

# OPINIÃO JURÍDICO-REGULATÓRIA

Data: 05 de janeiro de 2026

De: **Veirano Advogados**  
Arthur Lardosa | Laura Guzzo | Letícia Almeida | Lívia Amorim

Para: **Gás Verde S.A. e Ecometano Empreendimentos S.A.**

Ref.: Fungibilidade entre certificados voluntários de rastreabilidade de atributos ambientais existentes e certificados regulados na forma da Lei nº 14.993/2024: emissão de “CGOBs Iniciais” com lastro em certificados de rastreabilidade existentes

## I. Introdução e objeto da consulta

1. Diante da publicação da Lei nº 14.993/2024 (“Lei” ou “Lei do Combustível do Futuro”) e instituição do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e Incentivo ao Biometano (“PNDGN”), o Ministério de Minas e Energia (“MME”) lançou Consulta Pública a respeito da Minuta de Decreto Regulamentador do PNDGN, em que se apresentou a governança proposta para a política, suas diretrizes, maior detalhamento de objetivos, instrumentos, obrigações e critérios de emissão, escrituração, registro, custódia e aposentadoria de Certificados de Garantia de Origem do Biometano (“CGOB”).

2. Em 22 de junho de 2025, foi elaborada Opinião Jurídico-Regulatória sobre a legalidade de decreto regulamentador e aspectos relativos à fungibilidade entre certificados voluntários de rastreabilidade de atributos ambientais existentes (chamados nesta Opinião Jurídico-Regulatória de “Certificados Existentes”) e certificados regulados na forma da Lei. Nesta oportunidade, foram apresentadas sugestões de contribuição ao decreto que endereçassem os aspectos sobre a fungibilidade. Referido documento foi apresentado ao MME e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“ANP”) em 2025.

3. Como resultado da Consulta Pública, o MME editou o Decreto nº 12.614/2025 (“Decreto”), com a finalidade de detalhar e viabilizar a implementação do PNDGN. O Decreto não se aprofundou no

aspecto da fungibilidade, atribuindo à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“ANP”) a competência para regulamentar o tema:

*Art. 12. A ANP regulamentará os procedimentos para garantir a rastreabilidade, a transparência e a credibilidade do CGOB, e a sua fungibilidade com outros certificados, quando aplicável.*

*§ 1º A regulamentação de que trata o caput deverá levar em consideração instrumentos existentes, públicos e privados, de certificação, auditoria, controle de qualidade e eficiência da produção de biometano.*

*§ 2º A ANP disporá sobre requisitos técnicos a serem verificados pelo agente certificador de origem para garantir a fungibilidade de certificados com o CGOB emitido com lastro em volume de biometano produzido por instalações certificadas e autorizadas pela ANP.*

*§ 3º Com vistas a assegurar sua fungibilidade com outros certificados de garantia de origem internacionais, o CGOB terá prazo de validade de até dezoito meses.*

4. Ainda, nos termos do parágrafo único do art. 8º do Decreto, foi fixado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a ANP editasse a regulamentação necessária à definição dos procedimentos indispensáveis à operacionalização do PNDGN.

5. Assim, a Agência instaurou a Consulta Pública e a Audiência Pública nº 15/2025, com o objetivo de obter subsídios e contribuições para a elaboração da regulamentação sobre (i) emissão, suspensão e cancelamento do CGOB; (ii) credenciamento de agentes certificadores de origem do biometano (“ACO”); (iii) certificação de origem do produtor e importador de biometano; e (iv) cadastro do escriturador e da entidade registradora.

6. Nesse contexto, foi solicitada a presente Opinião Jurídico-Regulatória, de caráter complementar àquela emitida em 22 de junho de 2025, com o objetivo de avaliar a juridicidade de que (i) seja o PNDGN regulamentado pela ANP garantindo-se a fungibilidade de certificados voluntários de rastreabilidade com os CGOBs; bem como de que (ii) a resolução normativa ora em consulta pública assegure o direito de aproveitamento do estoque de Certificados Existentes e não utilizados, enquanto ‘CGOBs Iniciais’<sup>1</sup>, nos primeiros anos do PNDGN.

7. O questionamento sobre a juridicidade do aproveitamento do estoque inicial de Certificados Existentes considera como requisito inerente à operacionalização da referida fungibilidade, inclusive, a previsão regulamentar no decreto de que a produção de biometano originadora dos Certificados

<sup>1</sup> Conforme adiante definido, são os Certificados Existentes reconhecidos, recertificados e incorporados ao PNDGN.

Existentes observe índice de renovabilidade atribuído na forma da regulação da ANP, sem prejuízo, ainda, de requisitos documentais e procedimentais a serem emitidos futuramente pela Agência.

8. Os questionamentos, portanto, relacionam-se intimamente com a legalidade da medida proposta durante a Consulta Pública, bem como com a necessidade de se garantir segurança jurídica e bases econômicas para o sucesso do programa – com o consequente atingimento de metas efetivas de descarbonização do setor de gás natural fóssil, na forma do mandato legal estabelecido.

9. Para tanto, a presente análise será dividida da seguinte forma:

- (i) Na seção II, será apresentado o índice da presente Opinião Jurídico-Regulatória;
- (ii) Na seção III, serão expostas, de forma objetiva, as conclusões do presente estudo;
- (iii) Na seção IV, serão detalhados elementos gerais sobre o Programa de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e Incentivo ao Biometano, avaliando a estrutura da política pública aprovada pela Lei nº 14.993/2024, os mecanismos previstos para consecução dos objetivos de descarbonização setorial, alavancando o segmento de biocombustíveis e o arcabouço previsto pelo Decreto nº 12.614/2025;
- (iv) Na seção V, serão abordados os desafios e perspectivas para o setor, conforme posicionamentos institucionais de agentes estratégicos. Ao abordar tais elementos, será apresentado inicialmente, do ponto de vista técnico-jurídico, em que medida o aproveitamento do estoque de Certificados Existentes tende a endereçar, observados requisitos regulamentares pré-estabelecidos, as preocupações manifestadas para com o sucesso do PNDGN, inclusive diante de uma análise comparativa de experiências internacionais quanto da regulamentação dos respectivos sistemas de certificação de rastreabilidade de origem de biocombustíveis/biometano;
- (v) Na seção VI, serão apresentadas, com maior profundidade, as razões pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro demanda a adoção de instrumentos de interoperabilidade dos Certificados Existentes com os CGOBs nos anos iniciais do PNDGN – uma vez demonstrada a suficiência técnico-jurídica dos requisitos apresentados para assegurar a integridade ambiental, rastreabilidade e confiabilidade do processo de revalidação de ativos privados no âmbito da política pública; e
- (vi) Na seção VII, será apresentada a forma como a ANP buscou regulamentar o tema e a forma que se entende ser adequado, do ponto de vista técnico-jurídico, o endereçamento do tema na resolução a ser editada pela ANP, para, ao mesmo tempo,

assegurar o cumprimento do mandato legal de descarbonização, observar princípios constitucionais e normas gerais de direito público, além de tutelar adequada e proporcionalmente o direito dos agentes implicados no PNDGN.

## II. Índice

---

I. Introdução e objeto .....	1
II. Índice .....	5
III. Sumário executivo e conclusões do estudo .....	6
IV. O Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e Incentivo ao Biometano (“PNDGN”) e seus instrumentos .....	10
IV.a. Metas anuais de descarbonização .....	11
IV.b. Certificado de Garantia de Origem do Biometano – CGOB .....	13
IV.c. O Decreto nº 12.614/2025 .....	15
V. Reconhecimento de estoque de Certificados Existentes: emissão de ‘CGOB Iniciais’ com lastro volume de biometano já produzido e com sua origem devidamente certificada segundo padrões reconhecidos por garantir elevado nível de rastreabilidade, confiabilidade, transparência e integridade ambiental .....	17
V.a. Critérios a serem observados no processo de reconhecimento da fungibilidade de Certificados Existentes como CGOBs Iniciais, a fim de garantir a confiabilidade, rastreabilidade, integridade técnico-ambiental e inexistência de dupla contagem de seus atributos ambientais .....	18
V.b. Regras de fungibilidade de certificados de rastreabilidade de origem de biocombustíveis e biometano em programas de jurisdições estrangeiras. Condições de reconhecimento e validade da transferência de certificados entre sistemas .....	19
V.b.1. Reino Unido: Green Gas Certification Scheme – GGCS .....	21
V.b.2. Califórnia: Low Carbon Fuel Standard – LCFS .....	23
VI. Juridicidade de definição de critérios regulamentares autorizadores da emissão de CGOBs Iniciais com lastro na interoperabilidade de Certificados Existentes com o PNDGN mediante atendimento de requisitos técnicos .....	25
VI.a. Legalidade em sentido estrito e amplamente considerada enquanto juridicidade administrativa .....	26
VI.b. Implementação de período de transição nos termos da LINDB para adequação a novas políticas públicas e criação de direitos e deveres para os agentes regulados .....	35
VI.c. Eficiência administrativa .....	36
VII. Proposta de encaminhamento regulamentar em minuta de resolução normativa .....	38
Anexo I – Declarações .....	45
Anexo II – Fluxo de Conversão de Certificados Existentes em CGOBs Iniciais .....	46

### III. Sumário executivo e conclusões do estudo

---

10. A presente Opinião Jurídico-Regulatória teve como objetivo abordar a juridicidade do aproveitamento do estoque inicial de Certificados Existentes e operacionalização da sua fungibilidade com os CGOBs, a partir de previsão legal na Lei nº 14.993/2024, regulamentar no Decreto nº 12.614/2025 e regulatória em minuta de resolução submetida à Consulta Pública ANP nº 15/2025. As razões jurídicas apresentadas no presente documento podem ser sintetizadas a seguir:

- **A Lei nº 14.993/2024 assegura** a utilização de certificados voluntários de rastreabilidade no âmbito do PNDGN ao prever, em seu art. 20, que a regulamentação deve garantir **a fungibilidade do CGOB com outros certificados, assegurada a não ocorrência de dupla contagem do atributo ambiental**. Por sua vez, **o artigo 12 do Decreto nº 12.614/2025 delega à ANP tal competência**, conferindo uma moldura de discricionariedade técnica para regulamentar emissão e fungibilidade. Ambos os dispositivos, em observância ao Princípio da Legalidade, exigem que a fungibilidade seja regulamentada pela ANP.
- Não se trata de mera faculdade, mas de dever legal de a ANP normatizar o tema em cumprimento, inclusive, em observância ao princípio da legalidade administrativa. Assim, o desenho normativo do PNDGN pressupõe que certificados voluntários de rastreabilidade, quando aptos a comprovar lastro, rastreabilidade e unicidade do atributo, possam ser reconhecidos como CGOBs Iniciais, mediante critérios e salvaguardas definidos pela ANP;
- Para aproveitamento do estoque de Certificados Existentes, **entende-se adequada a utilização de tais certificados e sua fungibilidade com os CGOBs, que funcionarão enquanto “buffer” para alavancar o PNDGN, assegurar o cumprimento do mandato de descarbonização previsto a partir de 2026 e garantir o direito de sua utilização previsto na Lei e no Decreto**.
- A minuta sob a Consulta Pública ANP nº 15/2025 não aprofunda a fungibilidade nem traz parâmetros mínimos de interoperabilidade, apesar do comando expresso da Lei e do Decreto para que o CGOB tenha disciplina clara de fungibilidade com critérios, limites e salvaguardas (incluindo vedação à dupla contagem), o que compromete previsibilidade e pode criar hiato entre a entrada em vigor das obrigações e a maturação de novos volumes certificados no modelo regulado.
- Ainda, na minuta a ANP acaba inovando ao tratar o atributo ambiental de forma mais restritiva e, em certos trechos, ao introduzir condicionantes e marcos que podem ser lidos como limitações à mobilização de lastro já constituído no mercado voluntário, quando o comando

legal e regulamentar aponta para a necessidade de fungibilidade/interoperabilidade com Certificados Existentes, desde que observadas salvaguardas robustas de integridade e vedação à dupla contagem. Essa comparação reforça que é possível (e desejável) disciplinar o CGOB com a mesma lógica de atributo verificável e rastreável, evitando criar barreiras que desincentivem pioneiros e atrasem a liquidez inicial do programa.

- A emissão de Certificados Existentes envolveu a assunção de riscos e custos não apenas pelos *first movers*, como também por consumidores que adquiriram tais títulos com o objetivo de reduzir emissões de GEE. A inviabilização da conversão, especialmente após o reconhecimento legal do direito à fungibilidade, cria inventivos perversos que prejudicam, inclusive, a comercialização desses certificados no mercado voluntário e pode representar uma violação ao Princípio da Legalidade, da Segurança Jurídica, da Proteção da Confiança e da Eficiência.
- Para fins regulatórios, o Decreto nº 12.614/2025 fixa que o CGOB terá prazo de validade de até 18 (dezito) meses, com vistas a assegurar sua fungibilidade com certificados internacionais, o que evidencia a intenção regulatória de harmonização e interoperabilidade.
- Contudo, essa previsão não equivale a impor, por via reflexa, um “vencimento” automático para certificados voluntários já emitidos: tais instrumentos não são CGOBs e, portanto, não se submetem, por definição, ao prazo do §3º do art. 12 do Decreto. O que se exige, para sua integração ao PNDGN, é a verificação objetiva da rastreabilidade e da unicidade do atributo (e.g., comprovação de que o atributo não foi previamente reivindicado/aposentado em outros arranjos), em linha com benchmarks internacionais que admitem janelas temporais claras de reconhecimento desde que preservada a cadeia de custódia e a integridade documental.
- Destaca-se que os sistemas de certificação de origem internacionais já operantes adotam diferentes modelos de governança adequados à realidade nacional e demonstram a importância e a viabilidade de se garantirem medidas de interoperabilidade e fungibilidade para dar liquidez ao mercado de atributos ambientais, servindo de benchmark para a regulação brasileira. São estruturados de forma diversa, conforme ambiente regulatório no qual se encontram, grau de maturidade dos mercados e particularidades das cadeias produtivas de cada região. A título de exemplo, citam-se os instrumentos de interoperabilidade e fungibilidade adotados na Califórnia (*Low Carbon Fuel Standard - LCFS*) e no Reino Unido (*Green Gas Certification Scheme - GGCS*). Este último permite a transferência de certificados de biometano dentro de um prazo máximo de até 42 meses a partir da injeção no sistema

dutoviário, demonstrando que a produção, certificação, comercialização e uso do atributo ambiental ocorrem em tempos distintos.

