



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. 00014/2023/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.200090/2021-18**

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

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 734/2018. REQUISITOS PARA AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE PRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS. AUSÊNCIA DE QUESTIONAMENTOS JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se da Proposta de Ação que cuida de Minuta de Resolução Altera a Resolução ANP nº 58, de 17 de outubro de 2014, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos e a Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis e a autorização de operação da instalação produtora de biocombustíveis, para adicionar a previsão de exigência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e dar outras providências.

2. A Superintendência de Produção de Combustíveis – SPC esclareceu no Ofício 33/2022/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ:

“Cuida-se de processo administrativo ANP nº 48610.200090/2021-18 visando alterar a Resolução ANP 734/2018, sendo necessária deliberação da Diretoria Colegiada da ANP para realização de Consulta e Audiência Pública. Conforme determinado pelo inciso IV do art. 6º da IN nº 8 de 2021, solicitamos parecer jurídico da Procuradoria visando instruir o processo a deliberação da Diretoria Colegiada. Cumprido lembrar que já houve consulta à PRG da ANP resultando em diversas recomendações constantes na Cota 01676/2021/PFANP/PGF (SEI nº 1290919) e, integralmente consideradas tanto pela Nota Técnica SPC nº 4/2022/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (SEI nº 2669063) quanto durante a instrução do processo administrativo em referência. Informamos que o prazo de duração da consulta pública será de 45 dias, conforme determinado pelo art. 12 da IN nº 8/2021.

Adicionalmente, a Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC já superou os incisos I, II e III do art. 6º da IN nº 8/2021, requisitos para a análise da Diretoria Colegiada. Visando demonstrar a superação desses requisitos, passamos a explicitar a instrução processual realizada.

**Quanto à necessidade de relatório de análise de impacto regulatório (AIR) determinado pelo inciso I do art. 6º da IN nº 8 de 2021, tal como determinado pelo art. 24º do Regimento Interno da ANP, informamos que foi instaurado o processo ANP nº 48610.231841/2022-29, exclusivo para realizar a AIR, resultando na Nota Técnica SPC nº 4/2022/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (SEI nº 2669063).** O referido documento foi estruturado para atender ao Decreto nº 10.441, de 27 de julho de 2020, constando dentre outros elementos: a delimitação do problema regulatório, do objetivo regulatório, a fundamentação legal, a delimitação da ação regulatória, os agentes econômicos potencialmente afetados e a definição da metodologia para a escolha das alternativas regulatórias identificadas para solucionar o problema identificado.

Relativo à minuta do ato normativo a ser submetida à consulta e audiência públicas, nos termos do inciso III do art. do art. 6º da IN nº 8 de 2021, informamos que a minuta de alteração da Resolução ANP 734/2018 está disponível nos autos (SEI nº 2707767). Neste caso, cumprindo o determinado pelo inciso III do art. 6º da IN nº 8 de 2021, essa minuta resultou do parecer de análise legística da Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia (CQR/SGE), realizada por meio do Parecer nº 50/2022/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI nº 2698688) e de ampla consulta interna. Fruto do referido parecer legístico, a SPC realizou diversos acatamentos e comentários (disponíveis no documento SEI nº 2707762) que resultaram na minuta final (2707767).

Ainda sobre a minuta de revisão da Resolução ANP nº 734/2018, **destacamos que a consulta interna contemplou as quatro superintendências da ANP cujas atividades possuem interface com o tema, conforme e-mails de 5/1/2021 (SEI nº 1093644) e de 22/08/2022 (SEI nº 2407451).** Neste caso, foram consultadas as Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM), Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos (SBQ) e Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI). As superintendências consultadas se manifestaram por meio dos e-mails e arquivos referenciados na Tabela 1, cujos subsídios foram analisados e considerados na construção da minuta de revisão.

(...)

Visando contextualizar e facilitar a análise da PRG, a Resolução ANP nº 734 foi publicada em 29 de junho de 2018 com a proposta de unificar o marco regulatório da produção de biocombustíveis, atualmente, o biodiesel, o biometano e o etanol, com vistas à simplificação administrativa, minimização de barreiras ao investimento e redução de custos impostos pela regulação, em linha com o Mapa Estratégico da Agência no que se referia à Qualidade Regulatória.

Ao longo dos últimos dois anos e meio de aplicação do presente ato normativo, a equipe técnica da SPC identificou a necessidade de realização de alguns ajustes na resolução para o aperfeiçoamento do marco regulatório de produção de biocombustíveis. Dentre as situações tratadas, uma que se destacou foi a importância de maior detalhamento e clareza na redação em alguns pontos para facilitar o entendimento dos requisitos de outorga de

autorização, e das obrigações dos agentes regulados.” (grifos nossos)

3. A Nota Técnica 2/2021/SPC/ANP-RJ (doc. SEI 1217496) explicitou o seguinte:

“A Resolução ANP nº 734 foi publicada em 29 de junho de 2018 com a proposta de unificar o marco regulatório da produção de biocombustíveis (biodiesel, biometano e etanol, atualmente) com vistas à simplificação administrativa, minimização de barreiras ao investimento e redução de custos impostos pela regulação, em linha com o Mapa Estratégico da Agência no que se referia à Qualidade Regulatória.

Ao longo dos últimos dois anos e meio de aplicação do presente ato normativo, a equipe técnica da Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC identificou a necessidade de realização de alguns ajustes na resolução para o aperfeiçoamento do marco regulatório de produção de biocombustíveis. Dentre as situações tratadas, uma que se destacou foi a importância de maior detalhamento e clareza na redação em alguns pontos para facilitar o entendimento dos requisitos de outorga de autorização, e das obrigações dos agentes regulados.

Com as alterações definidas, a SPC realizou consulta junto às superintendências cujas atividades possuem interface com o tema, conforme e-mails de 5/1/2021 (SEI nº 1093644) e 19/1/2021 (SEI nº 1114821), a saber: Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM), Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos (SBQ) e Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI). As superintendências se manifestaram por meio dos e-mails e arquivos referenciados na Tabela 1, cujos subsídios foram analisados e considerados na construção da minuta de revisão.

(...)

Após a consolidação do texto considerando as contribuições recebidas, antes de a Proposta de Ação seguir para a Diretoria Colegiada submeter a minuta à Consulta e Audiência Públicas, esta receberá o parecer de análise legística da Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia (CQR/SGE) e, por fim, o parecer jurídico da Procuradoria Geral da ANP (PRG).

(...)

#### CONCLUSÃO

A Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC submete à Diretoria Colegiada a minuta de revisão da Resolução ANP nº 734/2018, que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis e a sua regulamentação.

Propõe-se a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública, com prazo para recebimento formal de manifestação da sociedade de 45 dias, contados a partir do Aviso da Audiência Pública.

Por fim, ressalta-se que a realização de Consulta e Audiência Públicas não se caracteriza como etapa final do processo de elaboração da regulamentação. As contribuições, sugestões e comentários recebidos serão analisados e darão prosseguimento às próximas etapas do processo, a fim de subsidiar a tomada de decisão da Diretoria Colegiada.” (grifos nossos)

4. O Parecer 9/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 1251665) realizou a análise da minuta proposta, tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência, bem como recomendou a consulta a outras unidades cujas atividades possuam interface com o tema da minuta de ato normativo.

