



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

PARECER n. 00263/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.216783/2021-22

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

EMENTA:MINUTA DE RESOLUÇÃO. ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP Nº802/2019. INCLUSÃO DE OPERAÇÕES DE COMERCIALIZAÇÃO DE ETANOL HIDRATADO DECORRENTE DA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 1603/2021. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES.

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DA ANP,

Trata-se da Proposta de Ação nº 516/2021 (SEI 1603951) encaminhada pela SUPERINTENDÊNCIA DE BIOCOMBUSTÍVEIS E DE QUALIDADE DE PRODUTOS - SBQ, a ser submetida ao crivo e deliberação da Diretoria da ANP cujo objetivo é alterar a Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019, para inclusão das operações de comercialização de etanol hidratado de produtor e importador para revendedor varejista de combustíveis e transportador-revendedor-varejista no rol de operações geradoras de lastro para emissão de C BIO, haja vista a edição da Medida Provisória nº1603/2021.

1. Do que interessa a presente análise, instruem os autos eletrônicos os seguintes documentos:

[Medida Provisória nº 1063/2021 \(1589486\)](#)
[Resolução ANP nº 802/2019 \(1589506\)](#)
[Nota Técnica Nº 96/2021/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ \(1589513\)](#)
[Minuta de Resolução SBO-CGR 1591157](#) ▢
[Parecer 26/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e \(1598342\)](#) ▢
[Minuta de Resolução SBO-CGR 1598789](#) ▢
[Proposta de Ação Proposta de Ação 516/2021 \(1603951\)](#)

2. Registre-se, ainda, que a SBQ preleciona na Proposta de Ação o seguinte:

A Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019, estabelece os procedimentos para geração de lastro necessário para emissão primária de Créditos de Descarbonização (CBIOs), de que trata o art. 14 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, conforme estabelecido no art. 9º do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, alterado pelo Decreto nº 9.964, de 08 de agosto de 2019.

Nesse sentido, foram estabelecidos os critérios e procedimentos a serem observados pelos emissores primários (produtor e importador de biocombustíveis) para a emissão dos CBIOs, através de ferramenta denominada Plataforma CBIO, desenvolvida e disponibilizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

As tabelas do Anexo II da citada norma listam as operações de comercialização geradoras de lastro para emissão de CBIO.

Quando da publicação da citada Resolução, as operações de comercialização de etanol hidratado por produtores e importadores desse biocombustível para revendedores varejistas de combustíveis e transportadores-revendedores-retalhistas não eram autorizadas pela legislação vigente, não tendo sido incluídas na tabela 1 do Anexo II de tal norma (Operações de comercialização de etanol geradoras de lastro para emissão de CBIO).

Com a publicação da Medida Provisória nº 1.063, de 11 de agosto de 2021, tais operações serão autorizadas a partir de 1/12/2021, conforme art. 5º, inciso II desse ato em caso de sua conversão em lei. Assim, a fim de regulamentar a geração de lastro para emissão de CBIO das operações de comercialização de etanol hidratado a partir de tais conversão e data, faz-se necessária a elaboração de minuta de resolução que altera a Resolução ANP nº 802, de 2019, que se encaminha à deliberação superior, observada a tramitação prévia na SGE e PRG.

Por fim, em face do prazo citado de 01/12/2021, quando se prevê que a Medida Provisória passe a produzir efeitos legais, sugere-se, caso acolhida a presente Proposta de Ação, que seja avaliada a possibilidade de a Consulta Pública ser reduzida do prazo de 45 dias (art. 9º, §2º da Lei nº 13.848, de 25/06/19), para 15 dias, ao que se seguirá, como de praxe, a realização de Audiência Pública.

3. Ao final, a SBQ recomenda à Diretoria Colegiada "Aprovar minuta de resolução que altera a Resolução ANP nº 802, de 5 de dezembro de 2019, para inclusão das operações de comercialização de produtor ou importador de etanol hidratado com revendedor varejista de combustíveis e transportador-revendedor-retalhista, autorizadas pela Medida Provisória nº 1.063/2021, no rol de operações geradoras de lastro para emissão de CBIO."

