



PARECER SEI Nº 5080/2023/MF

Assunto: Proposta de revisão da Resolução ANP nº 758, de 23 de novembro de 2018, que regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis de que trata o art. 18 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o credenciamento de firmas inspetoras, no âmbito da Consulta Pública nº 16/2023.

Processo SEI nº 19995.108088/2023-84

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de proposta de revisão da Resolução ANP nº 758, de 23 de novembro de 2018, que regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis de que trata o art. 18 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, bem como o credenciamento de firmas inspetoras, no âmbito da Consulta Pública ANP nº 16/2023.
2. A Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF), com fundamento nas suas competências regulamentares, em especial aquelas dispostas no art. 53, incisos IV, VII e VIII, do Anexo I do Decreto nº 11.344/2023, apresenta, por meio deste Parecer, considerações acerca da minuta de resolução proposta pela ANP.
3. A Minuta de Resolução proposta, justificada pelas Notas Técnicas ANP nº 148, 157 e 226 de 2023 (SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ) e pelo Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 16/2023, tem por objetivo atualizar o normativo após transcorridos quatro anos da publicação da Resolução ANP nº 758/2018, buscando identificar problemas na regulamentação e apontar possíveis soluções.
4. O presente parecer está dividido em quatro seções, incluindo este sumário executivo: a seção 2 apresenta os aspectos formais referente à atribuição de obrigações para o Comitê Renovabio. Na seção subsequente, são analisadas as questões materiais e, por fim, na seção 4 são expostas as conclusões, além das recomendações apresentadas ao longo deste parecer:

2 DOS ASPECTOS FORMAIS

5. O art. 5º da minuta de resolução proposta pela ANP estabelece uma série de atribuições para o Grupo Técnico RenovaBio, cujas competências estão definidas Portaria ANP nº 303, de 2 de agosto de 2018, com fundamento na Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

6.

Art. 5º O cálculo da Nota de Eficiência Energético-Ambiental deve ser realizado pela RenovaCalc que fornecerá o resultado de intensidade de carbono do biocombustível apto a gerar créditos de descarbonização.

§ 1º Documentação específica, elaborada pelo Grupo Técnico RenovaBio, detalhará as premissas metodológicas adotadas, o cálculo de intensidade de carbono de cada rota, os valores de emissões de background, a penalização aplicada no perfil padrão e as distâncias médias adotadas para cada sistema logístico.

(...)

§ 4º As alterações na RenovaCalc serão precedidas de participação social, podendo esta ser dispensada, a critério do Grupo Técnico RenovaBio quando a alteração for considerada urgente ou de baixo impacto.

§ 5º As alterações na RenovaCalc precedidas de participação social deverão ser acompanhadas de nota técnica contendo o posicionamento final do Grupo Técnico Renovabio em relação às contribuições recebidas com as justificativas para acatamento, total ou parcial, ou não acatamento das contribuições recebidas e deverão ser aprovadas pela Diretoria Colegiada da ANP.

§ 6º No mínimo a cada cinco anos, o Grupo Técnico RenovaBio revisará ou ratificará os valores típicos de cada biomassa, a penalização aplicada no perfil padrão e os valores de emissões de background.

7.

8. Para efeitos de esclarecimento, são elencadas a seguir as competências do Grupo Técnico RenovaBio definidas pela Portaria ANP nº 303, de 2 de agosto de 2018:

9.

Art. 1º Fica constituído o Grupo Técnico RenovaBio no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, com as atribuições de:

- I - apoiar a implementação da ferramenta de cálculo (RenovaCalc) da Nota de Eficiência Energético-Ambiental;
- II - propor aperfeiçoamentos à regulamentação e à operacionalização da RenovaCalc; e
- III - analisar e recomendar a inclusão de novas rotas de produção de biocombustíveis.

