



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 27093 - DF (2020/0306047-4)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : ASSOCIACAO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTIVEIS -
BRASILCOM
ADVOGADOS : RAFAEL VILLAR GAGLIARDI E OUTRO(S) - SP195112
HALISSON ADRIANO COSTA - MG096192
CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS - RJ140759
PRISCYLLA CASTELAR DE NOVAES DE CHIARA - RJ173665
MATHEUS AZEVEDO BASTOS DE OLIVEIRA - RJ199682
HENERRUDSON MOREIRA LUSTOSA - DF067346
AGRAVADO : UNIÃO
IMPETRADO : MINISTRO DAS MINAS E ENERGIA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. ÓRGÃO COLEGIADO. PRESIDÊNCIA DE MINISTRO DE ESTADO. AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCOMPETÊNCIA.

1. Nos termos do art. 105, I, "b", da CF/1988, a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar mandado de segurança limita-se aos atos praticados pelos Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

2. De acordo com a Súmula 177 do STJ, "o Superior Tribunal de Justiça é incompetente para processar e julgar, originalmente, mandado de segurança contra ato de órgão colegiado presidido por Ministro de Estado."

3. No caso, o ato impugnado no *writ* está consubstanciado em Resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão colegiado, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado das Minas e Energia, o que afasta a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar o presente *mandamus*, como bem constatou o eminente representante do Ministério Público Federal no parecer lançado aos autos.

4. Sob a disciplina do Decreto nº 9.888/2019 (que dispõe sobre a

definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis), compete à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP detalhar a meta compulsória anual em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior, cujo desatendimento (meta individual) integral ou parcial sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, a ser aplicada pela ANP.

5. *In casu*, embora o impetrante tenha pleiteado a redução da nova meta anual compulsória das distribuidoras de combustíveis para o ano de 2020, sua postulação estriba-se na exigibilidade do prazo para o cumprimento das metas (31/12/2020), o qual foi definido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e materializou-se no Despacho ANP n. 797, de 24 de setembro de 2020 (DOU de 25/09/2020), o que também descarta a legitimidade da autoridade impetrada.

6. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 28/09/2022 a 04/10/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 04 de outubro de 2022.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 27093 - DF (2020/0306047-4)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : ASSOCIACAO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTIVEIS -
BRASILCOM
ADVOGADOS : RAFAEL VILLAR GAGLIARDI E OUTRO(S) - SP195112
HALISSON ADRIANO COSTA - MG096192
CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS - RJ140759
PRISCYLLA CASTELAR DE NOVAES DE CHIARA - RJ173665
MATHEUS AZEVEDO BASTOS DE OLIVEIRA - RJ199682
HENERRUDSON MOREIRA LUSTOSA - DF067346
AGRAVADO : UNIÃO
IMPETRADO : MINISTRO DAS MINAS E ENERGIA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. ÓRGÃO COLEGIADO. PRESIDÊNCIA DE MINISTRO DE ESTADO. AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCOMPETÊNCIA.

1. Nos termos do art. 105, I, "b", da CF/1988, a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar mandado de segurança limita-se aos atos praticados pelos Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

2. De acordo com a Súmula 177 do STJ, "o Superior Tribunal de Justiça é incompetente para processar e julgar, originalmente, mandado de segurança contra ato de órgão colegiado presidido por Ministro de Estado."

3. No caso, o ato impugnado no *writ* está consubstanciado em Resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão colegiado, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado das Minas e Energia, o que afasta a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar o presente *mandamus*, como bem constatou o eminente representante do Ministério Público Federal no parecer lançado aos autos.

4. Sob a disciplina do Decreto nº 9.888/2019 (que dispõe sobre a

definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis), compete à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP detalhar a meta compulsória anual em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior, cujo desatendimento (meta individual) integral ou parcial sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, a ser aplicada pela ANP.

5. *In casu*, embora o impetrante tenha pleiteado a redução da nova meta anual compulsória das distribuidoras de combustíveis para o ano de 2020, sua postulação estriba-se na exigibilidade do prazo para o cumprimento das metas (31/12/2020), o qual foi definido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e materializou-se no Despacho ANP n. 797, de 24 de setembro de 2020 (DOU de 25/09/2020), o que também descarta a legitimidade da autoridade impetrada.

6. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por ASSOCIAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS – BRASILCOM contra decisão de minha lavra, em que deneguei a segurança pretendida no presente *writ*, ante a ilegitimidade passiva da autoridade apontada como coatora (e-STJ fls. 392/395).

Sustenta a parte recorrente, inicialmente, a inaplicabilidade do enunciado da Súmula 177 do STJ, sob o argumento de que "as metas ilegais foram fixadas por meio de Resolução assinada pelo Próprio Ministro de Minas e Energia, e que a autoridade impetrada é aquela responsável pela prática do ato (ou omissão) considerado ilegal, resta claro que o presente mandado de segurança foi impetrado contra ato do próprio Ministro de Minas e Energia, e não do CNPE" (e-STJ fl. 407).