- Nesse sentido, a definição de requisitos do CGOB deve considerar a observância das melhores práticas internacionais – especialmente em matéria de integridade ambiental, rastreabilidade, auditoria e mitigação de riscos de dupla contagem –, refletindo as especificidades do mercado brasileiro de biometano, incluindo suas rotas tecnológicas, perfil de oferta e trajetória regulatória. O *benchmark* internacional reforça que os requisitos obrigatórios do CGOB devem ser calibrados para refletir o contexto brasileiro, inclusive de modo a permitir o adequado endereçamento de uma realidade já constituída: a existência de um estoque relevante de certificados voluntários emitidos e ainda não absorvidos pelo mercado, em grande medida pela dificuldade de sua comercialização na ausência, até recentemente, de um arcabouço regulatório estruturado como o instituído na Lei.
- Ainda, pontua-se que parcela dos produtores já recorre a sistemas voluntários de rastreabilidade dos atributos ambientais do biometano produzido, emitindo certificados privados de garantia de origem (e.g., Gas-REC, GOGas), com estoque relevante sem incorporação a inventários de emissão, processos industriais ou produtos finais.
- Trata-se de estoque de certificados voluntários, com integridade ambiental reforçada e rastreabilidade auditável, que acumula um potencial de descarbonização e sustentabilidade represado/subaproveitado, conforme declarações no Anexo I. Permitir a sua utilização confere os corretos sinais econômicos ao mercado, prestigiando o produtor de biometano que recorreu aos certificados privados.
- Dessa forma, o estabelecimento de parâmetros para instrumentar a fungibilidade e garantir a interoperabilidade de sistemas públicos e privados de certificação (i) decorre do cumprimento de determinação legal objetiva, (ii) dá concretude a promoção da descarbonização no setor de gás natural, (iii) cria uma plataforma para alavancagem do PNDGN via regime de transição, e (iv) confere os incentivos econômicos corretos aos agentes envolvidos.
- Para tanto, propõe-se que a recertificação dos certificados voluntários em CGOBs Iniciais ocorra por meio dos agentes certificadores de origem credenciados perante a ANP, que analisarão: (i) a titularidade dos certificados e atributos ambientais respectivos; (ii) a existência de laudo de auditoria externa atestando integridade ambiental e renovabilidade dos certificados/atributos; (iii) a acreditação da planta; e (iv) a ausência de dupla contagem,

respeitando as melhores práticas internacionais de emissão de certificados de garantia de origem, conforme fluxo apresentado no Anexo II.

- Por coerência com a lógica de transição, recomenda-se, ainda, que a regulamentação admita a conversão de certificados voluntários já emitidos antes do ciclo inicial previsto na norma (com início em 01.01.2026), desde que atendidos requisitos de comprovação do lastro e, sobretudo, de não dupla contagem (isto é, somente o estoque verificável, disponível e não previamente reclamado). Essa delimitação preserva a integridade ambiental sem criar a leitura indevida de que “qualquer produção passada” se tornaria CGOB.

#### IV. O Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e Incentivo ao Biometano (“PNDGN”) e seus instrumentos

---

11. Nos termos da Lei nº 14.993/2024 (“Lei” ou “Lei do Combustível do Futuro”), foi criado, em outubro de 2024, o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e Incentivo ao Biometano (“PNDGN”). Em síntese, trata-se de política pública voltada à redução de gases de efeito estufa (“GEE”) inerentes à participação do gás natural fóssil na matriz energética<sup>2</sup> brasileira por meio da alavancagem do setor de biometano nacional.

12. A Lei trata da necessidade de se reconhecer a importância do energético produzido e utilizado no Brasil no cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização, criando-se um ambiente fértil para avanços em pesquisa, produção e consumo de biometano, além de investimentos em infraestrutura e demais cadeias de valor associadas ao segmento.

*Art. 15. São diretrizes do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano:*

*I - reconhecimento da importância do aproveitamento do biometano e do biogás produzidos e utilizados no País para o cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização;*

*II - reconhecimento da metodologia de avaliação de ciclo de vida como a mais acurada para mensurar a redução de emissões de GEE e os benefícios ambientais de cada rota tecnológica, quantificando o impacto ambiental associado desde a produção dos seus insumos até o seu descarte e reciclagem ou reúso, quando aplicável.*

13. Para tanto, o programa institui mandato obrigatório de redução de emissões aos agentes responsáveis pela oferta do gás natural fóssil no Brasil, especificamente aos produtores e importadores da molécula<sup>3</sup> (os “agentes obrigados” no âmbito do PNDGN).

14. Nessa esteira, a Lei apenas delega competências gerais e define contornos sobre a política pública, em sua maioria relacionados à necessidade de se cumprir a meta de descarbonização estabelecida. Realmente, define-se o objetivo e diretrizes do PNDGN; estabelece-se o mecanismo de atingimento da finalidade da política (i.e., meta anual de descarbonização); bem como cria-se um ativo escritural capaz de assegurar a rastreabilidade e confiabilidade necessária à demonstração do

<sup>2</sup> Destaca a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, que, enquanto a matriz elétrica compreende apenas o conjunto dos recursos disponíveis para a geração de energia elétrica, a matriz energética é a representação quantitativa de todos os recursos energéticos disponíveis para serem utilizados nos mais diversos processos produtivos, industriais, combustíveis, entre outros. (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. *Glossário*. Brasília: EPE. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/glossario>>. Acesso em: 7 jun. 2025).

<sup>3</sup> Na forma do art. 17 da Lei nº 14.993/2024, para além dos volumes comercializados com terceiros pelos produtores e importadores de gás natural, também serão considerados na definição de meta regulatória de descarbonização, ainda que não comercializados com terceiros, os volumes de gás natural autoproduzidos e autoimportados. Ainda que não haja remissão expressa na Lei do Combustível do Futuro, a minuta de decreto regulamentador do PNDGN disponibilizada pelo MME para Consulta Pública se valia dos conceitos de autoimportador e autoprodutor de gás natural previstos na Lei nº 14.134/2021 – notadamente constantes do art. 3º, incisos IV e V.

cumprimento das metas (i.e., CGOB); além de se estabelecer o seu tratamento tributário; e, ainda, as consequências de descumprimento da meta de descarbonização.

15. Ao fim e ao cabo, parte relevante da estruturação, condições e requisitos para implementação efetiva do PNDGN é expressamente outorgado ao Poder Executivo, no âmbito de seu poder regulamentar. Por vezes a Lei é genérica, abrindo espaço para o decreto regulamentador trazer maior densidade normativa ao conteúdo das previsões legais; em outras vezes, dispõe sobre mandatos regulamentares outorgados ao Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”) ou à ANP, especialmente sobre a definição da meta e fiscalização de seu cumprimento.

16. Para os fins da presente Opinião Jurídico-Regulatória, importa analisar a moldura jurídica já prevista em lei, a qual deverá ser reconhecida enquanto ponto de partida e, finalmente, ponto de chegada dos atos regulamentares, bem como da interpretação jurídica a respeito de seu conteúdo normativo. Vejamos, a seguir, o quadro legalmente estabelecido para as metas anuais de descarbonização e para o certificado de rastreabilidade criado para implementação do PNDGN.

#### **IV.a. Metas anuais de descarbonização**

17. Conforme antecipado, o PNDGN estabelece que, anualmente, os agentes obrigados deverão demonstrar terem contribuído para a redução de emissões de GEE por meio da incorporação física do biometano em suas atividades, ou de seu atributo rastreável por meio dos Certificados de Garantia de Origem do Biometano<sup>4</sup>. É dizer, a partir da quantificação de emissões da oferta nacional de gás natural – considerada a média decenal<sup>5</sup> –, com base em Análise de Ciclo de Vida do energético, o CNPE será responsável por definir a meta total de descarbonização percentual do setor.

18. Nos termos do art. 17, §1º, da Lei nº 14.993/2024, o CNPE definirá o mencionado percentual para cada ciclo anual de apuração – sendo o primeiro deles iniciado em 01 de janeiro de 2026.<sup>6</sup> Reconhece-se que a graduação do percentual a partir de 2026 deverá ser balizada por uma série de parâmetros legais. A saber:

<sup>4</sup> Art. 17. O CNPE definirá meta anual de redução de emissões de GEE no mercado de gás natural comercializado, autoproduzido ou autoimportado pelos produtores e importadores de gás natural, a ser cumprida por meio da participação do biometano no consumo do gás natural, nos termos do regulamento.

<sup>5</sup> § 3º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo será comprovada pela compra ou utilização de biometano no ano civil ou pelo registro anual da aquisição de CGOB, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo CNPE.

<sup>5</sup> Art. 17. (...) § 7º Para fins de definição da meta referida no *caput* deste artigo, será considerada a média decenal de oferta de gás natural oriunda de produção nacional e de importação.

<sup>6</sup> Art. 17. (...) § 1º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo entrará em vigor em 1º de janeiro de 2026, com valor inicial de 1% (um por cento) e não poderá exceder a 10% (dez por cento) de redução das emissões.

Art. 17. (...) § 4º Na determinação da meta anual compulsória de redução de emissões de GEE no mercado de gás natural, o CNPE deverá realizar análise de impacto regulatório, conforme disposto na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, observando:

- I - a disponibilidade, atual ou futura, de biometano, de biogás e de CGOB;
- II - a capacidade das infraestruturas e das instalações de produção e movimentação de biometano necessárias ao longo do tempo;
- III - as emissões de GEE decorrentes do transporte e da distribuição de biometano;
- IV - os benefícios da descarbonização a partir do biometano e demais fontes alternativas de redução das emissões de GEE;
- V - a preservação da competitividade do biometano e do gás natural em comparação com outros combustíveis;
- VI - a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, a qualidade e a oferta de produtos;
- VII - o impacto do preço do gás natural e do biometano na competitividade da indústria nacional;
- VIII - a evolução do consumo nacional de gás natural, de biogás e de biometano;
- IX - os compromissos internacionais de redução de emissões de GEE assumidos pelo Brasil e as ações setoriais no âmbito desses compromissos;
- X - a integração e a compatibilidade do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador do Gás Natural e de Incentivo ao Biometano com as demais políticas e iniciativas direcionadas à redução das emissões de GEE, em especial com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), ou outro que venha a substituí-lo.

19. Para além de haver exigência de efetivo debate via Análise de Impacto Regulatório na definição de variação do percentual de descarbonização pelo CNPE, a Lei ainda assume a possibilidade excepcional e obrigatoriamente transitória de, motivadamente, se reduzir na medida do estritamente necessário a meta regulatória para valor inferior ao mínimo legal previsto – qual seja, 1% (um por cento).

Art. 17. (...) § 2º O CNPE poderá, excepcionalmente, alterar o percentual anual de redução de emissões de GEE, inclusive para valor inferior a 1% (um por cento), por motivo justificado de interesse público ou quando o volume de produção de biometano impossibilitar ou onerar excessivamente o cumprimento da meta, e deverá reestabelecer esse valor após a normalização das condições que motivaram a sua alteração. (grifo nosso)

20. A previsão assegura margem de flexibilidade ao Poder Executivo para fins de implementação da política pública, adequando-a, tanto quanto possível, à realidade prática de mercado. A relativização do cumprimento do mandato legal mínimo de 1% (um por cento), contudo, possui caráter excepcional justamente por se relacionar umbilicalmente com macro objetivos de interesse público e social definidos em compromissos internacionais e em outras políticas públicas amplamente consideradas com as quais o PNDGN deve ser articulado.

21. Em outras palavras, a possibilidade de redução da meta em patamares inferiores ao mínimo legal de 1% (um por cento) está restrita a hipóteses excepcionalíssimas, de absoluta inviabilidade ou desproporcionalidade em se impor os percentuais legalmente determinados (de 1% a 10%). Ao ser utilizada tal redução, esta deve ser feita de forma restrita e limitada pelo CNPE, mediante justificativa que demonstre, pelo menos, (i) que foram analisadas todas as alternativas possíveis de cumprimento do preceito legal, (ii) que tais alternativas foram analisadas não com base em valores jurídicos ou econômicos abstratos, mas com base em dados e elementos consistentes e publicamente debatidos com as partes interessadas e (iii) as consequências práticas da decisão, observando-se o disposto na Constituição e no art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).

22. Nesse sentido, é importante destacar que entre os dias 17/10/2025 e 30/11/2025 foi instaurada a Consulta Pública MME nº 199/2025, com o objetivo de obter contribuições sobre proposta de meta de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) para o ano de 2026, a ser cumprida pelos agentes obrigados no mercado de gás natural, por meio da participação do biometano em seu consumo.