10. Como se pode notar, as atribuições do Grupo Técnico Renovabio consistem basicamente em apoiar a implementação da RenovaCalc e analisar e recomendar a inclusão de novas rotas, além de propor aperfeiçoamentos à regulamentação e operacionalização à referida ferramenta. No entanto, entende-se que não se pode transferir na referida minuta de resolução as competências da Diretoria Colegiada da ANP para o Grupo Técnico RenovaBio. Dessa maneira, considera-se que as discussões técnicas podem ocorrer no âmbito do referido grupo técnico, com as possíveis recomendações devendo ser aprovadas pela Alta Direção da ANP. Diante de todo o exposto nesta seção, recomenda-se ao órgão regulador que faça a devida ressalva no texto normativo, constando que as sugestões do Grupo Técnico RenovaBio deverão ser aprovadas pela Diretoria Colegiada da ANP.

3 DOS ASPECTOS MATERIAIS

11. No que diz respeito ainda à transferência de atribuições da ANP para o Grupo Técnico RenovaBio atinente aos critérios técnicos da RenovaCalc, entende-se que tal proposta representa, no mérito, retrocesso sob o prisma da governança regulatória. Ainda que se reconheça a competência técnica dos servidores e órgãos envolvidos, tal motivo não justifica tal transferência de atribuições ainda que o referido grupo técnico seja presidido por servidores da ANP. Entende-se que cabe à ANP, por meio da sua Diretoria Colegiada, adotar os critérios técnicos adequados para a devida mensuração da redução das emissões dos gases geradores de efeito estufa de modo adequado ao funcionamento do RenovaBio, ouvindo todas as partes envolvidas no processo.

12. Nesse aspecto, considera-se pertinente que o órgão regulador, por exemplo, defina critérios técnicos mais aderentes à realidade no que tange às emissões de CO₂ equivalente geradas na etapa logística por cada biocombustível, uma vez que a atual Resolução ANP nº 758/2018, em vigor, o etanol anidro gera a mesma quantidade de emissões de GEE do que o etanol hidratado nessa etapa, quando se sabe que o etanol anidro necessita ser transportado para todas as regiões do país para fins de atendimento da mistura obrigatória – na proporção atual de 27% da Gasolina C –, ao passo que o etanol hidratado é consumido majoritariamente nas localidades próximas às regiões produtoras.

13. Quanto a esse ponto, cabe apontar que o segundo objetivo do RenovaBio, expresso no inciso II do art. 1º, consiste em promover a eficiência energético-ambiental, considerando o ciclo de vida de cada rota de produção dos biocombustíveis. No entanto, a Resolução ANP nº 758/2018, que regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis e o credenciamento de firmas inspetoras, estabelece o seguinte no Anexo I (Regulamento Técnico da RenovaCalc):

4.3.1 Para a fase de distribuição, o produtor ou importador de biocombustível deve informar o sistema logístico de distribuição de cada fração de seus biocombustíveis

comercializados.

4.3.2 Os sistemas logísticos disponíveis são:

- a) rodoviário;
- b) dutoviário;
- c) ferroviário;
- d) marítimo (apenas para o etanol combustível importado produzido a partir de milho); e
- e) fluvial.

4.3.3 As emissões de gases de efeito estufa são calculadas considerando, para cada biocombustível, a distância média de distribuição da unidade produtora até o consumidor final para cada sistema logístico.

14. Dessa maneira, em vez de considerar uma estimativa do fluxo logístico de distribuição de cada biocombustível para efeitos de certificação, o item 4.3.3 estabelece o critério de distância média por cada modal logístico, cujos valores estão expostos na Tabela 7 do Anexo I da Referida resolução, conforme apresentada a seguir:

Tabela 1 – Composição e distâncias médias (km) dos para efeitos de certificação de emissões de GEE - Regulamento Técnico da RenovaCalc

