



REGULAÇÃO DOS BICOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

ANP, SEGURANÇA JURÍDICA E
ATUAÇÃO NO AMBIENTE REGULADO



RICARDO RICCIARDI RODRIGUES

REGULAÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

ANP, Segurança Jurídica e Atuação do Ambiente Regulado

1ª Edição



AUTOR

Ricardo Ricciardi Rodrigues

DOI: 10.47538/AC-2026.69



Ano 2026

REGULAÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

ANP, Segurança Jurídica e Atuação do Ambiente Regulado

1ª Edição

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

R616r

Rodrigues, Ricardo Ricciardi

Regulação dos biocombustíveis no Brasil [recurso eletrônico] : ANP, segurança jurídica e atuação do ambiente regulado / Ricardo Ricciardi Rodrigues. - 1. ed. - Natal [RN] : Amplamente, 2026.
recurso digital

Formato: ebook

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

DOI 10.47538/AC-2026.69

ISBN 978-65-5321-147-6 (recurso eletrônico)

1. Biocombustíveis - Legislação. 2. Energia - Fontes alternativas. 3. Agências reguladoras de atividades privadas - Brasil. 4. Política energética - Brasil. 5. Livros eletrônicos. I. Título.

26-106846.0

CDU: 34:620.92(81)



Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

Editora Amplamente

Empresarial Amplamente Ltda.

CNPJ: 35.719.570/0001-10

E-mail:

publicacoes@editoraamplamente.com.br

www.editoraamplamente.com

Telefone: (84) 999707-2900

Caixa Postal: 3402 - CEP: 59082-971

Natal- Rio Grande do Norte – Brasil

Copyright do Texto © 2026 Os autores

Copyright da Edição © 2026 Editora

Amplamente

Declaração dos autores/ Declaração da Editora:
disponível em:

<https://www.amplamentecursos.com/politicas-editoriais>

Editora-Chefe: Dayana Freitas

Assistentes Editoriais: Caroline Fernandes;

Margarete Baptista

Projeto Gráfico, Edição de Arte e Diagramação:

Luciano Paiva; Caroline Fernandes

Parecer e Revisão: Rita de Cássia Soares
Duque

A responsabilidade pelo conteúdo desta publicação, incluindo exatidão dos dados, informações, referências, opiniões e/ou conclusões, é exclusiva do(s) autor(es), não respondendo à editora por eventuais equívocos, omissões ou consequências decorrentes do uso das informações aqui contidas.



Ano 2026

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR.....	6
AGRADECIMENTOS	8
PREFÁCIO	10
APRESENTAÇÃO.....	13
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I.....	19
Fundamentos da regulação e papel institucional da ANP no setor de biocombustíveis	
CAPÍTULO II.....	27
Estrutura normativa do mercado de etanol e biodiesel	
CAPÍTULO III	38
O agente regulado diante da administração regulatória	
CAPÍTULO IV	49
Processo administrativo, fiscalização e resposta técnica	
CAPÍTULO V	60
Direitos, deveres e estratégias de atuação no ambiente regulado	
CAPÍTULO VI.....	68
Tensões do setor e interface entre mercado brasileiro e mercado americano	



Ano 2026

CAPÍTULO VII.....	80
Considerações finais: segurança jurídica, regulação e racionalidade econômica	
GLOSSÁRIO.....	87
POSFÁCIO.....	92
ÍNDICE REMISSIVO	94



Ano 2026

SOBRE O AUTOR

Ricardo Ricciardi Rodrigues é advogado, bacharel em Direito desde 2005, com atuação consolidada na área jurídica ao longo de duas décadas. Especialista em Gestão Processual, Direito e Processo do Trabalho e Direito Público, concentrou sua trajetória profissional e acadêmica no estudo aprofundado do Direito Regulatório, campo em que se destacou pelo rigor técnico e pela visão integradora das políticas públicas e seus instrumentos normativos.

No âmbito do Direito Regulatório, debruçou-se com especial dedicação sobre a regulação dos biocombustíveis tema que assumiu centralidade em seus estudos e que motivou a elaboração deste manual. Para o autor, a regulação dos biocombustíveis transcende a mera análise técnica e jurídica: trata-se de um vetor estratégico para a transição rumo a uma matriz energética renovável e menos poluente, condição indispensável à sustentabilidade ambiental, à segurança energética e ao desenvolvimento econômico do país. Sua perspectiva articula os instrumentos normativos, os interesses econômicos envolvidos e os imperativos ambientais, oferecendo uma visão sistêmica da regulação como ferramenta de transformação.

Ao longo de sua carreira, Ricardo Ricciardi Rodrigues sempre se revelou um estudioso incansável, movido pela curiosidade intelectual e pelo compromisso com o aprimoramento contínuo. Paralelamente à atuação profissional, cultivou uma vocação para o ensino o desejo de transmitir conhecimento, compartilhar experiências e contribuir para a formação de novos profissionais do Direito sempre esteve presente em sua trajetória. Este manual é, em larga medida, a materialização dessa vocação: uma obra concebida não apenas como instrumento de consulta, mas como ponte entre a experiência prática e o debate acadêmico,

com o intuito de tornar o Direito Regulatório, e em especial a regulação dos biocombustíveis, mais acessível e compreensível a estudantes, operadores do Direito e todos aqueles que se interessem pelo tema.

AGRADECIMENTOS

A Deus, criador e fonte de toda sabedoria, sem o qual nada seria possível, toda a gratidão pela vida, pela saúde, pela família e pela oportunidade de trilhar meu caminho.

À Patricia, minha esposa e companheira de todas as horas, pelo amor incondicional, pela paciência das longas noites de estudo e pela compreensão diante dos inúmeros fins de semana dedicados a este trabalho. Sem o seu apoio, sua presença constante e seu incentivo, este manual não teria se concretizado. Você dá sentido a tudo o que faço.

Ao João Pedro, meu filho, minha maior motivação. A alegria de tê-lo em minha vida é o combustível que me move a buscar sempre mais, na esperança de que este trabalho possa, um dia, inspirá-lo a amar o conhecimento e a perseguir seus próprios sonhos com a mesma dedicação.

Aos mestres que, ao longo de minha trajetória acadêmica e profissional, contribuíram para a minha formação e despertaram em mim a paixão pelo Direito Regulatório. A base de conhecimento que hoje compartilho nestas páginas é, em grande medida, fruto do que aprendi com eles.

Aos colegas de profissão e amigos que, de diversas formas, contribuíram para a elaboração deste manual seja por meio de debates enriquecedores, leitura crítica de trechos, sugestões valiosas ou simplesmente pelo encorajamento nos momentos de cansaço. A colaboração de cada um foi essencial para que esta obra alcançasse seu formato final.

À equipe editorial, pela competência, profissionalismo e dedicação em todas as etapas de revisão e diagramação. O cuidado com que trataram cada detalhe fez toda a diferença na qualidade final deste trabalho.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, participaram desta jornada. A conclusão de uma obra como esta nunca é um esforço solitário é o resultado de uma rede de pessoas que acreditaram no projeto e me apoiaram ao longo do caminho.

A todos, minha mais sincera gratidão.

Ricardo Ricciardi Rodrigues

PREFÁCIO

Conheci Ricardo quando ele ainda era meu aluno na graduação em Direito. Já naquela época, o que o distinguia não era apenas o desempenho acadêmico, mas sua inquietação intelectual: a recusa em aceitar a norma como dado pronto e a insistência em compreender a lógica que a sustenta. Anos depois, essa inquietação nos aproximou profissionalmente, e Ricardo tornou-se meu sócio na advocacia. Trabalhamos lado a lado tempo suficiente para que eu pudesse atestar, na prática cotidiana do escritório, aquilo que a sala de aula já anunciava: rigor técnico, seriedade no trato dos casos e a capacidade de transformar complexidade jurídica em orientação útil ao cliente. Mais tarde, voltou a ser meu aluno, agora na pós-graduação, fechando um ciclo que poucos professores têm o privilégio de acompanhar por inteiro.

Hoje, residindo em Portugal e seguindo caminhos profissionais distintos dos dele, recebo o convite para prefaciar esta obra com uma satisfação que não é apenas afetiva. É também técnica. Meu mestrado foi dedicado precisamente ao Direito Regulatório, especificamente à temática das Agências Reguladoras, e é desse lugar que leio o livro e posso afirmar, com tranquilidade, que ele cumpre o que promete.

O tema escolhido não é trivial. O mercado brasileiro de biocombustíveis tornou-se, nas últimas duas décadas, um dos ambientes regulatórios mais densos da economia nacional: autorizações, especificações de qualidade, certificação, metas de descarbonização, Créditos de Descarbonização negociados em mercado organizado, fiscalização permanente e um processo sancionatório de impacto econômico elevado. Escrever sobre esse universo exige domínio dogmático do direito administrativo e regulatório, de um lado, e sensibilidade prática para a posição do agente regulado, de outro. A obra reúne ambas.

O percurso é bem construído. Parte dos fundamentos constitucionais da regulação econômica e do desenho institucional da ANP, avança pela estrutura normativa do etanol, do biodiesel e do RenovaBio, examina a posição jurídica do agente regulado, o processo administrativo e a resposta técnica como instrumento de defesa qualificada e culmina na análise das tensões do setor e da interface com o mercado norte-americano. O fio condutor é claro e sustentado do início ao fim: a compreensão de que, nesse setor, a regulação não é limite externo à atividade econômica, mas parte constitutiva da sua racionalidade.

Há duas escolhas do autor que merecem registro. A primeira é a perspectiva adotada: o livro não observa o sistema regulatório do alto, como descrição abstrata de competências, mas a partir de quem produz, distribui, investe e responde à fiscalização. Isso confere ao texto utilidade concreta, sem sacrificar a consistência teórica. A segunda é a centralidade atribuída à segurança jurídica, tratada não como fórmula retórica, mas como problema real de previsibilidade, coerência decisória e motivação dos atos administrativos, com consequências mensuráveis sobre investimento e litigiosidade. É uma leitura madura do que a regulação deve entregar e do que, em muitos pontos, ainda não entrega.

Não se trata de um manual de obrigações isoladas, nem de compilação normativa, gênero de vida útil curta em um setor que se transforma com essa velocidade. Trata-se de uma estrutura de compreensão, e é isso que dá ao livro fôlego para permanecer relevante mesmo quando resoluções específicas forem substituídas. O leitor jurista encontrará análise tecnicamente fundamentada; o produtor, o distribuidor, o investidor e o gestor encontrarão uma chave de leitura para decisões que dependem, cada vez mais, de interpretação regulatória qualificada.

Recomendo a leitura com a convicção de quem acompanhou a formação do autor em cada uma de suas etapas e reconhece,

nestas páginas, o resultado natural desse percurso: um trabalho sério, útil e tecnicamente honesto sobre um dos setores mais relevantes da economia brasileira.

Que ele encontre os leitores que merece.

Portugal, julho de 2026.

Marcio Caldas

Advogado e Professor de Direito

APRESENTAÇÃO

O setor de biocombustíveis ocupa posição cada vez mais relevante no debate contemporâneo sobre energia, regulação, sustentabilidade e segurança do abastecimento. No Brasil, essa relevância não decorre unicamente da expansão da matriz renovável ou da densidade normativa que passou a organizar o mercado. Decorre, sobretudo, do fato de que a atividade econômica nesse setor passou a exigir dos seus agentes uma compreensão mais sofisticada da relação entre Estado, regulação, conformidade e racionalidade empresarial.

Foi a partir dessa percepção que esta obra foi concebida. Seu propósito não está na simples reunião de diplomas legais, resoluções administrativas ou procedimentos sancionatórios. O que se propõe aqui é uma leitura articulada do ambiente regulatório dos biocombustíveis, com atenção às estruturas normativas que o sustentam, às tensões que atravessam a relação entre regulador e regulado e às consequências práticas que decorrem dessa interação para quem atua, investe, produz, distribui ou pretende compreender o setor com maior rigor.

A relevância de um livro com esse enfoque cresce à medida que o mercado brasileiro de biocombustíveis passa a incorporar mecanismos de certificação, metas de descarbonização, instrumentos de mercado e exigências regulatórias de alta complexidade. Nesse contexto, interpretar corretamente a atuação da ANP, os efeitos do processo administrativo, os deveres do agente regulado e os impactos econômicos da conformidade deixa de ser exercício periférico. Passa a integrar a própria estrutura da decisão empresarial e jurídica.

A condução dessa reflexão por Ricardo Ricciardi Rodrigues confere ao texto um lastro particularmente consistente. Sua trajetória reúne formação jurídica sólida, especialização em Direito

e Processo do Trabalho, Processo Civil, Gestão Jurídica e Direito Público Regulatório, além de uma atuação profissional marcada pela experiência direta em processos judiciais, extrajudiciais e administrativos, gestão de interesses empresariais e interlocução com ambientes normativos complexos. Trata-se, portanto, de uma voz que não observa o problema regulatório à distância, mas o examina a partir da prática, da técnica e da experiência acumulada em anos de exercício profissional.

Essa posição confere à obra uma qualidade particular: a capacidade de traduzir temas juridicamente densos em reflexão organizada, inteligível e funcional, sem empobrecer a complexidade do setor. Ao longo dos capítulos, o leitor encontrará não um manual burocrático de obrigações isoladas, mas uma interpretação sistemática do mercado regulado de biocombustíveis, construída com atenção às bases institucionais da ANP, ao regime normativo do etanol e do biodiesel, ao papel do agente regulado, ao processo sancionatório, às exigências de conformidade e à interface com o mercado internacional.

Este livro parte da premissa de que a boa compreensão do ambiente regulatório não interessa exclusivamente ao jurista. Ela interessa também ao produtor, ao distribuidor, ao investidor, ao gestor e a todo aquele que reconhece que, no setor de biocombustíveis, a regulação não é dimensão externa da atividade econômica. Ela integra a própria possibilidade de seu funcionamento legítimo, previsível e sustentável.

Que a leitura das páginas seguintes permita ao leitor mais do que conhecer normas. Que permita compreender a lógica que as organiza, os interesses que elas articulam e os desafios que impõem aos agentes que operam nesse campo em transformação.

INTRODUÇÃO

Compreender o mercado brasileiro de biocombustíveis exige mais do que identificar leis, resoluções e competências administrativas. Exige interpretar como esses elementos se articulam com a atividade econômica, com os mecanismos de certificação, com a fiscalização estatal e com os instrumentos de sanção administrativa que incidem sobre os agentes do segmento.

O problema central desta obra emerge da própria configuração do quadro regulatório brasileiro. De um lado, impõe-se compreender de que maneira a atuação pública pode assegurar conformidade, qualidade e estabilidade institucional em setor tecnicamente complexo, sem converter a densidade normativa em fator de desestímulo à atividade econômica legítima. De outro, torna-se necessário examinar como a política de descarbonização construída no plano doméstico, especialmente por meio do RenovaBio e dos Créditos de Descarbonização, convive com pressões competitivas oriundas de mercados estrangeiros organizados sob lógicas regulatórias distintas, com destaque para o ambiente norte-americano.

A questão que orienta o livro decorre desse duplo desafio: compreender como regulação pública, segurança jurídica e racionalidade econômica se articulam no funcionamento concreto do mercado brasileiro de biocombustíveis. É essa pergunta que conduz o percurso desenvolvido nos capítulos seguintes e define o recorte adotado ao longo do trabalho.

A investigação não se dirige ao direito regulatório em termos abstratos, nem pretende oferecer simples compilação de diplomas legais. O que se propõe é um exame aplicado da relação entre a ANP, os agentes regulados e a estrutura normativa que disciplina o segmento, com atenção aos efeitos que essa relação produz sobre

conformidade, investimento, certificação, fiscalização e defesa administrativa.

É precisamente nesse ponto que se insere a contribuição desta obra. Embora haja produção relevante sobre política energética, direito regulatório, mercado de combustíveis e transição ambiental, nem sempre esses planos aparecem articulados sob a perspectiva do agente regulado, da atuação concreta da administração regulatória e dos impactos jurídicos e econômicos produzidos pela inserção do setor em contexto competitivo mais amplo. O livro procura contribuir para essa articulação ao reunir, numa mesma estrutura analítica, fundamentos institucionais, regime normativo, processo administrativo, conformidade regulatória e interface internacional.