23. Segundo a proposta em consulta pública, a meta foi fixada em patamar inferior a 1% (um por cento), sendo sugerida a atribuição do percentual de 0,25% (vinte e cinco por cento). Conforme justificativa adotada, a meta de 1% (um por cento) em 2026 dependeria de um cenário de oferta pouco realista, pois exigiria combinar toda a capacidade instalada esperada até o fim de 2026 (com relevante parcela entrando apenas no 2º semestre) com o maior fator de capacidade histórico (~70%), observado apenas pontualmente na série, ao passo que a meta de 0,25% (vinte e cinco por cento) seria atendível com as plantas existentes, reduzindo o risco regulatório e operacional.

#### **IV.b. Certificado de Garantia de Origem do Biometano – CGOB**

24. Como vimos, o PNDGN dispõe de instrumental de certificação de rastreabilidade do biometano para viabilizar a efetiva fiscalização, contabilização e registro da participação do biometano no perfil energético dos agentes obrigados – o CGOB.<sup>7</sup>

25. Em linhas gerais, a Lei apresenta uma definição ampla a seu respeito. Apresenta, conceitualmente, (i) um conteúdo mínimo que deve constar de seu registro; (ii) a necessidade de ser lastreado em volume de biometano produzido e comercializado por produtor de biocombustível; (iii) a

<sup>7</sup> Art. 2º, IV – Certificado de Garantia de Origem de Biometano (CGOB): certificado de rastreabilidade lastreado em volume de biometano produzido e comercializado pelo produtor de biocombustível, emitido por agente certificador de origem credenciado pela ANP, que atesta as características do processo produtivo e que deve incluir, pelo menos, a origem do insumo para produção do biometano e a localização da produção, além de outros itens dispostos em regulamento.

sua emissão sendo realizada mediante certificação do produtor de biometano por agente certificador de origem que assegure as características do processo produtivo; e, ainda, (iv) o fato de que poderá ser o CGOB livremente transacionado até sua aposentadoria; (v) assumindo natureza de valor mobiliário exclusivamente nos casos em que seja negociado no mercado de capitais.

26. Sendo assim, ordinariamente, o CGOB não ostenta natureza de ativo financeiro regulamentado pela Lei nº 6.385/1976. Na realidade, *contrario sensu*, pode-se concluir, salvo alteração material de sua finalidade via regulação a ser aprovada, tratar-se de título jurídico de natureza cível, com origem regulatório-contratual, que expressa um direito patrimonial imaterial de lastro ambiental, cuja validade depende de registros escriturais que lhe assegurem rastreabilidade.

27. Isso porque, a lógica das certificações de origem – que vem sendo cada vez mais implementadas nos mais diferentes mercados/segmentos, com vistas a incrementar a confiabilidade dos atributos socioambientais relacionados a determinado produto – tem por pano de fundo a necessidade de se assegurar a confiabilidade sobre (i) os impactos socioambientais de processos e produtos; e (ii) a titularidade sobre o direito de se reclamar o atributo socioambiental respectivo. Com isso, mediante a implementação de processos, requisitos, registros escriturais, auditorias e/ou mecanismos de apuração das informações certificadas, incrementa-se a segurança com relação à integridade ambiental do bem/direito certificado, bem como outorga-se ao agente privado um atestado jurídico capaz de incrementar a confiabilidade de que, de fato, o agente é titular daquele direito/atributo alegado.

28. Não por outra razão, o art. 20 da Lei do Combustível do Futuro delega à regulamentação a necessidade de se prever mecanismos que garantam a *rastreabilidade, transparência e credibilidade* do CGOB. Isso porque, para se ter certeza da legitimidade da reivindicação sobre o atributo ambiental, é essencial que se tenha clareza quanto (i) à rastreabilidade do atributo desde sua constituição até a sua incorporação/aproveitamento; (ii) à transparência a respeito dos critérios de verificação e auditoria pelos quais foi submetido no processo de certificação; e (iii) à credibilidade tanto dos agentes certificadores quanto das metodologias utilizadas.

29. Ademais, a previsão legal ainda delega à regulamentação a necessidade de se garantir a fungibilidade dos CGOBs com outros certificados, quando a fungibilidade for possível de ser aplicada.

*Art. 20. A regulamentação do CGOB deverá garantir rastreabilidade, transparência, credibilidade e fungibilidade com outros certificados, quando couber, garantida a não ocorrência de dupla contagem do atributo ambiental. (grifo nosso)*

30. Entende-se que o legislador decidiu acertadamente prever a interoperabilidade entre o sistema público do PNDGN com demais sistemas (públicos ou privados) sempre que possível. Em outras palavras, a Lei assegura o aproveitamento, enquanto CGOB, de outros instrumentos e plataformas de certificação de origem de biometano já existentes quando da publicação da Lei, desde que compatíveis com as finalidades e métodos aplicáveis ao PNDGN – sobretudo considerando ter sido o PNDGN aprovado visando a alavancagem de um setor já existente no Brasil que, nos últimos anos, tem enfrentado uma série de barreiras regulatórias e econômicas para se consolidar e desenvolver o segmento estratégico de biocombustíveis gasosos no país.

#### IV.c. O Decreto nº 12.614/2025

31. No exercício do seu poder regulamentar, o Poder Executivo editou o Decreto nº 12.614/2025, disciplinando os instrumentos, competências e procedimentos necessários à implementação do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano. O aludido diploma confere maior densidade normativa às diretrizes e objetivos estabelecidos na Lei, detalhando os mecanismos operacionais destinados à redução das emissões de GEE associadas à oferta de gás natural, por meio da ampliação da participação do biometano na matriz energética brasileira.

32. Dentre os instrumentos de estímulo à produção e ao consumo de biogás e biometano elencados no art. 3º do Decreto, destacam-se: (i) a emissão de CGOB; e (ii) o estabelecimento de metas anuais de redução de emissões de GEE no mercado de gás natural, a serem cumpridas pelos produtores e importadores mediante a participação do biometano no consumo de gás natural.

33. Competências específicas foram delegadas ao CNPE, responsável pela definição da meta anual de redução de emissões, fixada em mandato legal mínimo de 1% (um por cento) - com possibilidade de revisão inferior a esse percentual – para o primeiro ano, e à ANP, incumbida de regulamentar, operacionalizar, fiscalizar e assegurar a execução do PNDGN, inclusive no que se refere à individualização das metas, disciplina do sistema de certificação e fungibilidade com Certificados Existentes.

34. Em relação ao cumprimento das metas, a ANP é responsável por individualizar a meta entre os agentes obrigados, observado o disposto no art. 7º do Decreto, e por estabelecer os procedimentos necessários à alocação e à comprovação do cumprimento das metas:

*Art. 7º Cabe à ANP alocar a meta anual estabelecida pelo CNPE entre os agentes obrigados, até 1º de dezembro do ano anterior.*

§ 1º O gás natural que não seja comercializado ou cuja utilização não gere emissão de GEE não será considerado para fins de estabelecimento e alocação de meta.

§ 2º A alocação de que trata o caput deverá observar a proporção da participação dos agentes obrigados no mercado de gás natural no ano anterior.

§ 3º O cálculo dessa participação relativa deverá considerar apenas o somatório das participações de mercado dos agentes obrigados.

§ 4º Caberá também à ANP disciplinar os procedimentos para a alocação da meta para os dois primeiros anos de operação dos novos produtores e importadores de gás natural.

§ 5º A ANP divulgará em sua página na internet, anualmente, no mês de dezembro do ano anterior ao de vigência da meta anual individual, as metas preliminares e os dados utilizados para seu cálculo.

§ 6º Os procedimentos complementares para o cumprimento do disposto neste artigo serão disciplinados pela ANP.

35. O Decreto fixa o prazo de 180 dias para que a ANP regulamente os procedimentos necessários à operacionalização do PNDGN, inclusive no que se refere ao sistema de certificação e à utilização dos CGOBs e de instrumentos equivalentes.

36. Por meio do art. 12, o Poder Executivo delegou à ANP a competência para regulamentar os procedimentos destinados a garantir a rastreabilidade, transparência e credibilidade do CGOB, bem como a sua fungibilidade com outros certificados, quando aplicável. A regulamentação deve levar em consideração instrumentos existentes de certificação, públicos e privados, de auditoria, controle de qualidade e eficiência na produção de biometano.

*Art. 12. A ANP regulamentará os procedimentos para **garantir** a rastreabilidade, a transparência e a credibilidade do CGOB, e a sua **fungibilidade com outros certificados, quando aplicável**.*

§ 1º A regulamentação de que trata o caput **deverá levar em consideração instrumentos existentes**, públicos e privados, de certificação, auditoria, controle de qualidade e eficiência da produção de biometano.

§ 2º A ANP disporá sobre requisitos técnicos a serem verificados pelo agente certificador de origem para **garantir a fungibilidade de certificados com o CGOB** emitido com lastro em volume de biometano produzido por instalações certificadas e autorizadas pela ANP.

§ 3º Com vistas a assegurar sua fungibilidade com outros certificados de garantia de origem internacionais, o CGOB terá prazo de validade de até dezoito meses.

37. A previsão normativa reforça a intenção da Lei e permitir, na adequada conformidade com requisitos de rastreabilidade e credibilidade, que Certificados Existentes e compatíveis com os objetivos do PNDGN possam ser integrados ou aproveitados, desde que atendam aos critérios técnicos que vierem a ser estabelecidos pela regulamentação editada pela ANP.

**V. Reconhecimento de estoque de Certificados Existentes: emissão de ‘CGOB Iniciais’ com lastro volume de biometano já produzido e com sua origem devidamente certificada segundo padrões reconhecidos por garantir elevado nível de rastreabilidade, confiabilidade, transparência e integridade ambiental**

---

38. A fungibilidade proposta se destina a assegurar a interoperabilidade com certificados já emitidos e atuar como ponte regulatória para mobilizar lastro já constituído e rastreável. Mecanismos de certificação voluntária já estão operando no Brasil – e no mundo, como será estudado na sequência – possibilitando a rastreabilidade segura dos respectivos atributos ambientais.

39. Com isso, **os produtores têm escriturado tempestiva e regularmente os atributos ambientais de sua produção em Certificados Existentes, consolidando um estoque de certificados já emitidos, mas ainda não incorporados aos produtos, processos, ou inventário de emissões de nenhum agente – seja obrigado, seja voluntário.**

40. Esse montante representa um potencial subaproveitado, que pode ser direcionado para suprir o mandato de mistura e acelerar a descarbonização do setor de gás natural, pois se tratam de títulos ambientais emitidos por plataformas de certificação – a exemplo do Gas-REC, do Instituto Totum; e do GOGas, da BlockC – que reúnem requisitos sólidos de governança e rastreabilidade similares àquelas propostas pelo MME na minuta de decreto submetida à Consulta Pública; que seguem metodologias reconhecidas internacionalmente, como as normas da *International Organization for Standardization* (“ISO”); que exigem laudos de auditoria externa independente; e que estão estruturadas sobre sofisticados procedimentos de custódia e registro, assegurando a credibilidade e integridade ambiental dos atributos de biometano.

41. Ademais, vale frisar que o referido estoque de Certificados Existentes é originado por plantas produtoras de biometano autorizadas pela ANP e devidamente auditadas por firmas inspetoras cadastradas perante a Agência, desde 2020, para que ostentem nota de eficiência energético-ambiental e acreditação de seus insumos e processos.

42. Para avançarmos na análise ora proposta, propõe-se denominar os Certificados Existentes reconhecidos, recertificados e incorporados ao PNDGN de “CGOBs Iniciais”; para que, na sequência, possa-se aprofundar em como a regulamentação é capaz de assegurar a fungibilidade deste estoque de atributos ambientais certificados, porém subaproveitados, sem qualquer risco de colocar em xeque a confiabilidade do PNDGN ou a integridade ambiental dos CGOBs amplamente considerados.

**V.a. Critérios a serem observados no processo de reconhecimento da fungibilidade de Certificados Existentes como CGOBs Iniciais, a fim de garantir a confiabilidade, rastreabilidade, integridade técnico-ambiental e inexistência de dupla contagem de seus atributos ambientais**

43. Na esteira da governança prevista no Decreto para fins de emissão de CGOBs com elevado grau de segurança, confiabilidade e rastreabilidade de informações, a expectativa de aproveitamento de Certificados Existentes no âmbito do PNDGN parte da premissa de que apenas serão passíveis de recertificação enquanto CGOBs Iniciais os Certificados Existentes que sejam emitidos em observância a rigorosos critérios de governança e escrituração de informações.

44. Logo, da mesma forma que no bojo do PNDGN os agentes certificadores de origem, os escrituradores e a entidade registradora se sujeitarão a uma série de requisitos para efetivarem seu cadastro perante ANP e CVM – de modo a exercer com imparcialidade e rigor técnico suas funções, nos termos da regulação –, entende-se razoável e necessário que sejam aceitos como fungíveis aos CGOBs apenas aqueles certificados de rastreabilidade que tenham sido emitidos, escriturados e custodiados com suficiente grau de confiabilidade, ausência de conflito de interesse, rastreabilidade e observâncias de demais práticas e metodologias reconhecidas – a exemplo daquelas com certificação ISO.

45. Sendo assim, o encaminhamento jurídico-regulamentar da matéria deve assegurar o direito da fungibilidade prevista em Lei para a referida produção e estoque de atributos ambientais certificados, com subsequente condicionamento de cumprimento de requisitos técnico-documentais a serem disciplinados pela regulação da ANP, conforme procedimento exemplificado no Anexo II.

46. É dizer, entende-se lícito e necessário o reconhecimento em decreto do direito dos produtores em emitirem CGOBs Iniciais com lastro em toda a sua produção de biometano com renovabilidade acreditada e certificada em políticas existentes e sistemas voluntários de rastreabilidade de origem, sempre que observados os requisitos regulatórios para tanto. Com isso, afasta-se qualquer dúvida quanto à integridade técnico-ambiental e inexistência de dupla contagem dos atributos, robustecendo a juridicidade do encaminhamento regulamentar em decreto que viabiliza os CGOBs Iniciais.

