



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. 00369/2023/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.226080/2023-74

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO ANP 791/2019 PARA INCLUSÃO DE HIPÓTESE DE REDUÇÃO DAS METAS DOS DISTRIBUIDORES DE COMBUSTÍVEIS EM DECORRÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 14.592, DE 30 DE MAIO DE 2023, NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS - RENOVABIO. LEI 13.576/2017. LEI 14.592/2023. RENOVABIO. SEM ÓBICES JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria, encaminhada à esta Procuradoria pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ, objetivando colher orientação jurídica sobre Minuta de Resolução que altera a Resolução ANP nº 791/2019, que dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores de efeito estufa para a comercialização de combustíveis, a fim de incluir hipótese de redução das metas dos distribuidores de combustíveis em decorrência da publicação da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio.

2. A Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ esclareceu no Ofício 22/2023/SIM/ANP-RJ:

“Trata-se o presente assunto de minuta revisora da Resolução ANP nº 791, de 2019, que **dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores de efeito estufa para a comercialização de combustíveis, a fim de incluir hipótese de redução das metas dos distribuidores de combustíveis em decorrência da publicação da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio** (SEI 3595164).

Foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 3574049), pela metodologia de Análise Multicritério, prevista no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Em **consonância com o art. 8º desse mesmo ato, a SBQ optou pela não realização de Consulta Prévia do Relatório de Análise de Impacto Regulatório**. Considera-se que a demora em regulamentar o tema não é razoável, visto que a alteração ora avaliada foi motivada por um ato jurídico hierarquicamente superior (alteração legal). Dessa forma, a proposta da SBQ à Diretoria III, para posterior deliberação da Diretoria Colegiada, é pelas aprovações do Relatório de Análise de Impacto Regulatório e da submissão da minuta à consulta e audiência públicas.

Após conclusão do mencionado Relatório, a SBQ encaminhou à Coordenação de Qualidade Regulatória da SGE a minuta em referência para avaliação quanto à técnica legística e ao seu impacto sobre o estoque regulatório da Agência, que findou por emitir o Parecer nº 19/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 3594701), encaminhado via Ofício nº 36/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 3595090).

Atendidas as sugestões daquela Superintendência, cabe agora, conforme rito processual de praxe, o endereçamento da minuta à análise de competência dessa Procuradoria para posterior envio à Diretoria III com solicitação para, se de acordo, a encaminhe para deliberação da Diretoria Colegiada.” (grifos nossos)

3. O Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2/2023/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ foi acostado aos autos (doc. SEI 3574049):

“Desde a edição da lei, o art. 8º previu a possibilidade de redução da meta individual do distribuidor de combustíveis mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento com prazo superior a um ano.

(...)

Assim, após intensos estudos, realização de Análise de Impacto Regulatório (SEI 1966002), Consulta e Audiências Públicas (Processo SEI nº 48610.202307/2021-24), a ANP publicou a Resolução nº 921, de 04 de abril de 2023, que alterou a Resolução ANP nº 791/2019 para regulamentar a redução da meta anual individual definitiva em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

A referida alteração determinou possibilidade de redução da meta anual individual dos distribuidores de combustíveis mediante a comprovação da aquisição e retirada de biocombustíveis por meio de contratos, superiores a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis.

A regulamentação estendeu a possibilidade de contratação de longo prazo entre o distribuidor e a matriz do produtor de biocombustíveis ou cooperativas de produtores de biocombustíveis. **Na ocasião, os contratos firmados entre distribuidores e empresas comercializadoras de etanol não foram incluídos na previsão de abatimento das metas individuais.**

(...)

Algumas contribuições recebidas nas etapas de Consulta e Audiência Públicas nº 15/2022 do processo que culminou com a edição da RANP 921/2023 (Processo SEI nº 48610.202307/2021-24) propunham que empresas comercializadoras de etanol e cooperativas de produtores deveriam estar sob a mesma regulamentação, uma vez que ambos são considerados fornecedores de combustíveis, junto com produtores e importadores, conforme a Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009, que estabelece requisitos para cadastramento de fornecedor, comercialização e envio de dados de etanol combustível à ANP.

O Relatório da Análise de Impacto Regulatório (Documento SEI nº 1966002) aponta que deveriam ser definidas regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo, tendo como base três premissas:

- i) Os contratos deveriam ter prazo superior a um ano;
- ii) Os contratos deveriam ser firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; e
- iii) A redução da meta individual do distribuidor de combustíveis não poderia ser superior a vinte por cento.

