



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n.º 314/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48600.202271/2021-06

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Minuta de Resolução para revisar as especificações e as medidas de controle da qualidade do Biodiesel. Possibilidade.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. Trata a presente da análise de minuta de resolução elaborada pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ), que tem por objetivo principal a modificação das especificações e as medidas de controle da qualidade do Biodiesel. Para tanto, será necessário rever a disciplina trazida pela Resolução ANP n.º 45/2014, bem como das normas regulatórias que a modificaram.

2. A SBQ, através do texto da Proposta de Ação n.º 562/2021 (SEI n.º 1673367) e da Nota Técnica n.º 10/2021/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF (SEI n.º 1607120), em síntese, destaca os seguintes objetivos a serem alcançados com as novas regras:

a) traz o histórico da questão, informando que o Biodiesel foi introduzido compulsoriamente na matriz energética brasileira, inicialmente com 8% na mistura, atualmente com 13% e com previsão de atingimento de 15% em 2023 de acordo com a Resolução CNPE nº 16, de 2018. Destaca que, a partir de estudos coordenados pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT) da própria ANP, chegou-se aos aprimoramentos que ora se sugere implementar;

b) salienta, ainda, que:

"Em 2020, a ANP concluiu estudo coordenado pelo seu Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT), em parceria com outras instituições, que avaliou o comportamento de amostras de B15 e B30, trazendo avanços no entendimento do comportamento de parâmetros críticos do diesel B.

Após o acolhimento de dezenas de reclamações relativas ao uso de óleo diesel B, e com a iminente entrada da fase P8 do Proconve (Programa de Controle de Emissões Veiculares) conforme a Resolução CONAMA nº 490/2018, a ANP, após análise detida, observou a necessidade de aprimoramento das especificações de qualidade desses produtos, bem como da intensificação do uso de boas práticas de armazenamento, transporte e abastecimento do biodiesel por quem o comercializa.

Para a análise do problema regulatório, foram utilizadas as ferramentas de matriz GUT, análise SWOT e análise de riscos correspondente a cada eixo selecionado da especificação do biodiesel a fim de monitorar as melhores opções regulatórias a serem propostas. Foi realizado de igual maneira análise bibliográfica, das experiências internacionais e, por fim, análise com enfoque mais econômico relativa às mudanças propostas.

Ao fim da análise, conclui-se que as principais mudanças devem ser realizadas na questão dos contaminantes do biodiesel em especial, monoglicerídeos e elementos, além da adoção de ensaio específico (TFIF) que controle de modo mais assertivo os contaminantes que se apresentam a partir de resfriamentos moderados do produto. Foram propostas também modificações no controle da estabilidade e nas boas práticas de manuseio e armazenamento do produto, fator considerando primordial para garantir a manutenção da qualidade do produto até a mistura com diesel A.

Espera-se que as propostas aqui detalhadas possam se materializar em produto com qualidade superior que findem por mitigar as críticas, ora direcionadas, a qualidade final do óleo diesel B.

(...)

Diante do exposto, os problemas regulatórios desta AIR são: a ocorrência de falhas e perda de performance nos equipamentos do ciclo diesel, relatado principalmente pelo setor automotivo e por usuários do combustível, que alegam haver relação direta entre o

incremento gradativo do teor de biodiesel no diesel e o aumento nos problemas observados; e os riscos de não atendimento aos limites de durabilidade de emissões impostos para a nova fase do PROCONVE (P8).

(...)

Cabe ressaltar que, após o início da pandemia de COVID-19, a ANP, em atenção a demandas ministeriais, efetuou reduções pontuais nos teores do mandato vigente, em virtude dos choques de preço das matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel. Em 2021, os leilões 79 e 80 tiveram o mandato reduzida a 10% e, o L81,10 em 12%, conforme determinado pelas Resoluções CNPE nºs 4/10 e 11/2021. Mais recentemente, foi anunciada a redução do mandato para 10% de biodiesel no último bimestre de 2021 (L82), conforme Resolução CNPE nº 16/2021.

Do ponto de vista da qualidade, os produtos do ciclo diesel têm suas especificações e qualidade definidas nos atos: Resolução ANP nº 50, de 2013, e Resolução ANP nº 45, de 2014. No espaço de tempo em que essas regras foram publicadas, o teor de biodiesel regulamentado no país variava entre B5 e B6.

No que concerne ao cenário de emissões veiculares, o Brasil entrou em nova etapa determinada pela Resolução CONAMA nº 490, de 2018, que instituiu a implementação da fase P8 (equivalente a Euro VI), para ciclo pesado, conforme o seguinte cronograma:

A partir de 1º de janeiro de 2022, para as homologações de novos modelos de veículos, que nunca obtiveram Licença para Uso da Configuração de Veículo ou Motor - LCVM; e a partir de 1º de janeiro 2023, para os demais veículos.

(...)

Após o acolhimento de várias reclamações do mercado relativas ao uso de óleo diesel B, e com a iminente entrada da fase P8 do Programa de Controle de Emissões Veiculares - PROCONVE, a ANP, com base em dados e informações do referido estudo, entre outros embasamentos, deu continuidade e concluiu preliminarmente a primeira fase da mencionada incumbência. Com esse propósito, no tange à análise regulatória, utilizou-se das ferramentas de matriz GUT, análise SWOT e de riscos correspondente a cada eixo selecionado da especificação do biodiesel, a fim de avaliar as melhores proposições de opções regulatórias. Ademais, recorreu-se subsidiariamente à pesquisa bibliográfica das experiências internacionais e foi levada a termo abordagem de caráter econômico às mudanças das especificações.