47. No entanto, conforme se verá a seguir, verifica-se que a minuta de resolução posta em consulta pública não se aprofundou no tema e, ainda, previu que só seriam aceitas, para fins de geração de lastro de emissão do CGOB as notas fiscais emitidas pelo emissor primário a partir de 01 de janeiro de 2026.

48. A fim de dar maior concretude ao que se considera ser uma regulamentação suficientemente robusta para viabilizar a fungibilidade entre certificados, listamos a seguir alguns requisitos técnico-documentais que ilustram a proposta desta Opinião Jurídico-Regulatória:

- (i) Apresentação de declaração de disponibilidade do atributo ambiental, em que o produtor de biometano detentor do Certificado Existente deverá, sob as penas da lei, declarar ser o único titular dos direitos e atributos ambientais respectivos ao ativo. Nessa hipótese, deverá declarar (i) o volume de biometano correspondente, (ii) as informações relacionadas ao certificado (em especial, sua numeração única e dados sobre agente responsável pela emissão originária), (iii) dados técnicos sobre o ativo, bem como (iv) declarar, com respaldo documental probatório, proceder com a aposentadoria do Certificado Existente para recertificar/converter o atributo ambiental respectivo na forma de CGOB Inicial.
- (ii) Adicionalmente às informações declaratórias, entende-se apropriado que a fungibilidade de certificados ocorra mediante apresentação de laudo de auditoria externa que corrobore as informações a respeito (i) da integridade ambiental do ativo, (ii) dos elementos e índices de renovabilidade do processo produtivo que deu lastro originalmente à emissão do Certificados Existentes, (iii) da sua titularidade no momento da solicitação de conversão em CGOBs Iniciais, bem como (iv) da responsabilidade do produtor de biometano em observar os procedimentos previstos para a recertificação/conversão em CGOBs Iniciais.

49. Desse modo, entende-se que haverá a devida preservação da robustez e confiabilidade necessárias ao sucesso do PNDGN, com garantia de renovabilidade dos CGOBs Iniciais e absoluta preservação de sua integridade ambiental, afastando-se qualquer hipótese de dupla contagem.

**V.b. Regras de fungibilidade de certificados de rastreabilidade de origem de biocombustíveis e biometano em programas de jurisdições estrangeiras. Condições de reconhecimento e validade da transferência de certificados entre sistemas**

50. A ampliação do uso de biocombustíveis como instrumento de descarbonização das cadeias produtivas está intrinsecamente ligada à confiança que se deposita na renovabilidade de seus processos produtivos. Para tanto, instrumentos de certificação de rastreabilidade dos atributos ambientais inerentes aos processos passam a protagonizar um dos pilares essenciais à consolidação de projetos dessa natureza. Todavia, cada sistema privado ou programas governamentais de

certificação acabam por estabelecer critérios próprios que consideram os contextos particulares nos quais se inserem.

51. Convém explicitar que tais experiências internacionais e programas domésticos de certificação não seguem um modelo único de governança. Ao contrário, estruturam-se de maneiras diversas conforme (i) o contexto regulatório de cada jurisdição, (ii) o estágio de maturidade do mercado e (iii) as especificidades das cadeias produtivas locais, incluindo rotas tecnológicas predominantes, disponibilidade e perfil de matéria-prima, e arranjos institucionais de supervisão e auditoria. Essa variação não compromete, por si só, a credibilidade do atributo ambiental; ela evidencia, antes, a necessidade de calibrar requisitos e procedimentos ao contexto em que o sistema opera, preservando, simultaneamente, critérios mínimos de integridade ambiental e rastreabilidade.

52. A interoperabilidade – ou seja, a capacidade de diferentes sistemas de certificação “conversarem” entre si de modo a validar recíproca e automaticamente os resultados alcançados – e a fungibilidade – a equivalência prática entre certificados emitidos por esquemas distintos – são, portanto, elementos-chave para garantir liquidez ao mercado tanto do título jurídico sobre os atributos ambientais certificados, quanto dos produtos aos quais se correlacionam. Sem essas estruturas, cada operação transnacional implicaria processos separados de *due diligence*, elevando custos de transação e dificultando sobremaneira investimentos nestes segmentos.

53. No caso dos biocombustíveis e, em especial do biometano, as regras para implementação da interoperabilidade entre sistemas e reconhecimento da fungibilidade de certificados assume importância singular porque envolve a aferição de uma série de atributos, como a redução de emissões de GEE no processo considerado, a origem e rastreabilidade da matéria-prima utilizada, além de critérios de governança, escrituração e rastreabilidade do certificado.

54. A harmonização de metodologias – por meio do mapeamento cruzado de critérios e da adoção de normas técnicas comuns (por exemplo, ISO 14067 para cálculo de pegada de carbono, ou os princípios do GHG Protocol) – viabiliza a equivalência entre certificados, impedindo a “dupla contagem” de reduções de emissões.

55. Diversos organismos internacionais têm se empenhado em promover essa convergência. A International Sustainability and Carbon Certification (ISCC), a Roundtable on Sustainable Biomaterials (RSB) e o International Sustainability Council (ISC) atuam na elaboração de padrões reconhecidos globalmente, permitindo que um produtor certificado por qualquer um desses esquemas tenha seus créditos aceitos em mercados diversos. A Global Bioenergy Partnership (GBEP), iniciativa da FAO, do

PNUMA e do GEF, fornece orientações para avaliação de sustentabilidade de bioenergia que servem de referência para normas nacionais e voluntárias.

56. Conforme assinalado pela IEA Bioenergy no seu relatório complementar Task 39 Annex<sup>8</sup>, a prática conhecida como *mutual recognition*, aplicada dentro e fora das fronteiras nacionais fortalece a confiabilidade e solidez do mercado global de biocombustíveis. Nesse sentido, trata diretamente da importância que o reconhecimento entre diferentes protocolos de certificação tem para a consolidação de mercados.

57. Diante desse contexto, a seguir serão analisados os instrumentos de interoperabilidade e fungibilidade de certificados adotados tanto pelo *Low Carbon Fuel Standard* (“LCFS”) da Califórnia e pelo *Green Gas Certification Scheme* (“GGCS”) do Reino Unido, avaliando seus mecanismos de reconhecimento mútuo, equivalência de critérios e fungibilidade de ativos enquanto um *benchmark* relevante para o encaminhamento da regulamentação do PNDGN em nível nacional no Brasil.

#### *V.b.1. Reino Unido: Green Gas Certification Scheme – GGCS*

58. O modelo adotado pelo *Green Gas Certification Scheme* (“GGCS”) do Reino Unido, integrante do mecanismo europeu de certificados de rastreabilidade da renovabilidade de biogás e biometano, operado pelo *European Renewable Gas Registry* (“ERGaR”), pode ser tido como um importante referencial regulatório para a estruturação do sistema brasileiro.

59. Isso porque o GGCS estabelece critérios temporais claros para a validade dos certificados emitidos no seu âmbito e para a viabilização da interoperabilidade entre os diferentes sistemas europeus integrantes do ERGaR. O critério é regulado, especificamente, pelo *Guidance Document 7—RGGO Transfer to and from the GGCS*<sup>9</sup>, que disciplina os procedimentos para transferência e reconhecimento mútuo de certificados. De acordo com a diretriz, os certificados do GGCS intitulados *Renewable Gas Guarantees of Origin* (“RGGOs”) mantêm sua validade e podem ser objeto de reconhecimento mútuo em outros sistemas, com sua fungibilidade reconhecida, sempre que

<sup>8</sup> IEA BIOENERGY. Annex – Improvement opportunities for policies and certification schemes promoting sustainable biofuels with low GHG emissions: Part 2 – Robustness of GHG emission verification and certification of biofuels – a case study of selected supply chains and policies. Paris: IEA Bioenergy, Dec. 2024. 138 p.

<sup>9</sup> GREEN GAS CERTIFICATION SCHEME. *Guidance Document 7: RGGO Transfers to and from the Green Gas Certification Scheme*. v. 2.2, 7 maio 2025. Disponível em: <[https://www.greengas.org.uk/images/upload/news\\_57\\_GGCS-Guidance-Document-7-RGGO-transfers-to-and-from-the-Green-Gas-Certification-Scheme-v24.pdf](https://www.greengas.org.uk/images/upload/news_57_GGCS-Guidance-Document-7-RGGO-transfers-to-and-from-the-Green-Gas-Certification-Scheme-v24.pdf)>. Acesso em: 30 dezembro de 2025.

transacionados/transferidos entre sistemas no período de até 42 meses a contar da data da injeção do biometano no sistema dutoviário<sup>10</sup>. Na prática, referido prazo considera que:

- (i) O certificado RGGO possui a validade de 39 meses;
- (ii) Contudo, os 39 meses de validade são contabilizados a partir do final de cada período de injeção no sistema dutoviário, que é estabelecido em blocos de três meses; e
- (iii) Por essa razão, a validade de 39 meses do certificado correspondente a uma injeção realizada no  $m_1$ , somente iniciará a sua contagem após o  $m_3$ , totalizando sua validade de 42 meses até o  $m_{42}$ ; ao passo que, em contrapartida, o certificado correspondente uma injeção realizada no  $m_3$  também só terá validade até o  $m_{42}$ , totalizando sua validade de 39 meses. Reconhece-se, portanto, um prazo máximo de validade de 42 meses para biometano injetado no início da janela.

60. Essa lógica de “olhar prospectivo” – isto é, de permitir que certificados associados a biometano produzido e injetado no passado recente sejam válidos e reconhecíveis – está fundamentada, nos termos da regulação do Reino Unido, na própria concepção de rastreabilidade e permanência dos atributos ambientais do gás renovável, desde que mantida a integridade documental da cadeia de custódia, a rastreabilidade do ativo e a conformidade com os critérios técnicos e ambientais vigentes no momento da produção/injeção. Além disso, demonstram que o regulador reconhece que a produção, certificação, comercialização e uso do atributo ambiental ocorrem em momentos distintos.

61. Os procedimentos previstos no *Guidance Document 7 — RGGO Transfer to and from the GGCS*<sup>11</sup> para assegurar essa integridade incluem, adicionalmente ao prazo de validade do RGGO:

- (i) Pelo menos uma das quatro formas de formalizar a evidência de sustentabilidade, que incluem (i) Relatório Anual de Sustentabilidade do Incentivo ao Aquecimento Renovável Não Residencial - NDRHI, ou (ii) Relatório Anual de Auditoria de Sustentabilidade do Programa de Apoio ao Gás Verde - GGSS, ou (iii) Declaração de Verificação de Dados do GGCS - DVS, ou (iv) Auditoria da Certificação Internacional de Sustentabilidade e Carbono - ISCC;

<sup>10</sup> Diferentemente do Brasil, o lastro para emissão do certificado no Reino Unido não está vinculado à produção/comercialização da molécula de biometano, mas sim à data em que a molécula foi injetada no sistema dutoviário local.

<sup>11</sup> GREEN GAS CERTIFICATION SCHEME. *Guidance Document 7: RGGO Transfers to and from the Green Gas Certification Scheme*. v. 2.2, 7 maio 2025. Disponível em: <[https://www.greengas.org.uk/images/upload/news\\_57\\_GGCS-Guidance-Document-7-RGGO-transfers-to-and-from-the-Green-Gas-Certification-Scheme-v24.pdf](https://www.greengas.org.uk/images/upload/news_57_GGCS-Guidance-Document-7-RGGO-transfers-to-and-from-the-Green-Gas-Certification-Scheme-v24.pdf)>. Acesso em: 30 dezembro de 2025.

(ii) Disponibilização de informações operacionais para rastreabilidade da transferência; e  
(iii) Observância das regras<sup>12</sup> do ERGaR Certification of Origin (“CoO”) Scheme que engloba  
(i) o envio de um Data Package em plataforma específica e rastreável, contendo numeração única do certificado, datas de início e fim de produção do biometano, capacidade instalada da instalação produtora, tipo de tecnologia utilizada para produção, país de emissão do certificado, entre outros, e (ii) a indisponibilização do RGGO até a recertificação de seu atributo pela criação de um novo Certificate of Origin idêntico no programa que está recebendo o certificado fungível.

62. **Portanto, verifica-se que o modelo britânico reconheceria, como plenamente válidos e vigentes os atributos ambientais de certificados de biometano injetado, por exemplo, em janeiro de 2022, até junho de 2025.** Nesse período, o titular destes certificados poderia optar, a seu exclusivo critério, incorporar os atributos ambientais dos respectivos RGGOs para si, ou, alternativamente, transferir e recertificar o RGGO em outro certificado/sistema de certificação do ERGaR – onde seria igualmente recepcionado e considerado fungível –, sempre que atendidos os requisitos formais e técnico-documentais da transação.

63. Essa prática adotada pelo GGCS, amplamente aceita no mercado europeu, apresenta-se como referencial regulatório de elevada robustez técnica, jurídica e ambiental, sendo respeitado internacionalmente e plenamente possível de ser adotado pelo regulador brasileiro na construção das regras de certificação do PNDGN.

#### *V.b.2. Califórnia: Low Carbon Fuel Standard – LCFS*

64. Da experiência estadunidense, é possível fazer referência às regras do *Low Carbon Fuel Standard* (“LCFS”) do estado da Califórnia enquanto referencial regulatório para a estruturação do mecanismo brasileiro – em especial no que tange ao reconhecimento desde a edição do programa de sua interoperabilidade com o *Renewable Fuel Standard* (“RFS”) federal, bem como os atuais estudos que estão sendo realizados para garantir a fungibilidade de atributos ambientais certificados pela ISCC e pela diretiva europeia RED.