(...)

Portanto, resta claro que no momento da publicação da Resolução ANP nº 921/2023, não havia respaldo legal para aceitar os contratos superiores a um ano firmados com empresas comercializadoras de etanol para fins de abatimento das metas dos distribuidores de combustíveis.

Ocorre que, posteriormente à publicação da RANP 921/2023, foi sancionada a Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, que alterou a Lei nº 13.576, de 2017, trazendo nova redação ao art. 8º conforme mostrado a seguir:

"Art. 8º O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

c) contratos de fornecimento com prazo superior a 1 (um) ano, firmados com empresa comercializadora de etanol, desde que o produto seja oriundo de produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 14.592, de 2023)

b) (VETADO);"

Conforme exposto na seção anterior, **a alteração regulatória em questão visa alterar a Resolução ANP nº 791/2019 para atender ao disposto da Lei 14.592, de 30 de maio de 2023, que alterou o art. 8º da Lei 13.576/2017 (Lei do RenovaBio) para incluir a possibilidade de contratos superiores a um ano entre distribuidores e empresas comercializadoras de etanol no rol de operações que permitam a redução da meta individual dos distribuidores.**

(...)

CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A partir do exposto, **considera-se necessária a alteração da Resolução ANP nº 791, de 2019, a fim de incluir empresa comercializadora de etanol no rol de agentes com os quais os distribuidores de combustíveis podem firmar contratos superiores a um ano para terem redução de suas metas individuais.**

A opção elencada para regulamentar o assunto foi a 3, na qual o cadastro dos contratos entre distribuidor de combustíveis e a empresa comercializadora de etanol se dá da mesma forma como está atualmente regulamentado para o caso de cooperativas de produtores ou matriz de produtor. Isto é, com identificação da unidade produtora de biocombustível e o volume a ser adquirido de cada unidade.

Adicionalmente, recomenda-se que também seja realizada alteração para sanar dúvidas de entendimento na redação da Resolução ANP nº 791, de 2019. Tais dúvidas foram encaminhadas à SBQ através do e-mail da Coordenação de Gestão do RenovaBio, bem como em decorrência da realização no dia 23 de maio de 2023 do "Workshop sobre contrato de longo prazo regulamentado na Resolução ANP nº 791/2019". O evento foi online, com transmissão pelo canal da ANP no YouTube.

Para tal, devem ser propostas alterações aos § 4º, § 6º e § 7º.

Destacamos que foi concluída recentemente a etapa de participação social (Consulta e Audiência Públicas nº 13/2023) da proposta de alteração da Resolução ANP nº 802, de 2019, para inclusão de novos códigos de operação fiscal (CFOP) a fim de possibilitar a venda a ordem entre produtores de biocombustíveis (ou cooperativas de produtores) e distribuidores, i. e., venda com intermediação pela Empresa Comercializadora de Etanol. As

alternativas avaliadas nesta AIR já consideraram a alteração proposta da Resolução ANP nº 802, de 2019.

Será necessária uma alteração na Plataforma CBIO para contemplar o controle dos contratos dos distribuidores com empresas comercializadoras de etanol. Assim, é necessário prever na Resolução mecanismo para ressarcimento adequado ao Serpro pelas alterações necessárias, para implementação de novo fluxo de validação de notas fiscais referenciadas e para análise de tais NF-e.

Acredita-se que a alteração pretendida na Plataforma CBIO não implica ônus irrazoáveis para os agentes envolvidos, uma vez que será feito fluxo de validação de notas fiscais similar ao que já está atualmente implementado. Ainda assim, talvez seja necessário promover uma aditivção ao contrato existente hoje entre ANP e Serpro para contemplar tais alterações.

Deve ser previsto que os contratos firmados entre distribuidores de combustíveis e empresas comercializadoras de etanol sejam aceitos com volumes possíveis de serem contabilizados a partir de 30/05/2023, data de promulgação da Lei nº 14.592 que alterou a Lei nº 13.576/2016, por entender-se que a partir desta data os distribuidores já possuíam o direito ao abatimento das metas.

ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

Não houve alteração da classificação de risco." (grifos nossos)

4. O Parecer 22/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 3594701) realizou a análise da minuta proposta, tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência, bem como recomendou a consulta a outras unidades cujas atividades possuam interface com o tema da minuta de ato normativo.