5. A Cota 1676/2021/PFANP/PGF/AGU recomendou a juntada da Análise de Impacto Regulatório ou eventual justificativa para sua dispensa.

6. Foram acostadas contribuições de outras áreas técnicas além da SPC, quais sejam, SIM, SBQ, SFI, SDL.

7. Visando a atender à recomendação de juntada da AIR, foi instaurado o processo nº 48610.231841/2022-29, bem como acostada a Nota Técnica SPC nº 4/2022/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ:

#### “Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

As opções regulatórias mais aderentes aos propósitos de aumentar a segurança operacional das instalações produtoras, melhorar a segurança de processo e, conseqüentemente, prevenir incidentes são aquelas em que são exigidos:

I-estudo de gestão de mudanças para alterações na instalação produtora;

II-AVCB para todos os produtores de etanol com prazo para apresentação do documento

III-tancagem mínima para produtores de biocombustíveis líquidos considerando a sua capacidade de produção (3 dias); e

IV-criar o critério para revogação da autorização de operação caso a instalação produtora de biocombustíveis ficar mais de 2 anos sem efetiva produção.

Para implementação dessas opções regulatórias é necessária alteração da Resolução ANP nº 734/2018, No que se refere ao monitoramento e fiscalização do cumprimento das exigências, a ANP precisará cobrar o envio do AVCB dos produtores de etanol que ainda não o apresentaram após o prazo da disposição transitória; apenas autorizar novos entrantes que cumprirem o requisito de tancagem mínima; avaliar se os produtores de biocombustíveis implementaram o sistema de gestão de mudanças sempre que realizarem alteração na instalação produtora e se os novos entrantes incorporaram esse sistema como rotina; e acompanhar a produção das instalações produtoras autorizadas para identificar a interrupção da operação e o período desta parada de produção.

Dentro da ANP, a unidade organizacional responsável pela implementação dessas medidas é a SPC. O órgão externo envolvido na opção regulatória que exige o AVCB é o Corpo de Bombeiros de cada Estado da Federação, uma vez que é responsável pela emissão do documento, após toda etapa de vistoria da instalação e verificação do cumprimento de exigências.

Será necessário período de adaptação do mercado no que se refere à obtenção do AVCB pelos produtores de etanol, considerando os custos além do envolvimento de outro órgão no processo. Para as demais medidas, os produtores de biocombustíveis serão cobrados nos momentos em que fizerem requerimentos, tanto para

**autorização como para aprovação de alterações na instalação produtora.**

Alteração da classificação de risco das atividades reguladas

Não haverá mudança da classificação de risco das atividades reguladas pela resolução revisada” (grifos nossos)

8. Diante das alterações promovidas na Minuta de Resolução, foi exarado o Parecer 50/2022/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ. Em prosseguimento, a SPC se manifestou na própria Minuta, promovendo acatamentos e formulando comentários.

9. A Minuta de Resolução, em sua versão final, foi acostada aos autos (doc. SEI 2707767).

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

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

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

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

(...)

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

1) Identificação do problema regulatório

(...)

2) Identificação dos atores ou grupos afetados

(...)

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

(...)

4) Definição dos objetivos

(...)

5) Descrição das possíveis alternativas

(...)

6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas

(...)

7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de

usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.” (grifos nossos)

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

I - urgência;

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

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

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

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

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

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

c) dos sistemas de pagamentos;

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

16. Verifica-se que a SPC atendeu à recomendação de juntada da AIR, apresentando motivação administrativa detalhada, com a instauração do processo nº 48610.231841/2022-29 e formulação da Nota Técnica 4/2022/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ:

“Sumário Executivo.

A Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, consolidou o marco regulatório da produção de biocombustíveis, regulamentando tanto a autorização para o exercício dessa atividade produtiva quanto a outorga das autorizações de operação das instalações produtoras.

O presente Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) identificou um problema regulatório associado à regulação dos produtores de biocombustíveis relativo às condições mínimas para a segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis. O único objetivo regulatório listado é mitigar os riscos identificados atuando sobre as suas fontes, visando assegurar as condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis tendo como vetores a vida humana e o meio ambiente. Este objetivo regulatório está em alinhamento com ao mapa estratégico da ANP que pretende “implementar ações regulatórias que visem à segurança e ao desenvolvimento sustentável dos mercados regulados - estímulo de atividades reguladas mais seguras e sustentáveis”.

As opções regulatórias que solucionam o problema regulatório identificado e são mais aderentes ao objetivo delimitado são:

Exigir estudo de gestão de mudanças para alterações na instalação produtora

**Exigir o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) de todos os produtores de etanol, estabelecendo prazo para que as instalações sem o documento, se adequem a exigência (proposto como disposição transitória na resolução);**

Exigir tancagem mínima para produtores de biocombustíveis líquidos que contemple capacidade de armazenamento equivalente a 3 dias da produção de combustíveis da instalação;

**Estabelecer critério de revogação de autorização de operação se a instalação produtora ultrapassar 2 anos sem efetiva produção de biocombustíveis.**

O estudo está dividido em dez seções além da identificação da temática deste sumário executivo. A terceira seção apresenta o estudo do problema, identificado o problema regulatório, suas causas e consequências. A quarta seção identifica a base legal para a atuação da ANP sobre o problema regulatório identificado. A quinta seção define o objetivo regulatório. A sexta seção explicará a participação social já realizada por meio de pesquisa com os produtores de etanol sobre o AVCB e o planejamento de divulgação do relatório preliminar da AIR. A sétima seção identifica as alternativas regulatórias para a solução do problema regulatório identificado na terceira seção e a metodologia selecionada para a seleção da melhor alternativa, baseando-se na análise de risco. A oitava seção avalia as alternativas regulatórias a partir da análise dos riscos associados a cada alternativa. A nona seção apresenta as conclusões e as estratégias de implementação das alternativas selecionadas. Por fim, a décima seção demonstra que não haverá alteração da classificação de riscos das atividades reguladas.

#### **Estudo do problema regulatório identificado**

O processo de delimitação do problema regulatório é complexo, demandando grande esforço para separar o problema de suas causas e consequências. Assim, a correta e precisa identificação de causas raízes e consequências facilitam a delimitação e identificação do problema regulatório além de estabelecer a sua dimensão. Destaca-se que a identificação do problema é etapa fundamental para estruturar as possíveis soluções. Ao explorarmos as relações causais que impactam o problema regulatório, desagregamos esses elementos para identificar tanto as consequências efetivas ou esperadas quanto causas raízes que estão relacionadas ao problema identificado. Para tanto, utilizamos o método conhecido como Árvore de Problemas[1], ilustrado pela Figura 1, que permite separar as consequências, o problema regulatório e suas causas raízes.

(...)

Ao aplicarmos esse método identificamos o problema regulatório como as condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis. Além da identificação do problema regulatório, o método permite separar o problema regulatório de suas causas e consequências que, embora estejam ligados ao problema, não podem ser confundidos com ele. Destaca-se que as causas-raízes são os elementos ou comportamentos que devem ser alterados para evitar ou mitigar o problema identificado, sendo, portanto, sua investigação pormenorizada o elemento que assegurará o tratamento do problema regulatório, não devendo ser confundido com as consequências decorrente do problema identificado. Todos esses elementos estão representados na Figura 2.

(...)