A abordagem adotada é dogmática-institucional, com base no exame da ordem normativa vigente aplicável ao setor de biocombustíveis, abrangendo leis, decretos, resoluções, atos administrativos e mecanismos de fiscalização e sanção administrativa. A análise desenvolve diálogo crítico com a teoria da regulação e com a racionalidade econômica do setor, sobretudo nos pontos em que custo regulatório, previsibilidade, conformidade e segurança jurídica interferem na atividade empresarial.

Na dimensão comparativa, o cotejo com o modelo norte-americano segue critério de simetria institucional, observando objetivo regulatório, instrumento jurídico predominante, mecanismo de enforcement, incentivos econômicos e efeitos práticos para o agente sujeito à regulação.

Essa perspectiva parte de uma premissa precisa: no setor de biocombustíveis, a regulação não atua como limite externo sobre uma atividade econômica previamente dada. Ela integra a própria racionalidade do mercado. Produzir, distribuir, certificar, comercializar, responder à fiscalização e atuar em ambiente de metas de descarbonização são atividades que dependem, em graus

distintos, de interpretação normativa qualificada e de acompanhamento institucional contínuo.

Foi com base nessa premissa que a obra foi organizada. O exame tem início nos fundamentos da regulação econômica e no papel institucional da ANP no setor de biocombustíveis. Em seguida, a análise se volta à estrutura normativa do etanol, do biodiesel e do RenovaBio, com destaque para os Créditos de Descarbonização e para a lógica jurídica dos instrumentos de mercado introduzidos no segmento.

Posteriormente, o foco recai sobre o agente regulado, suas categorias, autorizações, obrigações e direitos perante a administração regulatória. O percurso então avança para o processo sancionatório, a fiscalização e a resposta técnica como elemento de defesa qualificada, antes de alcançar os direitos, deveres e estratégias de atuação no ambiente regulado, com atenção aos mecanismos de participação, conformidade e gestão preventiva de risco regulatório.

A parte final do livro amplia a análise para as tensões do setor e para a interface com o mercado americano, evidenciando que a inserção internacional dos biocombustíveis brasileiros depende não apenas de eficiência produtiva, mas também do enquadramento regulatório atribuído ao produto em mercados estrangeiros. O fechamento retoma esse percurso para discutir segurança jurídica, regulação e racionalidade econômica como dimensões inseparáveis do funcionamento do segmento.

A utilidade da análise proposta não se limita ao plano acadêmico. O ambiente regulatório dos biocombustíveis afeta diretamente produtores, distribuidores, importadores, exportadores, investidores, gestores e operadores jurídicos que atuam em mercado sujeito a controles prévios, deveres permanentes de informação, exigências de certificação, fiscalização e sanções administrativas de impacto elevado. Nesse contexto, compreender a regulação deixa de ser exercício periférico

e passa a integrar a própria possibilidade de atuação mais segura e racional.

Com esse horizonte, o livro busca oferecer ao leitor uma estrutura de compreensão juridicamente consistente e funcionalmente útil. O objetivo não está em repetir normas, mas em tornar inteligível o modo como elas se articulam, os conflitos que produzem e os efeitos que irradiam sobre os agentes submetidos ao regime regulatório. É nesse ponto que a obra se situa: como leitura sistemática de um setor em que transição energética, densidade normativa e disputa por previsibilidade regulatória passaram a caminhar juntas.

CAPÍTULO I

Fundamentos da regulação e papel institucional da ANP no setor de biocombustíveis

O Brasil é hoje um dos maiores produtores e consumidores de biocombustíveis do mundo. Essa posição não resultou de vantagens naturais isoladas, nem de escolhas espontâneas do mercado. Ela foi construída ao longo de décadas por meio de decisões políticas, instrumentos jurídicos e estruturas institucionais que organizaram a produção, a distribuição e o uso do etanol e do biodiesel dentro de um marco regulatório progressivamente mais denso e tecnicamente sofisticado.

No centro desse marco está a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A ANP não é apenas um órgão de fiscalização. É o ente regulador que traduz as políticas energéticas nacionais em normas aplicáveis, que autoriza o funcionamento dos agentes econômicos do setor, que especifica a qualidade dos produtos que chegam ao consumidor final e que aplica as sanções quando as obrigações regulatórias são descumpridas. Compreender o que a ANP é, de onde vem sua autoridade e como ela se relaciona com os agentes regulados é condição para qualquer atuação tecnicamente fundamentada nesse mercado.

Este capítulo percorre os fundamentos desse arranjo. Parte dos dispositivos constitucionais que atribuem ao Estado brasileiro o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, avança pelo conceito de regulação e sua distinção em relação a formas mais simples de intervenção estatal, examina o modelo brasileiro de agências reguladoras e a posição da ANP dentro dele, e chega ao tratamento jurídico específico dos biocombustíveis como objeto de regulação. O percurso é do geral para o específico,

mas cada etapa tem consequências práticas diretas para quem opera no setor.

Regulação econômica e ordem constitucional

O mercado de biocombustíveis no Brasil não se organiza espontaneamente. Sua estrutura, seus agentes e suas obrigações derivam de um arranjo jurídico deliberado, construído sobre escolhas constitucionais que atribuem ao Estado um papel ativo na ordenação da atividade econômica. Compreender esse arranjo é o primeiro passo para entender por que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis existe, o que ela pode fazer e quais são os limites do seu poder sobre os agentes do setor.

A Constituição Federal de 1988 reservou ao Estado brasileiro uma função que vai além da simples proteção da ordem pública. O artigo 174 estabelece que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. O planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Essa distinção não é trivial: ela demarca a fronteira entre a coerção legítima do Estado sobre os agentes regulados e a orientação que o poder público oferece, sem imposição, ao mercado privado.

O artigo 177, por sua vez, reservou à União o monopólio sobre um conjunto de atividades estratégicas, entre as quais a pesquisa, a lavra e o refino do petróleo, o transporte marítimo do petróleo bruto e o transporte por condutos de petróleo bruto, derivados e gás natural. A inclusão posterior dos biocombustíveis na esfera de atuação regulatória da União não decorreu da extensão desse monopólio, mas de uma construção normativa distinta, desenvolvida pela legislação infraconstitucional a partir de 1997. Os biocombustíveis são atividade econômica privada submetida à regulação pública, não atividade monopolizada pelo Estado.

Essa distinção tem consequências práticas diretas para o agente regulado. Quem produz etanol ou biodiesel no Brasil não exerce uma atividade concedida pelo Estado, mas uma atividade sujeita a controles regulatórios prévios ou permanentes da ANP, cuja forma jurídica varia conforme a atividade exercida e a categoria do agente. O fundamento jurídico da intervenção estatal não é o monopólio: é a regulação, com toda a complexidade que esse instituto carrega no direito administrativo contemporâneo.

O conceito de regulação e sua aplicação ao setor energético

Regulação é um conceito que o direito administrativo recebeu da economia e da ciência política, e que foi gradualmente precisado pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras ao longo das últimas décadas. Em sentido amplo, regulação designa qualquer forma de intervenção estatal sobre a atividade econômica privada. Em sentido mais técnico e específico, refere-se ao conjunto de normas, instrumentos e procedimentos pelos quais o Estado disciplina setores econômicos de alta complexidade técnica, relevância social ou falhas de mercado que justificam a presença permanente do poder público como árbitro e fiscal.

Não se confunde com simples regulamentação em sentido estrito. Regulamentar é editar normas de execução de uma lei, função que o Poder Executivo exerce por competência ordinária. Regular, no sentido específico que interessa a este livro, é exercer uma função mais ampla: normatizar, fiscalizar, arbitrar conflitos, aplicar sanções e orientar o desenvolvimento de um setor econômico inteiro, com grau de especialização técnica que a Administração central não teria condições de exercer com a mesma eficiência. É por essa razão que o modelo regulatório brasileiro, construído a partir da segunda metade dos anos 1990, apostou nas agências reguladoras como instrumento central de intervenção estatal nos setores estratégicos da economia (Aragão, 2013).

No setor energético, a regulação serve a propósitos que a livre iniciativa, sozinha, não seria capaz de garantir. A segurança do abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço e qualidade, a preservação do meio ambiente e o incremento da participação dos biocombustíveis na matriz energética são objetivos que a Lei 9.478/1997 enumera expressamente em seu artigo primeiro. Esses objetivos não se realizam por força do mercado. Demandam planejamento, normatização e fiscalização permanente. É nesse espaço que a ANP opera.

O modelo brasileiro de agências reguladoras

O surgimento das agências reguladoras no Brasil integra um movimento mais amplo de reforma do Estado iniciado na década de 1990, marcado pela desestatização de serviços públicos e pela necessidade de criar estruturas administrativas tecnicamente qualificadas para regular os setores privatizados ou liberalizados. O modelo adotado buscou combinar especialização técnica com autonomia decisória, de modo a reduzir a exposição das decisões regulatórias às oscilações da política conjuntural.

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial. Integram a Administração Pública Federal indireta e estão vinculadas ao Ministério responsável pelo setor regulado, mas não lhe são subordinadas em sentido hierárquico pleno. Seus dirigentes possuem mandatos fixos e não coincidentes com o mandato do Chefe do Poder Executivo, o que confere estabilidade ao exercício das funções regulatórias. Esse desenho institucional responde a uma racionalidade específica: decisões técnicas de alta complexidade e longo prazo de maturação exigem uma estrutura que não se curve a pressões de curto prazo, sejam elas políticas, econômicas ou setoriais.

A Lei 9.478/1997 criou a Agência Nacional do Petróleo, com competência para regular a indústria do petróleo. A Lei

11.097/2005 ampliou essa competência para incluir os biocombustíveis e promoveu a alteração do nome da agência para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantida a sigla ANP. Essa ampliação não foi cosmética. Ela traduziu a decisão política e jurídica de submeter o mercado de biocombustíveis ao mesmo regime regulatório rigoroso que já disciplinava o petróleo, reconhecendo a relevância estratégica desse mercado para a matriz energética nacional.

A Lei 13.848/2019, lei geral das agências reguladoras, consolidou princípios e procedimentos aplicáveis a todas elas, reforçando exigências de transparência, participação social, análise de impacto regulatório e governança. Para a ANP, essa lei representa, na leitura do autor, a incorporação formal de práticas que a agência vinha desenvolvendo institucionalmente, e sinaliza a maturidade do modelo regulatório brasileiro no setor de energia.

Criação, estrutura e competências legais da ANP

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis foi instituída pelo artigo 7º da Lei 9.478/1997 como entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ANP tem sede e foro no Distrito Federal e escritórios centrais na cidade do Rio de Janeiro, podendo instalar unidades administrativas regionais.

O artigo 8º da mesma lei define a finalidade da ANP com precisão: promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Essa finalidade se desdobra em um conjunto extenso de competências, que abrange desde a implementação da política nacional de energia até a especificação da qualidade dos produtos, passando pela autorização de produtores, distribuidores e revendedores, pela fiscalização das

atividades reguladas e pela aplicação de sanções administrativas, entre as quais a multa pecuniária.

Para o mercado de biocombustíveis, a ANP exerce competência regulatória central e operacional predominante. Cabe à agência regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, transporte, transferência, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como a avaliação de conformidade e a certificação de qualidade. O exercício regular dessas atividades depende do atendimento aos requisitos legais e regulatórios definidos para cada categoria de agente econômico, o que pode envolver autorização, registro, certificação ou outras exigências administrativas específicas.

Os combustíveis e biocombustíveis sujeitos à regulação da ANP devem observar as especificações técnicas e os parâmetros de qualidade fixados pela agência para sua produção, comercialização e circulação. Esse escopo de atuação não decorre de escolha discricionária da agência. Está posto em lei e delimita ao mesmo tempo o poder da ANP e os direitos dos agentes regulados. O descumprimento das normas regulatórias sujeita o infrator às sanções previstas na Lei 9.847/1999 e seus desdobramentos, que o Capítulo 4 examinará em detalhe.

Vale registrar que a governança do setor de biocombustíveis não se resume à atuação isolada da ANP. O Conselho Nacional de Política Energética define as diretrizes estratégicas e as metas do setor. O Ministério de Minas e Energia coordena a política energética nacional. Em temas específicos, como certificação de qualidade industrial e impactos ambientais, outros órgãos federais também exercem competências que se articulam com a regulação da ANP. Compreender esse desenho institucional distribuído é parte da leitura técnica que o agente regulado precisa fazer para navegar com segurança no ambiente regulatório.

Os biocombustíveis como objeto específico de regulação

O etanol e o biodiesel ocupam posições distintas na matriz energética brasileira, e essa distinção se reflete na arquitetura normativa que os disciplina. O etanol tem história regulatória que antecede a própria ANP: o Proálcool, criado em 1975, foi um dos primeiros e mais duradouros programas estatais de biocombustíveis do mundo e deixou um legado institucional que moldou as expectativas dos agentes do setor por décadas. O biodiesel, por sua vez, foi introduzido formalmente na matriz energética brasileira pela Lei 11.097/2005, que fixou percentuais mínimos obrigatórios de mistura ao diesel e criou o marco legal para sua produção e comercialização.

A Lei 11.097/2005 não apenas introduziu o biodiesel. Ela alterou substancialmente a Lei 9.478/1997, ampliou as competências da ANP para abranger os biocombustíveis de forma geral e inseriu no artigo primeiro da lei do petróleo o objetivo de incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. Esse objetivo não é meramente programático. Ele orienta a interpretação das normas regulatórias e justifica a intensidade da intervenção estatal num mercado que, em outros contextos, poderia ser deixado à livre negociação entre produtores e distribuidores.

A Lei 13.576/2017, que instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis, o RenovaBio, aprofundou essa orientação ao introduzir um mecanismo de mercado para a descarbonização da matriz de combustíveis. O RenovaBio criou metas compulsórias anuais de redução de emissões para os distribuidores de combustíveis, vinculadas à aquisição de Créditos de Descarbonização emitidos por produtores certificados de biocombustíveis. Com esse instrumento, a regulação do setor passou a incorporar uma dimensão ambiental explícita, articulando

política energética e compromissos climáticos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

Para o agente regulado, essa evolução normativa representa camadas sucessivas de obrigações e de oportunidades. Produzir etanol ou biodiesel no Brasil hoje é operar num ambiente regulatório que combina controles prévios de habilitação, especificações técnicas rigorosas, obrigações de prestação de informações, participação no sistema de certificação do RenovaBio e sujeição permanente à fiscalização da ANP. Conhecer esse ambiente com precisão é condição para atuar nele com segurança.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Arts. 174 e 177.

BRASIL. **Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio). Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997.

CAPÍTULO II

Estrutura normativa do mercado de etanol e biodiesel

O mercado brasileiro de biocombustíveis não se sustenta por uma lei. Sustenta-se por uma arquitetura normativa construída ao longo de décadas, composta por diplomas que se complementam, se modificam e, em alguns casos, se superpõem. Compreender essa arquitetura não é exercício acadêmico. É condição para que qualquer agente econômico do setor saiba exatamente onde pisa, quais obrigações o alcançam e quais instrumentos o ordenamento coloca à sua disposição quando as regras são aplicadas de forma incorreta ou desproporcional.

Este capítulo percorre essa estrutura de forma progressiva, do marco geral ao infralegal, do etanol ao biodiesel, do mandato de mistura ao mercado de descarbonização. O objetivo não é descrever normas por descrição, mas mostrar como elas se articulam para produzir um regime jurídico coerente e quais tensões esse regime carrega em sua própria construção.

A hierarquia normativa aplicável ao setor

Toda atividade regulada opera dentro de uma cadeia hierárquica de normas. No setor de biocombustíveis, essa cadeia tem início na Constituição Federal, desce pelas leis ordinárias, atravessa os decretos regulamentadores e chega até as resoluções da ANP, que disciplinam os detalhes operacionais da produção, da qualidade e da comercialização. Cada nível tem sua função e seus limites. Nenhuma resolução da ANP pode contrariar uma lei. Nenhuma lei pode contrariar a Constituição. O agente regulado que conhece essa hierarquia tem vantagem real na hora de

contestar atos regulatórios que extrapolam os limites da competência normativa da agência.