5. A Minuta de Resolução, em sua versão final, foi acostada aos autos (doc. SEI 3595164).

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

6. Preliminarmente, com fulcro no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, da lavra do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANP, passa-se a se verificar se a instrução processual preencheu todos os requisitos conforme o disposto na precitada orientação jurídica:

"Nesse sentido, temos que, **embora a Lei nº 9478/97 não exija da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras, nada impede, aliás, recomenda-se que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.** A bem da verdade, o que importa, independentemente da nomenclatura, é a robustez da análise técnica que irá lastrear o processo de tomada de decisão.

Seguindo nessa linha, o art. 27 do Decreto 9191/2017 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a 'síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma'.

(...)

Para tanto, sugerimos que as áreas adotem o seguinte roteiro analítico:

1) Identificação do problema regulatório

(...)

2) Identificação dos atores ou grupos afetados

(...)

3) Identificação da base legal que ampara a ação da Agência

(...)

4) Definição dos objetivos

(...)

5) Descrição das possíveis alternativas

(...)

6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas

(...)

7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

(...)

Diante do exposto, sugerimos a adoção do roteiro sugerido de forma a se obter uniformidade na instrução dos processos regulatórios e garantir maior legitimidade às normas da Agência." (grifos nossos)

7. Como mencionado anteriormente, a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras; mas nada impede, aliás, **recomenda-se, que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.**

8. Veja-se que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é inclusive institucionalizada pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, como etapa obrigatória do processo decisório:

“Art. 6º A **adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.” (grifos nossos)

9. Recentemente, **o art. 6º da Lei 13.848/2019 foi regulamentado pelo Decreto 10.411/2020, em vigor a partir de 15 de abril de 2021, impondo a realização da Análise de Impacto Regulatório**, no âmbito “da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências”:

“Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.” (grifos nossos)

10. A precitada norma infralegal estabelece o conteúdo da AIR, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada, conforme art. 2º c/c art. 4º do Decreto 10.411/2020.

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - **análise de impacto regulatório - AIR** - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

II - **ato normativo de baixo impacto** - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

(...)

Art. 4º A **AIR poderá ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - **ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;**

III - **ato normativo considerado de baixo impacto** ;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada **nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.**

(...)

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.” (grifos nossos)

11. Por sua vez, a ANP editou, em 10/09/2020, a Portaria nº 265, que estabeleceu seu novo Regimento Interno e, no Capítulo VI, trata da AIR.

“Art. 22. As ações regulatórias da ANP, cabíveis diante da identificação de um problema regulatório pertinente às suas competências, serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

§ 1º A AIR é procedimento prévio e formal que visa à reunião da maior quantidade possível de informações sobre um determinado problema regulatório para avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e contribuir para uma solução regulatória mais efetiva, eficaz e eficiente, dentro das possibilidades conjecturais.

§ 2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal.” (grifos nossos)

12. Verifica-se que a SBQ acostou o Relatório de Análise de Impacto Regulatório, apresentando motivação administrativa detalhada:

“Assunto: Inclusão de contratos de longo prazo firmados entre distribuidores e empresa comercializadora de etanol para fins de abatimento de metas individuais dos distribuidores. (...)

ESTUDO DO PROBLEMA

Histórico

Algumas contribuições recebidas nas etapas de Consulta e Audiência Públicas nº 15/2022 do processo que culminou com a edição da RANP 921/2023 (Processo SEI nº 48610.202307/2021-24) propunham que empresas comercializadoras de etanol e cooperativas de produtores deveriam estar sob a mesma regulamentação, uma vez que ambos são considerados fornecedores de combustíveis, junto com produtores e importadores, conforme a Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009, que estabelece requisitos para cadastramento de fornecedor, comercialização e envio de dados de etanol combustível à ANP.

(...)

Portanto, resta claro que no momento da publicação da Resolução ANP nº 921/2023, não havia respaldo legal para aceitar os contratos superiores a um ano firmados com empresas comercializadoras de etanol para fins de abatimento das metas dos distribuidores de combustíveis.

(...)

Conforme exposto na seção anterior, a alteração regulatória em questão visa alterar a Resolução ANP nº 791/2019 para atender ao disposto da Lei 14.592, de 30 de maio de 2023, que alterou o art. 8º da Lei 13.576/2017 (Lei do RenovaBio) para incluir a possibilidade de contratos superiores a um ano entre distribuidores e empresas comercializadoras de etanol no rol de operações que permitam a redução da meta individual dos distribuidores.