Sistemas logísticos	Biocombustível									
	Rodoviário	Dutoviário	Rodoviário	Ferrovário	Rodoviário	Rodoviário	Marítimo	Marítimo	Rodoviário	Fluvial
Etanol combustível de primeira geração de cana-de-açúcar	700	500	200	300	400	-	-	-	-	-
Etanol combustível de primeira e segunda geração em usina integrada	700	500	200	300	400	-	-	-	-	-
Etanol combustível de segunda geração	700	500	200	300	400	-	-	-	-	-
Etanol combustível de primeira geração de cana de açúcar e milho em usina integrada (flex)	700	500	200	300	400	-	-	-	-	-
Etanol combustível de primeira geração de milho	700	-	-	-	-	-	-	-	1300	1240
Etanol combustível de primeira geração de milho importado	-	-	-	-	-	600	1400	13000	-	-
Biodiesel	700	-	-	1200	300	-	-	-	1300	1240
Combustíveis alternativos sintetizados por ácidos graxos e ésteres hidroprocessados (HEFA) de soja	1500	900	600	900	600	-	-	-	-	-
Biometano*	43	24	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: ANP - Tabela 7 do Anexo I da Resolução ANP nº 758, de 23 de novembro de 2018

Tabela 2 - Contabilização das emissões de GGE na etapa logística - Planilhas RenovaCalc V.7 - E1G -Produtores de Cana (Aberta)

Fase de distribuição

Etanol anidro

Rodoviário	100,00%
Dutoviário	0,00%
Ferrovário	0,00%

Etanol hidratado

Rodoviário	100,00%
Dutoviário	0,00%
Ferrovário	0,00%

Fonte: ANP

15. Com base na Tabelas 1 e 2, observa-se a ausência de categorização das emissões geradas no uso do modal rodoviário, para cada tipo de biocombustível, seja por quilometragem absoluta ou por diferentes níveis de alcance geográfico.

16. Cabe destacar, ainda, que a referida Resolução da ANP, por meio do item 4.3.5 do Anexo I, estabelece que, na ausência de informação acerca do modal a ser utilizado, deve ser considerado o modo rodoviário (700), exceto para a rota de etanol produzido a partir de milho e importado, para a qual deve ser adotado o modal marítimo (13.000).

4.3.5 Caso o produtor ou importador de biocombustível não possua informações, passíveis de comprovação, sobre o sistema logístico utilizado para distribuição do biocombustível, deverá ser utilizado o sistema logístico rodoviário, exceto para a rota de etanol produzido a partir de milho e importado, para a qual deverá ser adotado o sistema logístico marítimo.

17. Ante o exposto, de modo a incentivar as opções de biocombustíveis com menor "pegada de carbono", recomenda-se que a ANP mensure adequadamente as emissões de GEE na etapa logística de cada opção de biocombustível (em especial as do etanol anidro e hidratado tomados separadamente) para seu uso na RenovaCalc.

18. Adicionalmente, considera-se inapropriada a exclusão dos parâmetros da RenovaCalc da minuta de resolução em análise, a despeito de tal medida se mostrar mais ágil quando for necessária a alteração de parâmetros. No entanto, considerando a necessidade de frequente atualização dos parâmetros e outros ajustes requeridos, sugere-se que a presente proposição preveja as situações nas quais pode haver dispensa de análise de impacto regulatória (AIR), em consonância com o disposto no art. 4º do Decreto nº10.411/2020, tendo como fundamento o art. 6º da Lei nº13.848/2019. Com isso, entende-se que a partir do acolhimento de tal sugestão torna-se possível conciliar agilidade com a garantia da transparência e o rigor jurídico para a aplicação dos dispositivos do normativo da Agência Reguladora.