65. Nesse contexto, destaca-se que o LCFS incorpora expressamente o RFS como exceção à regra geral de exclusividade de atributos ambientais, permitindo que os *Renewable Identification Numbers*

<sup>12</sup> EUROPEAN RENEWABLE GAS REGISTRY aisbl. *Certificate of Origin (CoO) Scheme: Scheme Rules v. 1.2*. Brussels: ERGaR, maio 2022. 14 p. Disponível em: <[https://www.ergar.org/wp-content/uploads/2022/05/ERGaR-CoO-Scheme-Rules\\_v1.2\\_clean.pdf](https://www.ergar.org/wp-content/uploads/2022/05/ERGaR-CoO-Scheme-Rules_v1.2_clean.pdf)>. Acesso em 30 de dezembro de 2025.

(“RINs”) gerados e aposentados no RFS sejam reivindicados como créditos no bojo do LCFS<sup>13</sup>. A regulamentação do LCFS, especificamente a *Guidance 19-05 - Reporting and Recordkeeping for Natural Gas and Book-and-Claim Accounting for Biomethane*<sup>14</sup>, prevê os mecanismos para que se resguarde a integridade ambiental dos atributos certificados no LCFS ao serem recertificados do RFS e com isso se evite a dupla contagem. São eles:

- (i) a aposentadoria obrigatória dos RINs no EPA Moderated Transaction System - EMTS antes de sua conversão em créditos LCFS; e
- (ii) as declarações das partes envolvidas para comprovar que, ao longo da cadeia de custódia, os atributos ambientais não foram reivindicados em nenhum outro programa, ou por qualquer outro agente.

66. Diante desse regramento, importante frisar, ainda, que quando da criação do LCFS, em 2011, o RFS já estava em vigor desde o ano anterior. O regulador da Califórnia, portanto, permitiu que mesmo assim os RINs do RFS datados do ano de 2010 poderiam ser fungibilizados e terem seus atributos ambientais aproveitados no âmbito do LCFS em 2011<sup>15</sup>. Isso denota a importância que instrumentos de aproveitamento, interoperabilidade e fungibilidade de certificados possuem, em linha com o já apresentado na presente Opinião Jurídico-Regulatória, quando da operacionalização de programas dessa natureza – sem que isso signifique direta e imediatamente prejuízos à confiabilidade ou à integridade ambiental do programa.

67. Por fim, vale destacar que o *California Air Resources Board* (“CARB”), autoridade competente para regulamentar o LCFS, está atualmente avaliando emenda às regras vigentes do LCFS para ampliar, de forma inédita, o reconhecimento de certificações voluntárias – para além do RFS – como instrumento de comprovação de atributos ambientais elegíveis ao programa. Nas *Proposed Amendments to the LCFS (2024)*, o texto sugere que “*feedstocks must maintain continuous third-party*

<sup>13</sup> CALIFORNIA. Office of Administrative Law. California Code of Regulations. Title 17 – Public Health. Division 3 – Air Resources. Chapter 1 – Air Resources Board. Subchapter 10 – Climate Change. Article 4 – Regulations to Achieve Greenhouse Gas Emission Reductions. Subarticle 7 – Low Carbon Fuel Standard. Section § 95488.8 – Fuel Pathway Application Requirements, item (h)(1)(A). Sacramento, CA: OAL. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/regulations/california/title-17/division-3/chapter-1/subchapter-10/article-4/subarticle-7>>. Acesso em 30 de dezembro de 2025.

<sup>14</sup> CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *Low Carbon Fuel Standard (LCFS) Guidance 19-05: Reporting and Recordkeeping for Natural Gas and Book-and-Claim Accounting for Biomethane*. May 2019; revisado October 2019. Sacramento, CA: CARB. Disponível em: <[https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/fuels/lcfs/guidance/lcfsguidance\\_19-05.pdf](https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/fuels/lcfs/guidance/lcfsguidance_19-05.pdf)>. Acesso em 30 de dezembro de 2025.

<sup>15</sup> UNITED STATES. Environmental Protection Agency. *Code of Federal Regulations*. Title 40 – Protection of Environment. Part 80 – Regulation of Fuels and Fuel Additives. Subpart M – Renewable Fuel Standard. § 80.1400 – Definitions. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ecfr.gov/current/title-40/chapter-I/subchapter-C/part-80/subpart-M/section-80.1400>>. Acesso em 30 de dezembro de 2025.

*sustainability certification under an Executive Officer approved certification system*”, e que “systems recognized by the EU’s Renewable Energy Directive (EU RED) 2018/2001 as of December 31 2025 will be approved” para fins de credenciamento de cadeias de custódia que geram créditos no bojo do LCFS<sup>16</sup>.

68. Em paralelo, estudos como o “*Framework for Development of a Low Carbon Fuel Standard*” produzido pelo CARB demonstram que o regulador da Califórnia vem considerando modelos de acreditação direta de organismos certificadores privados, incluindo ISCC, como aptos a gerar créditos no âmbito do LCFS mediante auditoria contínua sobre essas instituições acreditadoras privadas para garantir conformidade permanente aos critérios do programa estatal<sup>17</sup>.

69. Tais iniciativas, não obstante ainda pendentes de aprovação final, reforçam a tendência de o LCFS evoluir para um modelo híbrido de interoperabilidade que equilibre o rigor técnico-regulatório interno com a integração controlada de outros sistemas regulados e voluntários de certificação, ampliando o leque de mecanismos de fungibilidade sem abrir mão da integridade e da prevenção de dupla contagem – opções regulatórias perfeitamente possíveis de serem adotadas e incorporadas pelo PNDGN desde sua criação.

---

## **VI. Juridicidade de definição de critérios regulamentares autorizadores da emissão de CGOBs Iniciais com lastro na interoperabilidade de Certificados Existentes com o PNDGN mediante atendimento de requisitos técnicos**

---

70. Resta, por fim, o enfrentamento estritamente jurídico da abordagem regulamentar proposta ao longo do presente estudo. **Como será visto na sequência, o ordenamento jurídico brasileiro não apenas autoriza a fungibilidade e recertificação de atributos ambientais disponíveis; como também impõe que a regulamentação da ANP o faça mediante adensamento do conteúdo normativo proposto pela Lei e pelo Decreto.**

71. **Em qualquer caso, sob nenhuma hipótese, a proposta regulamentar ora analisada deve ser confundida com pretensão de aplicar retroativamente a Lei nº 14.993/2024. Os efeitos da Lei permanecem, como devem ser, criando obrigações prospectivas para os agentes obrigados.**

<sup>16</sup> CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *Proposed Amendments to the Low Carbon Fuel Standard Regulation*. Sacramento, CA: CARB, 2024. Disponível em: <https://ww2.arb.ca.gov/rulemaking/2024/lcfs2024>. Acesso em 30 dezembro de 2025.

<sup>17</sup> CALIFORNIA AIR RESOURCES BOARD. *Framework for Development of a Low Carbon Fuel Standard Verification Program*. Sacramento, CA: CARB, 21 out. 2016. Disponível em: <[https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/fuels/lcfs/lcfs\\_meetings/verification\\_whitepaper\\_102116.pdf](https://ww2.arb.ca.gov/sites/default/files/classic/fuels/lcfs/lcfs_meetings/verification_whitepaper_102116.pdf)>. Acesso em 30 de dezembro de 2025.

**Propõe-se, realmente, uma regulamentação que em nada afeta a quantificação das metas de descarbonização do PNDGN – que permanecem sendo válidas na forma do art. 17 da Lei e tão somente exigíveis a partir de 2026.**

72. O que se pretende debater nesta Opinião Jurídico-Regulatória é tão somente a juridicidade do reconhecimento de Certificados Existentes também de forma prospectiva, para que eles possam, por imperativo legal, de fato e operacionalmente, passarem a integrar o PNDGN no futuro. Frisa-se que, conforme atestado pelas declarações constantes no Anexo I, os Certificados Existentes (i) não foram comercializados ou aposentados; (ii) foram emitidos com base em procedimentos que envolvem auditoria independente e sistemas de rastreabilidade amplamente reconhecidos; (iii) não configuram dupla contagem dos atributos ambientais; e (iv) não se encontram vinculados a usos finais.

73. Com base nas competências outorgadas na legislação para o Poder Executivo – seja via decreto, resolução do CNPE ou regulamentação da ANP – fato é que, hoje, existem certificados privados de rastreabilidade de origem que tem um potencial de renovabilidade subaproveitado e que será totalmente descartado caso não seja regulamentada a interoperabilidade entre os sistemas voluntário e regulado, com a consequente e fungibilização dos títulos.

74. Nesse contexto, passe-se a explorar, detalhadamente a legalidade da regulamentação nos termos propostos.

#### **VI.a. Legalidade em sentido estrito e amplamente considerada enquanto juridicidade administrativa**

75. Sob a égide da legalidade estrita, consagrada no art. 37 da Constituição, a atuação estatal encontra-se adstrita aos limites e às permissões expressamente conferidas pelo legislador. Na visão administrativa, esse desdobramento dogmático do princípio da legalidade – que Otto Mayer subdivide em *precedência* de lei e *reserva de lei*<sup>18</sup> – veda que o Poder Executivo ou qualquer órgão regulador extrapole o quadro normativo de possibilidades traçados pela legislação.

76. E o que não falta são previsões na Lei nº 14.993/2024 que permitem concluir que a atuação regulamentar ora proposta se amolda perfeitamente à dimensão da legalidade estrita, observando a *precedência* de lei, sem criar qualquer obrigação ou ônus injustificados aos particulares. Na prática,

<sup>18</sup> MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo I, Buenos Aires: De Palma, 1949, pp. 95 e 98.

será demonstrado que tanto os comandos prescritivos determinam a existência de uma regulamentação que enderece a fungibilidade e compatibilização de Certificados Existentes com o mandato legal, quanto os princípios e diretrizes do PNDGN previstos na Lei devem conformar a discricionariedade regulamentar da Administração Pública para encaminhamento e concretude do racional ora apresentado.

77. De início, podemos destacar o mandato regulamentar amplamente estabelecido pela Lei nº 14.993/2024, por meio dos artigos 19 e 21, para que o Poder Executivo discipline a emissão dos CGOBs. Veja-se:

*Art. 19. O CGOB será concedido ao produtor ou ao importador de biometano que atender individualmente aos parâmetros definidos em regulamento. (grifo nosso)*

*Parágrafo único. O volume de biometano utilizado para queima em flares ou ventilação não fará jus ao CGOB.*

*Art. 21. O regulamento disporá sobre a emissão, o vencimento, a intermediação, a custódia, a escrituração, a negociação, a aposentadoria e os demais aspectos relacionados ao CGOB. (grifo nosso)*

78. Como se percebe, o mandato legal outorgado pelo art. 21 é amplo o suficiente para que o decreto regulamentador disponha sobre as regras de emissão do CGOB sem grandes amarras ou exceções ao que se entenderia como operação apta a lastrear a emissão de um CGOB. Da mesma forma, o art. 19 também adota uma redação ampla, assegurando o direito ao produtor que atenda a parâmetros regulamentares de obtenção de CGOBs respectivos à sua produção de biometano.

79. A bem da verdade, e de forma tecnicamente adequada, a única limitação prevista pelo contorno legislativo à possibilidade de emissão dos CGOBs está prevista no parágrafo único do art. 19. Afinal, seria frontalmente contrário aos objetivos do programa permitir a emissão de CGOBs com lastro em biometano queimado em flares, em que se despreza o seu potencial energético, não havendo qualquer contribuição efetiva para a substituição de combustíveis fósseis.

80. Assim, a técnica jurídica de interpretação literal<sup>19</sup> da Lei nº 14.993/2024 denota, por evidente, que o regulamento poderá dispor livremente (observados os demais bens jurídicos tutelados pela ordem constitucional e legal) sobre as hipóteses de emissão e lastro dos CGOBs, desde que não autorize o caso vedado pelo parágrafo único do artigo 19. **Pela literalidade dos dispositivos,**

<sup>19</sup> “O primeiro dever do intérprete é analisar o dispositivo legal para captar o seu pleno valor expressional. A lei é uma declaração da vontade do legislador e, portanto, deve ser reproduzida com exatidão e fidelidade. Para isto, muitas vezes é necessário indagar do exato sentido de um vocábulo ou do valor das proposições do ponto de vista sintático” (REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 25ª ed. – São Paulo: Saraiva 2001).

**portanto, é plenamente possível e juridicamente admitida a regulamentação de como ocorrerá a emissão dos CGOBs, inclusive daqueles que sejam lastreados em Certificados Existentes e recertificados nos ora denominados CGOBs Iniciais.**

81. Adicionalmente, a partir de uma interpretação teleológica, fica evidente que o Direito não é um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para realizar determinados fins sociais<sup>20</sup>, pois, como salientado, a vedação proposta pelo parágrafo único do art. 19 limita a emissão de CGOBs quando não há promoção da finalidade almejada pelo PNDGN. E, por certo, sob o prisma da interpretação finalística, o aproveitamento do atributo ambiental disponível em Certificados Existentes se coaduna com as diretrizes do PNDGN, não havendo óbices para a regulamentação nesse sentido.

82. A hermenêutica jurídica ainda aponta, por meio de uma interpretação sistemática<sup>21</sup> dos objetivos e princípios norteadores do programa, que a discricionariedade administrativa para regulamentar os artigos 19 e 21 da Lei devem estar adstritos aos axiomas valorativos que permeiam o programa, quais sejam: descarbonização da matriz energética brasileira, cumprimento de compromissos internacionalmente assumidos e preservação da integridade da política pública.