Descrição

Mercado

Atualmente (novembro/2023), existem no Brasil 356 produtores autorizados de etanol, dos quais 280 são certificados no RenovaBio, 61 produtores autorizados de biodiesel, dos quais 37 são certificados e 6 produtores de biometano autorizados pela ANP dos quais 4 são detentores do Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis.

Quanto a cooperativas, existem duas cadastradas na ANP, a saber: a Cooperativa Regional dos Produtores de Açúcar e Alcool de Alagoas (que não é atuante no RenovaBio) e a Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (Copersucar) com 34 usinas filiadas pertencentes a 20 grupos econômicos localizados em São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Goiás. Todas as usinas filiadas à Copersucar estão certificadas no RenovaBio.

Estão cadastradas atualmente na ANP 16 empresas comercializadoras de etanol (ECE), entretanto apenas 5 comercializaram nos anos 2022 e 2023. Juntas, as empresas comercializadoras de etanol responderam por 11,08% das entregas de etanol anidro e hidratado em 2022 e por 9,39% do fornecimento em 2023.

(...)

Controle dos contratos de longo prazo

A Resolução ANP 791/2019 prevê que o controle do contrato seja realizado em sistema informatizado e utilize os dados das notas fiscais submetidas pelos emissores primários para validação e geração de lastro na Plataforma CBIQ (§ 12, Art. 6º A). No caso de contratos firmados entre o distribuidor e a matriz do produtor de biocombustíveis ou cooperativas de produtores de biocombustíveis, os contratos devem especificar o volume a ser adquirido de cada unidade produtora de biocombustível (§ 1º, Art. 6º A) não sendo permitido contabilizar volumes inferiores ao contratado de cada unidade produtora (§ 8º, Art. 6º A).

(...)

O RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2023/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (Documento SEI n 3224724) expõe o porquê de a operação de venda a ordem não estar contemplada na minuta original da Resolução ANP nº 802, de 2019, os problemas decorrentes dessa omissão e as possíveis soluções.

O referido relatório resume a falha regulatória na sequência de tópicos a seguir:

a Resolução ANP nº 802, de 2019, prevê os CFOP 5.655/6.655 para a operação de venda a ordem de etanol anidro e hidratado, que ocorre entre produtor (ou cooperativa de produtores) e empresa comercializadora de etanol;

as Secretarias de Estado de Fazenda de São Paulo e Goiás se manifestaram no sentido de que a operação de venda a ordem de etanol anidro e hidratado (assim como de qualquer outro produto), que ocorre entre fornecedor (no caso específico, produtor ou cooperativa de produtores) e intermediário (empresa comercializadora no caso específico, mas outros agentes também poderiam atuar como intermediários), se dê com o CFOP 5.118/6.118;

caso seja cumprida a orientação dos órgãos fazendários, o etanol anidro e hidratado que é comercializado através da Empresa Comercializadora, não pode fazer jus à emissão de CBIOS; e

caso não seja cumprida a orientação dos órgãos fazendários, as empresas poderão ser autuadas por descumprimento de recomendação dos agentes de fiscalização.

(...)

A minuta de resolução que altera a Resolução ANP nº 802, de 2019, para inclusão de tal operação foi submetida à participação social. A Consulta Pública nº 13/2023 ocorreu entre os dias 19/09/2023 a 02/11/2023 e a Audiência Pública nº 13/2023 ocorreu em 22/11/2023.

A opção regulatória recomendada no Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2023/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (Documento SEI nº 3224724) e implementada na minuta de resolução ora em consulta pública é a seguinte:

“Inclusão dos CFOP 5.923/6.923 nas Tabelas do Anexo 2 da Resolução ANP nº 802, de 2019, para todos os produtos, validando o emitente da Nota Fiscal como sendo o Produtor de Biocombustível (ou Cooperativa de Produtores) e o destinatário como sendo Produtor de Biocombustível, Distribuidor de Combustíveis ou Consumidor Final;”

Dessa forma, a geração de lastro para emissão de CBIOS não deverá ser realizada com base na NF-e cujo emitente ou destinatário seja a empresa comercializadora de etanol (ECE). Ou seja, a Plataforma CBIO “não enxergará” a ECE nessas operações. Consequentemente, surge um desafio para o controle dos contratos firmados entre ECE e distribuidor de combustíveis.