A Figura 2 demonstra que existem **quatro causas diferentes que influenciam o problema regulatório identificado: a gestão de mudanças na instalação autorizada, o AVCB, a tancagem mínima e a descontinuidade da produção**. Além dessas causas, existem consequências derivadas do problema regulatório identificado, que implicam em diversos impactos aos agentes regulados, à sociedade e à ANP.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, em seu art. 68-A[3], indica a necessidade de comprovação de algumas condições pela pessoa jurídica interessada em exercer as atividades econômicas da indústria de biocombustíveis. Entre elas, destacamos os elementos elencados pelos incisos II e V constantes no § 2º, transcrito abaixo:

“Art. 68-A Qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País poderá obter autorização da ANP para exercer as atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.

§ 2º A autorização de que trata o caput deverá considerar a comprovação, pelo interessado, quando couber, das condições previstas em lei específica, além das seguintes, conforme regulamento:

III - apresentar projeto básico da instalação, em conformidade às normas e aos padrões técnicos aplicáveis à atividade;

V - apresentar projeto de controle de segurança das instalações aprovado pelo órgão competente;”

**O inciso III determina a necessidade de apresentação de projeto básico em conformidade às normas e padrões técnicos aplicáveis à atividade. No que se refere à segurança das operações, dada a sua relevância e os riscos à vida[4], o tema tem sido abordado por diversos órgãos, também cabendo à ANP responsabilidade no cumprimento das condições mínimas pelos agentes regulados para assegurar a segurança da operação das atividades reguladas.**

Já o inciso V apresenta o termo “projeto de controle de segurança das instalações”. Ressalta-se que esse termo é genérico, correspondendo a todos os projetos associados à mitigação dos riscos que envolvem a segurança operacional da instalação.

Quanto à competência da SPC, destacamos os incisos I e IV do art. 116 do Regimento Interno (RI) da ANP:

“Art. 116. Compete à **Superintendência de Produção de Combustíveis**

I - propor a regulamentação e executar a fiscalização das atividades de refino, processamento de gás natural, formulação de combustíveis, produção de biocombustíveis, solventes, combustíveis em centrais de matérias-primas petroquímicas e de produção de combustível líquido por meio de processo alternativo;

IV - fiscalizar a segurança operacional das instalações, investigar incidentes e disseminar as melhores práticas operacionais para o exercício das atividades reguladas, tendo como vetor de atuação a proteção da vida humana e do meio ambiente.”

Enquanto o inciso I do art. 116 do RI da ANP autoriza à SPC propor a regulamentação das atividades da produção de biocombustíveis, o inciso IV estabelece três atribuições à SPC. A primeira é a fiscalização da segurança operacional das instalações, a segunda refere-se à investigação de eventuais incidentes nestas instalações e a terceira determina atuação proativa da área para a disseminação das boas práticas operacionais. Tais atribuições devem ter como vetores a proteção tanto à vida humana quanto ao meio ambiente.

Portanto, o art. 68-A da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 permite à ANP outorgar autorizações as instalações

de biocombustíveis estabelecendo, para tanto, elementos que assegurem minimamente que os agentes regulados atuem de forma segura durante a operação dessas instalações. Neste contexto, a SPC identificou que o problema regulatório a ser solucionado relaciona-se às condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis.

As próximas subseções correlacionam cada causa raiz com o problema regulatório identificado, discutindo-o de maneira mais pormenorizada para propor alternativas que alterem as causas raízes e mitiguem o problema regulatório.

#### **Gestão de Mudanças na instalação autorizada**

A primeira causa raiz identificada está associada à gestão de mudanças realizadas na instalação autorizada que, eventualmente, podem gerar novas fontes de risco e alterar as condições de segurança operacional da instalação. É neste contexto que a gestão da segurança operacional de uma instalação tem entre os elementos mais importantes a “Gestão de Mudanças” (GM). A GM incorpora estudos para gerir toda e qualquer mudança nas operações, processos, sistemas, procedimentos, padrões, instalações, equipamentos ou força de trabalho. Esta gestão visa identificar e mitigar as novas fontes de riscos advindos destas alterações, mantendo o nível do risco das instalações de acordo com os limites considerados como aceitáveis.

A GM deve envolver um procedimento para gerenciar as mudanças que possam afetar a segurança operacional, cujos requisitos mínimos são: descrição da mudança proposta, incluindo a justificativa para a alteração; avaliação dos perigos e dos impactos locais e globais da alteração nas atividades, antes da implementação de modificações; atualização dos procedimentos e documentações afetadas pela mudança a ser realizada; autorização para as mudanças propostas a ser emitida por nível gerencial adequado; treinamento e comunicação para todo pessoal cujo trabalho seja impactado pelas mudanças; e disponibilidade dos recursos necessários às mudanças propostas. O processo de gerenciamento de mudanças deve ser documentado, arquivado e estar disponível para consulta na instalação, por um período mínimo de 5 anos após a implementação da mudança.

O Centro para Segurança de Processos Químicos - CCPS (do inglês: Center for Chemical Process Safety), instituição americana referência mundial em segurança de processos químicos, delimita a relevância dos estudos sobre a “Gestão de Mudanças” como elemento fundamento para a mitigação de riscos. Mais precisamente, em seu livro Diretrizes para Segurança de Processo Baseada em Risco, o CCPS descreve a “Gestão de Mudanças” como um dos mecanismos que permitem a gestão da segurança de processos e, conseqüentemente, da manutenção dos riscos dentro dos padrões aceitáveis[5].

Na mesma linha do CCPS, a Norma Regulamentadora 20 (NR-20) do Ministério do Trabalho e Previdência estabeleceu os requisitos mínimos para a gestão da segurança e saúde no trabalho contra os fatores de risco de acidentes provenientes das atividades de extração, produção, armazenamento, transferência, manuseio e manipulação de inflamáveis e líquidos combustíveis, portanto, abrangendo a produção de biocombustíveis. Assim, a NR-20 regulamentou a Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis, delimitando que a gestão de mudanças é um processo contínuo e sistemático. Mais especificamente, a NR-20 define o sistema de gestão de mudanças como:

“Sistema de Gestão de Mudanças - processo contínuo e sistemático que assegura que as mudanças permanentes ou temporárias sejam avaliadas e gerenciadas de forma que os riscos advindos destas alterações permaneçam em níveis aceitáveis e controlados.” (NR-20, p. 30)[6].

Diversos acidentes têm sua causa raiz na falha ou ausência do sistema de gestão de mudanças A implantação e operacionalização desse sistema permite que alterações nos padrões técnicos de especificação da instalação sejam analisados, possibilitando a identificação das novas fontes de risco que inexistiam no projeto original. De modo contrário, a ausência desse sistema aumenta o risco para a segurança operacional das instalações, gerando riscos não tratados e elevando o risco associado à operação sem qualquer quantificação ou tratamento.