83. Nesse sentido, o art. 15, I, da Lei nº 14.993/2024 define importante referencial normativo que deverá ser tido como fio condutor da elaboração da regulamentação suplementar à Lei. Especificamente, referimo-nos à necessidade de não se perder de vista o “reconhecimento da importância do aproveitamento do biometano e do biogás produzidos e utilizados no País para o cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização”. Ou seja, além de não haver vedação expressa para que a produção histórica de biometano (naturalmente, com atributos ambientais certificados e rastreáveis) seja reconhecida no momento da emissão dos CGOBs, há, por outro lado, verdadeiro imperativo nas diretrizes do PNDGN que determina haja um *reconhecimento e o aproveitamento do biometano produzido e utilizado no Brasil*.

84. Mas não é apenas essa diretriz que pavimenta a estrada que a regulamentação do PNDGN deve seguir. As próprias circunstâncias e interesses públicos a serem levados em consideração pelo CNPE no momento da definição das metas de descarbonização militam em favor do aproveitamento do estoque de certificados voluntários de rastreabilidade da origem renovável e atributos ambientais disponíveis do biometano produzido no Brasil até hoje. Soma-se à disponibilidade atual de

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Contemporâneo*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 319.

<sup>21</sup> “Cada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática. E preciso, pois, interpretar as leis segundo seus valores linguísticos, mas sempre situando-as no conjunto do sistema. Esse trabalho de compreensão de um preceito, em sua correlação com todos os que com ele se articulam logicamente, denomina-se interpretação lógico-sistêmica” (REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 25<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Saraiva 2001).

certificados, os benefícios da descarbonização que esses certificados tendem a promover especialmente diante dos compromissos internacionais de redução de emissões de GEE e dos compromissos nacionalmente assumidos por meio da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (“PNMC”). Confira-se:

*Art. 17, §4º Na determinação da meta anual compulsória de redução de emissões de GEE no mercado de gás natural, o CNPE deverá realizar análise de impacto regulatório, conforme disposto na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, observando:*

*I - a disponibilidade, atual ou futura, de biometano, de biogás e de CGOB; (...)*

*IV - os benefícios da descarbonização a partir do biometano e demais fontes alternativas de redução das emissões de GEE; (...)*

*IX - os compromissos internacionais de redução de emissões de GEE assumidos pelo Brasil e as ações setoriais no âmbito desses compromissos;*

*X - a integração e a compatibilidade do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador do Gás Natural e de Incentivo ao Biometano com as demais políticas e iniciativas direcionadas à redução das emissões de GEE, em especial com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), ou outro que venha a substituí-lo. (grifo nosso)*

85. E a legalidade estrita da proposta de regulamentação dos CGOBs Iniciais, conforme proposto neste estudo, vai além. Da análise do art. 20 da Lei nº 14.993/2024 se faz possível depreender outro comando legal que expressamente determina o reconhecimento do estoque de certificados de rastreabilidade dos atributos ambientais existentes.

*Art. 20. A regulamentação do CGOB deverá garantir rastreabilidade, transparência, credibilidade e fungibilidade com outros certificados, quando couber, garantida a não ocorrência de dupla contagem do atributo ambiental. (grifo nosso)*

86. **A determinação por regulamentação da fungibilidade entre certificados não poderia ser mais literal.** Nesse diapasão, vale rememorar a extensão e finalidade da hermenêutica gramatical para as ciências jurídicas. Como já mencionado nesta Opinião Jurídico-Regulatória, o Direito não admite a existência de palavras vazias na literalidade das normas, sobretudo quanto à delimitação de seu conteúdo. Tanto assim que autores como Massimo Luciani defendem que “o texto, enquanto seu objeto [da interpretação], define todo o perímetro possível da atividade hermenêutica, de modo que o método de interpretação literal, longe de ser ‘primitivo’, (...) é ‘primário’, no sentido de que (...) vem logicamente antes dos outros e condiciona-lhes a operatividade”.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> LUCIANI, Massimo. Interpretazione conforme a Costituzione. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, 2016. v. 9, p. 391-476.

87. Não só literal e juridicamente admitido segundo os contornos da legalidade administrativa *stricto sensu*, de fato, o reconhecimento e regulamentação da fungibilidade dos Certificados Existentes com os CGOBs – permitindo-se sua recertificação em CGOBs Iniciais para incorporação do estoque de atributo ambientais subaproveitados – é também medida de tutela geral dos objetivos do PNDGN. Por conseguinte, deixar de regulamentar os artigos 19, 20 e 21, com estrita observância dos princípios e diretrizes previstas no art. 15, I, e no art. 17, §4º, todos da Lei nº 14.993/2024, resultam em uma real antijurídica conduta omissiva da Administração Pública, ferindo mandamentos legais e constitucionais de tutela do meio ambiente e consecução de compromissos internacionais assumidos, na medida em que poderia resultar na destruição de valor de atributos ambientais registrados, remanescentes e não incorporados.

88. Foi neste sentido que foi editado o Decreto, quem tem como fim pretendido operacionalizar o PNDGN, estruturando um conjunto de instrumentos para estimular a produção e o consumo de biogás e biometano. Para tanto, além de consolidar definições e agentes envolvidos, o Decreto elenca mecanismos como acesso a financiamento, articulação com o planejamento de infraestruturas, emissão de CGOB e, principalmente, a fixação de meta anual compulsória de redução de emissões no mercado de gás natural a ser cumprida via participação do biometano no consumo nacional.

89. Nesse desenho, o Decreto confere centralidade à governança e à integridade ambiental do mercado regulado: o CNPE deve estabelecer anualmente a meta, precedida de análise de impacto regulatório e observando critérios como disponibilidade de biometano, benefícios de descarbonização, competitividade e compromissos internacionais. Em paralelo, o CGOB é definido como portador de “atributo ambiental” de rastreabilidade do conteúdo biogênico, expressamente distinto de créditos de carbono e de CBIOs<sup>23</sup>, e sua “aposentadoria” é tratada como retirada definitiva para impedir dupla utilização do mesmo atributo.

<sup>23</sup> É importante explicitar que CGOB e CBIO são instrumentos regulatórios distintos, com fundamentos, finalidades e dinâmicas próprias, ainda que ambos se insiram no conjunto de políticas públicas voltadas à descarbonização. O CBIO é um título escritural instituído no âmbito do RenovaBio, destinado de forma específica ao cumprimento da meta anual de descarbonização atribuída aos distribuidores de combustíveis, conforme regras próprias de elegibilidade, emissão e aposentadoria. Já o CGOB é o instrumento aplicável ao cumprimento das metas do Programa Combustível do Futuro/PNDGN, concebido para materializar e rastrear o atributo ambiental associado ao conteúdo biogênico do biometano e à correspondente redução de emissões no contexto do programa setorial. Essa distinção é relevante porque, embora possam coexistir no ordenamento, os títulos não se substituem e não se confundem: o CBIO opera como mecanismo próprio do RenovaBio, enquanto o CGOB se vincula à lógica de rastreabilidade e comprovação regulatória do conteúdo biogênico no PNDGN. Nessa linha, a referência do Decreto à “aposentadoria” do CGOB como retirada definitiva do atributo ambiental reforça o núcleo de integridade do sistema e se conecta diretamente às salvaguardas de não dupla contagem, na medida em que a utilização regulatória do atributo deve ocorrer de forma única e verificável. Assim, a estrutura normativa exige que a regulamentação e a implementação do CGOB mantenham fronteiras conceituais claras em relação ao CBIO, justamente para evitar sobreposição indevida de funções e para assegurar a consistência dos mecanismos de rastreabilidade e cumprimento de metas em cada programa.

90. À luz deste fato, o fim pretendido se completa com a necessidade de o Decreto viabilizar, de forma prospectiva, a integração operacional entre o PNDGN e Certificados Existentes, evitando descarte de atributos ambientais e assegurando liquidez inicial e efetividade do programa. Em coerência com a Lei, o Decreto explicita que a ANP deve regulamentar a fungibilidade do CGOB e levar em consideração instrumentos públicos e privados existentes, inclusive estabelecendo requisitos técnicos para essa compatibilização. Ou seja, o Decreto estabelece uma etapa complementar, atribuindo ao órgão regulador a competência de regulamentar a fungibilidade do CGOB em sua integralidade.

91. Desse modo, pode-se afirmar com tranquilidade que os CGOBs Iniciais têm o potencial de alavancar o Programa e promover o interesse público de forma proporcional e constitucionalmente desejável. O aproveitamento de Certificados Existentes - sim - preenche todos os requisitos para ser tido como medida proporcional, pois se revela mais adequado para garantir um ambiente fértil de negócios durante o início do PNDGN, além de promover o interesse público coletivo de redução de emissões de GEEs, sem que haja qualquer distorção de mercado.

92. E mais. A fungibilidade dos Certificados Existentes com os CGOBs mediante seu aproveitamento nos anos iniciais do PNDGN pode facilmente ter sua confiabilidade assegurada por meio da regulamentação para que se demonstre: (i) o preenchimento de requisitos para garantia de sua fungibilidade com CGOBs; e (ii) observância de limitação temporal para o seu reconhecimento e disponibilização aos agentes obrigados.

93. Aliás, tratando-se de um estoque de certificados conhecido, é perfeitamente possível dimensionar as vantagens que o *buffer* de Certificados Existentes reconhecidos e incorporados ao PNDGN pode representar em termos de garantia de descarbonização efetiva, confiável e com integridade ambiental verificada para o Programa, atendendo às diretrizes legais previstas pela Lei nº 14.993/2024.

94. Com isso, entende-se, diante de imperativos constitucionais de proporcionalidade e razoabilidade aliados aos elementos técnicos de confiabilidade e rastreabilidade presentes nos Certificados Existentes, que a previsão regulamentar que assegure sua fungibilidade para com os CGOBs para fins do PNDGN ostenta inquestionável juridicidade.

95. A doutrina da juridicidade busca, sem se afastar por completo da importância da lei formal, reconduzir a ação administrativa a um labor fundado diretamente na Constituição<sup>24</sup>. Com isso, o poder

<sup>24</sup> BAPTISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 108.

regulamentar passa a extrair fundamento de validade também da própria Constituição para complementar o lastro da competência que lhe seja outorgada em lei. Essa perspectiva concretiza a noção de que a Administração Pública está vinculada não apenas à lei, mas a todo o Direito.<sup>25</sup>

96. Logo, por juridicidade, entende-se o conceito contemporaneamente utilizado pelos publicistas enquanto bloco de legalidade integrado por normas e princípios constitucionais orientadores da atuação administrativa. Nas palavras de Cármem Lúcia Antunes Rocha, diante do princípio da juridicidade, “o administrador público submete-se não apenas a lei, mas ao Direito, e este pode ser instrumentalizado por outros meios que não a lei formal”<sup>26</sup>.

97. A literatura trata, especialmente, dos influxos constitucionais transversais dos quais é permeada a exemplo de noções de razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica e promoção do interesse público.<sup>27</sup> Desses vetores, para além do postulado da *proporcionalidade* acima já apresentado, merece destaque a *razoabilidade*: um importante parâmetro de controle da legitimidade dos atos do Poder Público, que extrai fundamento das cláusulas do Estado de Direito (art. 1º) e do devido processo legal, em sua dimensão material (art. 5º, LIV).

98. Diz-se que são irrazoáveis os atos estatais destituídos de causa ou fundamento, ou que não se amparem em razões relevantes.<sup>28</sup> Na lição de Humberto Ávila, por força da razoabilidade extrai-se um dever contínuo atribuído ao Poder Público de vinculação à realidade, que veda a edição e/ou aplicação de normas em descompasso contextual.<sup>29</sup> Em qualquer dos casos, o que se busca é a vedação à arbitrariedade e à irracionalidade, vez que incompatíveis com o Estado de Direito e com o devido processo legal material.

99. Aliás, segundo parâmetros de razoabilidade como *equivalência*, conceituado por Humberto Ávila em sua obra “*Teoria dos Princípios*”, a cláusula geral do Estado de Direito exigiria a conformação regulatória “*como meio de preservar a eficácia de princípios axiologicamente sobrejacentes*”<sup>30</sup>. Ou

<sup>25</sup> CYRINO, André. *Delegações Legislativas, Regulamentos e Administração Pública: Política e Direito na Administração Pública Brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. pp. 70-90.

<sup>26</sup> ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, pp. 79 e 87.

<sup>27</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Renovar: 2014, pp. 34-39

<sup>28</sup> PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 359.

<sup>29</sup> Segundo Ávila, quando o legislador elege uma causa inexistente ou insuficiente para a atuação estatal, ele viola a exigência de vinculação à realidade. “A interpretação das normas exige o confronto com parâmetros externos a ela. Daí se falar em um dever de congruência e de fundamentação na natureza das coisas (*Natur der Sache*). (...) Desvincular-se da realidade é violar os princípios do Estado de Direito e do devido processo legal. Essa exigência também assume relevo nas hipóteses de anacronismo legislativo, isto é, naqueles casos em que a norma, concebida para ser aplicada em determinado contexto sócio-econômico, não mais possui razão para ser aplicada” (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 156).