Aduz, ainda, que "a ANP não possui competência para corrigir as metas anuais, as quais dependem de decisão do Presidente do CNPE, hoje Ministro de Minas e Energia", como entendeu o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em mandado de segurança ali impetrado.

Impugnação apresentada às e-STJ fls. 430/434.

É o relatório.

VOTO

Nada obstante as razões ora invocadas, a decisão recorrida não merece reparos.

Como ali anotado, o art. 105, I, "b", da Constituição Federal de 1988 estatui ser de competência do Superior Tribunal de Justiça o processamento e o julgamento de mandados de segurança impetrados contra atos da própria Corte, de Ministros de Estado, de Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

In casu, ao Superior Tribunal de Justiça falece competência para processar e julgar o presente *mandamus*, no qual se impugna a Resolução nº 8, de 18 de agosto de 2020, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, a qual definiu as novas metas compulsórias anuais para redução de emissões de gases do efeito estufa (e-STJ fls. 92/93).

Ocorre que o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE constitui órgão colegiado, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado das Minas e Energia, conforme dispõe o teor dos arts. 1º e 2º do Decreto n. 3.520/2000, *in verbis*:

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

Art. 2º Integram o CNPE:

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

II - o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.601, de 2018\)](#)

III - o Ministro de Estado das Relações Exteriores; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.601, de 2018\)](#)

IV - o Ministro de Estado da Economia; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.715, de 2019\)](#)

V - o Ministro de Estado da Infraestrutura; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.105, de 2019\)](#) VI - o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.105, de 2019\)](#)

VII - o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.105, de 2019\)](#)

VIII - o Ministro de Estado do Meio Ambiente; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.105, de 2019\)](#)

IX - o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.105, de 2019\)](#)

X - o Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.940, de 2022\)](#)

XI - [\(Revogado pelo Decreto nº 9.715, de 2019\)](#)

XI-A - o Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.940, de 2022\)](#)

XI-B - o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.940, de 2022\)](#)

Nos termos da Súmula 177 do STJ, "o Superior Tribunal de Justiça é incompetente para processar e julgar, originalmente, mandado de segurança contra ato de órgão colegiado presidido por Ministro de Estado".

Nesse sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. NULIDADE DE ATOS PRATICADOS PELA COMISSÃO PROCESSANTE. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DE ESTADO. ORDEM DENEGADA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. - Em que pese justificar a impetração ao argumento de omissão da Autoridade impetrada na apreciação dos requerimentos administrativos que lhe teriam sido dirigidos, os pedidos expressamente formulados, como também as suas razões, atacam o procedimento administrativo disciplinar ainda em curso, na fase de inquérito administrativo, prevista no art. 151, II, da Lei n. 8.112/1990.

2. - A linha argumentativa desenvolvida na inicial autoriza a conclusão de que, se existiu alguma ilegalidade ou algum abuso de poder, tal somente poderia ser atribuído à Comissão processante. Não há, nesse contexto, nenhum ato, omissivo ou comissivo, que se possa imputar ao Ministro de Estado impetrado. Ademais, os pedidos se voltam para a invalidação dos atos do trio processante, especialmente do seu Presidente, de onde também se vislumbrar inafastável a ilegitimidade passiva da única autoridade apontada como coatora. 3. - Ordem denegada. Feito extinto sem resolução do mérito. (MS 23.292/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/11/2019, DJe 02/12/2019).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LESÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO ATRIBUÍDA AO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, COMPOSTO POR MINISTROS DE ESTADO NA QUALIDADE DE PRESIDENTE E MEMBROS, RESPECTIVAMENTE. SÚMULA 177/STJ. APLICABILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO STJ.

1. O agravante impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, ao propósito de determinar ao Conselho Monetário Nacional a retificação do valor da Taxa Referencial (TR) dentro dos limites da legalidade.

2. No entanto, a teor da orientação fixada pela Súmula 177 desta Corte: "O Superior Tribunal de Justiça é incompetente para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra ato de órgão colegiado presidido por Ministro de Estado". Precedente: MS 15.796/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19/4/2011.

3. Mantida, por seus próprios fundamentos, a decisão monocrática que denegou a segurança, sem resolução de mérito, em razão da incompetência deste Superior Tribunal de Justiça. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no MS 21.039/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 21/08/2014).