**É por estes motivos que a implementação desse sistema é requerida de outros agentes também regulados pela ANP, englobando agentes que produzem derivados de petróleo e gás natural, agentes que operam instalações marítimas de exploração e produção ou que movimentam petróleo, derivados e gás natural.** Mais especificamente, a Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021 exige que os agentes regulados proprietários de instalações de produção de derivados de petróleo e gás natural implementem o sistema de GM. Em complemento, também temos a Resolução ANP nº 5, de 29 de janeiro de 2014, que versa sobre o Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) para as refinarias também demanda a implementação desse sistema. Adicionalmente, a Resolução ANP nº 43, de 6 de dezembro de 2007, que regula as instalações marítimas de perfuração e produção de petróleo e gás também exige a implementação do mesmo sistema de GM. Finalmente, a Resolução ANP nº 6, de 3 de fevereiro de 2011 demanda que os agentes que operam dutos terrestres para movimentação de petróleo, gás natural e seus derivados também implementem tal sistema de GM. Conclui-se que o sistema de gestão de mudanças é considerado uma boa prática internacionalmente e já vem sendo gradualmente incorporado às diretrizes de segurança das operações constantes nas normativas nacionais.

Portanto, a presença desse sistema garante que a instalação estará atenta aos novos riscos derivados de mudanças, assegurando a identificação e manutenção das condições de segurança das instalações autorizadas pela ANP. A adoção desse sistema de gestão de mudanças permite estabelecer os requisitos para manutenção das condições mínimas de segurança das instalações na eventualidade de mudanças nos processos ou rotinas das instalações, sendo aderente as boas práticas já estabelecidas na indústria.

No segmento dos produtores de biocombustíveis, a ausência da gestão de mudanças foi o principal elemento que causou grave incidente. No dia 9 de outubro de 2018 foi registrada a ocorrência de incidente nas instalações industriais da Biocapital Participações S.A., produtora de biodiesel localizada no Município de Charqueada/SP, ocasionando perdas patrimoniais e quatro vítimas, sendo três fatais. No Relatório de Investigação de Incidente 01/2020, a ANP apontou como uma das causas raízes a “ausência de prática de Gestão de Mudanças”[7]. Destaca-se que o incidente ocorreu no reator R-1303 devido ao processo químico de alvejamento envolvendo o uso de peróxido de hidrogênio, causando uma explosão seguida de princípio de incêndio. A utilização desse produto deveria ocorrer somente após alterações no equipamento e treinamento da equipe.

Podemos afirmar que, caso a instalação contasse com um sistema de gestão de mudanças, a introdução desse produto naquele reator exigiria nova análise de risco. Tal análise permitiria identificar novo risco à operação não identificado anteriormente, sendo necessária a atualização e a adequação de procedimentos operacionais, bem como o treinamento dos operadores no processo. Infelizmente este incidente evidencia a que a ausência de sistema de gestão de mudanças impacta negativamente as condições mínimas previamente estabelecidas pela ANP para a

segurança operacional das instalações de biocombustíveis.

(...)

#### Breve histórico da evolução do tema nas resoluções da ANP

A atividade de produção de etanol passou a fazer parte do rol de atribuições da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) após a publicação da Medida Provisória nº 532, de 28 de abril de 2011 convertida na Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Anteriormente a atividade era tratada pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

A Lei nº 12.490/2011 acrescentou e deu nova redação a dispositivos das Lei nº 9.478, de 1997 (Lei do Petróleo) e Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política energética nacional e sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, respectivamente.

Com relação as alterações incorporadas à Lei nº 9.478, de 1997, destacamos a inclusão do inciso XVI do art. 8º:

“XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.”

Antes da alteração legislativa, esse artigo limitava a atuação da ANP à regulação do biodiesel. No entanto, após a promulgação da Lei nº 12.490, de 2011, **o termo biodiesel foi substituído pelo termo biocombustíveis, incorporando ao escopo regulatório da ANP tanto o etanol quanto qualquer novo combustível cuja matéria-prima seja obtida por biomassa renovável.** Nos termos da Lei, a definição de biocombustível é:

“XXIV - Biocombustível: substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;”

A partir das alterações introduzidas pela Lei em referência, a ANP passou a regular o setor de etanol e a Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC), à época Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural (SRP), tornou-se a Unidade Organizacional (UORG) da ANP com a responsabilidade de regular as atividades de produção de biocombustíveis, incorporando as atividades reguladas pela SPC aquelas relacionadas à produção do etanol como fonte de combustível.

Assim, a Resolução ANP nº 26, de 30 de agosto de 2012 estabeleceu o marco inicial da regulação da atividade produtiva do etanol pela ANP. Esta regulamentação teve dois objetivos principais. Em primeiro lugar, delimitar os elementos mínimos necessários que garantam a manutenção de aspectos mínimos da segurança das instalações durante as operações. Em segundo lugar, a regulamentação estabeleceu os elementos que minimizam problemas associados ao abastecimento nacional de combustíveis, principalmente aqueles decorrentes da sazonalidade do cultivo de cana-de-açúcar, representados por relativa escassez do produto durante o período de entressafra.

A Resolução ANP nº 26/2012 não exigiu o auto de vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB dos produtores de etanol para a outorga da autorização de operação, exigindo-se somente o projeto técnico. Nos termos da normativa:

“Art. 7º Após a conclusão das obras, a Requerente deverá encaminhar solicitação de Autorização para Operação, elaborada de acordo com o Anexo F e acompanhada da seguinte documentação:

(...)

IV - cópia autenticada do projeto de controle de segurança das instalações, ou de outro documento que o substitua, aprovado pelo Corpo de Bombeiros;”

Durante o processo de consolidação do marco regulatório da produção de biocombustíveis, que revisou as Resoluções ANP nº 26/2012 e nº 30/2013, resultando na atual Resolução nº 734/2018, foi criado um marco temporal segregando as instalações produtoras que são obrigadas a apresentarem o AVCB e outras que não são obrigadas. Mais precisamente, **a partir da entrada em vigor da normativa, novas instalações produtoras de etanol devem apresentar o AVCB, tal como é exigido para todos os produtores de biocombustíveis. Porém instalações que foram autorizadas a operar durante a vigência de outra normativa que não previa a exigência do AVCB (notadamente a Resolução nº 26/2012) estão isentas dessa exigência.**

Nos termos da Resolução nº 734/2018:

“Art. 8º Após a conclusão da construção, deverá ser requerida pela pessoa jurídica a autorização de operação, individualizada por instalação produtora de biocombustíveis, acompanhada da seguinte documentação:

(...)

IV - Auto de Vistoria ou outro documento que o substitua, emitido pelo Corpo de Bombeiros competente;”

Portanto, as instalações de biocombustíveis devem apresentar o AVCB conforme definido pelo inciso IV do art. 8º da normativa. No entanto, a Resolução criou exceção por meio de seu parágrafo 2º de seu art. 8º:

“§ 2º Nos casos previstos no art. 7º, incisos II, III e IV, o documento de que trata o inciso IV poderá ser substituído pelo comprovante de aprovação do projeto de controle de segurança da instalação produtora de biocombustíveis pelo Corpo de Bombeiros competente, desde que previsto na regulamentação vigente à época da outorga da autorização de operação da referida instalação.”

**Consequentemente, as instalações produtoras de etanol cuja outorga de autorização de operação foi realizada durante a vigência da Resolução ANP nº 26/2012 não necessitam apresentar o AVCB, podendo apresentar somente o PT aprovado pelo CB. No entanto, as novas instalações produtoras autorizadas a partir da entrada em vigor da Resolução 734/2018, i.e. 28/06/2018, devem apresentar o AVCB, tal como todos os demais produtores de biocombustíveis.**

Atualmente existem 356 instalações produtoras de etanol autorizadas pela ANP cuja autorização para a operação foi outorgada entre 2018 e 2021. A maior parte das autorizações referem-se ao ano de 2018, totalizando 323 instalações, seguida do ano de 2019 com 19, 2020 com 9 e 2021 com 5 instalações.