4. Este é o breve relatório. Autos recebidos em 03/09/2021. Passa-se à análise jurídica.

COMPETÊNCIA DA ANP

Primeiramente, registra-se a competência da ANP para regular a matéria em questão, haja vista o disposto no art. 8º, *caput* e incisos I, XVI e XVIII da Lei 9.478/97, a Lei 13.576/2017 que institui a Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio), bem como o Decreto 9.888/2019 que dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei nº 13.576/2017, em especial seu artigo 9º que assim estabelece:

Art. 9º A ANP estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades para regulação e fiscalização da Certificação de Biocombustíveis e do lastro do Crédito de Descarbonização, que abrangerão, dentre outros: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

I - credenciamento, suspensão e cancelamento do registro de firma inspetora; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

II - concessão, renovação, suspensão e cancelamento do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

III - emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

IV - definição, registro e controle das operações de venda de biocombustíveis que possam servir de lastro à emissão primária dos Créditos de Descarbonização. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

§ 1º O lastro de que trata o inciso IV do **caput** refere-se ao conjunto de informações necessárias à garantia da fiel emissão dos Créditos de Descarbonização relativo aos volumes comercializados de biocombustíveis produzidos ou importados e notas fiscais correspondentes e aos Certificados da Produção Eficiente de Biocombustíveis concedidos, renovados, suspensos, cancelados ou expirados, com dados do produtor ou do importador de biocombustíveis, da Nota de Eficiência Energético-Ambiental, da validade do certificado, dentre outros. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

§ 2º A ANP poderá contratar fornecedor especializado para a elaboração e a gestão de sistema informatizado para registro e controle das operações a que se refere o inciso IV do **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

§ 3º Observadas as definições previstas na legislação aplicável, a ANP, além de biodiesel, etanol, biometano e bioquerosene, regulamentará outros combustíveis renováveis, em estado líquido, sólido ou gasoso, que possam ser empregados em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, com vistas à substituição parcial ou total de combustíveis de origem fóssil. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019\)](#)

5. Veja-se que a edição da Medida Provisória 1.063, de 11 de agosto de 2021 autorizou a venda direta de etanol hidratado produtores e importadores aos revendedores varejistas e transportadores-revendedores-retalhistas, sendo necessária a inserção de tais operações para geração de lastro para emissão de CBIO.

6. Desta forma, demonstrada a competência a atribuição da ANP para regulamentar tal matéria.

DA FORMA DA MINUTA - AVALIAÇÃO DA SEC

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

8. Em linha com a essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Secretaria Executiva (SEC) da ANP, nos termos do Parecer 26/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e. Observe-se que a SBQ manifestou-se no corpo da Proposta de Ação no sentido de que todas as recomendações feitas no citado parecer foram atendidas.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

9. Observe-se que a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)** como fez a lei que criou outras agências reguladoras. Já a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das

agências reguladoras e altera legislação específica, prevê, no art. 6º, a "adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo."

10. A AIR encontra-se regulamentada pelo recente Decreto nº 10.411, de 30/06/2020, que passou a produzir efeitos em abril de 2021, conforme art. 24. O Decreto estabelece o conteúdo da AIR, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada, conforme art. 2º c/c art. 4º:

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

(...)

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

- a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;
- b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
- c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

(...)

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

I - urgência;

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

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

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

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

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

§ 2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal.

(...)

Art. 28. Nas hipóteses em que a AIR for afastada pela legislação federal a unidade responsável deverá elaborar nota técnica que fundamente a proposta de edição ou alteração de ato normativo.

Parágrafo único. Nos casos em que a AIR for afastada pela legislação federal em virtude de urgência, a nota técnica deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração futura da Análise de Resultado Regulatório, nos termos da legislação vigente.

Art. 29. Os atos normativos da ANP que regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva da Diretoria Colegiada, observados os procedimentos de Participação Social obrigatórios pela legislação vigente.

Parágrafo único. Os atos normativos a que se refere o caput deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório, exceto nas hipóteses em que se admite a dispensa, nos termos da legislação federal.

12. Em atenção à legislação citada, a SBQ registra na Nota Técnica Nº 96/2021/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (1589513) que a alteração normativa objeto da presente proposta de ação " (...)tem por motivação a autorização das operações de comercialização de etanol hidratado por produtor ou importador deste biocombustível para revendedor varejista de combustíveis e transportador-revendedor-retalista em virtude da recente publicação da Medida Provisória nº 1.063, de 2021. Por se tratar de minuta que visa disciplinar direitos definidos em norma hierarquicamente superior (Medida Provisória nº 1.063, de 2021) e por não haver outras alternativas regulatórias a serem avaliadas, entende-se que a alteração ora proposta se enquadra na hipótese prevista no art. 4º, inciso II do Decreto nº 10.411, de 2020, de dispensa de elaboração de AIR."