Uma opção para sanar essa dificuldade seria o desenvolvimento de funcionalidade na Plataforma CBIO para recebimento das NF-e específicas em que o emitente seja a ECE e o destinatário seja o distribuidor de combustíveis. Essas notas seriam validadas unicamente para fins de avaliação do cumprimento do contrato de longo prazo.

Retomando o exemplo da Figura 3, a NF1 (CFOP 5120/6120) deveria ser submetida na Plataforma CBIO em conjunto com a NF2 (CFOP 5923/6923) ou NF3 (5118/6118) para que fosse possível correlacionar a NF1 com a unidade produtora de biocombustível de modo a ser realizado o cálculo de quantos CBIOS poderiam ser abatidos em função daquele contrato de longo prazo.

Outra possibilidade seria de que a Plataforma CBIO identificasse nas notas fiscais com CFOP 5923/6923 (NF2) a chave da NF1 (CFOP 5120/6120) correspondente e realizasse uma segunda consulta automática, dessa vez à NF1 para registrar a empresa comercializadora envolvida na operação e, com isso, poder fazer o controle dos contratos entre distribuidor de combustíveis e empresa comercializadora.

As opções foram discutidas com a equipe de desenvolvimento do Serpro, responsável pelo desenvolvimento e manutenção da Plataforma CBIO. Foram encaminhados dois conjuntos de NF-e de venda à ordem apresentados por agentes econômicos no âmbito dos estudos necessários para elaboração desta Análise de Impacto Regulatório, para que os campos pudessem ser analisados

Em ambos os conjuntos analisados, conforme destacado na Figura 3, a ordem de emissão das notas fiscais é a mesma. Adicionalmente, a chave da NF1 aparece na NF2 apenas em um campo texto livre, o que aumenta significativamente a possibilidade de erros de validação decorrentes de erros de digitação. No primeiro conjunto analisado, houve falha de digitação da chave da NF-e referenciada, com omissão de caracteres.

Foi verificado pelo Serpro que existe campo específico na NF-e para inclusão da chave da nota fiscal referenciada (refNF-e). Tal campo deve ser preenchido com uma chave de NF-e (número de 44 dígitos) e automaticamente é propagado um evento para referência das NF-e (de acordo com o Manual de Orientação ao Contribuinte - MOC - versão 7.0 - NF-e e NFC-e). Desse modo, acredita-se que tal campo poderia passar a ser utilizado pelos agentes econômicos envolvidos na comercialização do biocombustível quando comercializarem em venda à ordem.

Não é claro para a equipe da SBQ se atualmente o sistema de geração de NF-e contempla um parâmetro para gerar de forma automática a tag <refNF-e> nas operações de venda a ordem, entretanto, verificou-se que é possível a inserção manual da informação. Desse modo, poderia ser incluída a chave da NF1 na nota de remessa NF2 e, automaticamente, as notas passariam a estar correlacionadas (evento propagado automaticamente). Assim, ao submeter a chave da NF1 seria possível “encontrar” a chave da NF2 através do campo

refNFe.

Em ambas as possibilidades apresentadas acima, **faz-se necessário ressarcir o Serpro pelos serviços de desenvolvimento de funcionalidades, bem como de consulta de notas fiscais no banco de dados da Receita Federal.**

Atualmente, o acesso à Plataforma CBIO pelos distribuidores é gratuito recaindo sobre os emissores primários os custos com desenvolvimento de funcionalidades e geração de lastro para emissão de CBIOS. Este custo é cobrado por nota fiscal submetida para validação na Plataforma CBIO.

Assim, caso a Resolução ANP nº 802/2019 seja alterada para contemplar as modificações previstas na Consulta Pública nº 13/2023, a NF2 com CFOP 5923 passará a ser validada com geração de lastro para emissão de CBIOS, porém não deveria ser de responsabilidade do produtor de biocombustível arcar com os custos de uma segunda consulta (ainda que automática) à NF1, visto que mesmo que a consulta seja realizada de modo automatizado (sem a necessidade de submissão na Plataforma CBIO de uma segunda chave de nota fiscal referenciada), ainda faz-se necessário uma segunda consulta ao banco de dados da receita federal para validação da NF-e referenciada.

Problema regulatório

O problema a ser trabalhado nesta AIR é a falha regulatória apresentada na Figura 4.

(...)

Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

Indiretamente, todos os agentes que atuam dentro do RenovaBio, bem como a Política em si, podem ser afetados uma vez que a alteração avaliada permite redução, de até 20%, da meta anual individual dos distribuidores de combustíveis líquidos mediante comprovação da aquisição e retirada de biocombustíveis por contratos superiores a 1 ano firmados com produtor de biocombustível, incluindo matriz e cooperativa de produtores, passa também a incluir a empresa comercializadora de etanol, detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis.

A inclusão da empresa comercializadora no rol de fornecedores com os quais o distribuidor de combustíveis poderá firmar contratos de longo prazo pode trazer mais alternativas aos distribuidores e, por consequência, impactos na meta individual. Por outro lado, a possibilidade de redução de metas pelas contratações de longo prazo pode trazer previsibilidade à produção de biocombustíveis, o que, nos médio e longo prazos, pode contribuir para expansão da produção de biocombustíveis.

(...)

DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

O objetivo primário é possibilitar o abatimento de metas de aquisição de CBIOS por distribuidores de combustíveis que comprovarem firmar contratos superiores a um ano com empresa comercializadora de etanol cujo direito está garantido no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017.

Tem-se como objetivos de base os seguintes:

Gerar maior nível de contratação de oferta de biocombustíveis para o longo prazo;

Incentivar o aumento da eficiência dos produtores (redução da intensidade de carbono);

Incentivar os produtores de biocombustíveis, aumentando a produção e a segurança do abastecimento; e

Reduzir a intensidade de carbono da matriz de transportes brasileira.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A ANP tomou conhecimento do problema regulatório através da publicação da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, além de ofícios recebidos da Vibra (SEI 3311068) e da Copersucar (SEI 3311078).

Entende-se que a realização de Consulta Prévia deste Relatório de Análise de Impacto Regulatório deva ser suprimida do rito regulatório. Considera-se que a demora em regulamentar o tema não é razoável, visto que a alteração ora avaliada foi motivada por um ato jurídico hierarquicamente superior (alteração legal).

De acordo com o disposto na Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021, recomenda-se a realização de Consulta Pública seguida de Audiência Pública para avaliação das propostas regulatórias decorrentes da conclusão desta AIR visto tratar-se de tema que possui impacto relevante ao mercado.

IDENTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES

As seguintes opções foram identificadas e avaliadas quanto à sua viabilidade de implementação:

Não fazer nada;

Realizar o cadastro dos contratos entre Distribuidor e Empresa Comercializadora de Etanol sem identificação da unidade produtora de biocombustíveis;

Realizar o cadastro dos contratos entre Distribuidor e Empresa Comercializadora de Etanol identificando a unidade produtora de biocombustível e o volume adquirido de cada unidade;

Realizar o cadastro dos contratos entre Distribuidor e Empresa Comercializadora de Etanol sem identificação da unidade produtora de biocombustível + alteração de regras para Cooperativas de Produtores e Matriz de Produtores de Biocombustíveis;

Realizar o cadastro dos contratos entre Distribuidor e Empresa Comercializadora de Etanol identificando apenas a unidade produtora de biocombustível, sem identificação do volume adquirido de cada unidade.

As opções identificadas apresentam diversas possibilidades de realização do cadastro dos

contratos firmados.

(...)

Assim, dentre as metodologias disponíveis na literatura para avaliar o impacto regulatório e as elencadas no art. 7º do Decreto 10.411/2020, para esta AIR, optou-se pela utilização de uma abordagem semi qualitativa através da metodologia de análise multicritério.

A escolha da metodologia se deu devido à maior familiaridade da equipe que elaborou a AIR com esse tipo de análise e a experiência da ANP na utilização desta metodologia. Esta foi a mesma metodologia adotada na AIR que avaliou as alternativas de alteração da Resolução ANP nº 791/2019 para inclusão da previsão de redução das metas dos distribuidores de combustíveis em função da contratação de longo prazo com produtores de biocombustíveis detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis.

(...)

Definição dos critérios de análise

Uma vez definidas as opções regulatórias, a etapa seguinte da análise multicritério compreende a elaboração dos critérios utilizados.

Foram utilizados critérios similares aos elencados no RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2022/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (Documento SEI nº 1966002)." (grifos nossos)

13. Recomenda-se, ainda, a aplicação do disposto no Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98. O ANEXO do Decreto traz "QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL", e que, uma vez respondidas, fariam as vezes do AIR.