A lei de base do setor é a Lei 9.478/1997. Ela criou a ANP, definiu os objetivos da política energética nacional e estabeleceu as competências do regulador sobre toda a cadeia de combustíveis, incluindo os biocombustíveis após a alteração promovida pela Lei 11.097/2005. Sobre ela se apoia toda a pirâmide normativa subsequente.

Abaixo das leis estão os decretos do Poder Executivo, que regulamentam os mecanismos criados pelas leis sem poder inovar além do que elas autorizam. O Decreto 9.888/2019, que regulamenta o RenovaBio e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis, é o exemplo mais relevante nesse nível para o mercado atual. Abaixo dos decretos estão as resoluções da ANP, que traduzem os comandos legais e regulamentares em obrigações técnicas concretas para os agentes do setor. As resoluções que disciplinam as especificações do etanol combustível, do biodiesel e o modelo de comercialização desse último produto são os instrumentos que mais afetam o dia a dia operacional de quem produz, distribui ou comercializa biocombustíveis no Brasil.

O conjunto normativo do setor inclui ainda atos do Conselho Nacional de Política Energética, que define diretrizes estratégicas e metas de mistura, e portarias interministeriais do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Agricultura nas matérias que envolvem a interface entre política energética e política agrícola, como a Portaria Interministerial MME/MAPA 4/2021, que disciplinou aspectos do modelo de comercialização do biodiesel com participação prioritária da agricultura familiar.

Marco regulatório do etanol

O etanol tem história regulatória que antecede a própria ANP. O Proálcool, criado em 1975, foi um dos programas estatais

pioneiros de uso de biocombustíveis em escala nacional e deixou um legado institucional que moldou as expectativas dos agentes do setor por décadas. A regulação moderna do etanol combustível, no sentido técnico-jurídico que interessa a este livro, foi organizada progressivamente a partir de 1997 e consolidou-se com as alterações que a Lei 11.097/2005 introduziu na Lei 9.478/1997, ao incluir o etanol entre os objetos de competência regulatória da ANP.

A Lei 9.478/1997, em seu artigo 6º, com a redação atualizada pela Lei 14.993/2024, define etanol como biocombustível líquido derivado de biomassa renovável, que tem como principal componente o álcool etílico, podendo ser utilizado diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna com ignição por centelha, em outras formas de geração de energia ou na indústria petroquímica, obtido por rotas tecnológicas distintas conforme especificado em regulamento. Essa definição não é ornamental. Ela delimita o objeto da competência regulatória da ANP e serve de base para a aplicação das normas técnicas de especificação e controle de qualidade.

O percentual obrigatório de adição de etanol anidro à gasolina é disciplinado pela Lei 8.723/1993, com a redação dada pela Lei 14.993/2024, que fixou o percentual base em 27%, autorizando o Poder Executivo a elevá-lo até o limite de 35%, desde que constatada a viabilidade técnica, ou a reduzi-lo até 22%. A implementação concreta do percentual vigente depende de atos do CNPE e do Executivo nos termos da legislação aplicável, razão pela qual o agente regulado deve acompanhar não apenas o texto legal, mas também as deliberações do conselho que efetivamente definem o teor obrigatório em cada período.

A regulamentação técnica do etanol combustível é exercida pela ANP por meio de resoluções que especificam parâmetros de qualidade, como teor de álcool, acidez, presença de contaminantes e métodos de ensaio. A Resolução ANP 907/2022 trata das

especificações físico-químicas do etanol combustível. As Resoluções 944/2023 e 946/2023, por sua vez, organizam respectivamente o cadastramento de fornecedores de etanol combustível e o regime de fornecimento e formação de estoques de etanol anidro para a entressafra, disciplinando, portanto, a comercialização, a logística regulada e a continuidade do abastecimento. Para o produtor ou distribuidor, descumprir essas normas não é apenas um risco técnico. É infração administrativa sujeita às sanções da Lei 9.847/1999.

Marco regulatório do biodiesel

O biodiesel chegou à matriz energética brasileira por força de lei, não por iniciativa espontânea do mercado. Na leitura do autor, a Lei 11.097/2005 respondeu a um duplo imperativo político-econômico: reduzir a dependência do diesel mineral e criar uma nova fronteira de demanda para a produção agrícola nacional, especialmente da agricultura familiar. Seja qual for a interpretação sobre as motivações do legislador, o fato normativo é preciso: a lei formalizou o biodiesel como combustível de uso obrigatório na matriz brasileira e criou o marco legal para sua produção e comercialização.

A lei original fixou o percentual de mistura obrigatória em 5% como meta a ser atingida em até oito anos. A Lei 13.033/2014 revogou esse dispositivo e passou a disciplinar diretamente os percentuais, que foram sendo progressivamente alterados por atos do CNPE ao longo dos anos seguintes. Com as modificações introduzidas pela Lei 14.993/2024, o artigo 1º da Lei 13.033/2014 passou a prever metas escalonadas de adição obrigatória de biodiesel produzido por processos exclusivamente dedicados para tal fim ao óleo diesel vendido ao consumidor final. Essa trajetória normativa programou percentuais crescentes: 15% a partir de março de 2025, 16% a partir de março de 2026, com incrementos anuais até 20% em março de 2030.

Contudo, a implementação efetiva desse escalonamento depende de deliberação do CNPE, que avalia a viabilidade das metas e fixa o percentual obrigatório dentro do intervalo legal entre 13% e 25%. Na prática, a linha do tempo oficial registrada pela ANP mostra que o teor de 14% vigorou de março de 2024 a julho de 2025, e que o percentual de 15% passou a ser obrigatório a partir de 1º de agosto de 2025, por deliberação do CNPE. Essa distinção entre o que a lei programa e o que o CNPE efetivamente delibera é tecnicamente relevante para o agente regulado: o percentual que vale no dia a dia operacional é o fixado pelo conselho, não automaticamente o constante da tabela legal.

A Lei 9.847/1999 organiza o regime de fiscalização e sanções aplicável ao biodiesel, definindo que o abastecimento nacional de combustíveis é de utilidade pública e abrange as atividades de produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, bem como a avaliação de conformidade e a certificação de qualidade. O artigo 3º enumera as infrações e suas respectivas faixas de multa, que variam conforme a natureza da conduta: exercer atividade sem autorização, comercializar produto fora de especificações técnicas, deixar de apresentar documentação comprobatória no prazo legal, entre outras hipóteses. Cada infração tem sua faixa sancionatória própria prevista nos incisos correspondentes, e a graduação da pena observa critérios de gravidade, vantagem auferida e condição econômica do infrator, nos termos do artigo 4º da mesma lei.

A especificação técnica do biodiesel é atualmente disciplinada pela Resolução ANP 920/2023, que definiu os parâmetros de qualidade do produto e as obrigações de controle para produtores e distribuidores. O modelo de comercialização foi profundamente alterado pela Resolução ANP 857/2021, que substituiu o antigo sistema de leilões públicos por um modelo contratual direto entre produtores e distribuidores, com regras

próprias de habilitação, formação de preços e comprovação de origem.

O RenovaBio e os Créditos de Descarbonização

A Lei 13.576/2017 representou a maior ruptura no marco regulatório dos biocombustíveis desde a criação da ANP. Não porque alterou os percentuais de mistura ou as especificações técnicas dos produtos, mas porque introduziu uma lógica inteiramente nova na relação entre regulação, mercado e política climática. O RenovaBio transformou a descarbonização da matriz de combustíveis em obrigação jurídica, dotou essa obrigação de um instrumento financeiro negociável e atribuiu à ANP a função de certificar a eficiência produtiva dos biocombustíveis como condição de acesso a esse mercado.

Os Créditos de Descarbonização ocupam posição singular dentro da arquitetura do RenovaBio porque traduzem, em linguagem econômica, uma obrigação regulatória de natureza ambiental. O CBIO não é mero título acessório do programa, nem simples incentivo complementar à produção de biocombustíveis. Trata-se do instrumento pelo qual a política pública converte desempenho energético-ambiental em ativo negociável, conectando certificação da produção eficiente, mercado de capitais e cumprimento de metas compulsórias pelas distribuidoras de combustíveis fósseis (Brasil, 2017; Brasil, 2019; ANP, 2026).

Essa construção institucional conferiu ao setor brasileiro uma feição regulatória particularmente sofisticada. O produtor ou importador certificado, ao comprovar eficiência superior em termos de intensidade de carbono, passa a gerar lastro para emissão de CBIOs em quantidade proporcional ao desempenho da sua produção. A distribuidora, por sua vez, precisa adquirir e aposentar esses créditos para demonstrar o cumprimento da meta individual que lhe foi atribuída pela ANP com base em sua participação de mercado. O resultado é um arranjo em que a regulação não atua

apenas por comando e sanção, mas também por indução econômica, premiando processos mais eficientes e internalizando, ao menos em parte, o custo ambiental da comercialização de combustíveis fósseis (Brasil, 2017; Brasil, 2019; ANP, 2026).

A relevância do CBIO ultrapassa, portanto, o plano estritamente doméstico. Ao estruturar um ativo vinculado à eficiência ambiental do biocombustível, o RenovaBio aproxima o mercado brasileiro de uma lógica internacional em que instrumentos econômicos, rastreabilidade de carbono e certificação regulatória tendem a ganhar centralidade crescente. Essa característica torna o programa particularmente expressivo não só para a política energética brasileira, mas também para a projeção internacional do setor, sobretudo em contextos em que a inserção do biocombustível em mercados estrangeiros depende cada vez mais de métricas verificáveis de desempenho climático e de mecanismos regulatórios capazes de traduzir esse desempenho em valor econômico (ANP, 2026; MME, 2025).

No plano prático, a experiência recente mostra que os CBIOs já se consolidaram como elemento central da dinâmica do programa. A ANP informou que, em 2025, foram aposentados 40,06 milhões de créditos, correspondentes a 99% da meta nacional de 40,39 milhões, e que a meta compulsória nacional de 2026 foi fixada em 48,09 milhões de CBIOs. Esses dados demonstram que o crédito de descarbonização deixou de ser figura apenas normativa para se tornar variável concreta de planejamento, conformidade e disputa econômica no setor. O agente regulado que ignora sua lógica deixa de compreender um dos mecanismos mais relevantes da atual regulação brasileira dos biocombustíveis (ANP, 2026; MME, 2025).

O mecanismo do RenovaBio opera em três camadas articuladas. O CNPE define anualmente as metas compulsórias de redução de emissões de gases de efeito estufa para a comercialização de combustíveis, expressas em unidades de

Créditos de Descarbonização. A ANP desdobra essas metas compulsórias em metas individuais para cada distribuidor de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior, nos termos do artigo 7º da Lei 13.576/2017. Para comprovar o cumprimento da meta, o distribuidor precisa adquirir e aposentar a quantidade correspondente de CBIOs. Os CBIOs são emitidos por produtores ou importadores de biocombustíveis detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, concedido por firma inspetora credenciada pela ANP após processo que avalia a eficiência energética e as emissões no ciclo de vida do produto.

O Decreto 9.888/2019, que regulamenta o RenovaBio, estabelece os critérios para a definição das metas compulsórias, institui o Comitê RenovaBio como instância de acompanhamento e recomendação ao CNPE e disciplina os procedimentos de certificação e geração de lastro para emissão dos CBIOs. Cada unidade de CBIO corresponde a uma tonelada de CO₂ equivalente obtida a partir da diferença entre as emissões no ciclo de vida do biocombustível e as emissões do combustível fóssil que ele substitui, conforme regulamentação específica. Essa métrica conecta a regulação do setor de biocombustíveis ao regime internacional de mudança do clima e confere ao CBIO uma dimensão ambiental que vai além da simples política energética.

Para o produtor de etanol ou biodiesel, o RenovaBio representa uma oportunidade de monetização da eficiência produtiva. Quem produz com menor intensidade de carbono obtém uma Nota de Eficiência Energético-Ambiental mais alta, emite mais CBIOs por volume comercializado e tem maior receita potencial com a venda desses créditos. Quem produz com maior intensidade de carbono emite menos CBIOs e obtém menor retorno financeiro pelo mesmo volume. Essa diferenciação por eficiência é, ao mesmo tempo, incentivo econômico à

modernização tecnológica e mecanismo de seleção de agentes mais competitivos no longo prazo.

Para o distribuidor, o RenovaBio impõe obrigações com consequências jurídicas severas. Com a alteração promovida pela Lei 15.082/2024, o não atendimento da meta individual passou a constituir crime ambiental tipificado no artigo 68 da Lei 9.605/1998, além de sujeitar o distribuidor à inclusão em lista de sanções publicada pela ANP, que impõe restrições negociais ao agente inadimplente nos termos do artigo 9º-B da Lei 13.576/2017. A revogação da autorização para o exercício da atividade é consequência prevista para o distribuidor que não cumprir integral ou parcialmente a meta individual por mais de um exercício, nos termos do artigo 9º-C da mesma lei.

A Lei 14.993/2024 e o reposicionamento do setor

A Lei 14.993/2024 ampliou o horizonte normativo do setor ao introduzir três novos programas que projetam a regulação dos biocombustíveis para além do etanol e do biodiesel tradicionais. O Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação, o Programa Nacional de Diesel Verde e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano sinalizam a trajetória que a política energética nacional pretende seguir na transição para uma matriz de combustíveis de menor intensidade de carbono.

Para o mercado de etanol e biodiesel, a lei trouxe ajustes diretos e atualizações conceituais relevantes. O percentual obrigatório de adição de etanol anidro à gasolina foi fixado em 27%, com a faixa de ajuste pelo Executivo entre 22% e 35%. As metas de biodiesel foram escalonadas até 20% em 2030. O conceito legal de biocombustível, constante do artigo 6º da Lei 9.478/1997, foi ampliado para incluir expressamente o biometano, ao lado do biodiesel e do etanol, e novas definições foram

incorporadas, como diesel verde, combustível sintético, biogás, biometano e Combustível Sustentável de Aviação.

Essas alterações não são apenas técnicas. Elas traduzem uma decisão política de manter o Brasil na fronteira da regulação de combustíveis renováveis e de antecipar normativamente o desenvolvimento de mercados que ainda estão em formação. Para o agente regulado, acompanhar essa evolução normativa não é opção. É parte da gestão de risco regulatório que qualquer empresa do setor precisa incorporar ao seu planejamento estratégico.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **RenovaBio**. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio>. Acesso em: 29 abr. 2026.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Especificação do biodiesel**: evolução do percentual de teor de biodiesel presente no diesel fóssil no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/especificacao-do-biodiesel>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019**. Regulamenta a Política Nacional de Biocombustíveis, instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e dispõe sobre a Comissão Nacional de Política Energética. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005**. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014.** Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024.** Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.082, de 22 de dezembro de 2024.** Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **CNPE avança na política de biocombustíveis e define metas do RenovaBio até 2035.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-avanca-na-politica-de-biocombustiveis-e-define-metas-do-renovabio-ate-2035>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CAPÍTULO III

O agente regulado diante da administração regulatória

Quem produz etanol numa usina do interior paulista, quem opera uma planta de biodiesel no Mato Grosso ou quem importa biocombustíveis pelo Porto de Santos compartilha uma condição jurídica comum: todos são agentes sujeitos à regulação da ANP. Essa condição não é apenas um rótulo administrativo. Ela define um conjunto de obrigações, de direitos e de formas de relacionamento com o regulador que moldam decisivamente a gestão do negócio, a segurança jurídica das operações e a capacidade de resposta quando a administração age de forma que o agente considera equivocada ou desproporcional.

A sujeição regulatória, porém, varia em intensidade, modalidade e regime jurídico conforme a posição que cada agente ocupa na cadeia produtiva. O produtor de biocombustíveis, o distribuidor, o importador, o exportador e o revendedor varejista não se submetem ao mesmo tipo de controle, não dependem das mesmas autorizações e não carregam o mesmo conjunto de obrigações permanentes. Essa diferenciação não é capricho regulatório. Ela reflete a lógica de que quanto mais próximo do início da cadeia, mais intenso é o controle sobre as condições de produção; e quanto mais próximo do consumidor final, mais concentrada é a vigilância sobre qualidade e conformidade do produto entregue.