13. Cotejando-se a legislação citada com a justificativa apresentada pela SBQ, entendo que restou adequadamente motivada a ausência de realização de AIR, subsumindo-se a presente hipótese ao contido no artigo 4º, II, do Decreto 10411/2020.

14. Nada obstante, a Nota Técnica elaborada pela SBQ não deixou de identificar os agentes envolvidos e grupos afetados pela alteração regulatória proposta.

DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

15. A audiência pública constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado, é também instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

16. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari ressaltam a sua importância como instrumento da democrático das relações entre Estado e cidadão e de legitimação da atuação da Administração. Daí, opina ele na obra *Processo Administrativo*, pg.222, “*sua imprescindibilidade quando a providência administrativa tenda à limitação do exercício de direitos (individuais e coletivos de qualquer natureza: coletivos propriamente ditos e difusos)*”. Acrescenta que a audiência pública só faz sentido quando nela seja assegurada não só a participação do indivíduo, mas, sobretudo, quando sejam adotados mecanismos provocativos da participação dos presentes “sacudindo-os do marasmo, da timidez ou do temor em face da Administração”.

17. A consulta e a audiência públicas encontram previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, no art. 19 da Lei nº 9.478/97, bem como no artigo 9º da Lei Federal 13848/2019, que assim estabelece:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, **ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.**

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

(grifos não originais)

18. Aponta a SBQ a necessidade de diminuição do prazo da consulta pública de 45 (quarenta e cinco) dias para 15 (quinze) dias sob o seguinte argumento:

Pelas razões expostas nas seções anteriores, considera-se necessária a alteração da Resolução ANP nº 802, de 2019, a fim de incluir as operações de comercialização de etanol hidratado por produtor ou importador deste biocombustível para revendedor varejista de combustíveis e transportador-revendedor-retalista no rol de operações geradoras de lastro para emissão de CBIO, uma vez que tais operações estarão autorizadas a partir de 1/12/2021, por força da Medida Provisória nº 1.063/2021.

Por fim, conforme supra mencionado, a fim de que seja possível que a comercialização de etanol hidratado de produtor ou importador deste biocombustível gere lastro para emissão de CBIO a partir de 1/12/2021, data prevista para entrada em vigor do dispositivo da Medida Provisória nº 1.063/2021 que trata do tema, sugere-se que, caso a proposta de alteração da Resolução ANP nº 802, de 2019, seja aprovada pela Diretoria Colegiada, que seja avaliada também a possibilidade de realização de Consulta Pública em prazo inferior a 45 dias (art. 9º §2º da Lei nº 13.848, de 25/06/19), recomendando-se 15 dias, para posterior realização de Audiência Pública.

19. Desta forma, estando justificado pela área técnica a diminuição do prazo legal haja vista a urgência em regular a matéria, considero atendida a legislação que rege o tema.

20. Vê-se, portanto, motivação para a edição do ato que se encontra devidamente detalhada na Nota Técnica Nº 96/2021/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ (1589513), em conformidade com os artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99 (dever da Administração Pública de motivar os atos administrativos normativos, entre outros).

DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

21. No que toca à análise do mérito das alterações propostas, verifica-se que a minuta acostada no documento SEI 1598789 trata de matéria eminentemente técnica não havendo qualquer questionamento de ordem jurídica a ser respondido por este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal. Aponte-se, outrossim, que inexistente qualquer incompatibilidade, em tese, entre as mesmas e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia.

CONCLUSÃO

22. Desse modo, concluo pela regularidade do procedimento, recomendando o encaminhamento à Diretoria Colegiada para deliberação.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2021.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610216783202122 e da chave de acesso 5ea18e9d

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 721438557 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 10-09-2021 21:41. Número de Série: 25968678552613008961019318875415891365. Emissor: AC OAB G3.



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

DESPACHO n. 01528/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.216783/2021-22

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00263/2021/PFANP/PGF/AGU**.
2. Em complemento, observo que, após a manifestação da área técnica e elaboração do parecer jurídico, a Medida Provisória nº 1.063/2021 foi alterada pela Medida Provisória Nº 1.069/2021, inclusive no que tange aos agentes que podem comercializar e adquirir etanol hidratado.
3. Dessa forma, encaminhe-se à SBQ para que esta se manifeste sobre eventual alteração da minuta de resolução em face da MP 1.069/21. Como eventual alteração será meramente formal, para se alinhar com a nova norma, pode o processo, após, ser encaminhado diretamente à Diretoria para deliberação, salvo a existência de dúvida jurídica.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2021.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610216783202122 e da chave de acesso 5ea18e9d

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 724546427 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 15-09-2021 15:55. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