<sup>30</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 154.

seja, atribuir densidade normativa à previsão legal de fungibilidade contida no art. 20 da Lei e art. 12 do Decreto deve, obrigatoriamente, considerar as seguintes circunstâncias de fato:

- (i) a existência de um estoque de certificados voluntários já emitidos pelos produtores de biometano;
- (ii) a existência de meios técnicos aptos a garantirem o aproveitamento seguro e íntegro dos respectivos atributos ambientais destes Certificados Existentes;
- (iii) a ineficiência do não aproveitamento do potencial de descarbonização que tais certificados representam para os compromissos públicos assumidos pelo Estado brasileiro doméstica e internacionalmente;
- (iv) a inexistência de quaisquer impeditivos legais para que o regulamento disponha sobre o direito de reconhecimento do estoque de Certificados Existentes no processo de implementação da fungibilidade; e, por fim,
- (v) o risco de esvaziamento da própria finalidade pública do PNDGN, na medida em que a não incorporação dos atributos ambientais já disponíveis pode frustrar os objetivos do programa e reduzir a efetividade do comando normativo previsto na Lei e no Decreto..

100. Em qualquer caso, é fato que constitucionalmente se admite a disciplina regulamentar nos termos ora propostos. O que importa é se ter clareza de que o poder regulamentar, ao atuar no quadro valorativo e observando as diretrizes impostas em Lei – qual seja, o dever de regulamentar a emissão e a fungibilidade dos CGOBs –, garante ao Administrador Público sofisticado nível de discricionariedade administrativa orientado por vetores constitucionais. Deve-se afastar, portanto, entendimentos reducionistas de que a Administração só poderia agir caso autorizada expressamente por dispositivos literais previstos em lei.

101. Tal interpretação, além de irrealista e afastada da prática Administrativa, seria incompatível com a atividade executiva regulamentar. O que não é possível é extrapolar a moldura criativa outorgada pelo Congresso Nacional (mediante Lei) ao Poder Executivo (a ser exercida por meio da competência regulamentar). Nem de longe é disso que se trata aqui, pois: (i) o art. 21 da referida Lei prevê que o regulamento **disporá** sobre a emissão, vencimento (...) e demais aspectos relacionados ao CGOB; (ii) o art. 20 da mesma Lei estipula que a regulamentação do CGOB **deverá garantir a fungibilidade com outros certificados, desde que garantida a não ocorrência de dupla contagem**; e (iii) o Decreto estabelece a competência da ANP para regulamentar os procedimentos para garantir a

rastreabilidade, a transparência e a credibilidade do CGOB, e a sua fungibilidade com outros certificados, quando aplicável.

102. Nesta toada, vale reiterar que a competência regulamentar não é facultativa, mas compulsória, um dever-poder de prestar a atividade normativo-regulamentar aos Administrados. Se silente sobre matéria expressamente atribuída pela Lei à competência regulamentar, a Administração corre o risco de violar direitos franqueados aos Administrados, por negar *ad cautelam* o direito à fungibilidade.

103. Além de constituir diretriz programática, a previsão legal e regulamentar de fungibilidade conforma verdadeira posição jurídica individual em favor dos produtores que, sob a vigência do marco normativo, já emitiram certificados voluntários com lastro auditável e rastreável, e que, por isso, dispõem de atributos ambientais já constituídos e disponíveis para potencial atendimento das metas do PNDGN. Nessa medida, a regulamentação não pode ignorar a existência desse estoque sem incorrer em violação à segurança jurídica e à proteção da confiança, pois a Lei expressamente determinou que a regulamentação do CGOB “deverá” assegurar a fungibilidade com outros certificados, garantida a não ocorrência de dupla contagem, o que pressupõe disciplinar o tratamento conferido aos Certificados Existentes no processo de implementação do programa.

104. Portanto, sempre que os atos infralegais relacionados à implementação/operacionalização dos instrumentos viabilizadores da fiel execução dos objetivos do PNDGN estejam respaldados na Lei e em vetores constitucionais, os dispositivos regulamentares que permitem a conversão de Certificados Existentes em CGOBs Iniciais para promoção da efetiva descarbonização nos primeiros ciclos da política pública – sempre que seguidos requisitos técnicos e a limitação temporal determinada – deverão ter sua legitimidade e juridicidade administrativa reconhecidas.

105. Nesse contexto, a omissão (ou o tratamento meramente residual) da fungibilidade na regulamentação infralegal tende a frustrar o direito conferido pelo legislador e a esvaziar a eficácia do comando normativo, na medida em que inviabiliza, na prática, o aproveitamento de atributos ambientais já certificados e remanescentes. Como já indicado nesta Opinião, deixar de regulamentar os dispositivos legais pertinentes pode caracterizar conduta omissiva antijurídica, inclusive por potencialmente resultar na destruição de valor de atributos ambientais registrados e não incorporados, bem como por negar, “*ad cautelam*”, o próprio direito à fungibilidade assegurado pelo marco legal e reafirmado pelo Decreto ao atribuir à ANP a competência para disciplinar essa compatibilização.

**VI.b. Implementação de período de transição nos termos da LINDB para adequação a novas políticas públicas e criação de direitos e deveres para os agentes regulados**

106. O art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que, ao entrar em vigor, a norma deve ser interpretada à luz da situação existente, de modo a não surpreender os destinatários e a preservar as expectativas legítimas geradas sob as regras anteriores. Essa diretriz reforça mandamentos constitucionais de segurança jurídica, ao evitar mudanças abruptas no ordenamento jurídico que comprometam direitos dos agentes afetados; de razoabilidade, na esteira do já analisado anteriormente quanto dimensão da juridicidade, ao calibrar a aplicação da lei e de seu regulamento à realidade contextual amplamente analisada; e de eficiência, ao viabilizar meios práticos para alcance dos fins públicos sem desperdício de recursos.

107. No caso ora analisado, entende-se que a regulamentação proposta para o PNDGN deve prever, por mandamento legal, o regime de fungibilidade que permita a incorporação dos certificados voluntários já emitidos como CGOBs Iniciais. Trata-se, nada mais nada menos, que um regime de transição, que terá efeitos previsíveis e dimensionáveis por se tratar de um estoque finito e conhecido de Certificados Existentes que se enquadrariam na hipótese.

108. Conforme já apresentado, a recertificação destes ativos – rastreáveis, íntegros e com confiabilidade demonstrada – tem o condão de, transitoriamente e exclusivamente durante os anos iniciais do Programa, criar um *buffer* de CGOBs enquanto o mercado de biometano amadurece a oferta da molécula e a emissão dos CGOBs não está plenamente operacional por falta de regulamentação e disponibilidade aos agentes regulados. Demonstrou-se, anteriormente nesta Opinião Jurídico-Regulatória, razões pelas quais entende-se que, sem esse mecanismo, volumes expressivos de biometano já certificados sob padrões internacionais ficariam subaproveitados, atrasando o cumprimento do mandato de descarbonização setorial.

109. Ao dispor sobre a forma de operacionalizar a fungibilidade dos Certificados Existentes em CGOBs Iniciais em um regime de transição, a regulamentação atenderá ao mandato legal não apenas do art. 23 da LINDB como também da Lei e do Decreto, valorizando os esforços e investimentos empreendidos pelos agentes que primeiro investiram em projetos dessa natureza no Brasil e contribuíram para a alavancagem setorial seguindo as melhores práticas internacionais e nacionais então disponíveis.

110. É certo que parâmetros internacionais podem ser utilizados enquanto referencial para delimitação temporal do reconhecimento dos Certificados Existentes. Mas também, considerando a realidade contextual brasileira, as métricas de acreditação da renovabilidade do processo produtivo e

da eficiência energética das plantas produtoras de biometano por firmas inspetoras credenciadas pela ANP podem constituir um referencial razoável para o recorte temporal necessário à implementação do regime transitório.

111. A bem da verdade, esse regime transitório se coaduna mais com os princípios norteadores da atuação administrativa já analisados do que, em cenário alternativos, simplesmente se descartar os atributos ambientais subaproveitados, em clara violação ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

#### **VI.c. Eficiência administrativa**

112. Insculpido no *caput* do art. 37 da CRFB/1988 pela Emenda Constitucional nº 19/1998 enquanto guia valorativo da atuação do Estado, a *eficiência* encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da otimização da gestão pública com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis. É dever do administrador público optar por medidas regulamentares e políticas públicas que se qualifiquem por sua aptidão para atender à finalidade pretendida da forma menos onerosa possível ao erário e aos administrados, garantindo a otimização dos resultados pretendidos.<sup>31</sup>

113. Nesse sentido, Paulo Modesto<sup>32</sup> esclarece que a imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere-se a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis, a saber: (i) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios, *i.e.*, a “*exigência de economicidade*”, traduzida como a “*qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos*”; e (ii) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

114. Tanto os imperativos de economicidade quanto de satisfatoriedade acima trazidos são direta e imediatamente promovidos pela implementação regulamentar ora analisada. Na prática, reconhecer a legitimidade e necessidade de aproveitamento dos estoques de íntegros Certificados

<sup>31</sup> Segundo Fernando Leal, há uma dimensão da eficiência que “*aponta não apenas à busca de um estado de coisas, mas que determina o modo como esse dever deve ser aplicado, o que nos permite vê-lo igualmente como um postulado normativo aplicativo.*” Mais adiante, conclui o autor que “*o postulado da eficiência norteia o exame dos meios supostamente aptos ao atendimento de alguma finalidade administrativa. E se aplica basicamente à análise dos meios e das finalidades imanentes a princípios que apontam em uma única direção.*” (LEAL, Fernando. Proposta para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência. In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Bahia, nº 15, ago./set./out., 2008, p. 12).

<sup>32</sup> MODESTO, Paulo. “Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência”, in *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 2, maio, 2001, p. 11. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=343>>.

Existentes de rastreabilidade do atributo ambiental de biometano que se encontrem subaproveitados atendem os imperativos da consentânea acepção de eficiência administrativa.

115. Isso porque, o movimento de capilarização da normatividade do princípio da eficiência no direito administrativo promoveu a releitura de seus institutos e de sua utilização pelos operadores do direito. Em outras palavras, a própria juridicidade anteriormente analisada faz com que a regulamentação ora proposta retire fundamento de validade tanto na Lei e no Decreto, quanto da eficiência administrativa constitucionalmente prevista, uma vez que promove o interesse público ao valorizar os relevantes investimentos realizados até hoje para criar a plataforma de biometano existente e ao implementar ações concretas em atenção aos compromissos de descarbonização firmados.

116. E nem se cogite da incompatibilidade dos contornos da eficiência administrativa ora propostos para com o princípio da legalidade. Como bem destaca Alexandre Aragão, “*o princípio da eficiência de forma alguma visa a mitigar ou a ponderar o princípio da legalidade, mas sim a embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata*”.<sup>33</sup>

117. Sendo assim, **nada mais justo que a ANP, ao regulamentar a Lei e o Decreto, dê concretude ao seu dever de articular as melhores estratégias à sua disposição para promover resultados satisfatórios da maneira mais econômica possível. Está evidente, a essa altura, que o aproveitamento da expertise, processos, métricas, confiabilidade, protocolos e reputação das certificadoras privadas é um caminho juridicamente possível, desejável e que promove de forma eficiente o interesse público.**

118. Assim, atuando na consecução da Lei para regulamentar o PNDGN, caberia à ANP dispor sobre os meios de aproveitamento dos estoques de Certificados Existentes. Afinal, o artigo 17, §4º, X, da Lei nº 14.993/2024 exige a compatibilização do PNDGN com os desígnios da Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (“PNMC”). Esta, por sua vez, tem por objetivo estabelecer ações necessárias a reduzir as emissões de GEE e, no contexto atual, estimular transição para uma economia de baixo carbono.

<sup>33</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. *O princípio da eficiência*. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez 2005, jan 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wvchz4>>. Acesso em 10.01.2023, apud CAMPOS DE CARVALHO, Mariana. Externalidades ambientais nas contratações públicas do tipo menor preço: o custo social como fator determinante para contratação de terceiros. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2019. p. 47.

119. Ora, se a PNMC determina que as ações dela decorrentes devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, bem como distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos (art. 3º, III), sendo uma das suas diretrizes “*a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima*” (art. 5º, VII), por certo os CGOBs Iniciais podem ser utilizados enquanto instrumentos operacionais e regulatórios para viabilizar o cumprimento das metas de descarbonização previstas na PNMC.

120. Vale frisar, uma vez mais, que o estoque de Certificados Existentes dá destinação eficiente a um *pool* de atributos ambientais subaproveitados. Nessa toada, considerando que a nova NDC brasileira, apresentada oficialmente durante a COP29 em novembro de 2024<sup>34</sup>, está com período de implementação traçado entre 01/01/2020 e 31/12/2035, nada mais adequado e eficiente que se contemplar na operacionalização da fungibilidade de certificados prevista em Lei aqueles originados a partir da produção de biometano que tenha sua renovabilidade e eficiência ambiental acreditada desde 2020.

## **VII. Proposta de encaminhamento regulamentar em minuta de resolução normativa**

---

121. Conforme mencionado nas seções anteriores, o Art. 20 da Lei e o Art. 12 do Decreto atribuem à ANP um comando regulatório expresso: a disciplina do CGOB deve assegurar, de forma clara e operacional, a sua fungibilidade com Certificados Existentes, com critérios, limites e salvaguardas de integridade (incluindo vedação à dupla contagem).

122. Contudo, a minuta de resolução submetida à consulta pública, bem como a Nota Técnica correlata<sup>35</sup>, não se aprofundam no tema nem fornecem parâmetros mínimos de interoperabilidade, tratando a fungibilidade de modo residual e deixando lacunas que afetam diretamente a previsibilidade e a efetividade do PNDGN.

123. Essa omissão regulatória é particularmente sensível, tendo em vista que própria lógica do PNDGN pressupõe que a regulamentação seja capaz de mobilizar, desde o início, lastro ambiental já

<sup>34</sup> Em que o Brasil se comprometeu com a meta de reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 59% a 67% abaixo dos níveis de 2005 em 2035 (emissão de 1,05 a 0,85 GtCO<sub>2</sub>e).