14. Nessa linha, a necessidade de motivar os atos administrativos atende aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

15. Nesta toada, conforme explicitado previamente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela Administração Pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

16. Além disso, a necessidade de motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, fica reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINDB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar **os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.** (grifos nossos)

17. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

18. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

19. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

20. Por conseguinte, o **interesse público** resta ainda mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao **princípio constitucional da eficiência.**

21. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

“No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional.” (“A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18”, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, <https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18>, acesso em 03/04/2020)

22. Além disso, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, impondo-se a observância, no caso da ANP, da Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, LINDB e Decreto 9830/2019. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. Outrossim, devem ser mencionadas, da mesma forma, as normas infralegais, em especial, o Regimento Interno da ANP, para avaliação da competência da área técnica proponente, além de manifestação das outras áreas técnicas envolvidas.

23. Destarte, essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. A SBQ prelecionou no seguinte sentido:

“A atuação da Agência está amparada na **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, particularmente no artigo 8º, que estabelece as atribuições da ANP**, onde pode ser destacado o inciso I que prescreve:

“Art. 8º (...) I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.”

A **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017**, instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), parte integrante da política energética nacional. Para atingir os objetivos e atender aos fundamentos e princípios do RenovaBio, instituiu os seguintes instrumentos:

“Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), entre outros:

I - as metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de

combustíveis de que trata o Capítulo III desta Lei;

II - os Créditos de Descarbonização de que trata o Capítulo V desta Lei;

III - a Certificação de Biocombustíveis de que trata o Capítulo VI desta Lei;

IV - as adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis;

V - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; e

VI - as ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.”

Quanto às metas compulsórias anuais de emissões de gases causadores do efeito estufa o Capítulo III da Lei prevê o seguinte:

“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: (Vigência)

(...)

Art. 8º O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

c) contratos de fornecimento com prazo superior a 1 (um) ano, firmados com empresa comercializadora de etanol, desde que o produto seja oriundo de produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 14.592, de 2023)

b) (VETADO);

II - (VETADO).

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, em termos do regulamento, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Art. 10. Serão anualmente publicados o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e, quando for o caso, as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.”

O Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019 deu competência à ANP para regulamentar e fiscalizar a individualização das metas anuais compulsórias aplicáveis aos distribuidores de combustíveis. O referido Decreto estabeleceu que caberia ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) autorizar a redução da meta individual quando comprovada a aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

“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. 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.

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

Em 2019, por meio da Resolução ANP nº 791, de 12 de junho de 2019, foi definida a metodologia de cálculo das metas individuais aplicáveis a cada distribuidor de combustíveis, as sanções pelo descumprimento das metas, os prazos de vigência e a data prevista de publicação anual das metas. Neste momento, não foi previsto nenhum tipo de abatimento às metas individuais.

Em 10 de setembro de 2020 foi publicada a Resolução CNPE nº 08, alterando as metas decenais definidas pela Resolução CNPE nº 15, de 2019, e estabelecendo, em seu art. 3º, como de interesse da política energética nacional que as metas individuais dos distribuidores de combustíveis sejam reduzidas na mesma proporção dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) retirados de circulação do mercado por outros agentes não obrigados. No mesmo ato, autorizou, em seu art. 2º, a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos termos do art. 7º do Decreto nº 9888, de 2019 e de regulamento da ANP.

(...)

Diante desse novo cenário, a ANP promoveu, inicialmente, a regulamentação do dispositivo previsto no art. 3º da Resolução CNPE nº 8, de 2020, culminando com a publicação da

Resolução ANP nº 843, de 2021.

Nesta alteração, foi prevista a possibilidade de redução das metas dos distribuidores de combustíveis em função de comprovação de contratos de fornecimento de biocombustíveis de longo prazo (inciso II, art. 2º). Entretanto, em função da complexidade do assunto, o tema foi incluído na Agenda Regulatória da ANP para ser estudado com maior profundidade posteriormente.

(...)

Os estudos para regulamentação do tema iniciaram em 2021. Em 2022 houve a publicação do RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2022/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (Documento SEI nº 1966002) e Consulta e Audiência Públicas nº 15/2022 a fim de obter contribuições da sociedade a respeito do assunto.