Este capítulo percorre essas distinções. Examina as categorias de agentes regulados, o processo de obtenção das autorizações para produção de biocombustíveis com suas duas dimensões jurídicas distintas, as obrigações que persistem após o ingresso no mercado, os direitos que a lei assegura ao agente diante

da ANP e os instrumentos disponíveis para reduzir a assimetria de informação que caracteriza toda relação entre regulador e agente regulado.

Categorias de agentes regulados no setor de biocombustíveis

A legislação setorial não trata os agentes econômicos do setor de biocombustíveis como categoria uniforme. O regime regulatório aplicável a cada um depende da função que exerce na cadeia produtiva, e essa diferenciação tem consequências diretas sobre o tipo de autorização exigida, as obrigações operacionais impostas e o grau de exposição ao poder sancionatório da ANP.

O produtor de biocombustíveis é o agente que realiza a transformação da matéria-prima em produto. No setor de etanol, trata-se tipicamente da usina sucroalcooleira que processa a cana-de-açúcar ou outra biomassa e obtém o álcool etílico combustível, seja na forma anidra, destinada à mistura com a gasolina, seja na forma hidratada, comercializada diretamente como combustível automotivo. No setor de biodiesel, é o produtor que realiza o processo de transesterificação a partir de óleos vegetais ou gordura animal. A Resolução ANP 987/2025, que revogou a Resolução ANP 734/2018 e atualmente regula o regime autorizativo para produção de biocombustíveis, define produtor de biocombustíveis como a pessoa jurídica autorizada pela ANP a exercer essa atividade, e exige que ela constitua estabelecimento específico, com inscrição própria no CNPJ, caso já seja autorizada ao exercício de outra atividade regulada pela agência.

O distribuidor de combustíveis ocupa posição estratégica na cadeia regulatória do biodiesel, pois é sobre ele que recaem as metas individuais compulsórias do RenovaBio e a responsabilidade pelo cumprimento dos percentuais de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel A, nos percentuais fixados pelo CNPE. No setor do etanol anidro, o distribuidor é igualmente o agente que realiza a mistura com a gasolina antes da comercialização ao

consumidor final. O etanol hidratado, por sua vez, segue cadeia distinta: é comercializado diretamente como combustível por distribuidores e revendedores varejistas, sem a etapa de mistura com outro produto. Essa distinção entre os dois tipos de etanol é relevante para compreender por que o regime regulatório dos distribuidores não se aplica de forma idêntica a todos os biocombustíveis.

O importador e o exportador de biocombustíveis estão sujeitos a controles regulatórios da ANP que incluem autorização específica para o exercício da atividade, controle de qualidade dos produtos importados e prestação de informações sobre movimentações de comércio exterior, com interfaces também com os sistemas da Receita Federal e do Siscomex. Essa categoria ganhou relevância prática à medida que o mercado brasileiro de etanol se internacionalizou e passou a ser objeto de acordos comerciais, especialmente com os Estados Unidos.

O revendedor varejista, que comercializa o combustível final nos postos de abastecimento, completa o ciclo da cadeia. Sua sujeição à ANP concentra-se no controle de qualidade do produto comercializado e no cumprimento das exigências de infraestrutura e segurança estabelecidas em norma específica. Grupos empresariais que atuam em mais de um elo da cadeia acumulam os regimes aplicáveis a cada atividade e precisam gerenciar essa sobreposição com atenção às especificidades de cada autorização e de cada conjunto de obrigações.

O processo de autorização para produção de biocombustíveis

Antes de iniciar a produção de qualquer biocombustível, o interessado precisa obter junto à ANP duas autorizações juridicamente distintas. A primeira é a autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis, concedida à matriz da pessoa jurídica. A segunda é a autorização de operação da

instalação produtora, outorgada individualmente para cada unidade produtora. As duas autorizações são outorgadas conjuntamente quando do ingresso inicial no setor, mas se distinguem porque a autorização para o exercício da atividade habilita a empresa a produzir biocombustíveis em território nacional, enquanto a autorização de cada instalação verifica e certifica que aquela unidade específica reúne as condições técnicas, ambientais e de segurança para operar. Grupos que possuem múltiplas plantas detêm uma única autorização para o exercício da atividade, mas uma autorização de operação individualizada para cada instalação.

Essa arquitetura dual não é mero formalismo. Ela permite à ANP controlar tanto a idoneidade jurídica e econômica do sujeito que produz quanto as condições concretas de cada instalação onde a produção ocorre. A perda da autorização de uma instalação não implica, necessariamente, a cassação da autorização da empresa para o exercício da atividade. E a cassação da autorização da matriz, por outro lado, alcança todas as suas instalações simultaneamente. A distinção tem impacto direto na estratégia de defesa do produtor diante de eventuais processos sancionatórios.

O processo de obtenção dessas autorizações é regulado pela Resolução ANP 987/2025, que organiza o procedimento em etapas. Antes de iniciar a construção de uma nova instalação, a pessoa jurídica interessada deve encaminhar à ANP o comunicado de construção previsto no artigo 5º da resolução, informando localização, matérias-primas, capacidade projetada, investimento e cronograma das obras. A construção em si não depende de autorização prévia da ANP, mas a agência pode vistoriar a obra a qualquer tempo. Após a conclusão da construção, a pessoa jurídica requer a autorização de operação mediante apresentação do conjunto documental exigido pelo artigo 8º: ficha cadastral atualizada, licença de operação emitida pelo órgão ambiental competente, auto de vistoria do Corpo de Bombeiros, projeto

básico atualizado da instalação, dados técnicos da planta por tipo de biocombustível, relação dos tanques de armazenamento, atestado de capacidade máxima e memorial descritivo. Para o etanol de cana-de-açúcar, acrescenta-se o balanço de massa que demonstra a relação entre matéria-prima processada e produto obtido.

A vistoria em campo pela Superintendência de Produção de Combustíveis da ANP antecede a decisão final sobre a autorização de operação. O Manual Orientativo de Vistorias, publicado pela agência para regulamentar o parágrafo 2º do artigo 11 da Resolução 987/2025, especifica os requisitos mínimos verificados na análise documental e os que podem ser objeto de verificação presencial. Esse instrumento é útil para o produtor porque antecipa as exigências e permite preparação prévia, reduzindo o risco de pendências que podem prolongar o processo. O início da operação da instalação somente pode ocorrer após a publicação da autorização no Diário Oficial da União, condicionada ao atendimento integral dos requisitos da resolução.

A Lei 9.784/1999, que rege o processo administrativo federal, estabelece que concluída a instrução, a administração dispõe de até trinta dias para decidir, prorrogáveis por igual período mediante justificativa expressa. Essa regra se aplica ao processo de autorização conduzido pela ANP. A demora injustificada além desse prazo configura mora administrativa que o produtor pode invocar formalmente, tanto na esfera da própria agência quanto perante o Poder Judiciário.

Obrigações permanentes do agente autorizado

A autorização de operação concedida pela ANP inaugura uma relação continuada entre o produtor e a administração regulatória, sustentada por deveres que se renovam periodicamente. Essa relação não se encerra com a outorga; ela se

transforma numa obrigação de conformidade permanente que envolve ao menos três dimensões distintas.

A prestação periódica de informações é a obrigação de maior regularidade. O produtor está obrigado a alimentar o Sistema de Informações de Movimentações de Produtos da ANP com dados mensais sobre produção, estocagem, transferências e comercialização, nos termos da norma que disciplina o sistema. A Resolução ANP 987/2025, em seu artigo 28, inciso VI, determina que as informações devem ser declaradas mensalmente para todas as instalações, mesmo quando não ocorrer movimentação de produto no período. O não envio das informações nos prazos e formatos estabelecidos constitui infração administrativa, independentemente de qualquer irregularidade na operação física da planta.

A manutenção das condições técnicas que justificaram a autorização é obrigação igualmente permanente. Alterações relevantes na instalação, como a mudança de matéria-prima, a ampliação da capacidade instalada ou a modificação do processo produtivo, demandam comunicação à ANP e, conforme a natureza da alteração, aprovação prévia antes do início da nova operação. O artigo 17 da Resolução 987/2025 disciplina os requisitos para alterações de instalações, incluindo aumento da área de armazenamento e reativação de tanques desativados. Operar com características técnicas distintas das autorizadas, sem a devida comunicação e aprovação regulatória, expõe o produtor a autuação por exercício irregular da atividade. Há ainda uma regra específica para o produtor de etanol: se a atividade de produção for paralisada por período igual ou superior a um ano, ele será obrigado a solicitar vistoria das instalações antes de retomar a operação, conforme o artigo 28, inciso VI, da mesma resolução.

A conformidade técnica permanente dos produtos com os padrões de qualidade regulatórios completa o conjunto de obrigações essenciais. O produtor responde pela qualidade do

biocombustível que comercializa, e a ANP conduz programas de monitoramento por meio de amostras coletadas ao longo da cadeia de distribuição. As alterações nos dados cadastrais da pessoa jurídica devem ser comunicadas à ANP no prazo de até quarenta e cinco dias, mediante atualização da ficha cadastral assinada por representante legal, sob pena de indeferimento de processos em tramitação.

Os direitos do agente regulado diante da ANP

A relação entre o agente regulado e a ANP não é uma via de mão única. Se a administração detém poderes amplos de normatização, autorização, fiscalização e sanção, o agente regulado é titular de direitos que a lei reconhece expressamente e que funcionam como limites ao exercício desses poderes.

A Lei 9.784/1999 organiza esses direitos com precisão. O artigo 3º assegura ao administrado o direito de ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, de ter ciência da tramitação dos processos em que figure como interessado, de ter vista dos autos e obter cópias dos documentos, de formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, e de se fazer assistir por advogado. No contexto regulatório, esses direitos se traduzem em garantias concretas: o produtor notificado pela ANP tem direito a conhecer os fundamentos da notificação, a apresentar sua versão dos fatos antes de qualquer decisão desfavorável e a acessar os elementos de prova que embasaram a autuação, observadas as regras de sigilo eventualmente aplicáveis ao processo.

O contraditório e a ampla defesa são os pilares sobre os quais se apoia qualquer processo administrativo que possa resultar em sanção para o agente regulado. A administração está obrigada a garantir ao autuado a oportunidade de manifestar-se sobre os fatos que lhe são imputados, de produzir provas em seu favor e de impugnar as provas produzidas pela fiscalização. A inobservância dessas garantias pode acarretar nulidade ou anulabilidade do ato

sancionatório, a depender da gravidade do vício e de sua repercussão concreta no exercício da defesa. Vícios formais que não comprometeram a possibilidade de defesa tendem a ser tratados de modo diferente dos vícios que privaram o autuado de apresentar elementos que poderiam alterar o resultado do processo.

A motivação dos atos regulatórios é outra garantia de relevância prática. O artigo 2º da Lei 9.784/1999 elenca a motivação entre os princípios que regem os processos administrativos, e o artigo 50 especifica os atos que obrigatoriamente precisam ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. No setor regulatório, isso significa que a ANP não pode indeferir um pedido de autorização, aplicar uma sanção, impor uma restrição operacional ou revogar uma autorização sem expor as razões de fato e de direito que embasaram a decisão. A motivação deficiente ou genérica é vício que pode ser invocado pelo agente regulado tanto na esfera administrativa quanto judicial.

O direito ao prazo razoável de decisão, assegurado pelo artigo 49 da Lei 9.784/1999, protege o agente regulado da inércia administrativa. O prazo de trinta dias após concluída a instrução não invalida automaticamente o processo em caso de descumprimento, mas caracteriza mora administrativa que o produtor pode invocar concretamente. Processos de autorização sem movimentação justificada, pedidos de alteração cadastral sem resposta ou recursos administrativos acumulados sem apreciação representam disfunções que o agente tem interesse em endereçar formalmente.

Assimetria informacional e instrumentos de interlocução com a ANP

Há uma assimetria estrutural na relação entre o agente regulado e a ANP que nenhum texto normativo elimina

inteiramente. A administração regulatória conhece o conjunto do setor, acompanha a evolução das interpretações normativas e acessa o histórico de decisões sobre situações análogas. O agente regulado conhece profundamente sua própria operação, mas tem acesso limitado ao modo como a ANP interpreta normas específicas, conduz fiscalizações e fundamenta suas deliberações em casos que não foram publicizados.

Essa assimetria produz vulnerabilidade regulatória com custo real. Um produtor que não acompanha a evolução das interpretações da ANP pode encontrar, numa vistoria de rotina, exigências que contradizem sua compreensão das normas aplicáveis. Um distribuidor que desconhece a prática administrativa da agência sobre determinada infração pode subestimar o risco de uma conduta operacional que considera corriqueira. Vulnerabilidade regulatória não é sinônimo de irregularidade, mas é fator que interfere na previsibilidade das operações e na capacidade de planejamento do negócio.

Os instrumentos disponíveis para reduzir essa assimetria são mais variados do que a maioria dos agentes regulados utiliza na prática. O portal da ANP disponibiliza as deliberações da diretoria colegiada, as notas técnicas que embasam decisões normativas, os resultados dos programas de monitoramento de qualidade e os relatórios de autorizações concedidas e revogadas. O sistema de consulta pública sobre propostas regulatórias permite ao agente contribuir com informações e argumentos antes que uma nova norma entre em vigor, o que é tanto um canal de participação quanto uma oportunidade de antecipar tendências regulatórias. A vista dos autos de processos administrativos em que o agente figure como interessado é direito assegurado pela Lei 9.784/1999, exercível no curso do processo, observadas as restrições de sigilo eventualmente incidentes.

A interação formal com a ANP por meio de petições, requerimentos e recursos administrativos é também um canal de

produção de informação para o agente regulado. A resposta fundamentada da administração a um pedido de esclarecimento sobre a interpretação de uma norma, embora não tenha efeito vinculante geral sobre processos futuros, oferece um parâmetro de como a agência tem aplicado determinado dispositivo e permite antecipar decisões que possam afetar a operação. A diferença entre uma gestão regulatória passiva, que reage quando autuada, e uma gestão regulatória ativa, que monitora, participa e antecipa, está precisamente no uso intencional desses instrumentos de interlocução.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Resolução ANP nº 987, de 11 de agosto de 2025**. Regulamenta a autorização para o exercício da atividade de produção de biocombustíveis e a autorização de operação da instalação produtora de biocombustíveis.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Autorização para produção de biocombustíveis**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/autorizacao-para-producao-de-biocombustiveis>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Perguntas frequentes: produtor de biocombustíveis**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/agente-economico/produtor-biocom>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.** Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999.

CAPÍTULO IV

Processo administrativo, fiscalização e resposta técnica

A fiscalização regulatória não começa quando o fiscal chega à planta. Começa antes, num processo de seleção alimentado por dados que o próprio agente regulado fornece periodicamente à ANP. Quem acompanha essa lógica entende que a melhor posição diante de uma ação fiscalizatória é aquela construída ao longo da operação cotidiana, não a que se improvisa após o recebimento do auto de infração.

Este capítulo examina o processo administrativo sancionatório da ANP do ponto de vista de quem é submetido a ele. A análise parte da estrutura de fiscalização que antecede o processo, percorre as fases do rito sancionatório, examina os requisitos de validade do auto de infração, aborda a construção da defesa administrativa e chega ao conceito de resposta técnica como instrumento qualificado de atuação processual. A pretensão não é apenas descritiva. O texto procura mostrar onde o ordenamento oferece ao interessado margem real de atuação e onde as lacunas de preparo regulatório costumam se converter em desvantagem concreta.

A estrutura da fiscalização do abastecimento

A Superintendência de Fiscalização do Abastecimento da ANP opera de forma descentralizada por meio de sete Núcleos Regionais de Fiscalização, instalados nos estados do Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A presença territorial desses núcleos permite à agência monitorar um mercado geograficamente disperso sem concentrar toda a capacidade de atuação em um único ponto

administrativo, o que seria operacionalmente inviável dado o volume de agentes regulados no setor.

O modelo organizacional adotado pela superintendência divide o trabalho de fiscalização em três etapas formalmente separadas e conduzidas por grupos distintos: planejamento, execução e julgamento. Nenhum dos grupos acumula funções das demais etapas. O servidor que planeja a ação não a executa em campo. O fiscal que executa e registra as irregularidades não integra a instância que julga o processo resultante. Essa separação funcional não é apenas princípio de organização interna: ela é o mecanismo pelo qual a administração assegura que a decisão sancionatória seja tomada por quem não participou da coleta das evidências, o que cria uma distância formal entre investigação e punição que o interessado pode invocar quando essa separação for descumprida.