Demais disso, o Decreto nº 9.888/2019 – que dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis – Comitê RenovaBio –, prescreve que a meta compulsória anual será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -

ANP em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior, cujo desatendimento (meta individual) integral ou parcial sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, a ser aplicada pela ANP, *in verbis*:

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. 4º-A A comprovação de atendimento à meta individual a que se refere o art. 4º por cada distribuidor de combustíveis deverá ocorrer até 31 de março do ano subsequente. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.141, de 2022\)](#)

Parágrafo único. Excepcionalmente, a comprovação de atendimento à meta individual referente ao ano de 2022 deverá ocorrer até 30 de setembro de 2023. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.141, de 2022\)](#)

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.

Como declinado pelo *Parquet* federal, as disposições do Decreto nº 9.888/2019, acima transcritas, permitem "concluir que, incumbe à Agência Nacional do Petróleo – ANP estabelecer a disciplina normativa aplicável para cumprimento da meta individual de redução dos gases pelo distribuidor de combustíveis" (e-STJ fl. 693).

Nesse contexto, embora o impetrante tenha pleiteado a redução da nova meta anual compulsória das distribuidoras de combustíveis para o ano de 2020, sua postulação estriba-se na exigibilidade do prazo definido para o cumprimento das metas (31/12/2020), conforme o seguinte trecho da inicial do *mandamus*.

Assim, em verdade, a tese da impetração diz respeito à inexecutabilidade do marco temporal definido pela ANP para aquisição de Créditos de Descarbonização por Biocombustíveis – CBIs necessários para cumprimento integral das metas compulsórias individuais pelas distribuidoras de combustíveis (até 31/12/2020).

Embora tenha atacado no *writ* a Resolução do CNPE (que trata da meta anual compulsória), o ato concreto definidor das novas metas individuais compulsórias a serem atendidas até 31/12/2020, marco temporal cuja legalidade é questionada como inexecutável na inicial da presente ação, emana da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e materializou-se no Despacho ANP n. 797, de

24 de setembro de 2020 (DOU de 25/09/2020), sendo válido destacar, ainda, que a aplicação de multa ou da pena de suspensão temporária do funcionamento das instalações está a cargo da ANP, como reconhece a própria impetrante (e-STJ fls. 14 e 38), o que também descarta a legitimidade da autoridade impetrada.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO IMPUTADO A MINISTRO DE ESTADO. INOCORRÊNCIA. ILEGITIMIDADE. STJ. INCOMPETÊNCIA.

1. Nos termos do artigo 105, I, "b", da CF/88, a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar mandado de segurança limita-se aos atos praticados pelos Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

2. Em writ impetrado por sindicatos contra ato atribuído ao Ministro de Estado de Minas e Energia, consistente na ausência de esclarecimentos e informações sobre iniciativa de privatização das empresas de energia elétrica referidas na inicial, requeridos com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), a autoridade impetrada informou ter encaminhado o pedido à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, "instância absolutamente competente" para a resposta pretendida.

3. A teor do art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática, revelando-se incabível a segurança contra autoridade que não tenha competência para corrigir a ilegalidade impugnada.

4. Tal como assinalado pelo Parquet, no parecer lançado aos autos, o ato omissivo impugnado neste writ não emana de autoridade sujeita à competência do Superior Tribunal de Justiça, o que, por conseguinte, afasta a legitimidade da autoridade impetrada para figurar no polo passivo da presente impetração.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no MS 23.529/DF, minha relatoria, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 19/02/2019).

Por último, deixo de aplicar a sanção prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015 por não vislumbrar caráter manifestamente inadmissível ou improcedente no manejo do presente recurso.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

**AgInt no MS 27.093 / DF
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2020/0306047-4

Número de Origem:

Sessão Virtual de 28/09/2022 a 04/10/2022

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ASSOCIACAO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTIVEIS - BRASILCOM

ADVOGADOS : RAFAEL VILLAR GAGLIARDI E OUTRO(S) - SP195112

HALISSON ADRIANO COSTA - MG096192

CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS - RJ140759

PRISCYLLA CASTELAR DE NOVAES DE CHIARA - RJ173665

MATHEUS AZEVEDO BASTOS DE OLIVEIRA - RJ199682

HENERRUDSON MOREIRA LUSTOSA - DF067346

IMPETRADO : MINISTRO DAS MINAS E ENERGIA

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ASSOCIACAO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTIVEIS - BRASILCOM

ADVOGADOS : RAFAEL VILLAR GAGLIARDI E OUTRO(S) - SP195112

HALISSON ADRIANO COSTA - MG096192

CARLOS ALBERTO RAMOS DE VASCONCELOS - RJ140759

PRISCYLLA CASTELAR DE NOVAES DE CHIARA - RJ173665

MATHEUS AZEVEDO BASTOS DE OLIVEIRA - RJ199682

HENERRUDSON MOREIRA LUSTOSA - DF067346

AGRAVADO : UNIÃO

IMPETRADO : MINISTRO DAS MINAS E ENERGIA

TERMO

A PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 28/09/2022 a 04/10/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 05 de outubro de 2022