Considerando-se o total de instalações no Brasil, há concentração na região Sudeste e, particularmente, no estado de São Paulo. A região sudeste conta com 54% do total nacional, principalmente localizadas no estado de São Paulo que, sozinho, corresponde a 42% do total nacional. Após a região sudeste, a região centro-oeste corresponde a 21%, seguida do nordeste com 15%. O sul tem participação de 7,8% enquanto o norte tem percentual de 1,4%. O detalhamento desses dados consta na Figura 4.

(...)

**Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema**

O problema regulatório identificado refere-se as condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis. As condições mínimas de segurança têm impactos diretos sobre os trabalhadores dessas instalações, das próprias instalações, da ANP e do Corpo de Bombeiros. Existem impactos indiretos e difusos na sociedade nacional que, a princípio, podem ser divididos em dois grupos: os consumidores e a concorrência entre instalações produtoras de biocombustíveis.

Considerando os impactos diretos, os trabalhadores dessas instalações são submetidos a riscos inerentes a realização da atividade produtiva, sendo o grupo que é afetado diretamente pelas condições mínimas de segurança da operação. Em segundo lugar, as próprias instalações produtoras de biocombustíveis também são afetadas pelo problema regulatório, uma vez que o estabelecimento das condições mínimas de segurança também visa garantir a integridade do processo e das instalações. Adicionalmente, como impacto indireto, as condições mínimas de segurança das operações dessas instalações inibem a obtenção de vantagem competitiva por parte de agentes menos avessos aos riscos operacionais. Neste caso, agentes com maior propensão a tomada de riscos (menos avessos aos riscos operacionais) podem reduzir o seu investimento nas instalações de produção de biocombustíveis ao reduzir as medidas de segurança da operação, obtendo vantagem competitiva de sua admissão de riscos superiores aos seus pares. Neste caso, dado o menor investimento na segurança da operação, há notória vantagem competitiva ao agente que expõe à riscos inaceitáveis os trabalhadores e sua instalação produtiva com impactos negativos sobre a competição no mercado de biocombustíveis. Essa aquisição de vantagem competitiva por meio de menor aversão ao risco operacional deve ser limitada ao estabelecer elementos mínimos da segurança operacional para a outorga da autorização das instalações de biocombustíveis.

A ANP é impactada diretamente de duas formas. Em primeiro lugar, pela incumbência legal de estabelecer requisitos para a outorga das autorizações, sendo responsabilizada socialmente pelo estabelecimento das condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis. Em segundo lugar, pela necessidade de vistoriar e fiscalizar o cumprimento dos requisitos para a outorga da autorização de operação.

**Já o Corpo de Bombeiros será impactado diretamente se a ANP passar a exigir o AVCB das instalações produtoras de etanol.**

Por fim, indiretamente todos os consumidores de biocombustíveis são afetados pelas condições mínimas de segurança das instalações de duas formas diferentes. Em primeiro lugar, garante-se que o combustível disponibilizado ao seu consumo foi produzido garantindo-se as condições mínimas de segurança tanto aos trabalhadores das instalações produtoras quanto às próprias instalações. Em segundo lugar, a competição entre as diferentes instalações ocorre sem a obtenção de vantagens competitivas e baseada em iguais critérios para se garantir as condições mínimas de segurança das operações.

(...)

#### **Definição do Objetivo**

A partir da identificação do problema regulatório associado as condições mínimas segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis, o objetivo deve englobar a garantia da segurança operacional. Assim, o objetivo regulatório proposto é mitigar os riscos identificados atuando sobre as suas fontes para assegurar as condições mínimas de segurança operacional das instalações produtoras de biocombustíveis tendo como vetores a proteção da vida humana e do meio ambiente. O alcance desse objetivo visa mitigar os riscos identificados para assegurar condições mínimas de segurança operacional a todos os agentes proprietários de instalações produtoras de biocombustíveis.

Enquanto a mitigação dos riscos identificados visa garantir as condições de segurança operacional mínimas, a atuação da SPC deve contar como vetores a proteção da vida humana e do meio ambiente.

Destaca-se que tais objetivos estão alinhados com o mapa estratégico da ANP[13] que busca como um dos resultados para a sociedade brasileira estimular as atividades reguladas mais seguras e sustentáveis ao “Implementar ações regulatórias que visem à segurança e ao desenvolvimento sustentável dos mercados regulados”.

#### **Participação Social**

**A SPC submeterá o relatório preliminar da AIR à diretoria colegiada em conjunto com a minuta de resolução solicitando consulta e audiência pública.** Eventualmente, a SPC poderá promover workshop para debater tanto o problema regulatório identificado, suas causas raízes e identificação das alternativas identificadas pela ANP. Inicialmente a SPC poderá promover o workshop durante o período de consulta pública, com o claro objetivo de divulgar a disponibilidade do relatório preliminar da AIR e ampliar o debate, ao utilizar todos os canais de comunicação da ANP com a sociedade e os agentes regulados para obter o máximo de contribuições da sociedade.

Além desta participação, destaca-se que a SPC já realizou pesquisa com os produtores de etanol para coletar dados e opinião desses agentes regulados relacionados a eventual exigência do AVCB para a outorga de autorização de operação.

Relativo a pesquisa realizada pela ANP durante o ano de 2022, ela buscou identificar três pontos principais. Em primeiro lugar, se a instalação possuía AVCB ou documento similar expedido pelo CB. Em segundo lugar, qual é a motivação para que a instalação não possua AVCB. Em terceiro lugar, qual a previsão de obtenção de AVCB. Além dessas três questões centrais, a pesquisa aprofundou o seu questionamento visando identificar entre os agentes regulados pela ANP:

Se a empresa considera relevante a exigência do AVCB pela ANP;

Data de aprovação do PT pelo CB;

Se houve implementação completa ou parcial do PT;

Se a instalação já passou por vistoria do CB;

Maiores detalhes da pesquisa serão apresentados na seção 0 que buscou mapear os agentes afetados por eventual exigência do AVCB.

#### **Identificação das alternativas para o tratamento das causas raízes**

Estudo de gestão de mudanças

#### **Manter a resolução da forma como está – Alternativa da não ação**

Nesta alternativa, não seria exigido o estudo de gestão de mudanças para alterações na instalação produtora de biocombustíveis, mantendo o atual status da regulamentação.

Nesta opção não há custos regulatórios.

Exigir estudo de gestão de mudanças para alterações na instalação produtora

Nesta alternativa, a ANP passaria a exigir o estudo de gestão de mudanças como prática usual para o caso de alterações nas instalações produtoras de biocombustíveis.

Nesta alternativa há custo adicional às instalações autorizadas que devem realizar o estudo e mantê-lo nas instalações. Também existem custos adicionais para a atividade de fiscalização da ANP.

Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para produtores de etanol

#### **Manter a resolução da forma como está — Alternativa da não ação**

Nesta alternativa, continuariam autorizadas instalações produtoras de etanol que não possuem AVCB. Destacam-se dois elementos relevantes na adoção dessa alternativa. Primeiro, apesar das instalações contarem com projeto técnico de segurança contra incêndio aprovado, elas não o implementaram, representando a aceitação de riscos à segurança da instalação já identificados e não mitigados. Segundo, atualmente existe diferenciação na exigência do AVCB entre instalações produtoras de etanol, sendo exigido somente para as instalações autorizadas a partir da entrada em vigor da Resolução nº 734/2018. Portanto, a adoção desta alternativa irá manter o tratamento não isonômico entre as instalações produtoras de etanol com base no marco temporal criado pela atual normativa.

Exigir o AVCB para todos os produtores de biocombustíveis (retirando as atuais exceções para os produtores de etanol) e incluir disposição transitória para apresentação do documento

Esta alternativa difere da anterior ao permitir prazo para a obtenção do documento.

**Nessa alternativa, não existiriam mais exceções aos produtores de biocombustíveis regulados pela ANP, devendo todos os produtores de etanol obterem AVCB para suas instalações, além de ter que apresentá-lo à ANP em prazo pré-determinado, de forma a comprovar o cumprimento da exigência. Esta alternativa garante a isonomia dos produtores de biocombustíveis e entre os produtores de etanol, extinguindo o marco temporal criado pela Resolução nº 734/2018 para a exigência do AVCB.**

Assim, esta alternativa há custo para as instalações autorizadas antes da entrada em vigor da Resolução nº 734/2018 e que ainda não obtiveram o AVCB. Este custo engloba os investimentos nas instalações para cumprir o projeto técnico aprovado pelo Corpo de Bombeiros, bem como a vistoria do Corpo de Bombeiros para a emissão do AVCB. Neste caso, também há custos administrativos aos agentes ao terem de encaminhar a documentação à ANP.

Existem custos adicionais para a atividade administrativa e de fiscalização da ANP. Deve-se reconhecer que existem impactos e eventuais custos para o Corpo de Bombeiros de cada Estado da Federação. Porém, a inclusão de disposição transitória trás a previsibilidade aos produtores de etanol, permitindo o planejamento e execução dos investimentos necessários para a adequação da instalação afim de obterem o AVCB, que deverá ser enviado à ANP. Esta disposição transitória permite prolongar o processo de adequação das instalações de acordo com o prazo concedido para a obtenção do AVCB.

Mapeamento dos agentes regulados (produtores de etanol) impactados pela exigência do AVCB

Conforme constatamos na seção que apresentou brevemente o histórico da evolução da temática, a exigência do AVCB a todos os produtores de biocombustíveis no Brasil irá impactar grande parcela das instalações produtoras de etanol. Apesar da escolha da melhor alternativa dever considerar o risco de cada causa raiz sobre o problema regulatório, esta seção busca avançar no reconhecimento e mapeamento dos agentes econômicos que serão afetados, dimensionando o impacto da medida ainda que sem quantificá-la. Para tanto, baseia-se tanto na pesquisa documental dos processos administrativos disponíveis representado esforço de levantamento documental da SPC em sua base de dados quanto em uma pesquisa enviada aos produtores de etanol em 2021.

Análise da SPC sobre os processos de autorização das instalações produtoras de etanol revelou que 44% das instalações possuem AVCB e 56% não possuem[14]. O percentual de instalações que possuem AVCB por região é apresentado pela Figura 5.

(...)

Não continuidade da produção de biocombustíveis

Manter a resolução da forma como está – Alternativa da não ação

Nesta opção, não seria considerada a não continuidade da produção de biocombustíveis por determinado período como critério para revogação da autorização de operação da instalação produtora de biocombustíveis, mantendo o status atual da regulamentação.

Nesta opção não há custos administrativos e regulatórios.

Incluir novo critério para revogação da autorização de operação considerando o período de 2 anos

Nesta opção, a ANP passaria a instaurar processo administrativo de revogação de autorização de operação, com garantia do contraditório e ampla defesa, quando identificado que a instalação produtora de biocombustíveis paralisou sua produção por período contínuo superior a 2 anos.

Esta opção tem custo administrativo tanto ao agente regulado quanto à ANP. Considerando a ANP, a área deverá abrir processo administrativo e instruí-lo, garantindo o direito de ampla defesa e contraditório para a revogação. Para o agente regulado, este deverá se defender nos autos do processo, demandando análise e produção de documentos.

Impacto da revogação da autorização para instalações produtoras de biocombustíveis que apresentem descontinuidade da produção superior a 2 anos.

Segundo levantamento realizado em 10/11/2022, existem 3 instalações produtoras de biodiesel sem produção há mais de 2 anos consecutivos. Em relação aos produtores de etanol, existem 17 instalações produtoras sem efetiva produção por 2 anos consecutivos. Caso adotada essa alternativa, essas instalações terão a sua autorização revogada.

Incluir novo critério para revogação da autorização de operação considerando o período de 4 anos

Nesta opção, a ANP passaria a instaurar processo administrativo de revogação de autorização de operação, com garantia do contraditório e ampla defesa, quando identificado que a instalação produtora de biocombustíveis paralisou sua produção por período contínuo superior a 4 anos.

Segundo levantamento realizado em 10/11/2022, existem 3 instalações produtoras de biodiesel sem produção a mais de 4 anos consecutivos. Em relação aos produtores de etanol, existem 13 instalações produtoras sem efetiva produção por 4 anos consecutivos.

A proposta de prazo de 4 anos considera que, atualmente, diversas instalações autorizadas a produzirem etanol estão em processo de recuperação judicial. Consequentemente, em certas ocasiões, diante da escassez de recursos,

implica a suspensão temporária das atividades de produção.

#### **Definição da metodologia**

Considerando que o problema regulatório identificado está associado as condições de segurança das instalações produtoras, a metodologia escolhida para a análise da melhor alternativa foi a análise de risco. Além disso, deve-se destacar que o objetivo regulatório está associado a mitigação dos riscos identificados pela ANP. Examinando o problema regulatório identificado e o objetivo proposto, a ponderação entre as metodologias citadas pelo art. 7º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 e a experiência internacional selecionamos a análise de risco. Esta é a metodologia mais aplicável para definir a melhor alternativa entre as listadas.

(...)

#### **Avaliação das alternativas**

Estudo de gestão de mudanças

O cenário de não exigir o estudo de gestão de mudanças mantém a atual regulamentação. Porém esta alternativa é associada à exposição das instalações reguladas pela ANP a riscos operacionais que, na análise da SPC, estão além dos limites mínimos aceitáveis para a operação das instalações produtoras. Estes riscos são evidenciados quando ocorrerem alterações na instalação produtora de biocombustíveis sem consideração dos riscos que a alteração pode ter adicionado ao processo produtivo.

Já o cenário de exigir o estudo de gestão de mudanças proporciona a preservação de riscos em níveis aceitáveis para alterações na instalação produtora de biocombustíveis. Tal exigência para determinadas situações na instalação por meio da revisão da Resolução ANP nº 734/2018 não traria obrigação desconhecida para o mercado regulado, uma vez que a gestão de mudanças já é prática difundida na indústria e cobrada em outros regulamentos da ANP. Ademais, nas vistorias da SPC, a ANP já vem recomendando a adoção dessa sistemática baseada na disseminação das boas práticas estabelecidas pela indústria.