Conforme pormenorizado na Nota Técnica nº 10 (1607120), em anexo, concluiu-se que as principais mudanças devem ser realizadas nos contaminantes do biodiesel em especial, monoglicerídeos e elementos, além da adoção de ensaio específico Teste de Filtração de Imersão a Frio (TFIF) que controle de modo mais assertivo contaminantes que se apresentam a partir de resfriamentos moderados do produto. A mais disso, agregou-se mudanças no controle da estabilidade e boas práticas de manuseio e armazenamento do produto, fator esse considerando primordial para garantir a manutenção da qualidade do produto até a mistura com diesel A.

Tais mudanças que, em conjunto, configuram a proposição desta Superintendência para a revisão das especificações vigentes do biodiesel, ora dispostas na Resolução ANP nº 45, de 2014, podem ser assim sintetizadas:

- Inclusão do teor de éster de ácido linolênico limitado ao máx. 12,0 /m e ajuste do limite de Estabilidade à oxidação a 110 °C para 13 horas na produção, em face do decaimento da estabilidade do biodiesel entre produção e distribuição;*
- Inclusão de exigência de registro semanal da análise do biodiesel para o parâmetro de estabilidade à oxidação em cada tanque de biodiesel em expedição na distribuição;*
- Inclusão do Teste de Filtração de Imersão a Frio (TFIF), com limite máximo de 360 segundos;*
- Proposta nova tabela para ponto de entupimento de filtro a frio (PEFF) considerando a realidade climática nacional;*
- Redução do limite do teor de sódio + potássio de 5,0 ppm para 2,5 ppm;*
- Redução do limite do teor de cálcio + magnésio de 5,0 ppm para 2,5 ppm;*
- Redução do limite do teor de fósforo de 10,0 ppm para 3,0 ppm; e*
- Adoção de práticas específicas e obrigatórias com relação ao manuseio, transporte e armazenamento do biodiesel.*

A perspectiva da SBQ/CPT é que ditas mudanças, em conjunto, materializarão produto com qualidade superior ao atualmente comercializado, conduzindo à satisfação do mercado de consumo com consequente mitigação das críticas que vem sendo direcionadas com frequência ao óleo diesel B. De ressaltar, como consigna a já citada Nota Técnica, que tais mudanças não se farão com isenção de custos para o setor de produção o que pode conduzir a incremento de preço do produto final.

Essas mesmas mudanças, que configuram proposição desta Superintendência com vistas à

revisão da mencionada norma, encontram-se consubstanciadas na minuta de resolução anexa que se submete à deliberação da Diretoria Colegiada, após tramitação na SGE e PRG.”.

3. A análise que se fará a seguir consistirá na verificação do atendimento ao Decreto n.º 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95/98, que, por sua vez, estabelece as normas para a elaboração e redação de projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, além da aferição da compatibilidade entre as normas integrantes da minuta e os instrumentos normativos de hierarquia superior.

4. Da leitura da minuta em tela (SEI n.º 1663420), entende-se que se afiguram necessários os seguintes reparos de cunho redacional, a fim de conferir maior clareza ao texto da norma:

a) o atendimento às regras formais de redação de atos normativos previstas no Decreto n.º 9.191/2017. A redação do texto de todos os incisos, alíneas e numerais deve se iniciar com letra minúscula;

b) no art. 9º, § 2º, grafar: “*A regra do caput não se aplica no caso de a característica aspecto apresentar resultado heterogêneo, devendo o produto ser considerado fora de especificação.*”;

c) no art. 13, deve-se esclarecer o que se pretende com a ressalva “*conforme o caso*”; e

d) no art. 19, § único, grafar: “*A não conformidade deverá ser comunicada à ANP por meio de endereço eletrônico disponibilizado no sítio eletrônico da ANP, no prazo máximo de quarenta e oito horas, considerando-se somente os dias úteis. É necessário informar: (...)*”.

5. A motivação para a edição do ato encontra-se devidamente detalhada na Proposta de Ação n.º 562/2021 (SEI n.º 1673367) e da Nota Técnica n.º 10/2021/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF (SEI n.º 1607120), em conformidade com os artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99 (dever da Administração Pública de motivar os atos administrativos normativos, entre outros).

6. No que toca à análise do mérito da norma ora proposta, tem-se que a norma possui índole eminentemente técnica e que não existe qualquer incompatibilidade, em tese, entre a mesma e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia. Ao contrário, a regra proposta possui embasamento normativo, por estar inserida nas atribuições desta Agência Reguladora insculpidas no art. 8º, incisos I, V, VII, XV, XVI, XVII e XVIII da Lei do Petróleo e no art. 1º, caput e § 1º, da Lei n.º 9.847/99.

7. Ante o exposto, não se enxerga óbice de natureza jurídica ao prosseguimento do processo, com a deliberação da questão por parte da Diretoria Colegiada da ANP, a fim de que seja a minuta submetida ao escrutínio de consulta e audiência públicas, em cumprimento ao art. 19 da Lei do Petróleo e à Resolução ANP n.º 846/2021.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2021.

HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48600202271202106 e da chave de acesso 77d86c10

Documento assinado eletronicamente por HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 746341225 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA. Data e Hora: 15-10-2021 17:06. Número de Série: 19882875417892732905249904661839694623. Emissor: AC OAB G3.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 01748/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48600.202271/2021-06

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n.º 314/2021/PFANP/PGF/AGU**.

Encaminhe-se à SBQ para ciência das recomendações expostas no parecer, podendo o processo, após, ser encaminhado à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2021.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48600202271202106 e da chave de acesso 77d86c10

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749946701 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 20-10-2021 17:27. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
