destina os valores a quem não é vítima.

O órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada pediu seu ingresso no feito na defesa dos interesses da Autarquia Federal (evento 19).

A União - AGU também pediu seu ingresso no feito (evento 21).

A autoridade impetrada prestou informações (evento 24). Arguiu a preliminar de inadequação da via eleita porque o mandado de segurança não se presta a debater a constitucionalidade de leis e atos normativos *in abstracto*. Acrescentou que a impetrante não tem interesse de agir porque não está em débito em relação às metas de CBIOs. Atribuiu ao Conselho Nacional de Política Energética a legitimidade passiva porque é esse órgão que define as metas compulsórias. Defendeu que a impetrante não se desincumbiu do ônus de demonstrar o seu direito líquido e certo por meio de prova pré-constituída.

No mérito, informou que a Lei nº 13.576/2017 institui a política nacional de biocombustíveis (RenovaBio), que tem entre os seus instrumentos o estabelecimento de metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis. As metas compulsórias referem-se ao compromisso nacional de redução de emissões e são definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE de forma proporcional à respectiva participação de mercado de cada distribuidor na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior ao de competência.

As metas são cumpridas pelas distribuidoras por meio da aposentadoria (retirada de circulação) de créditos de descarbonização (CBIOs). Os CBIOs são ativos ambientais emitidos por produtores de biocombustíveis em quantidade proporcional à sua produção e o quanto ela contribuiu, por meio da substituição de combustíveis fósseis, para evitar emissões de gases causadores do efeito estufa.

As distribuidoras de combustíveis compram os CBIOS e os aposentam (isto é, retiram-nos definitivamente do mercado) para cumprir as metas individuais anuais.

O CBIO é um ativo financeiro (crédito e descarbonização) negociado em bolsa de valores e não corresponde de maneira nenhuma a uma nova Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE. O CBIO é tributado, justamente por ser um ativo financeiro, como aponta o artigo 15-A da Lei nº 13.576/17, que estabeleceu que a receita auferida pelos emissores primários com a sua venda ficará sujeita à tributação pelo Imposto sobre a Renda exclusiva na Fonte, à alíquota de 15%, excluindo-se as receitas na apuração do cálculo do lucro real ou presumido, para fins de IRPJ e CSL.

Os CBIOS estão disponíveis na Bolsa de Valores desde abril de 2020 e começaram a ser adquiridos pelas distribuidoras de combustíveis em julho de 2020.

O consumidor custeia o RenovaBio através do pagamento dos combustíveis, tendo como contrapartida a melhoria do meio ambiente através da redução de emissões.

Em caso de eventual descumprimento das metas, o distribuidor estará sujeito à pena de multa proporcional à quantidade de CBIOS que deixou de ser comprovada.

As metas individuais são compulsórias para os distribuidores de combustíveis. A participação de produtores de biocombustíveis no RenovaBio é voluntária - os produtores/importadores de biocombustíveis, para emitir o CBIO, precisam contratar firma inspetora para avaliar seu processo produtivo e demonstrar que efetivamente há redução da emissão dos gases causadores do efeito estufa. Em seguida, os produtores/importadores de biocombustíveis precisam contratar o Serpro para a emissão dos CBIOS, por meio da Plataforma CBIO, mediante pagamento pelo emissor primário do serviço de geração de lastro para emissão de CBIO.

Acrescentou que o contexto da pandemia de Covid-19 foi levado em consideração para recalcular as metas individuais estabelecidas para o ano de 2020, com o intuito de afrouxar as regras relativas à necessidade de cumprimento dessas metas.

Pontuou que o Poder Judiciário deve ser deferente às capacidades institucionais das agências reguladoras. A atuação da ANP está amparada nos artigos 174 e 5º, LV, ambos da Constituição.

O Ministério Público Federal absteve-se da análise de mérito (evento 31).

A 4ª Vara Federal, competente para processar e julgar demandas tributárias com exclusividade na subseção Judiciária de Curitiba, entendeu tratar-se de questão administrativa e determinou a distribuição do mandado de segurança a uma Vara Federal com competência administrativa (evento 33).

A 6ª Vara Federal reconheceu que a questão é administrativa ambiental e determinou a redistribuição dos autos a esta 11ª Vara Federal (evento 40).

A parte impetrante pediu, no evento 46, liminar para a suspensão da determinação das aquisições de CBIOS da meta 2021, e seguintes, sem a aplicação de multas ou quaisquer penalidades em função da ausência de tais aquisições, até finalização da ação em tela.

Relatei. Decido.

2. Fundamentação

2.1 Aceito a competência.

2.2 Legitimidade passiva

O Conselho Nacional de Política Energética definiu as metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis para o período de 2019 a 2029 através da Resolução CNPE nº 15/2019.

Coube à ANP desdobrar essas metas nacionais estabelecidas pelo CNPE em metas individuais compulsórias para os distribuidores de combustíveis, conforme suas participações no mercado de combustíveis fósseis. A agência editou, para tanto, a Resolução 791/2019.