Consequentemente, a proposta de exigência reduzirá o risco identificado pela equipe técnica durante as ações de vistoria e fiscalização, incorporando à normativa da ANP boas práticas já estabelecidas pelo mercado. Destaca-se que a ausência desse estudo já foi elencada por relatório da ANP como causa de incidente de proporções graves com perda de vida e impacto às instalações. Todos estes motivos, quando associados, permitem à SPC declarar tanto a importância da obrigatoriedade da gestão de mudanças na segurança de processos para a prevenção de incidentes quanto a aceitação desse risco como inaceitável, evitando a manutenção do atual status e afastando a alternativa da não ação. A manutenção da atual obrigatoriedade da apresentação desse estudo eleva os riscos operacionais além dos níveis mínimos aceitáveis além de estar em desacordo com as boas práticas já estabelecidas pelo mercado.

AVCB para produtores de etanol

**O cenário em que determinados produtores de etanol não são obrigados a apresentarem o AVCB permite que estas instalações produtoras contem com riscos já identificados e não mitigados, sendo tais riscos considerados pela SPC como inaceitáveis. Esta opção não altera o atual status da regulamentação e não cria custo regulatório ou administrativo tanto aos agentes econômicos quanto à ANP.**

Já o cenário de exigir o AVCB para todos os produtores de etanol sem o estabelecimento de prazo para apresentação do documento à ANP é aquele que mitiga completamente o risco, porém é associado aos maiores custos de adaptação e com os maiores impactos potenciais ao abastecimento nacional. Portanto, esta alternativa permite a mitigação do risco identificado sendo associada a alto custo de adaptação pelos agentes regulados representada pela exigência sem período de transição. De forma similar, a não obrigatoriedade de envio do AVCB à ANP mitigaria o risco identificado, sendo necessário apresentar o documento durante a vistoria ou ação de fiscalização.

Adicionalmente, a exigência do AVCB para todas as instalações produtoras de biocombustíveis acaba com a diferenciação atualmente existente. O encerramento desta diferenciação trará impacto positivo ao nível de concorrência, impedindo que agentes menos avessos aos riscos operacionais obtenham vantagem competitiva indevida, baseada no desrespeito aos níveis mínimos de segurança operacional e na desconsideração de riscos julgados pela ANP como inaceitáveis.

**Por fim, a alternativa de exigir o AVCB para todos os produtores de etanol e estabelecer prazo para que o documento seja apresentado à Agência é aquela que mitiga os riscos identificados e reduz o impacto que a medida trará tanto aos agentes afetados quanto a sociedade. Se por um lado há custo de adaptação não desprezível para os agentes implementarem as exigências do Corpo de Bombeiros que garantirão a emissão do AVCB, por outro lado, somente este documento mitigará o risco identificado.** Destaca-se que a proposta ainda considera a delimitação de tempo para a adequação das instalações produtoras, garantindo que haja período de transição razoável para que os agentes se adaptem à exigência. A exigência do AVCB cria custos administrativos para os agentes regulados e para a ANP.

Tancagem mínima para armazenamento de biocombustíveis líquidos

A alternativa sem o estabelecimento de tancagem mínima não altera o atual status da regulamentação, não mitiga o risco identificado para as instalações produtoras. Esta alternativa não gera custos regulatórios ou administrativos aos agentes e nem à ANP.

Já a alternativa que exige a tancagem mínima de 750 m<sup>3</sup> para todos os produtores de biocombustíveis líquidos, desconsiderando a diferença entre as unidades produtoras, principalmente considerando a capacidade de produção de cada instalação, não mitiga o risco identificado. Destaca-se que existem produtores de biocombustíveis autorizados cujas capacidades diárias de produção variam de 1 m<sup>3</sup> a 3.000 m<sup>3</sup>. Além disso, o custo de adaptação dos agentes é maior neste caso do que naquele considerando 3 dias da capacidade de produção da instalação, já que mais produtores terão que realizar investimentos desconsiderando a capacidade produtiva da instalação. Neste caso, pode-se afirmar que esta alternativa é a que representa os maiores custos de adaptação aos agentes e, portanto, pode ser descartada.

Dessa forma, a alternativa de exigir tancagem mínima considerando a capacidade de produção da instalação produtora de biocombustíveis mostra-se aquela que mitiga o risco identificado e reduz o custo de adaptação dos agentes regulados. Adicionalmente, esta alternativa conta com custo de adaptação inferior à alternativa anterior (tancagem mínima de 750 m<sup>3</sup>), uma vez que a análise dos dados demonstrou que, atualmente, somente duas instalações produtoras (um de etanol e um de biodiesel) não estarão adequados à exigência. Consequentemente, esta alternativa é aquela que demonstra ter maior aderência ao, em primeiro lugar, mitigar o risco identificado e, em segundo lugar, reduzir o custo dos agentes regulados em se adaptarem a normativa.

Não continuidade da produção de biocombustíveis

A alternativa de não alterar o atual status da regulamentação não mitiga os riscos identificados, portanto, não deve ser adotada. Não obstante, esta é a alternativa que não cria custo administrativo tanto aos agentes quanto à ANP.

A alternativa que considera adicionar mais esse elemento como critério para revogação da autorização é a única alternativa que mitiga o risco identificado pela ANP. Destaca-se que existem riscos à manutenção da instalação e, conseqüentemente, de segurança da instalação produtora. Adicionalmente, entende-se que após 2 anos sem produção, não há mais interesse comercial por parte do produtor de biocombustíveis nessa atividade.

O fato de existirem instalações produtoras autorizadas que não mais produzem, além de representar risco de segurança as unidades paralisadas e sem manutenção, distorce indevidamente as informações disponibilizadas pela ANP e utilizadas nos estudos referentes ao abastecimento nacional. Destaca-se que, apesar de serem instalações autorizadas e com capacidade produtiva, elas não estão mais ativas, distorcendo a informação prestada pela ANP.

**Por fim, a alternativa de 2 anos sem produzir frente a de 4 anos mostra-se mais apropriada considerando as questões de segurança e manutenção, uma vez que quanto maior o tempo decorrido desde a ausência de produção, maior o risco associado aquela instalação. Conseqüentemente, a alternativa de inserir este dispositivo para a revogação da autorização de operação a partir de 2 anos de inatividade é aquela que minimiza o risco identificado.**

Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

**As opções regulatórias mais aderentes aos propósitos de aumentar a segurança operacional das instalações produtoras, melhorar a segurança de processo e, conseqüentemente, prevenir incidentes são aquelas em que são exigidos:**

I-estudo de gestão de mudanças para alterações na instalação produtora;

II-AVCB para todos os produtores de etanol com prazo para apresentação do documento;

III-tanagem mínima para produtores de biocombustíveis líquidos considerando a sua capacidade de produção (3 dias); e

IV-criar o critério para revogação da autorização de operação caso a instalação produtora de biocombustíveis ficar mais de 2 anos sem efetiva produção.

Para implementação dessas opções regulatórias é necessária alteração da Resolução ANP nº 734/2018. No que se refere ao monitoramento e fiscalização do cumprimento das exigências, a ANP precisará cobrar o envio do AVCB dos produtores de etanol que ainda não o apresentaram após o prazo da disposição transitória; apenas autorizar novos entrantes que cumprirem o requisito de tanagem mínima; avaliar se os produtores de biocombustíveis implementaram o sistema de gestão de mudanças sempre que realizarem alteração na instalação produtora e se os novos entrantes incorporaram esse sistema como rotina; e acompanhar a produção das instalações produtoras autorizadas para identificar a interrupção da operação e o período desta parada de produção.