O planejamento das ações parte de motivações objetivas formalizadas em ordens de serviço. Essas ordens são elaboradas com base em dados do Sistema de Informações de Movimentações de Produtos, do Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis, do cadastro e do histórico de fiscalização de cada agente econômico, das informações recebidas pela Ouvidoria da ANP e de dados fornecidos por instituições parceiras. O padrão de movimentação de produtos e os resultados de análises laboratoriais anteriores pesam nessa seleção. Um agente que apresenta irregularidades recorrentes nos dados que alimenta esses sistemas tem maior probabilidade de ser selecionado para uma ação de campo do que aquele cuja operação não registra anomalias. A regularidade informacional, nesse sentido, tem valor preventivo que vai além do simples cumprimento formal das obrigações de prestação de dados.

A execução da ação de fiscalização é orientada pela ordem de serviço e resulta num documento de fiscalização, que registra formalmente os fatos apurados e serve de base para a lavratura do

auto de infração, quando identificadas irregularidades. A ANP pode ainda atuar em forças-tarefa com outros órgãos da administração pública, como Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal e órgãos estaduais de proteção ao consumidor, especialmente em situações que envolvem adulteração de combustíveis ou práticas de maior gravidade. Nesses casos, a pessoa jurídica regulada pode enfrentar ações simultâneas de diferentes instâncias governamentais, o que exige resposta coordenada e juridicamente consistente.

O regime sancionatório da Lei 9.847/1999

O diploma central do regime sancionatório no setor é a Lei 9.847/1999. Com a redação atualizada pela Lei 14.993/2024, ela passou a disciplinar expressamente a fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos e dos biocombustíveis, além do abastecimento nacional de combustíveis e do funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.

O artigo 2º da Lei nº 9.847/1999 organiza o elenco das sanções administrativas aplicáveis no âmbito do abastecimento nacional de combustíveis, entre as quais se incluem multa, apreensão de bens e produtos, perdimento de produtos apreendidos, cancelamento de registro, suspensão de fornecimento, suspensão temporária total ou parcial de funcionamento de estabelecimento ou instalação e revogação de autorização para o exercício da atividade. O próprio dispositivo admite a aplicação cumulativa de penalidades, observados os limites legais e a adequação entre a infração apurada e a resposta sancionatória adotada. Para o agente regulado, isso significa que a exposição administrativa pode envolver mais de uma consequência jurídica no mesmo processo, o que exige análise cuidadosa da tipificação imputada e dos efeitos concretos da autuação.

O artigo 3º define as condutas típicas e as respectivas faixas de multa. A operação sem autorização está sujeita à penalidade entre R\$ 50.000 e R\$ 200.000. A comercialização, importação ou exportação em quantidade ou especificação diversa da autorizada expõe o responsável a multa de R\$ 20.000 a R\$ 5.000.000. Cada infração tem sua própria moldura pecuniária, e a graduação dentro da faixa deve observar os critérios de individualização do artigo 4º: gravidade da conduta, vantagem auferida, situação econômica do infrator e existência de reincidência. A defesa que demonstra ausência de dolo, adoção imediata de medidas corretivas e inexistência de benefício econômico com a irregularidade tem base legal para pleitear a aplicação da penalidade no limite mínimo da faixa.

Diante da dinâmica recente de alteração legislativa no setor de combustíveis, a avaliação da situação processual do agente regulado deve sempre partir da redação consolidada mais atual da Lei nº 9.847/1999. Em matéria sancionatória, modificações normativas podem repercutir no enquadramento da conduta, na extensão da penalidade e na própria estratégia defensiva, razão pela qual a leitura de versões desatualizadas do diploma compromete a segurança jurídica da atuação.

A prescrição merece atenção específica. A Lei nº 9.847/1999 fixa prazo prescricional de cinco anos para a pretensão sancionatória administrativa, contado do cometimento da infração, e prevê sua interrupção pela notificação do infrator ou por ato inequívoco que importe apuração da irregularidade. Na prática, a identificação do marco interruptivo exige exame do conteúdo efetivo do ato administrativo, e não de sua denominação isolada. Por isso, notificações e demais atos formais de apuração devem ser tratados pela empresa como eventos processualmente relevantes, com impacto direto sobre a condução da defesa.

A hipótese mais severa do regime sancionatório está na revogação da autorização para o exercício da atividade, prevista

pela Lei nº 9.847/1999 em situações legalmente qualificadas. Trata-se de medida de máxima gravidade no plano regulatório, porque atinge a própria permanência do agente econômico no mercado regulado. Em processos dessa natureza, a atuação defensiva exige atenção redobrada à tipificação da conduta, à motivação do ato e à estrita observância do devido processo administrativo.

O auto de infração e seus requisitos de validade

O auto de infração é o ato pelo qual a ANP formaliza a imputação de uma irregularidade ao sujeito passivo e inaugura a fase contenciosa do processo sancionatório. Seu conteúdo define o objeto sobre o qual a defesa administrativa vai incidir. Um auto bem lavrado delimita o campo de debate com precisão. Um auto deficiente abre espaço para argumentos de invalidade que, se bem articulados, podem comprometer a eficácia da autuação.

A competência para lavrar o auto de infração e instaurar o processo pertence, nos termos da Lei nº 9.847/1999, aos funcionários da ANP ou de órgãos conveniados designados para as atividades de fiscalização. A verificação da competência do agente autuante não constitui formalismo vazio. Ela integra o controle de legalidade do ato e pode adquirir relevância defensiva sempre que houver dúvida fundada sobre a regularidade da atuação fiscalizatória ou sobre a observância das exigências institucionais aplicáveis ao caso.

A Lei nº 9.847/1999 exige que o processo administrativo contenha elementos suficientes para determinar a natureza da infração, a individualização do infrator e a graduação da penalidade. Em leitura sistemática do regime sancionatório, isso significa que a autuação e os atos subsequentes devem descrever com precisão os fatos apurados, indicar a base normativa invocada e demonstrar a relação entre a conduta imputada e a hipótese legal correspondente. Quando a imputação é formulada de modo genérico, sem adequada individualização da conduta, abre-se

espaço para impugnação fundada em deficiência de enquadramento administrativo.

A esses requisitos somam-se os princípios gerais da Lei nº 9.784/1999, em especial a motivação. Os atos praticados no curso do processo sancionatório, inclusive aqueles que formalizam a imputação e aqueles que decidem a controvérsia, devem expor os pressupostos de fato e de direito que os sustentam. A motivação deficiente compromete a compreensão exata da acusação e reduz a capacidade de defesa do autuado. Por isso, a ausência de fundamentação adequada, a indicação genérica de normas ou a descrição insuficiente dos fatos podem sustentar impugnação administrativa e, conforme o caso, controle judicial do ato. A própria ANP informa que o auto de infração marca o início do processo administrativo sancionador, que depois será submetido ao rito próprio de julgamento.

O processo sancionatório: fases e instâncias deliberativas

O processo administrativo sancionatório da ANP observa o rito geral estabelecido pela Lei 9.784/1999, complementado pelas normas internas da agência. A decisão final dos processos que requerem deliberação colegiada é tomada pela Diretoria Colegiada, cuja estrutura de funcionamento passou por alteração relevante em janeiro de 2025.

Desde 15 de janeiro daquele ano, a ANP adota modelo de governança que vincula as unidades finalísticas diretamente ao Colegiado como um todo, sem vinculação a uma diretoria técnica específica. Os processos sujeitos a deliberação colegiada são distribuídos por sorteio, realizado diariamente às 10h pelo módulo SEI-Julgar, a um diretor-relator que os acompanha do início à conclusão. O Diretor-Geral permanece como relator natural apenas dos processos de gestão interna. Os resultados dos sorteios são divulgados no Painel Dinâmico de Gestão de Deliberações de Diretoria Colegiada, de acesso público, o que permite ao

interessado verificar a quem foi distribuído seu processo e acompanhar sua tramitação na instância decisória.

No curso do processo, a pessoa jurídica autuada tem direito de apresentar defesa no prazo estabelecido na notificação. O artigo 44 da Lei 9.784/1999 garante manifestação após o encerramento da instrução, com prazo mínimo de dez dias, salvo previsão legal diversa. As alegações finais não devem ser tratadas como peça meramente confirmatória da defesa inicial. Elas são a oportunidade de consolidar os argumentos centrais, rebater especificamente os elementos de prova produzidos pela fiscalização e preencher eventuais lacunas da peça anterior.

A decisão da instância julgadora deve ser fundamentada, com apreciação das alegações e das provas apresentadas em defesa. Uma decisão que ignora argumentos relevantes ou que não enfrenta os vícios formais apontados pelo autuado contém, em si, fundamento para o recurso administrativo subsequente. Essa vinculação entre a qualidade da defesa e a qualidade da decisão não é trivial: a defesa que apresenta argumentos precisos e organizados cria para a administração a obrigação de respondê-los expressamente, o que por sua vez produz material mais rico para eventual impugnação recursal.

A defesa administrativa e o recurso

Recebido o auto de infração, o interessado dispõe de prazo para apresentar defesa administrativa. A peça de defesa bem construída não se reduz à negativa dos fatos. Ela examina, de forma articulada, a legalidade do ato impugnado, a competência do agente que o praticou, a suficiência e a validade dos elementos probatórios colhidos pela fiscalização, a tipicidade da conduta descrita no auto e a proporcionalidade da penalidade proposta em relação à gravidade da conduta imputada.

No plano probatório, o artigo 38 da Lei 9.784/1999 permite ao interessado apresentar documentos, pareceres e requerer diligências até o momento da decisão. O artigo 3º, inciso III, assegura que as alegações e os documentos apresentados antes da decisão serão objeto de consideração pelo órgão competente. A defesa que se limita a argumentos jurídicos sem apresentar evidências de regularidade deixa o campo factual inteiramente dominado pelo diagnóstico da fiscalização, o que reduz significativamente as chances de reversão ou redução da penalidade. A resposta técnica, abordada na seção seguinte, existe para suprir esse campo.

No plano da proporcionalidade, a ausência de reincidência, a adoção imediata de medidas corretivas após a identificação da irregularidade, a inexistência de benefício econômico com a conduta e a boa-fé demonstrável do interessado são circunstâncias que, devidamente documentadas e articuladas na defesa, têm amparo nos critérios do artigo 4º da Lei 9.847/1999 para pleitear a aplicação da penalidade no patamar mínimo da faixa legal. A diferença entre o limite mínimo e o máximo pode ser de dezenas de vezes em algumas das infrações mais relevantes do setor, o que torna a argumentação sobre dosimetria um campo de real interesse econômico para a empresa autuada.

Proferida a decisão em primeira instância, cabe recurso à instância superior competente no prazo de dez dias contados da ciência ou da divulgação oficial da decisão, nos termos do artigo 59 da Lei 9.784/1999. O recurso não produz efeito suspensivo automático, salvo quando a lei assim dispõe ou quando o órgão o concede por razão de relevância e urgência. Uma peça recursal eficaz não reitera simplesmente os argumentos da defesa inicial: ela enfrenta especificamente os fundamentos da decisão recorrida, demonstra onde o julgador equivocou-se na apreciação dos fatos ou na aplicação do direito, e apresenta os elementos que justificam a reforma do julgado.

A resposta técnica como instrumento de defesa qualificada

Há autuações cujo núcleo não é jurídico. Quando a infração imputada repousa sobre parâmetros de qualidade de produto, especificações técnicas, procedimentos operacionais ou resultados laboratoriais, o argumento jurídico de defesa, por mais bem elaborado que seja, não alcança a substância do conflito. Nesses casos, a contestação eficaz exige que o interessado adentre o terreno técnico e produza evidências que dialoguem diretamente com o fundamento da autuação.

A resposta técnica é o conjunto de elementos de natureza científica, laboratorial, operacional ou normativa apresentados pelo sujeito passivo para contestar a base fática da autuação ou demonstrar que a conduta imputada observou os parâmetros regulatórios aplicáveis. Ela pode tomar formas diversas: contraprova laboratorial sobre a qualidade do produto coletado durante a fiscalização; análise crítica dos métodos de ensaio utilizados pela ANP; demonstração de que os procedimentos operacionais adotados pela empresa atendiam às normas regulatórias vigentes; ou parecer técnico especializado que conteste a interpretação da especificação aplicada ao caso.

A eficácia da contraprova laboratorial depende de providência adotada já no momento da fiscalização. Nas hipóteses em que a ação envolve coleta de produto para análise, a preservação da amostra destinada ao contraditório assume relevância central para a defesa técnica. Sua utilidade processual está diretamente ligada à regularidade da coleta, da identificação, do acondicionamento e da guarda em condições compatíveis com as da amostra oficial. A própria ANP informa, em sua página sobre processos administrativos sancionadores, a existência de laboratórios aptos para análise da amostra-testemunha e da contraprova, com remissão expressa à Resolução ANP nº 898/2022. Quando esse procedimento não é observado desde a

origem, a contestação posterior dos resultados laboratoriais tende a perder densidade probatória.

Contestar um laudo produzido pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP requer conhecimento da metodologia que o embasou. Os laudos da agência têm ancoragem institucional e normativa que o interessado precisa mapear antes de tentar refutá-los. A contestação que aponta desvios do protocolo analítico adotado, compara os resultados com análises independentes realizadas por laboratório acreditado segundo as mesmas normas, e demonstra que as variações encontradas estão dentro das margens de incerteza da metodologia tem substância técnica que a contestação genérica não tem.

Dois pressupostos práticos sustentam a viabilidade da resposta técnica como instrumento regular de defesa. O primeiro é a manutenção sistemática de registros operacionais detalhados: análises de qualidade realizadas pela própria empresa, certificados de fornecedores, registros de procedimentos. O segundo é o treinamento da equipe para agir corretamente durante uma fiscalização, o que inclui saber quando e como solicitar amostra de contraditório, como documentar as condições da ação e como preservar evidências que poderão ser relevantes numa eventual defesa. A resposta técnica eficaz começa antes do processo sancionatório, na cultura operacional cotidiana da empresa regulada.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Fiscalização do abastecimento**. Disponível

em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/fiscalizacao/fiscalizacao-do-abastecimento>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Modelo de Governança da ANP**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/composicao/modelo-de-governanca-da-anp>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Sistema de Informações de Multas (SIM)**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/processos-sancionadores/sim>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999**. Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis. Brasília: Presidência da República, 1999.

CAPÍTULO V

Direitos, deveres e estratégias de atuação no ambiente regulado

O ordenamento regulatório do setor de biocombustíveis não apenas impõe obrigações ao agente econômico. Ele também lhe atribui direitos, canais de interlocução e instrumentos que permitem antecipar mudanças normativas, influenciar o processo de construção das regras e reduzir a exposição a autuações decorrentes de normas mal calibradas ou de interpretações ainda não consolidadas pela agência. Quem desconhece esses instrumentos opera com uma visão parcial do ambiente regulatório em que está inserido.

Este capítulo examina o marco de direitos que a Lei Geral das Agências Reguladoras introduziu para o conjunto das autarquias especiais, os mecanismos de participação que a ANP oferece no processo normativo, a Medida Reparadora de Conduta como instrumento de gestão proativa, os deveres permanentes que derivam da condição de agente autorizado e, por fim, o que distingue operacionalmente uma empresa que gerencia sua conformidade regulatória de uma que a descobre após a autuação.

O marco de direitos da Lei 13.848/2019

Publicada em 2019, a Lei nº 13.848 estabeleceu regras gerais aplicáveis às agências reguladoras federais, entre elas a ANP. Para o agente regulado, esse diploma é relevante porque organiza aspectos do processo decisório, da motivação, da transparência e da participação social no âmbito regulatório. Sua utilidade prática não está em produzir, por si só, solução automática para todo conflito com a agência, mas em oferecer parâmetros jurídicos que

podem orientar a análise da legalidade dos atos regulatórios e administrativos.