O não atendimento à meta individual sujeita o distribuidor ao pagamento de multa proporcional à quantidade de CBIOS que deixaram de ser comprovadas. Essa multa é cobrada pela ANP.

Vê-se, então, que além de a ANP especificar as metas individuais compulsórias, fiscaliza os distribuidores de combustíveis que não as atenderem.

Reside aí a legitimidade passiva da ANP, motivo pelo qual afasto a preliminar.

2.3 Interesse de agir

O interesse de agir é uma condição da ação que se desdobra em três elementos: necessidade de intervenção do Poder Judiciário; utilidade da prestação jurisdicional e adequação da via eleita.

A impetrante elegeu o mandado de segurança para se eximir do dever de adquirir os CBIOS. A exigência não está apenas na Lei 13.576/2017, mas em atos concretos da autoridade impetrada, que além de especificar as metas nacionais tem competência para fiscalizar as distribuidoras de combustíveis.

Conclui-se, portanto, que o mandado de segurança volta-se contra ato concreto e não contra lei em tese, motivo pelo qual a intervenção do Poder Judiciário é necessária e útil.

Ademais, a impetrante comprovou a aquisição dos CBIOS em 2020 e o impacto financeiro na sua Demonstração do Resultado do Exercício (evento 46). Esses documentos comprovam o impacto da exigência da autoridade impetrada na atividade econômica da parte impetrante. Há, portanto, prova pré-constituída do direito afirmado pela parte impetrante. O mandado de segurança reside em via adequada para a discussão da obrigatoriedade de aquisição de CBIOS.

Assim, é de ser afastada a alegação de falta de interesse de agir.

2.4 Mérito

A impetrante quer se eximir da aquisição de certificados de créditos de descarbonização por biocombustíveis - CBIOS, da apresentação dos certificados já adquiridos, e requer a desaposentação dos certificados por ventura já aposentados.

Comprovou que cumpriu a meta 2020 - evento 1, COMP9.

A matéria discutida na presente demanda diz respeito à Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) instituída por meio da Lei nº 13.576/2017, 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.

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).

(...)

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

O Crédito de Descarbonização (CBIO) é um ativo ambiental emitido por usinas (produtoras/importadoras de biocombustíveis), certificado pela ANP e negociado em bolsa de valores.

A criação do CBIO de certa forma veio dar preço à emissão dos gases do efeito estufa, trazendo para a esfera econômica os custos ambientais da produção industrial, criando meio de remuneração e incentivo às práticas de conservação do meio ambiente, dando maior concretude aos ideais e às metas debatidos nos diversos fóruns internacionais que sucederam a RIO-92.

Os CBIOs são um dos instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (art. 4º da Lei 13.576/2017). A defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação é um dos

princípios vetores da ordem econômica brasileira, nos termos do art. 170, VI, da Constituição de 1988.

Não há que se atribuir aos CBIOS a natureza de tributo (CIDE). Os CBIOS são certificados de que gases de efeito estufa presentes na atmosfera estão sendo capturados; a contribuição de intervenção no domínio econômico, por sua vez, visa a (des)estimular uma determinada atividade econômica. Uma coisa é neutralizar/compensar a emissão de gases de efeito estufa; outra coisa é (des)estimular, através da cobrança de tributo e/ou da destinação das receitas, uma determinada atividade econômica.

Enquanto instrumento de intervenção na ordem econômica, os CBIOS encontram-se em conformidade com a Constituição.

Os CBIOS tampouco malferem o Acordo de Paris.

O Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto n.º 9.073/2017, reconhece as responsabilidades comuns porém diferenciadas das diversas partes do acordo, podendo isso significar que terão mais responsabilidade pela não emissão, pela compensação e pela neutralização dos gases de efeitos estufa os países que historicamente mais emitiram gases de efeitos estufa, ou que mais emitiram gases de efeito estufa *per capita* ou que mais emitiram gases de efeito estufa em valores líquidos anuais.

O princípio invocado pela impetrante - responsabilidades comuns porém diferenciadas - em nenhum momento a exime do dever de compensar as emissões de gases de efeito estufa pela queima de combustíveis fosseis por ela comercializados.

Assim, a exigência de aquisição e aposentação dos CBIOS em nenhum momento desrespeita os princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, cuja implementação foi reforçada pelo Acordo de Paris.

3. Dispositivo

Em virtude do exposto, denego a segurança.

Custas pelo impetrante. Sem honorários (art. 25 da Lei 12.016/2009).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Interposto recurso, intime-se a parte adversa para contrarrazões e remetam-se ao E. TRF4.

Documento eletrônico assinado por **SILVIA REGINA SALAU BROLLO, Juíza Federal**, 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 **700011434059v36** e do código CRC **73acf114**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): SILVIA REGINA SALAU BROLLO

Data e Hora: 6/12/2021, às 16:18:1

5013972-17.2021.4.04.7000