**Dentro da ANP, a unidade organizacional responsável pela implementação dessas medidas é a SPC. O órgão externo envolvido na opção regulatória que exige o AVCB é o Corpo de Bombeiros de cada Estado da Federação, uma vez que é responsável pela emissão do documento, após toda etapa de vistoria da instalação e verificação do cumprimento de exigências.**

Será necessário período de adaptação do mercado no que se refere à obtenção do AVCB pelos produtores de etanol, considerando os custos além do envolvimento de outro órgão no processo. Para as demais medidas, os produtores de biocombustíveis serão cobrados nos momentos em que fizerem requerimentos, tanto para autorização como para aprovação de alterações na instalação produtora.

Alteração da classificação de risco das atividades reguladas

Não haverá mudança da classificação de risco das atividades reguladas pela resolução revisada." (grifos nossos)

17. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP por meio do Parecer 50/2022/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 2698688).

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

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

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

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

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

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

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

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

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

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

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

consequências práticas da decisão.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Além disso, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora em apreço. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. A SPC prelecionou no seguinte sentido:

“**Identificação da Base Legal:**

A ANP, no exercício do seu poder de regulamentar, ou poder normativo, é o órgão que possui a **competência de definir os elementos exigidos pelo Art. 68-A, § 2º da Lei nº 9.478, de 1997, para a outorga de autorização de**

**operação das instalações produtoras de biodiesel.** Atualmente a Resolução ANP nº 734/2018 é o ato normativo que regula a atividade de produção de biocombustíveis. Destaca-se que a Resolução ANP nº 734/2018 é o resultado da consolidação do marco regulatório dos biocombustíveis, revogando as Resoluções ANP nº 26/2012 e nº 30/2013, que regulamentavam, respectivamente, a produção de etanol e a produção de biodiesel. **O Regimento Interno da ANP concede à SPC a autorização para regular a atividade de produção de biocombustíveis.**

A Lei nº 9.748, de 15 de dezembro de 1998 instituiu a ANP como órgão regulador responsável pela regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Dentre as diretrizes de suas atividades, cabe à ANP, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.748, de 1998:

“Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

(...)

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

(...)

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; (...)”

Compete à ANP regular as atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis que tem o caráter de utilidade pública, tal como definido pela Lei nº 9.847, de 1999. As atividades do abastecimento nacional de combustíveis abrangem, entre outras, as seguintes:

“Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1o O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

(...)

II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade; (...)”

A Lei nº 12.490, de 2011 inseriu o capítulo Das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis (68-A) na Lei nº 9.478, de 1997. Neste capítulo foi estabelecido os requisitos mínimos a serem cumpridos pelas empresas para obtenção de autorização para exercer as atividades econômicas da indústria de biocombustíveis:

**“Art. 68-A Qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País poderá obter autorização da ANP para exercer as atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.**

§ 1º As autorizações de que trata o caput destinam-se a permitir a exploração das atividades econômicas em regime de livre iniciativa e ampla competição, nos termos da legislação específica.

§ 2º A autorização de que trata o caput deverá considerar a comprovação, pelo interessado, quando couber, das condições previstas em lei específica, além das seguintes, conforme regulamento:

I - estar constituído sob as leis brasileiras, com sede e administração no País

II - estar regular perante as fazendas federal, estadual e municipal, bem como demonstrar a regularidade de débitos perante a ANP; (Revogado pela Lei nº 14.292/2022)

III - apresentar projeto básico da instalação, em conformidade às normas e aos padrões técnicos aplicáveis à atividade;

IV - apresentar licença ambiental, ou outro documento que a substitua, expedida pelo órgão competente;

V - apresentar projeto de controle de segurança das instalações aprovado pelo órgão competente;

VI - deter capital social integralizado ou apresentar outras fontes de financiamento suficientes para o empreendimento.

§ 3º A autorização somente poderá ser revogada por solicitação do próprio interessado ou por ocasião do cometimento de infrações passíveis de punição com essa penalidade, conforme previsto em lei.

§ 4º **A autorização será concedida pela ANP em prazo a ser estabelecido na forma do regulamento.**

§ 5º A autorização não poderá ser concedida se o interessado, nos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento, teve autorização para o exercício de atividade regulamentada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo administrativo com decisão definitiva.

§ 6º Não são sujeitas à regulação e à autorização pela ANP a produção agrícola, a fabricação de produtos agropecuários e alimentícios e a geração de energia elétrica, quando vinculadas ao estabelecimento no qual se construirá, modificará ou ampliará a unidade de produção de biocombustível.

§ 7º A unidade produtora de biocombustível que produzir ou comercializar energia elétrica deverá atender às normas e aos regulamentos estabelecidos pelos órgãos e entidades competentes.

§ 8º São condicionadas à prévia aprovação da ANP a modificação ou a ampliação de instalação relativas ao exercício das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.”

A Resolução ANP nº 734/2018, unificou o marco regulatório da produção de biocombustíveis (atualmente: biodiesel, biometano e etanol) e regulamentou tanto a autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis quanto a autorização de operação da instalação produtora de biocombustíveis.

**O art. 116 do RI da ANP delimita as competências da SPC, concedendo autorização à área para a regulamentação das atividades de produção de biocombustíveis em seu inciso I:**

**“Art. 116. Compete à Superintendência de Produção de Combustíveis:**

I - propor a regulamentação e executar a fiscalização das atividades de refino, processamento de gás natural, formulação de combustíveis, produção de biocombustíveis, solventes, combustíveis em centrais de matérias-primas petroquímicas e de produção de combustível líquido por meio de processo alternativo;

II - autorizar:

a) as atividades de formulação de combustíveis, produção de biocombustíveis, solventes, combustíveis em centrais de matérias-primas petroquímicas e de produção de combustível líquido por meio de processo alternativo;

b) a modificação, ampliação de capacidade, e transferência de titularidade e arrendamento ou cessão de instalações de refinarias de petróleo e unidades de processamento de gás natural;

III - analisar e submeter à aprovação da Diretoria Colegiada solicitações para autorização de novas refinarias de petróleo e novas unidades de processamento de gás natural;

IV - fiscalizar a segurança operacional das instalações, investigar incidentes e disseminar as melhores práticas operacionais para o exercício das atividades reguladas, tendo como vetor de atuação a proteção da vida humana e do meio ambiente." (grifos nossos)

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

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

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

32. No que concerne às sugestões do Parecer 50/2022/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ, "a SPC realizou diversos acatamentos e comentários (disponíveis no documento SEI nº 2707762) que resultaram na minuta final (2707767)".

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

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

#### CONCLUSÃO

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

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 08 de janeiro de 2023.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID  
PROCURADORA FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610200090202118 e da chave de acesso 7970002b

---



Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1067898993 e chave de acesso 7970002b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-01-2023 17:53. Número de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS  
SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO  
**DESPACHO n. 00071/2023/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.200090/2021-18**

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

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

Aprovo o **PARECER n. 00014/2023/PFANP/PGF/AGU**.

Encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2023.

EVANDRO PEREIRA CALDAS  
PROCURADOR-GERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610200090202118 e da chave de acesso 7970002b

---



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1069578691 e chave de acesso 7970002b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-01-2023 08:14. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---