O artigo 4º da Lei nº 13.848/2019 estabelece que a atuação da agência deve observar adequação entre os meios adotados e o interesse público regulatório. No contexto do setor de biocombustíveis, esse comando pode ser relevante na análise de medidas restritivas, exigências regulatórias e respostas sancionatórias, especialmente quando se discute se a atuação administrativa permaneceu dentro dos limites de necessidade e razoabilidade exigidos pelo ordenamento. Trata-se, portanto, de parâmetro jurídico de controle, cuja aplicação concreta depende da situação examinada.

A motivação das decisões regulatórias também ocupa lugar central no regime da Lei nº 13.848/2019. Para o agente regulado, isso significa que atos normativos e decisões administrativas relevantes devem ser acompanhados de fundamentação minimamente identificável, de modo a permitir compreensão do seu conteúdo e eventual impugnação pelos meios cabíveis. Quando a fundamentação é insuficiente, obscura ou genérica, o espaço para controvérsia administrativa ou judicial tende a se ampliar, embora a avaliação da invalidade do ato dependa sempre do caso concreto.

A Lei nº 13.848/2019 prevê a Análise de Impacto Regulatório para propostas de edição e alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários, e o Decreto nº 10.411/2020 disciplina seu conteúdo, metodologia, hipóteses de obrigatoriedade e hipóteses de dispensa. A própria ANP mantém em seu portal uma área específica com relatórios de AIR e com a indicação dos casos em que a análise foi dispensada. Para o agente regulado, esse material é relevante porque permite acompanhar o processo normativo e compreender, com maior antecedência, os

fundamentos apresentados pela agência para justificar determinada mudança regulatória.

Outro aspecto operacionalmente relevante é a publicidade das deliberações da Diretoria Colegiada. A ANP disponibiliza em seu portal informações sobre reuniões deliberativas, calendário, gravações, atas e acesso a painéis de acompanhamento decisório. O monitoramento desses materiais permite ao agente regulado identificar temas em discussão, acompanhar a tramitação de matérias de interesse e organizar sua atuação institucional com maior antecedência. Como regra de prudência, convém apoiar-se sempre nas informações efetivamente divulgadas pela própria agência para cada reunião específica.

Os mecanismos de participação no processo normativo

A ANP disponibiliza diferentes instrumentos de participação e acompanhamento do processo normativo, entre os quais se destacam consultas e audiências públicas, consulta prévia, consulta de interesse e tomada pública de contribuições. O portal institucional também reúne manuais e orientações relacionados a esses procedimentos. Cada instrumento cumpre função própria dentro do processo regulatório, e o agente regulado que conhece essa arquitetura consegue escolher com mais precisão o canal adequado para cada etapa de interlocução com a agência.

A consulta pública submete proposta normativa à manifestação escrita dos interessados antes da adoção definitiva do ato. No âmbito da ANP, esse procedimento costuma ser acompanhado da divulgação da minuta, da nota técnica correspondente e, posteriormente, de relatórios e consolidados das contribuições recebidas. Para o agente regulado, uma contribuição tecnicamente fundamentada tem utilidade maior do que uma manifestação genérica, porque se incorpora ao material que compõe o histórico do processo regulatório e pode influenciar a construção final da norma.

A audiência pública permite apresentação oral diante dos membros da diretoria, com registro formal dos debates. Para associações setoriais ou para produtores com capacidade técnica para sustentar argumentação qualificada, esse canal oferece interlocução direta que raramente é aproveitada com a densidade que seria possível. A diferença entre uma manifestação bem-preparada e uma mal preparada numa audiência pública não é apenas de forma: ela se reflete na qualidade da norma que a agência edita ao final do processo.

A consulta prévia, segundo a própria ANP, é o período destinado ao recebimento de contribuições, por escrito, acerca de matéria regulatória de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários. Não se trata, portanto, de canal individual de esclarecimento para caso concreto, mas de mecanismo de participação voltado à fase inicial de discussão de temas regulatórios. Para o agente regulado, sua utilidade está em permitir intervenção antecipada no debate normativo, antes da consolidação de proposta mais amadurecida pela agência.

A Medida Reparadora de Conduta e a gestão proativa da conformidade

Em 2025, a ANP submeteu a Medida Reparadora de Conduta a análise de impacto regulatório e, no mesmo ano, aprovou resolução revisando as regras anteriormente vigentes sobre o tema. Segundo a própria agência, o objetivo do instrumento é conferir maior razoabilidade ao tratamento de irregularidades de menor gravidade, preservando a proteção do consumidor e reforçando o uso eficiente de inteligência de dados no planejamento da fiscalização. A MRC, nessa perspectiva, constitui mecanismo regulatório de correção de determinadas irregularidades sem aplicação imediata de penalidade, desde que observados os pressupostos e limites definidos na regulação específica.

A existência da MRC altera, em certa medida, a forma como a relação entre regulado e regulador pode se desenvolver em situações de menor gravidade. O agente econômico que mantém controles internos, identifica desvios com rapidez e estrutura resposta compatível com as exigências regulatórias tende a se posicionar de maneira mais favorável diante de instrumentos dessa natureza do que aquele que atua apenas de forma reativa. Essa conclusão, porém, deve ser lida como inferência prática de gestão regulatória, e não como garantia abstrata de tratamento mais benéfico em qualquer caso.

A tensão que a MRC introduz no regime sancionatório é real. Por um lado, ela amplia a margem de atuação do agente e reduz o custo do erro. Por outro, ela pressupõe que o agente identifique a irregularidade antes que a ANP o faça, o que exige um nível de monitoramento interno que boa parte das empresas do setor ainda não implementou. A promessa do instrumento é proporcional à capacidade de autodiagnóstico regulatório da empresa que pretende utilizá-lo.

Deveres permanentes e gestão de conformidade

A obtenção das autorizações não encerra as obrigações regulatórias do produtor de biocombustíveis. Há uma camada de deveres permanentes que decorre da condição de agente autorizado e que, quando não gerenciada ativamente, acumula riscos que se tornam visíveis apenas quando a fiscalização já está em curso.

O dever de manutenção das condições técnicas autorizadas abrange as especificações físicas da instalação, a qualidade dos produtos comercializados, a regularidade do responsável técnico e a atualização dos dados cadastrais perante a ANP. Cada modificação operacional relevante demanda avaliação interna sobre se ela configura alteração que exige comunicação ou aprovação prévia da agência, nos termos da Resolução ANP

987/2025. A ausência de protocolo interno para essa avaliação é uma fonte recorrente de irregularidades evitáveis.

O dever de prestação de informações exige que os dados enviados ao SIMP reflitam com fidelidade as movimentações ocorridas. A própria ANP relaciona, no ambiente de produção e fornecimento de biocombustíveis, a Resolução nº 987/2025, a comunicação de incidentes e o SIMP como elementos centrais da rotina regulatória dos produtores. Para o agente regulado, isso significa que o envio correto e tempestivo de informações não constitui formalidade secundária, mas parte da conformidade contínua exigida para o exercício regular da atividade.

A comunicação de incidentes também integra o conjunto de deveres permanentes do agente autorizado. A ANP informa que a Comunicação Inicial de Incidentes ocorridos em instalações de empresas autorizadas a exercer atividades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis deve observar a Resolução ANP nº 882/2022, além das orientações do Manual de Comunicação de Incidentes. Para a empresa regulada, isso impõe a necessidade de protocolos internos capazes de identificar o evento, classificá-lo corretamente e acionar, no tempo devido, os canais formais de comunicação exigidos pela agência.

Conformidade como posição estratégica

A distinção entre cumprir obrigações regulatórias e gerenciar ativamente a conformidade não é de grau. É de perspectiva sobre o que a regulação representa para a empresa.

O cumprimento passivo trata cada norma como custo e cada fiscalização como evento externo. A gestão ativa reconhece que o ambiente normativo é parcialmente permeável à participação dos agentes, que as regras que hoje oneram os investimentos foram construídas sem a contribuição técnica de quem mais as conhece, e que o histórico regulatório de uma empresa é um ativo que se

acumula ao longo do tempo e que produz efeitos concretos quando ela precisa dele.

Participar de consultas públicas com contribuições tecnicamente fundamentadas, acompanhar a agenda regulatória da ANP, monitorar os materiais de AIR e documentar adequadamente as condições operacionais da empresa são práticas que tendem a melhorar a capacidade de resposta do agente regulado diante de mudanças normativas e de eventuais processos administrativos. O ordenamento não assegura, por isso só, resultado favorável ao interessado, mas oferece instrumentos institucionais que podem ser utilizados de modo mais ou menos qualificado, conforme o grau de preparo da empresa para atuar no ambiente regulado.

O ordenamento não garante resultados a quem adota essas práticas. Mas ele oferece instrumentos que fazem diferença quando usados com precisão e tempestividade.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Consultas e Audiências Públicas**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.** Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999.

CAPÍTULO VI

Tensões do setor e interface entre mercado brasileiro e mercado americano

O setor de biocombustíveis brasileiro opera sob pressões que não se resolvem apenas com cumprimento regulatório interno. Há tensões que derivam da própria arquitetura dos instrumentos de política energética adotados no país, há conflitos entre atores do setor que o ordenamento ainda não pacificou de forma estável, e há uma interface com o mercado americano que, nos últimos dois anos, tornou-se mais complexa do que sugeria o histórico de cooperação bilateral na área de energia renovável.

Examinar essas tensões não é exercício acadêmico: para o produtor ou distribuidor de biocombustíveis que precisa planejar investimentos com horizonte de médio prazo, entender onde o ambiente regulatório é instável e por que é condição para tomar decisões com menor exposição a riscos que o ordenamento, por si só, não elimina.

O RenovaBio e as tensões internas do mercado de CBIOS

O RenovaBio, instituído pela Lei 13.576/2017 e aprimorado pela Lei 15.082/2024, é o instrumento central da política nacional de biocombustíveis no que diz respeito à descarbonização do setor de transportes. Seu funcionamento articula três elementos: metas nacionais anuais de redução de emissões, fixadas pelo CNPE; metas individuais compulsórias das distribuidoras de combustíveis fósseis, desdobradas pela ANP com base na participação de mercado de cada agente; e os Créditos de Descarbonização, os CBIOS, ativos financeiros negociados na B3 que os produtores de biocombustíveis certificados emitem em proporção à eficiência de sua produção e ao volume comercializado.

O funcionamento do programa articula incentivo econômico e obrigação regulatória em uma mesma estrutura. O produtor certificado emite CBIOs, negocia esses ativos no mercado e pode obter receita adicional em razão da eficiência energético-ambiental da sua produção. A distribuidora, por sua vez, adquire e aposenta os créditos para demonstrar o cumprimento de sua meta individual perante a ANP. O mercado de CBIOs opera, assim, como mecanismo de encontro entre a remuneração da produção mais eficiente e o dever regulatório de compensação associado à comercialização de combustíveis fósseis (Brasil, 2017; Brasil, 2019).

Os dados de 2025 mostram que a execução do programa ainda convive com tensões relevantes. A ANP (2026) informou que, das 163 distribuidoras com metas individuais fixadas, 122 cumpriram integralmente a obrigação, enquanto 33 permaneceram inadimplentes e ficaram sujeitas à apuração sancionatória. O cumprimento das metas individuais calculadas pela agência alcançou 88,20%. No plano agregado, porém, foram aposentados 40,06 milhões de CBIOs, equivalentes a 99% da meta nacional de 40,39 milhões. Essa diferença entre desempenho agregado e cumprimento individual é importante porque revela que a estabilidade aparente do programa em nível global não elimina fricções relevantes no plano concorrencial e operacional entre os agentes obrigados (ANP, 2026).

Esse quadro revela uma diferença importante entre a leitura agregada e a leitura individual do programa. Em termos nacionais, o RenovaBio mostrou capacidade de aproximação relevante da meta global. Em termos individuais, contudo, o percentual de cumprimento ficou abaixo da totalidade e expôs fricções concorrenciais entre distribuidoras adimplentes e inadimplentes. Para a análise regulatória, essa dissociação é relevante porque indica que o programa pode apresentar desempenho satisfatório em escala sistêmica e, ao mesmo tempo, conviver com tensões

significativas na distribuição concreta dos ônus de cumprimento (ANP, 2026).

A resistência de parte do setor ao programa também alcançou o Poder Judiciário. Há registro oficial de decisões liminares favoráveis a distribuidoras em instâncias inferiores e de posterior atuação do Superior Tribunal de Justiça para suspender medidas que comprometiam a execução uniforme do RenovaBio. Esse contencioso judicial é relevante porque a concessão de tratamento judicial assimétrico a determinados agentes tende a produzir efeitos concorrenciais no próprio mercado de CBIOS: distribuidoras que conseguem afastar temporariamente a obrigação operam sob regime distinto daquele suportado pelas empresas adimplentes. Para o produtor certificado, isso pode repercutir sobre a demanda pelos créditos e sobre a previsibilidade econômica do instrumento (ANP, 2026).

A judicialização do programa evidencia uma fragilidade que merece atenção analítica. O desenho do RenovaBio pressupõe participação simultânea e cumprimento relativamente homogêneo das obrigações pelas distribuidoras sujeitas à meta individual. Quando parte dos agentes obtém, ainda que provisoriamente, afastamento judicial do dever de aposentadoria de CBIOS, o funcionamento do mercado deixa de refletir apenas a dinâmica regulatória ordinária e passa a absorver assimetrias produzidas externamente ao próprio programa. Essa circunstância não invalida o instrumento, mas mostra que sua estabilidade econômica depende também da estabilidade jurisdicional do regime que o sustenta (Brasil, 2017; ANP, 2026).

As tensões da Lei 14.993/2024 e o desafio da adaptação imediata

A Lei 14.993/2024, denominada Lei do Combustível do Futuro, introduziu mudanças relevantes na estrutura regulatória do setor com vigência imediata após publicação. Entre os ajustes mais

impactantes estão o escalonamento dos percentuais de biodiesel até 20% em março de 2030, com incrementos anuais de um ponto percentual a partir de 2025, e a expansão do mandato de etanol na gasolina para uma faixa entre 22% e 35%, conforme deliberação do CNPE.

A entrada em vigor imediata da Lei nº 14.993/2024 impôs aos agentes econômicos a necessidade de adaptar com rapidez suas rotinas de planejamento e conformidade. Em contraste, o Renewable Fuel Standard norte-americano opera com regras prospectivas publicadas com antecedência para mais de um ciclo regulatório, como se observa na disciplina adotada pela EPA para 2026 e 2027. Essa diferença de horizonte regulatório não significa, por si só, que um modelo seja superior ao outro, mas revela formas distintas de distribuir no tempo o custo de adaptação suportado pelos agentes econômicos. No caso brasileiro, a margem temporal de reorganização tende a ser mais curta quando a alteração relevante decorre diretamente de lei com vigência imediata (Brasil, 2024a; EPA, 2026).

Esse padrão de produção normativa não é específico da Lei 14.993/2024. É uma característica recorrente da política regulatória brasileira no setor de energia que a doutrina do direito regulatório tem apontado como fator de instabilidade para o planejamento de investimentos. A previsibilidade regulatória, que o artigo 4º da Lei 13.848/2019 protege indiretamente ao exigir proporcionalidade nas obrigações impostas, é comprometida quando a norma entra em vigor antes que os agentes possam reorganizar suas operações para cumpri-la.

Para o produtor de biocombustíveis que opera num setor com ativos de longa maturação, como usinas e instalações de processamento, essa compressão do horizonte normativo representa risco real de descumprimento involuntário nos períodos imediatamente posteriores à publicação de normas que alteram percentuais de mistura ou condições de certificação. A MRC,

examinada no capítulo anterior, é um dos instrumentos que o ordenamento oferece para lidar com essa situação, mas sua aplicação pressupõe que a irregularidade seja identificada e comunicada pelo próprio agente antes da fiscalização, o que depende de um monitoramento interno que nem todos os produtores do setor mantêm com a densidade necessária.

O mercado americano: estrutura regulatória e posição do etanol brasileiro

Os Estados Unidos são o maior produtor mundial de etanol, com produção baseada predominantemente no milho cultivado no Midwest. O Renewable Fuel Standard, programa federal administrado pela EPA com base legal na Energy Independence and Security Act de 2007, é o instrumento central de política de biocombustíveis no país. Ele estabelece volumes obrigatórios anuais de combustíveis renováveis para quatro categorias: combustível renovável total, biocombustível avançado, biocombustível celulósico e biodiesel de biomassa.