19. Outro aspecto diz respeito à falta de previsão no normativo em análise com relação aos procedimentos a serem observados pela ANP para a manutenção da validade da certificação de unidade produtora em caso de constatação de práticas fraudulentas pelas firmas inspetoras. Entende-se que a previsão contida no parágrafo único do art. 19 de não aprovar os processos de certificação em andamento em caso da aplicação de penalidade de cancelamento do credenciamento não é *per se* suficiente para afastar possíveis efeitos negativos em termos da isonomia das firmas certificadas e preservação da credibilidade do programa RenovaBio. Em razão disso, recomenda-se que seja avaliada a inclusão de dispositivo que preveja o tratamento a ser conferido às unidades produtoras que tenham sido (potencialmente) certificadas irregularmente por firmas inspetoras que tenham praticado erros sistemáticos ou práticas fraudulentas após sua devida constatação em termos processuais. Por exemplo, o normativo da ANP poderia prever que a necessidade de abertura de processo de revisão das certificações realizadas para determinado período de tempo pregresso, bem como outras medidas de modo a resguardar o cumprimento desta Resolução.

20. Adicionalmente, para fins de transparência e controle social, recomenda-se que a ANP disponibilize anualmente relatório específico contendo as ações de fiscalização das firmas inspetoras e os resultados apurados.

21. No tocante aos critérios adotados para fins de proteção ao meio ambiente, o art. 26 da proposta de minuta de resolução em análise, inserido na seção IV - Dos critérios de elegibilidade da biomassa, traz a seguinte restrição para a emissão da NEEA:

Art. 26. Para a emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental, poderá ser contabilizada somente a biomassa energética utilizada pela unidade produtora, oriunda de área onde não tenha ocorrido supressão de vegetação nativa a partir de 27 de novembro de 2018.

§ 1º Não se considera supressão de vegetação nativa a supressão de exemplar arbóreo isolado.

§ 2º Será considerada apenas a área dedicada à produção de biomassa energética dentro do imóvel rural participante do processo de certificação.

22. Apesar da importância de se adotar critérios mais flexíveis que permitam o aumento das unidades de biodiesel e de etanol de milho certificadas – com

correspondentes reflexos em termos de aumento do percentual da elegibilidade dos biocombustíveis e, por conseguinte, da geração de CBIOS –, entende-se que, a princípio, seria positiva para proteção do meio ambiente a adoção de regra semelhante à adotada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou a não conceder financiamento a produtores rurais com embargo ambiental vigente por desmatamento ilegal. Tal vedação se aplica mesmo quando o embargo for referente a imóveis não diretamente associados à certificação.

23. Adicionalmente, uma vez que a área a ser considerada para identificação de supressão de vegetação nativa não pode ficar restrita aos limites da propriedade do imóvel rural participante do processo de certificação, recomenda-se avaliar a possibilidade de que seja definido, a partir de consulta aos órgãos ambientais competentes, raio geográfico para verificação da ocorrência de desmatamento, ou critério semelhante, para certificação. Tal medida se justifica pela possibilidade de práticas com o objetivo de ludibriar as firmas inspetoras no processo de certificação, com a incorporação de matéria-prima oriunda de áreas adjacentes desmatadas ou com embargo ambiental.

24. No que tange à certificação importador, recomenda-se a realização de Análise de Resultado Regulatório (ARR) após o decurso de prazo de 2 (dois) anos de entrada da alteração da presente Resolução no que diz respeito à certificação de importador, de modo a constatar se os procedimentos foram estabelecidos de maneira adequada e proporcional e evitar barreiras regulatórias desnecessárias, que podem implicar fechamento do mercado nacional e eliminação das possibilidades de contestação do poder de mercado dos incumbentes.

4 CONCLUSÃO

25. O presente Parecer buscou fornecer contribuições referentes à proposta de revisão da Resolução ANP nº 758, de 23 de novembro de 2018, que regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis de que trata o art. 18 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o credenciamento de firmas inspetoras, no âmbito da Consulta Pública nº 16/2023.

26. A análise foi realizada com base nos documentos disponíveis na página eletrônica da referida consulta pública, sobre os aspectos formais e materiais da proposta de ação regulatória.

27. Com relação aos aspectos estritamente formais, entende-se que a resolução da ANP não pode transferir para o Grupo Técnico RenovaBio a competência de definir parâmetros técnicos relativos a RenovaCalc, uma vez que compete à Diretoria Colegiada da ANP a decisão final sobre o tema.