Em abril de 2023, foi publicada a Resolução ANP nº 921, que alterou a Resolução ANP nº 791, de 2019, para inclusão de previsão de redução da meta anual individual definitiva em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

Em 30 de maio de 2023, foi, então, publicada a Lei nº 14.592, que alterou a Lei nº 13.576, de 2017, trazendo nova redação ao art. 8º, para inclusão de possibilidade de que contratos de fornecimento firmados com empresa comercializadora de etanol também façam jus à redução da meta individual do distribuidor de combustíveis.

“Art. 8º O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

c) contratos de fornecimento com prazo superior a 1 (um) ano, firmados com empresa comercializadora de etanol, desde que o produto seja oriundo de produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 14.592, de 2023)

b) (VETADO);.” (grifos nossos)

24. Outrossim, a referida identificação é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

25. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

26. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018) em 06/12/2017 e que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

27. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP por meio do Parecer 22/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ.

28. No que concerne às sugestões do Parecer 22/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ, a SBQ esclarece que foram “atendidas as sugestões daquela Superintendência”. Todavia, faz-se mister a complementação da instrução, pela SBQ, para que sejam endereçados os comentários e recomendações da SGE:

“Por fim, considerando o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar a consolidação normativa das normas que guardem pertinência temática. Para além da análise realizada no escopo da minuta apresentada em anexo, sugere-se à Uorg que seja realizado um saneamento das normas envolvidas neste processo, sendo consolidadas em uma única norma que trate de todo o tema a que se destina, evitando que alterações futuras sobre individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissão de gases geradores de efeitos estufa para comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) necessitem de alteração de mais de uma resolução ou gerem confusão ou falta de entendimento. Principalmente considerando que esta resolução já foi alterada outras vezes e para dar conta de diversos temas, o que indica que há espaço para melhoria no cumprimento dos princípios da técnica legística de: a) integralidade, que preza que uma norma seja completa tratando de toda a matéria pertinente ao conteúdo e objetivo que se pretende alcançar, evitando lacunas e necessidade de elaboração de outras normas; e b) irredutibilidade, que preza que uma mesma norma expresse apenas o pertinente aos fins e objetivos que visa, evitando excessos legislativos e leis reiterativas, provocando possíveis

contradições." (grifos nossos)

29. Além disso, a referida complementação se faz necessária também em função da menção ao processo de alteração da Resolução ANP 802/2019 para inclusão da operação de venda a ordem e o problema regulatório associado, apontado no item 3.2.2 do Relatório de Análise de Impacto Regulatório 2/2023/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ.

30. Nessa linha, recomenda-se seja esclarecido o procedimento de ressarcimento ao Serpro indicado na mencionada manifestação técnica, bem como seja informada a situação atual dos estudos da área técnica junto ao Serpro para solucionar o problema apresentado, inclusive nos autos do processo de alteração da Resolução ANP 802/2019.

31. Ademais, recomenda-se seja adequada a redação do art. 6º- C da Minuta de Resolução sob exame, visando a sanar todas as eventuais dúvidas quanto ao detalhamento do procedimento de ressarcimento ao Serpro.

32. No que diz respeito ao mérito, verifica-se que o art. 13-B da Minuta de Resolução está em consonância com o disposto na Lei 14.592 de 30 de maio de 2023.

33. No mais, veja-se que não há questionamentos jurídicos sobre o ali contido. Frise-se, outrossim, que as proposições normativas são de cunho eminentemente técnico, o que refoge à atribuição de avaliação jurídica desta Procuradoria.

34. Em consonância com o art. 19 da Lei 9478/97 e art. 9º da Lei 13.848/2019, a área técnica recomenda a Minuta de Resolução seja submetida à consulta pública por 45 dias, com posterior realização de audiência pública, nos termos do art. 10 da LGAR e na forma da Resolução ANP nº 846/2021.

CONCLUSÃO

35. Em face de todo o exposto, **desde que atendidas as recomendações do presente parecer, em especial, itens 28, 29, 30, 31 e 34, não há óbices à remessa da Minuta de Resolução à Diretoria Colegiada para aprovação e trâmites seguintes**, com observância do regular processo administrativo legislativo, no âmbito da ANP, em consonância com a Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 08 de dezembro de 2023.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610226080202374 e da chave de acesso 7f7574df

Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1362298544 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-12-2023 19:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO
DESPACHO n. 04622/2023/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.226080/2023-74

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00369/2023/PFANP/PGF/AGU**.

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

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2023.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610226080202374 e da chave de acesso 7f7574df

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1366412166 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-12-2023 12:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