A comparação entre o modelo brasileiro e o norte-americano pode ser visualizada, de forma sintética, a partir de alguns eixos institucionais centrais.

Quadro 1: Matriz comparativa entre Brasil e Estados Unidos

Dimensão	Brasil, ANP e RenovaBio	Estados Unidos, EPA e RFS
Objetivo regulatório	Descarbonização da matriz e ampliação da energia renovável	Redução de emissões com forte peso de segurança energética
Instrumento principal	Mistura obrigatória, certificação e CBIO	Volumes obrigatórios e RINs
Enforcement	Fiscalização, autuação e sanções administrativas	Verificação de conformidade e enforcement regulatório

Dimensão	Brasil, ANP e RenovaBio	Estados Unidos, EPA e RFS
Tratamento do importado	Estrutura voltada à conformidade doméstica	Orientação mais favorável ao combustível e ao insumo internos
Previsibilidade	Ajustes legais e regulatórios com adaptação mais rápida	Programação regulatória com horizonte plurianual
Efeito para o Brasil	Custos domésticos de conformidade e certificação	Redução da atratividade relativa do etanol importado

Fonte: elaboração do autor com base em Brasil (2017, 2019, 2024a), EPA (2025, 2026) e ANP (2026).

A comparação evidencia que a diferença entre os dois sistemas não se esgota no conteúdo das normas, mas alcança o modo como cada ordenamento distribui previsibilidade, risco regulatório e incentivos econômicos. No Brasil, o arranjo combina comando regulatório, metas de descarbonização e instrumento de mercado dentro de uma estrutura mais fortemente integrada à política pública setorial. Nos Estados Unidos, a lógica do cumprimento permanece mais diretamente vinculada ao regime de créditos regulatórios administrado pela EPA. Para o agente brasileiro, essa distinção não é teórica: ela interfere no custo de adaptação, na leitura do risco e na competitividade da operação em ambiente internacional.

Sob esse prisma, a comparação deixa de ter função meramente descritiva e passa a operar como instrumento de leitura estratégica. Ela permite ao produtor e ao exportador brasileiros identificar onde se concentram os custos regulatórios, quais riscos decorrem do ambiente doméstico e quais resultam de escolhas soberanas do mercado de destino. Permite, ainda, perceber que eficiência produtiva e desempenho ambiental, embora relevantes, não esgotam a equação competitiva quando o produto depende de enquadramento regulatório favorável no exterior.

Para o agente regulado brasileiro, essa assimetria tem consequências práticas. A competitividade internacional do etanol não depende exclusivamente de eficiência produtiva ou desempenho ambiental. Depende também da posição que o produto ocupa no mercado de destino, do tratamento atribuído às importações e do custo institucional necessário para transitar entre sistemas que não compartilham a mesma lógica de certificação, enforcement e proteção do mercado doméstico.

O mecanismo de cumprimento do RFS opera por meio dos Renewable Identification Numbers, os RINs, créditos regulatórios utilizados para demonstrar conformidade com os volumes obrigatórios fixados pela EPA. O programa trabalha com unidades equivalentes de energia, razão pela qual a geração de RINs não corresponde de modo idêntico, em todos os casos, a um galão físico simples de combustível renovável. Para o leitor brasileiro, a comparação mais útil não está na equivalência aritmética imediata, mas na função regulatória desses créditos, que, a exemplo dos CBIOS em contexto diverso, conectam obrigação legal, mercado e instrumento de comprovação de conformidade (EPA, 2026).

A proposta regulatória conhecida como Set 2, divulgada pela EPA em junho de 2025, previa para 2026 volume total de 24,02 bilhões de RINs e incluía a redução da quantidade de créditos gerados por combustíveis importados e por combustíveis produzidos com matérias-primas estrangeiras. Posteriormente, a regra final foi anunciada em março e publicada em agosto de 2026, com volumes totais superiores aos da proposta para 2026 e 2027. Para o etanol brasileiro, o ponto central dessa inflexão regulatória não está apenas no volume global do programa, mas na sinalização de tratamento menos favorável ao combustível importado em comparação com o biocombustível doméstico elegível no sistema norte-americano (EPA, 2025; EPA, 2026).

Sob a perspectiva ambiental, essa reorientação regulatória merece atenção. O etanol brasileiro de cana-de-açúcar foi

historicamente valorizado no RFS pelo seu enquadramento como biocombustível avançado, categoria associada a desempenho superior na redução de emissões ao longo do ciclo de vida. Quando o tratamento regulatório passa a favorecer de modo mais intenso a produção doméstica, o critério de origem ganha peso relativo ao lado, ou mesmo acima, do critério estritamente ambiental. Para o exportador brasileiro, isso não elimina o valor regulatório do seu produto, mas pode reduzir a atratividade econômica da operação no mercado americano (EPA, 2025; EPA, 2026).

Assimetrias regulatórias e seus efeitos sobre o produtor brasileiro

A aproximação entre o RFS norte-americano e o arcabouço regulatório brasileiro revela diferenças relevantes de desenho institucional, distribuição de risco e horizonte de adaptação. Essas diferenças produzem efeitos concretos para o produtor brasileiro que atua no mercado interno e, ao mesmo tempo, acompanha oportunidades de exportação, especialmente quando precisa compatibilizar exigências domésticas de conformidade com requisitos estrangeiros organizados sob lógica própria (Brasil, 2024a; EPA, 2026).

Outra diferença relevante diz respeito ao tratamento regulatório das importações. O RFS, em sua configuração anterior, admitia que o etanol brasileiro contribuísse para o cumprimento das cotas de biocombustível avançado com geração correspondente de créditos. A inflexão regulatória proposta em 2025 e consolidada em 2026 alterou esse ambiente ao reforçar orientação mais favorável ao combustível doméstico e ao insumo de origem interna. Para o exportador brasileiro, o efeito potencial é a redução da atratividade relativa do produto importado, com impacto possível sobre margem, preço de aquisição e volume negociado (EPA, 2025; EPA, 2026).

Uma diferença menos explorada no debate público está nos regimes de certificação e mensuração da intensidade de carbono. O produtor brasileiro que participa do RenovaBio e, ao mesmo tempo, busca inserção em mercados regulados no exterior pode ser levado a operar com metodologias distintas de cálculo, auditoria e comprovação de desempenho ambiental. No caso brasileiro, a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis é realizada por firma inspetora credenciada pela ANP, no âmbito do RenovaBio (ANP, 2026). Já em mercados subnacionais norte-americanos, como o da Califórnia, a lógica regulatória se organiza em torno de carbon intensities e pathways certificados segundo metodologia própria do programa (CARB, 2025). Essa sobreposição de exigências tende a elevar custos de conformidade e a exigir governança técnica mais robusta. A extensão desse ônus varia conforme o mercado de destino e o arranjo regulatório considerado, razão pela qual convém tratar o tema com cautela e sem pressupor equivalência automática entre sistemas de certificação nacionais e estrangeiros (ANP, 2026; CARB, 2025).

O que as tensões revelam sobre o ambiente regulatório

As tensões examinadas neste capítulo decorrem da própria natureza do setor de biocombustíveis, situado na confluência entre política energética, política agrícola, regulação ambiental e comércio internacional. Nesse ambiente, os instrumentos normativos nem sempre avançam na mesma velocidade, e os incentivos econômicos nem sempre apontam na mesma direção. O resultado é um espaço regulatório em que estabilidade jurídica e adaptação estratégica precisam ser pensadas em conjunto, e não como dimensões separadas da atuação empresarial (Brasil, 2017; Brasil, 2024a; EPA, 2026).

No plano doméstico, o RenovaBio enfrenta resistência judicial porque o mercado de créditos criado pelo programa gera

custos reais para distribuidoras que preferem contestar a obrigação a absorvê-la. Essa resistência é previsível em qualquer sistema que distribui ônus de descarbonização por instrumento de mercado, e a resposta que o ordenamento tem dado, por meio do endurecimento das penalidades e da tentativa de suspender liminares no STJ, ainda não produziu estabilização definitiva.

No plano internacional, a revisão do RFS americano para reduzir créditos de importações reflete uma orientação de política energética que o governo dos EUA vinha sinalizando desde 2024 e que a administração inaugurada em janeiro de 2025 acelerou. Para o produtor brasileiro, essa mudança é exógena e de difícil contestação direta. O que está ao alcance dos agentes do setor é o monitoramento da regulamentação americana, a manutenção da certificação que confere ao etanol brasileiro o status de biocombustível avançado, e a diversificação de mercados de destino que reduza a dependência de qualquer regulatório estrangeiro específico.

O agente regulado que opera nesse ambiente precisa de duas capacidades que este livro examinou ao longo dos capítulos anteriores: a capacidade de cumprir as obrigações domésticas com consistência e de se defender quando o processo sancionatório avança sobre condutas discutíveis, e a capacidade de ler o ambiente normativo em movimento, antecipando tensões que ainda não se converteram em autuações, mas que já configuram riscos regulatórios mensuráveis.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024.** Institui o Programa Combustível do Futuro. Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.082, de 20 de dezembro de 2024.** Altera a Lei nº 13.576, de 2017. Brasília: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **RenovaBio:** ANP divulga metas definitivas para as distribuidoras em 2026. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/renovabio-anp-divulga-metas-definitivas-para-as-distribuidoras-em-2026. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **RenovaBio:** 88% das metas individuais dos distribuidores de combustíveis foram cumpridas. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/renovabio-88-das-metas-individuais-dos-distribuidores-de-combustiveis-foram-cumpridas. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **CNPE avança na política de biocombustíveis e define metas do RenovaBio até 2035.** Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-avanca-na-politica-de-biocombustiveis-e-define-metas-do-renovabio-ate-2035>. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNITED STATES. Environmental Protection Agency. **Proposed Renewable Fuel Standards for 2026 and 2027.** Washington: EPA, 2025. Disponível em: <https://www.epa.gov/renewable-fuel-standard/proposed-renewable-fuel-standards-2026-and-2027>. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNITED STATES. Energy Information Administration. **Biofuels and the environment.** Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/biofuels/biofuels-and-the-environment.php>. Acesso em: 29 abr. 2026.

YU, Tian Hui et al. The fuel of the future law and the Brazilian sugarcane energy sector. **Energy Policy**, v. 202, 2025.

CAPÍTULO VII

Considerações finais: segurança jurídica, regulação e racionalidade econômica

O percurso desenvolvido nesta obra não se limitou ao exame de leis, resoluções e competências administrativas. O objetivo foi interpretar o ambiente regulatório do setor de biocombustíveis a partir de sua dinâmica concreta. Isso exigiu observar o setor da perspectiva de quem produz, distribui, investe, responde à fiscalização e toma decisões sob condicionamentos jurídicos permanentes.

Essa posição de leitura permitiu evidenciar que o mercado de biocombustíveis não se explica nem por lógica exclusivamente econômica, nem por visão puramente burocrática da atuação estatal. O setor se organiza em zona de interseção entre política energética, regulação pública, exigências ambientais, instrumentos de mercado e interesses empresariais. É nessa articulação que sua racionalidade se torna inteligível.

Ao final do percurso, o dado mais expressivo talvez seja este: no setor de biocombustíveis, a regulação não atua como elemento externo à atividade econômica. Ela integra a própria estrutura do mercado. O investimento, a certificação, a produção, a comercialização e a defesa do agente regulado dependem de leitura normativa suficientemente precisa para orientar condutas e permitir planejamento.

A primeira conclusão que decorre dessa constatação é a centralidade da segurança jurídica. Ela não pode ser compreendida como mera existência formal de normas. Tampouco se resume à estabilidade abstrata do texto legal. No setor regulado, segurança jurídica significa inteligibilidade das obrigações, coerência

decisória, motivação adequada dos atos administrativos e previsibilidade mínima para adaptação dos agentes econômicos.

Essa segurança, contudo, não se apresenta como dado acabado. Ela se constrói na relação entre norma, prática administrativa e atuação dos agentes sujeitos à regulação. O ordenamento brasileiro oferece instrumentos normativos densos e, em muitos pontos, tecnicamente sofisticados. O problema não reside, em regra, na ausência de disciplina jurídica, mas na qualidade da previsibilidade que o sistema consegue efetivamente assegurar.

Os capítulos anteriores mostraram que o setor convive com superposição normativa, alterações de implementação rápida, margens amplas de decisão administrativa e assimetrias informacionais persistentes entre regulador e regulado. Isso faz com que o agente econômico saiba, muitas vezes, o que a norma vigente exige, mas não disponha do mesmo grau de confiança quanto à permanência desse quadro regulatório ou quanto ao modo de sua aplicação prática.

Em setores intensivos em investimento, certificação e planejamento operacional, essa diferença tem peso decisivo. O custo da instabilidade não se limita à dificuldade hermenêutica. Ele afeta decisões empresariais concretas, eleva a litigiosidade, reduz a capacidade de antecipação e compromete a função ordenadora da regulação. Em tais circunstâncias, a incerteza regulatória pode representar ônus maior do que a própria exigência regulatória.

Outra conclusão do livro decorre daí: a racionalidade econômica do setor depende da racionalidade jurídica que o sustenta. O agente econômico pode incorporar custos de conformidade, exigências documentais, auditorias, certificações e obrigações de informação ao seu planejamento. O que compromete de modo mais severo a decisão empresarial não é a densidade regulatória em si, mas a dificuldade de estimar sua duração, sua estabilidade e seu modo de aplicação.

O RenovaBio e o mercado de CBIOs ilustram esse ponto com particular nitidez. O programa introduziu modelo institucional sofisticado, que articula metas compulsórias, certificação de eficiência produtiva e negociação de créditos ambientais em mercado organizado. Trata-se de engenharia regulatória relevante, que aproximou política energética, desempenho ambiental e incentivo econômico em uma mesma estrutura.

Ao mesmo tempo, a experiência de execução do programa revelou que instrumentos dessa natureza dependem de adesão relativamente homogênea dos agentes obrigados e de estabilidade jurisdicional mínima. Quando parte das distribuidoras cumpre integralmente suas obrigações e outra parte busca afastá-las judicialmente, a assimetria produzida não afeta só o regulador. Ela repercute sobre o preço do crédito, sobre a previsibilidade do mercado e sobre a remuneração do produtor eficiente.

O problema, nesse caso, não está na existência do controle judicial, inerente ao Estado de Direito. O ponto sensível está na vulnerabilidade de um instrumento de mercado cuja funcionalidade econômica pressupõe tratamento regulatório suficientemente uniforme entre competidores submetidos à mesma obrigação. O RenovaBio mostrou, assim, não só a potência do modelo brasileiro, mas também sua sensibilidade a fissuras institucionais que afetam concorrência, estabilidade e confiança no sistema.

A comparação com os Estados Unidos reforçou esse diagnóstico. Os dois países atribuem papel estratégico aos biocombustíveis, mas o fazem por desenhos regulatórios distintos. O Brasil combina mistura obrigatória elevada, metas de descarbonização e centralidade da ANP e do CNPE. Os Estados Unidos, por sua vez, trabalham com o RFS e com horizonte plurianual mais explícito na programação regulatória federal.

Essa diferença produz efeitos concretos para o agente brasileiro. A competitividade internacional do etanol e de outros biocombustíveis não depende apenas de eficiência produtiva ou melhor desempenho ambiental. Ela depende também do enquadramento regulatório atribuído ao produto no mercado de destino, do tratamento conferido às importações e da capacidade do exportador de operar em sistemas que não compartilham a mesma lógica institucional.

A internacionalização do setor, portanto, amplia a necessidade de leitura regulatória qualificada. O agente econômico que transita entre mercado interno e mercado externo precisa compatibilizar exigências domésticas de conformidade com critérios estrangeiros de certificação, elegibilidade e crédito regulatório. A regulação, nesse contexto, deixa de ser tema interno da atividade para se tornar variável estratégica da inserção internacional do produto brasileiro.

É aqui que uma das teses centrais do livro se torna mais visível. O agente regulado não deve ser concebido como destinatário passivo das normas. O ambiente regulatório contemporâneo exige monitoramento normativo, organização documental, participação em consultas públicas, domínio dos instrumentos processuais e capacidade de resposta técnica diante da fiscalização e do processo sancionatório.