<sup>35</sup> Nota Técnica de Regulação Nº 4/2025/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ.

constituído, evitando hiatos entre a entrada em vigor das obrigações e a maturação de novos volumes certificados sob a sistemática plenamente regulamentada.

124. Além de não disciplinar adequadamente a fungibilidade, a proposta regulatória ainda introduz disposições com efeitos materialmente mais desfavoráveis aos agentes e, em especial, aos emissores primários que investiram de boa-fé na estruturação do mercado.

125. Ainda, ao vincular o aproveitamento de lastro e prazos de solicitação a marcos temporais rígidos - atrelados exclusivamente à data de emissão de nota fiscal -, a minuta tende a produzir efeitos retroativos indesejados, restringindo a utilização de Certificados Existentes ou em vias de emissão e penalizando justamente quem antecipou investimentos.

126. Ao não viabilizar a conversão dos certificados já emitidos, a resolução tende, na prática, a penalizar os *players* pioneiros que assumiram riscos e custos de implementação em um ambiente de incerteza normativa, contribuindo para o desenvolvimento inicial do mercado e para a criação de lastro ambiental rastreável antes mesmo da consolidação do arcabouço regulatório. Essa assimetria regulatória pode desincentivar comportamentos de *first movers* e comprometer a lógica de indução de investimentos do próprio programa, ao transmitir o sinal de que iniciativas antecipatórias de compliance e estruturação de mercado não serão devidamente reconhecidas.

127. Ao deixar de considerar, na prática, Certificados Existentes – seja por omissão, seja por tratamento incompleto – a minuta transmite sinal regulatório negativo aos agentes que adotaram movimentos estratégicos antecipatórios – como deixar de comercializar os certificados para utilizá-los neste mercado regulado. Essa medida implica em uma desvantagem competitiva para tais *players*, em contradição com a própria lógica de indução de investimentos e amadurecimento do mercado com o PNDGN.

128. Além disso, a omissão regulatória também prejudica os consumidores que já adquiriram tais certificados com o objetivo de reduzir as emissões de GEE e o desenvolvimento do mercado voluntário. A assimetria regulatória não apenas afeta os *first movers*, como terceiros de boa-fé que adquiriram, intermediaram ou estruturaram operações com certificados voluntários com base na sinalização normativa de que haveria fungibilidade nos termos da Lei e do Decreto. Ao se criar um “degrau” regulatório que proíbe quaisquer outras negociações do CGOB, inclusive após o decurso de seu prazo

de validade, corre-se o risco de transformar ativos previamente reconhecidos no mercado em instrumentos materialmente menos valiosos, com ruptura de expectativas legitimamente formadas.

129. Soma-se a isso a sinalização de “monetização econômica” como fator de restrição, que na prática transforma o pioneirismo em desvantagem regulatória e cria um incentivo distorcido: desestimula a formação inicial de oferta e liquidez do CGOB, quando o desenho de política pública deveria induzir, e não punir, a antecipação de lastro verificável.

130. Não menos importante, do ponto de vista jurídico-regulatório, a medida de não regulamentar, regulamentar de forma incompleta ou desconsiderar certificados existentes **vulnera (i)** a segurança jurídica, **(ii)** a proteção à confiança/expectativas legítimas e **(iii)** o princípio da eficiência, por impor custos de transação desnecessários e reduzir a efetividade do próprio instrumento de política pública. Isso é ainda mais relevante porque a competência regulamentar, no caso, não se apresenta como faculdade, mas como dever-poder: a inércia ou insuficiência normativa, quando a Lei atribui expressamente a disciplina da fungibilidade, tende a negar, na prática, o próprio direito à fungibilidade assegurado pelo marco legal.

131. A Lei e o Decreto já indicam que a regulamentação trataria da fungibilidade; portanto, a disciplina incompleta desloca aos agentes o custo da demora/insuficiência regulatória e pode gerar escassez artificial inicial, incompatível com os objetivos de expansão de projetos de biometano e de descarbonização e redução de gases de efeito estufa.

132. Além disso, eventual argumento de que a fungibilidade poderia “desequilibrar” o programa por excesso de certificados deve ser enfrentado com delimitações claras: (i) a conversão deve alcançar somente Certificados Existentes e ainda não utilizados/aposentados, com trilha de auditoria; (ii) a ANP deve exigir verificações aptas a assegurar a unicidade do lastro e a vedação à dupla contagem; e (iii) a própria dinâmica do mercado voluntário indica que o universo de certificados convertíveis é menor do que a produção histórica total, de modo que a fungibilidade não equivale a “liberar todo o passado”, mas a aproveitar, com integridade, o estoque disponível.

133. Nesse contexto, recomenda-se requerer a inclusão de dispositivos específicos sobre fungibilidade (critérios de conversão, validação, prazos razoáveis e regras de transição), de modo a preservar investimentos realizados de boa-fé, assegurar isonomia e viabilizar o cumprimento tempestivo das metas.

134. Desse modo, para fins de operacionalização da proposta regulamentadora da Lei e do Decreto, diante da legalidade demonstrada nesta Opinião Jurídico-Regulatória, propõe-se que a fungibilidade entre certificados voluntários de rastreabilidade de atributos ambientais existentes e certificados regulados CGOB ocorra da seguinte forma:

**Ref.: Minuta de resolução submetida à Consulta Pública pela ANP**

Art. 1º Ficam estabelecidos os critérios, os procedimentos e as responsabilidades no âmbito do Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, instituído pela Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024, para:

I - emissão, suspensão e cancelamento do Certificado de Garantia de Origem de Biometano (CGOB) **e sua fungibilidade com outros certificados;**

---

Art. 3º

(...)

III - atributo ambiental: atributo de sustentabilidade inerente ao CGOB que ateste a renovabilidade da origem do biometano certificado, segundo regulamento da ANP, e que assegure a rastreabilidade do conteúdo biogênico da molécula, sem se confundir com instrumentos de compensação ou remoção de emissões de GEE, créditos de carbono, inclusive do mercado voluntário, e Créditos de Descarbonização - CBIOs de que trata a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, **os quais ficam expressamente excluídos do conceito de atributo ambiental para os fins desta Resolução.**

(...)

V - Crédito de Descarbonização (CBIO): instrumento registrado sob a forma escritural, para fins de comprovação da meta individual do distribuidor de combustíveis de que trata o art. 7º. da Lei nº 13.576, de 2017, **de natureza regulatória e financeira, destinado exclusivamente ao cumprimento de metas de descarbonização por distribuidores, representando redução de emissões em tCO<sub>2</sub>e, não constituindo certificado de garantia de origem nem instrumento de alocação de atributo ambiental a consumidores finais.**

---

Art. 22. Para realizar a certificação de origem do biometano, o ACO deverá:

I - verificar a veracidade e validar os documentos para comprovação das informações necessárias para cálculo da intensidade de carbono, quando aplicável;

II - vistoriar a instalação da unidade de produção do biometano, nacional ou estrangeira;

III - realizar auditoria por meio de análise de registros contábeis, sistemas e controles gerenciais de estoque ou nota fiscal, quando aplicável; e

IV - atender aos procedimentos de certificação descritos em informe técnico disponibilizado no sítio eletrônico da ANP na Internet; **e**

V - verificar os requisitos técnicos necessários para garantir a fungibilidade de certificados com o CGOB, inclusive certificados existentes emitidos com lastro em volume de biometano produzido a qualquer tempo por instalações acreditadas.

---

Art. 33. O CGOB terá sua validade contada a partir da data de sua emissão, com duração de até dezoito meses, para fins de cumprimento da meta regulatória do produtor e do importador de gás natural.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de que trata o caput, não poderá mais ser dada a baixa no CGOB para cumprimento da meta regulatória do produtor e do importador de gás natural ~~bem como ficam proibidas quaisquer outras negociações.~~

---

Art. 44. Para geração de lastro de emissão de CGOB, o emissor primário deverá fazer a solicitação em sistema informatizado específico, ~~dentro do prazo de um ano de emissão da NF-e~~, que comprove a comercialização do biometano por ele produzido ou importado.

**Parágrafo único. §1º** - O atendimento à solicitação de que trata o caput somente ocorrerá caso o emissor primário possua contrato firmado com empresa responsável pela disponibilização do sistema informatizado.

**§2º** - A solicitação em sistema específico deverá ocorrer dentro do prazo de um ano de emissão da NF-e, para produção ocorrida após a data de publicação desta resolução; ou no prazo de dois anos contados da publicação desta resolução, exclusivamente para fins de conversão em CGOB de certificados já emitidos previamente à publicação desta Resolução."

---

Art. 45. As seguintes condições serão consideradas para a geração de lastro para emissão de CGOBs:

I - a NF-e informada na solicitação deverá:

- a) possuir chave de acesso válida, para conferência na Receita Federal;
- b) ser válida, sem devolução ou cancelamento posterior;
- c) contemplar exclusivamente biometano;
- d) conter comprovante de recebimento do produto pelo destinatário; e
- e) não ter sido utilizada anteriormente como lastro para emissão de CGOB.

II - a solicitação da emissão de lastro de CGOB deverá ocorrer em até um ano da data de emissão da nota fiscal de venda do biometano pelo emissor primário, ~~para produção ocorrida após a data de publicação desta resolução; ou no prazo de dois anos contados da publicação desta resolução, exclusivamente para fins de conversão em CGOB de certificados já emitidos previamente à publicação desta Resolução;~~ e

---

Art. 48. O produtor de biometano que possua Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, no âmbito do RenovaBio, para fins de emissão de CBIO, e que possua certificação para fins de emissão de CGOB poderá emitir CBIO e CGOB com base nas informações de uma mesma NF-e.

§ 1º No caso da emissão de CBIO e CGOB a partir de uma mesma NF-e, ~~a informação quanto à intensidade de carbono não poderá constar do CGOB, sendo o CGOB válido somente para fins de cumprimento da meta regulatória do produtor e do importador de gás natural~~, deverá ser assegurada a transparéncia, segregação de finalidades e regras claras de registro, incluindo, quando aplicável, a indicação no CGOB de que o volume correspondente foi ou não utilizado para emissão de CBIO, sem que isso implique supressão do atributo de origem renovável do certificado.

§ 2º Quando da emissão somente de CGOB, a intensidade de carbono que constará do certificado poderá ser:

I - a calculada pela RenovaCalc; ou

II - a constante em certificação internacional que o produtor possua, desde que verificada pelo ACO.

---

Art. 49. Os certificados de garantia de origem ou instrumentos equivalentes existentes na data de publicação desta Resolução poderão ser objeto de fungibilidade e conversão em CGOB, inclusive para fins de cumprimento de metas regulatórias, desde que, cumulativamente, sejam submetidos ao ACO:

I – As respectivas NF-e das transações realizadas com o biometano para fins de comprovação de sua produção e comercialização;

II – Comprovante de ser o biometano certificado oriundo de planta produtora acreditada por firma inspetora credenciada perante a ANP, conforme Resolução ANP nº 984, de 16 de junho de 2025 ou outra que vier a substituí-la, à época do respectivo período de produção, de modo a garantir a produção eficiente e o índice de renovabilidade do biometano;

III – Comprovante de que o produtor seja titular legítimo e atual do atributo ambiental respectivo ao biometano produzido, por meio de certificados, públicos ou privados, de garantia de origem existentes que observem critérios mínimos de rastreabilidade previstos em regulamento; e

IV – Declaração de que o atributo ambiental do respectivo biometano produzido não tenha sido comercializado ou transferido para terceiros via contrato.

§ 1º A validação pelo ACO dos certificados referidos no caput deverá observar procedimento simplificado e prioritário, com foco exclusivo na verificação da existência do lastro, da rastreabilidade e da unicidade do atributo ambiental, vedada a imposição de requisitos adicionais não previstos nesta Resolução.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão consideradas aptas à geração de lastro as notas fiscais eletrônicas emitidas independentemente da data de publicação desta Resolução, desde que atendidos os critérios de comprovação previstos nos incisos I a IV do caput.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, a fungibilidade e a conversão em CGOB restringem-se a certificados de garantia de origem ou instrumentos equivalentes, nacionais ou internacionais, que comprovem atributo ambiental de mesma natureza, consistente na origem renovável por unidade de energia ou por volume, e que observem regras comparáveis de rastreabilidade, cadeia de custódia e mecanismos de prevenção de dupla alegação ou dupla contagem, conforme critérios a serem verificados pelo ACO. Não se enquadram no conceito de instrumentos equivalentes, para fins deste artigo, ativos ambientais cuja natureza jurídica, metodologia de cálculo ou regime regulatório não estejam diretamente associados à certificação da origem renovável do produto energético, nem à titularidade exclusiva e individualizada do respectivo atributo ambiental, tais como CBIOs.

---

Art. 57. Serão aceitas, para fins de geração de lastro de que trata o art. 44, as NF-es emitidas pelo emissor primário ~~a partir de 01 de janeiro de 2026~~ antes da publicação desta resolução, desde que cumpridas as condições da Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024.

135. Uma vez aceitas as contribuições acima, para fins de ilustração do procedimento a ser adotado, apresenta-se o fluxo de conversão de CGOBs Iniciais no Anexo II.

136. Essas são as razões de fato e de direito que embasam o nosso entendimento.

\*\*\*

**VEIRANO ADVOGADOS**

## ANEXO I – DECLARAÇÕES

**ANEXO II – FLUXO DE CONVERSÃO DE CERTIFICADOS EXISTENTES EM CGOBS INICIAIS**