28. Quanto aos aspectos materiais, foram abordados os seguintes tópicos: (a) retrocesso sob o prisma da governança regulatória ao se transferir para a norma regulatória atribuições de cunho regulatório para o Grupo Técnico RenovaBio, ainda que o mesmo seja presidido por servidores da ANP; (b) na inadequação da exclusão dos parâmetros da RenovaCalc da minuta de resolução em análise; (c) necessidade de melhoria dos parâmetros técnicos da RenovaCalc no que tange às emissões de CO₂ equivalente geradas na etapa logística por cada biocombustível; (d) falta de previsão no normativo em análise com relação aos procedimentos a serem observados pela ANP para a manutenção da validade da certificação de unidade produtora em caso de constatação de práticas fraudulentas pelas firmas inspetoras; (e) adoção de critérios mais rígidos para demonstração do atendimento às normas ambientais para fins de certificação do programa RenovaBio; e (f) da importância de se verificar no prazo de (2) anos a adequação dos critérios de certificação dos agentes importadores de modo a evitar o fechamento de mercado via regulação.

29. Nesse sentido, a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda recomenda:

30. (a) recomenda-se ao órgão regulador que faça a devida ressalva no texto normativo, constando que as sugestões do Grupo Técnico RenovaBio deverão ser aprovadas pela Diretoria Colegiada da ANP.

31. (b) manutenção dos parâmetros da RenovaCalc da minuta de resolução em análise, com a devida previsão das situações de dispensa de AIR nos termos dispostos no art. 4º do Decreto nº 10.411/2020;

32. (c) mensuração adequada pela ANP das emissões de GEE na etapa logística do etanol anidro e hidratado (separadamente) para seu uso na RenovaCalc;

33. (d) avaliação quanto à inclusão de dispositivo que preveja o tratamento a ser conferido às unidades produtoras que tenham sido potencialmente certificadas irregularmente por firmas inspetoras que tenham praticado erros sistemáticos ou práticas fraudulentas após devida apuração processual;

34. (e) estudo quanto à pertinência de não conceder certificação a unidades produtoras com embargo ambiental vigente por desmatamento ilegal, com tal vedação sendo aplicável mesmo quando o embargo for referente a imóveis não diretamente associados à certificação;

35. (f) estudo quanto à pertinência de adotar critério de raio geográfico ou critério semelhante para definição da área a ser preservada para fins de certificação.

36. (g) disponibilização pela ANP, anualmente, de relatório específico contendo as ações de fiscalização das firmas inspetoras e os resultados apurados, para fins de transparência e controle social; e

37. (h) realização de análise de resultado regulatório (ARR) após o decurso de prazo de 2 (dois) anos de entrada da alteração da presente Resolução no que diz respeito à certificação de importador, de modo a constatar se os procedimentos foram estabelecidos de maneira adequada e proporcional e evitar barreiras regulatórias desnecessárias, que podem implicar fechamento do mercado nacional e eliminação das possibilidades de contestação do poder de mercado dos incumbentes.

Brasília, na data de assinatura

Documento assinado eletronicamente

EDUARDO ROBERTO ZANA

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural

Documento assinado eletronicamente

CARLOS EDUARDO CABRAL CARVALHO

Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia

Documento assinado eletronicamente

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA

Coordenador-Geral de Regulação e Concorrência

Aprovo. Encaminhe-se para a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRÍZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO

Subsecretária de Regulação e Concorrência



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Henrique Ferreira, Coordenador(a)-Geral**, em 18/12/2023, às 21:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Roberto Zana, Especialista em Regulação**, em 18/12/2023, às 21:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Cabral Carvalho, Coordenador(a)**, em 18/12/2023, às 21:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patrícia Gonçalves Lira Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 18/12/2023, às 21:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **39064406** e o código CRC **43F058C1**.