A diferença entre a empresa que reage somente após a autuação e aquela que acompanha previamente o ambiente regulatório não é meramente operacional. É também jurídica, econômica e institucional. A primeira atua sob lógica defensiva, quando o custo do conflito já se materializou. A segunda transforma informação regulatória em ativo estratégico, reduz assimetria informacional e melhora sua posição diante do regulador.

Nada disso elimina a assimetria estrutural entre regulador e regulado. Essa desigualdade é inerente ao modelo e não desaparece

com preparo técnico. O que se demonstra, contudo, é que essa assimetria não precisa conduzir à passividade. O ordenamento oferece instrumentos de participação, defesa, acompanhamento e impugnação que podem ser utilizados de forma mais ou menos qualificada, conforme a capacidade do agente de compreender o sistema em que opera.

No plano mais amplo da política pública, o setor de biocombustíveis também oferece lição importante sobre o futuro da regulação econômica no Brasil. A transição energética, a ampliação dos mercados de baixo carbono e a crescente articulação entre política ambiental, política industrial e política energética indicam que a tendência não é de simplificação. O desafio regulatório dos próximos anos será menos quantitativo e mais qualitativo.

A avaliação do modelo brasileiro permite identificar tensões que permanecem sem solução plenamente satisfatória. Uma delas está na complexidade regulatória crescente: o RenovaBio se somou a uma estrutura normativa já densa, ampliando obrigações, certificações e exigências sem simplificação equivalente do ambiente regulado. Outra se manifesta na assimetria informacional ainda insuficientemente mitigada: agentes com menor capacidade técnica ou menor acesso a assessoria especializada enfrentam custos de conformidade mais elevados, o que pode reduzir concorrência e ampliar desigualdades operacionais dentro do próprio setor.

Também merece atenção o desalinhamento entre decisões normativas de implementação rápida e a lógica de investimentos de longo prazo exigida pela atividade produtiva, especialmente em matéria de blending, certificação e planejamento industrial. Essas tensões não invalidam o sistema, mas indicam que sua efetividade depende menos da expansão contínua de comandos e mais da qualidade institucional com que estabilidade, inteligibilidade e adaptabilidade são combinadas.

A questão central não estará em escolher entre regular mais ou regular menos. O problema estará em regular com maior estabilidade, inteligibilidade e coordenação institucional. A boa regulação não se mede pelo acúmulo de atos normativos, mas pela capacidade de construir incentivos coerentes, distribuir custos de adaptação de forma racional e produzir confiança suficiente para que a regra oriente a atividade em vez de apenas ampliar a incerteza.

As tensões examinadas nesta obra não devem ser lidas como desvios ocasionais de um sistema linear. Elas decorrem da própria natureza de um setor situado na confluência entre abastecimento, descarbonização, investimento privado, política agrícola e comércio internacional. Nesse ambiente, os instrumentos normativos nem sempre avançam na mesma velocidade, e os incentivos econômicos nem sempre apontam na mesma direção.

Por isso, o livro não pretendeu oferecer solução total para essas tensões. Também não partiu da ilusão de que o direito regulatório possa eliminá-las por completo. O que se procurou construir foi uma estrutura de compreensão que permita ao agente regulado orientar-se com maior clareza diante das mudanças do ambiente, reconhecer os pontos de maior vulnerabilidade institucional e atuar com consciência mais precisa dos riscos e das possibilidades do setor.

Em conclusão, o mercado brasileiro de biocombustíveis constitui um dos campos mais expressivos para observar, em tempo presente, a relação entre segurança jurídica, regulação econômica e racionalidade produtiva. A ANP ocupa posição central nesse arranjo, mas a legitimidade e a eficiência de sua atuação dependem de estabilidade normativa relativa, motivação qualificada, transparência procedimental e coerência na aplicação dos instrumentos de controle e incentivo.

Para os agentes regulados, a resposta mais adequada a esse cenário não está na expectativa de simplificação do ambiente. Está

no aperfeiçoamento da capacidade de compreendê-lo, monitorá-lo e atuar dentro dele com técnica e discernimento. Segurança jurídica, nesse contexto, não funciona como freio à política energética, e racionalidade econômica não se opõe à regulação. Ambas se revelam dimensões complementares de um mesmo desafio: construir um mercado de biocombustíveis institucionalmente confiável, ambientalmente consistente e economicamente sustentável.

GLOSSÁRIO

Glossário de termos jurídicos, regulatórios e técnicos recorrentes nesta obra, organizado para consulta rápida do leitor.

ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Autarquia federal responsável por regular, autorizar e fiscalizar atividades econômicas ligadas ao petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Agente regulado: Pessoa física ou jurídica submetida à atuação normativa, fiscalizatória e sancionatória da agência reguladora em razão da atividade econômica que exerce no setor.

AIR: Análise de Impacto Regulatório. Instrumento utilizado para avaliar os efeitos prováveis da edição ou alteração de atos normativos de interesse geral.

Autorização de operação: Ato administrativo que permite o funcionamento regular de instalação produtora, após verificação do atendimento dos requisitos técnicos, documentais e operacionais exigidos.

Biocombustível: Combustível derivado de biomassa renovável, utilizado em substituição parcial ou total a combustíveis fósseis em transporte, geração de energia ou outras finalidades industriais.

Biodiesel: Biocombustível destinado ao uso em motores ciclo diesel, obtido a partir de óleos vegetais, gorduras animais ou outras matérias-primas autorizadas.

CBIO: Crédito de Descarbonização emitido no âmbito do RenovaBio. É ativo negociável vinculado à eficiência energético-ambiental da produção ou importação de biocombustíveis.

Certificação da produção eficiente: Procedimento pelo qual se avalia a intensidade de carbono do biocombustível para fins de enquadramento no RenovaBio e emissão de CBIOS.

CNPE: Conselho Nacional de Política Energética. Órgão responsável por formular diretrizes da política energética nacional e definir metas estratégicas do setor.

Combustível do Futuro: Expressão associada à Lei nº 14.993/2024, que reorganizou e ampliou instrumentos normativos voltados à transição energética e aos combustíveis de menor intensidade de carbono.

Conformidade regulatória: Situação em que a atividade do agente econômico se mantém de acordo com as exigências legais, técnicas, documentais e operacionais impostas pelo regime regulatório aplicável.

Consulta pública: Procedimento de participação administrativa pelo qual a agência submete proposta normativa à manifestação escrita dos interessados antes de sua edição definitiva.

Contraditório: Garantia processual que assegura ao interessado o direito de conhecer a imputação feita contra si e de se manifestar sobre ela com produção de argumentos e provas.

Contraprova: Análise técnica produzida para contestar resultado obtido em fiscalização, especialmente em situações que envolvem amostras de produto e exames laboratoriais.

Distribuidora: Agente econômico autorizado a exercer atividade de distribuição de combustíveis, com papel central no abastecimento e, em certos casos, no cumprimento de metas regulatórias.

Etanol anidro: Biocombustível sem teor significativo de água, destinado principalmente à mistura obrigatória com a gasolina no mercado brasileiro.

Etanol hidratado: Biocombustível com presença de água em sua composição, utilizado diretamente como combustível automotivo, sem necessidade de mistura prévia com gasolina.

Fiscalização do abastecimento: Atividade administrativa voltada à verificação do cumprimento das normas aplicáveis ao setor de combustíveis e biocombustíveis, inclusive quanto à qualidade e regularidade das operações.

Firma inspetora: Entidade credenciada para realizar a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis, nos termos do RenovaBio.

Inadimplência regulatória: Situação em que o agente deixa de cumprir obrigação imposta pelo regime regulatório, como envio de informações, atendimento de meta ou observância de requisito técnico.

LCFS: Low Carbon Fuel Standard. Programa regulatório de baixo carbono adotado em determinados estados norte-americanos, voltado à redução da intensidade de carbono dos combustíveis.

Meta compulsória: Obrigação quantitativa fixada pelo poder público ou pela agência reguladora, cujo cumprimento é exigido de agentes econômicos determinados, sob pena de sanção.

Meta individual: Parcela da meta nacional atribuída a cada distribuidora no âmbito do RenovaBio, calculada conforme critérios regulatórios definidos pela ANP.

MRC: Medida Reparadora de Conduta. Instrumento regulatório que permite, em hipóteses específicas, a correção de irregularidades sem aplicação imediata de penalidade.

Motivação: Exposição dos fundamentos de fato e de direito que sustentam ato administrativo. É requisito de validade e garantia de controle da decisão pública.

PMQC: Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis. Instrumento utilizado para acompanhar a conformidade dos combustíveis comercializados no mercado.

Processo administrativo sancionatório: Procedimento instaurado para apurar infração regulatória, assegurar defesa ao interessado e permitir eventual aplicação de penalidade administrativa.

RFS: Renewable Fuel Standard. Programa federal dos Estados Unidos que fixa volumes obrigatórios de combustíveis renováveis e utiliza créditos regulatórios para comprovação de conformidade.

RIN: Renewable Identification Number. Crédito regulatório utilizado no âmbito do RFS para demonstrar o cumprimento das obrigações relacionadas a combustíveis renováveis.

Regulação: Conjunto de normas, instrumentos e procedimentos pelos quais o Estado disciplina setores econômicos de relevância estratégica, alta complexidade técnica ou interesse público acentuado.

RenovaBio: Política Nacional de Biocombustíveis instituída pela Lei nº 13.576/2017. Estrutura metas de descarbonização, certificação de eficiência e emissão de CBIOs.

Resposta técnica: Conjunto de elementos científicos, laboratoriais, operacionais ou normativos utilizados para contestar a base fática de autuação ou sustentar a regularidade da conduta.

Revogação de autorização: Sanção ou consequência administrativa que extingue a autorização necessária ao exercício da atividade regulada, impedindo sua continuidade regular.

Segurança jurídica: Condição de inteligibilidade, coerência e previsibilidade mínima do ambiente normativo, indispensável para orientar condutas e permitir planejamento dos agentes econômicos.

SIMP: Sistema de Informações de Movimentações de Produtos. Base utilizada para declaração e acompanhamento de dados sobre produção, estocagem, transferência e comercialização de combustíveis.

Usina produtora: Instalação industrial destinada à produção de biocombustível, sujeita a requisitos próprios de autorização, operação, fiscalização e controle de qualidade.

POSFÁCIO

Nenhuma obra voltada ao ambiente regulatório de um setor em transformação se encerra de modo absoluto. Esse traço não decorre de insuficiência analítica, mas da própria natureza do objeto examinado. O mercado de biocombustíveis se move com a política energética, com a transição climática, com a inovação tecnológica, com a reconfiguração dos mercados internacionais e com a produção normativa que busca organizar, corrigir ou induzir essas mudanças. Por essa razão, o fechamento deste livro não pode assumir a forma de ponto final rígido. O que se oferece ao leitor, ao término do percurso, é algo mais útil: uma chave de leitura.

Ao longo dos capítulos, procurou-se mostrar que o setor não pode ser compreendido por recortes isolados. Produção, distribuição, certificação, fiscalização, processo administrativo, instrumentos de mercado e inserção internacional compõem uma mesma realidade institucional, ainda que nem sempre evoluam no mesmo ritmo. Essa assimetria é parte do desafio. O agente que atua nesse ambiente precisa reconhecer que a estabilidade que busca não virá da imobilidade das regras, mas da capacidade de interpretar suas transformações com antecedência, rigor e discernimento.

É nesse ponto que a experiência acumulada no campo jurídico revela seu valor mais alto. Em setores regulados, conhecer o texto da norma é necessário, mas insuficiente. O que distingue a leitura superficial da leitura madura é a percepção de que, por trás de cada resolução, de cada meta, de cada exigência de conformidade e de cada ato fiscalizatório, há uma lógica institucional em disputa. Compreender essa lógica é o que permite ao intérprete sair da posição reativa e alcançar uma posição mais consciente, mais estratégica e mais tecnicamente consistente.

O setor de biocombustíveis, no Brasil e fora dele, continuará a exigir essa postura. A ampliação dos mercados de baixo carbono, a crescente centralidade de métricas de intensidade de emissões, a reorganização dos instrumentos de certificação e a sensibilidade política do tema energético indicam que o futuro regulatório será, muito provavelmente, mais denso, e não menos. Em tal cenário, a vantagem não estará com o agente que espera a estabilidade perfeita do ambiente, mas com aquele que desenvolve capacidade institucional de leitura, adaptação e resposta.

Este livro foi escrito com essa convicção. Não como repositório de respostas imutáveis, mas como estrutura de compreensão para um setor em permanente elaboração. Se, ao final da leitura, o leitor estiver mais apto a reconhecer a complexidade do ambiente regulatório, a identificar seus pontos de tensão e a situar-se com maior clareza diante deles, então a obra terá cumprido sua finalidade com seriedade.

O que vem depois deste posfácio não é o encerramento do tema. É o retorno do leitor ao próprio setor, agora com outro repertório, outra lente e, espera-se, outra capacidade de interpretação.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abastecimento, [49](#)
Administração Regulatória, [38](#)
Agências Reguladoras, [22](#)
Agente Regulado, [38](#)
Assimetria Informacional, [46](#)
Assimetrias Regulatórias, [75](#)
Atuação no Ambiente
Regulado, [60](#)
Auto de Infração, [53](#)
Autorização para Produção, [40](#)

C

Categorias de Agentes, [39](#)
Cbios, [68](#)
Competências Legais da ANP,
[23](#)
Conceito de Regulação, [21](#)
Créditos de Descarbonização,
[32](#)

D

Defesa Administrativa, [55](#)
Deveres, [60](#)
Deveres Permanentes, [64](#)
Direitos, [60](#)
Direitos do Agente, [44](#)

E

Estratégias, [60](#)
Estrutura da Fiscalização, [49](#)
Estrutura Normativa, [27](#)
Estrutura Regulatória, [72](#)

F

Fases e Instâncias
Deliberativas, [54](#)
Fiscalização, [49](#)
Fundamentos da Regulação, [19](#)

G

Gestão Proativa da
Conformidade, [63](#)

H

Hierarquia Normativa, [27](#)

I

Instrumento de Defesa, [57](#)
Instrumentos de Interlocação,
[46](#)

L

Lei 13.848/2019, [60](#)
Lei 14.993/2024, [35](#), [71](#)
Lei 9.847/1999, [51](#)

M

Marco Regulatório do
Biodiesel, [30](#)
Marco Regulatório do Etanol,
[28](#)
Mecanismos de Participação,
[62](#)
Medida Reparadora de
Conduta, [63](#)
Mercado Americano, [68](#)

Mercado Brasileiro, [68](#)

Mercado de Etanol E

Biodiesel, [27](#)

P

Papel Institucional, [19](#)

Posição do Etanol Brasileiro,
[72](#)

Processo Normativo, [62](#)

Processo Sancionatório, [54](#)

R

Regime Sancionatório, [51](#)

Regulação e Racionalidade
Econômica, [80](#)

Regulação Econômica, [20](#)

Renovabio, [32](#)

Requisitos de Validade, [53](#)

Resposta Técnica, [49](#), [57](#)

S

Segurança Jurídica, [80](#)

Setor de Biocombustíveis, [19](#)

Setor e Interface, [68](#)

T

Tensões Internas, [68](#)

A regulação dos biocombustíveis ocupa papel estratégico na construção de um mercado energético mais seguro, competitivo e sustentável.

Em um setor marcado pela atuação da ANP, por mecanismos de certificação, metas de descarbonização e instrumentos econômicos como os Créditos de Descarbonização, compreender o ambiente regulatório tornou-se indispensável para empresas, investidores, produtores, distribuidores e profissionais que atuam direta ou indiretamente nesse mercado.

Nesta obra, Ricardo Ricciardi Rodrigues apresenta uma análise sistemática e aplicada da regulação dos biocombustíveis no Brasil, articulando fundamentos jurídicos, segurança jurídica, fiscalização, conformidade, processo administrativo e racionalidade econômica.

Com abordagem técnica e acessível, o autor examina os principais desafios enfrentados pelos agentes regulados e estabelece conexões com o ambiente internacional, oferecendo ao leitor uma visão abrangente sobre os caminhos, riscos e oportunidades de um dos setores mais relevantes da transição energética contemporânea.

