

ÁREA DE CONHECIMENTO: ☐ EXATAS ☒ HUMANAS ☐ VIDA

Título do Projeto:

Modelagem Regulatória Responsiva

Orientador:

Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Unidade Acadêmica/Departamento:

Faculdade de Direito

PLANO DE TRABALHO

Edital 2024 ProIC/DPG/UnB

Título do Plano de Trabalho:

Aluno:

Bianca Evelyn Gomes Nunes

Matrícula:

202011582

Link do Currículo Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/4498596716441286>

Telefone celular: 6198335-3899

Desempenhou as seguintes atividades nos 5 anos anteriores a esta proposta:

- ☒ (x) PET
- ☒ (x) Monitorias
- ☐ () Tutorias
- ☒ (x) Projeto de Extensão
- ☐ () Projeto de Iniciação Científica concluído

RESUMO DO PLANO DE TRABALHO

Introdução

A Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio) é um programa do Governo Federal que foi lançado, em 2016, pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e promulgada pela Lei nº 13.576/2017. Seu principal objetivo é incentivar o setor de biocombustíveis e cumprir com as metas estabelecidas no Acordo de Paris, sendo a principal delas reduzir, até 2030, 43% das emissões de carbono.

Desenhado a partir das metas estabelecidas pela 21ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP-21) ou Acordo de Paris que o Brasil é signatário, o programa se baseia nos princípios da previsibilidade, da eficácia, da segurança, da inovação e do desenvolvimento regional e tecnológico.

O RenovaBio, nesse sentido, produz diretrizes pautadas em ações, atividades, projetos e programas, que permitirão a oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, no Brasil. Essas práticas são viabilizadas através de Créditos de Descarbonização (CBio), Certificação de Biocombustíveis, incentivos fiscais, financeiros e creditício e ações no âmbito do Acordo de Paris.

O ciclo funcionará da seguinte maneira: 1) as produtoras de biocombustíveis, que passarem por um processo de certificação, receberão a Certificação de Biocombustíveis emitidos por empresas inspetoras, credenciadas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP); 2) as usinas, certificadas, compostas por usinas de etanol, biodiesel e biogás emitirão os Créditos de descarbonização; 3) as distribuidoras de combustíveis fósseis serão obrigadas a adquirir CBios para descarbonizar, ou seja, compensar parte do volume de gás carbônico que é despendido no comércio de fontes energéticas não renováveis.

Vale ressaltar que a quantidade de créditos de descarbonização de cada usina vai variar de acordo com quanto biocombustível ela produz e com uma nota de eficiência na redução de carbono. Além disso, para as distribuidoras que descumprirem com as cotas

individuais calculadas pela ANP estão sujeitas a multas que vão de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)¹.

Todavia, constata-se que o programa ainda apresenta muitas dificuldades de implementação no mercado brasileiro, malgrado todos os esforços da autarquia, ANP, em estabelecer as metas individuais de cada distribuidora, que é calculada a partir da quantidade de gás carbônico emitida no ano anterior por ela, e em fazer as consultas e audiências públicas necessárias para a legitimação do poder normativo das agências regulatórias.

Justifica-se, por exemplo, o fato de que após 3 anos desde a feitura da lei do RenovaBio, ele ainda não foi implementado com toda a efetividade prevista. Entre os fatores da ineficácia estão a redução de demanda por combustíveis durante a pandemia da COVID-19 e as incertezas jurídicas relacionadas à proteção contra especulação e às políticas de preços dos créditos de descarbonização (CBios)

Em 19 de março de 2020, por meio de Despacho ANP nº 263, a autarquia deu o primeiro passo para a implementação da política federal, tornando públicas as metas individuais compulsórias por distribuidor de combustíveis, de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, que deveriam ser cumpridas até 31 de dezembro de 2020 e desde abril os CBios estavam disponíveis para serem negociados na Bolsa de Valores.

Contudo, com o advento da COVID-19, a demanda por combustíveis foi bastante reduzida, já que as pessoas ficaram confinadas em suas casas e com suas atividades externas reduzidas. A fim de adaptar o programa à realidade fática, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), após consulta pública em junho de 2020, reduziu em 50% a meta anual, que passou de 28,7 milhões para 14,53 milhões de CBios, por meio da Resolução nº 8 de agosto.

Nesse sentido, em setembro de 2020, através do Despacho da ANP nº 797/2020, as metas individuais anuais anteriormente fixadas por meio do Despacho ANP nº 263/2020, foram reduzidas em 25%. Aliados ao aumento das queimadas e do desmatamento, esses decréscimos percentuais afastam ainda mais o Brasil de sua meta de redução de emissão de gás carbônico.

Apesar de todos os desafios, o Diretor da Bioagência, Tarcilo Ricardo Rodrigues, garante que este é o programa mais ambicioso em curso no país, pois trata da segurança energética brasileira. Espera-se que o projeto federal gere investimentos em infraestrutura,

¹ BRASIL. Lei nº 13.576/2017, de 26 de dezembro de 2017. **Dispõe Sobre A Política Nacional de Biocombustíveis (renovabio) e Dá Outras Providências**. Brasília. Art. 9º. Parágrafo único.

novas usinas, fábricas, fronteiras agrícolas, novos empregos altamente qualificados e, principalmente alavancar toda a cadeia complementar do setor sucroalcooleiro².

Sob esta ótica, é interessante pensar qual o papel da agência reguladora, neste caso específico, a ANP, e da AGU para a concretização de uma política pública tão importante para o desenvolvimento sustentável no país. Outrossim, é necessário refletir se as medidas já implementadas seguem a tendência nacional e internacional do Direito Regulatório, a regulação responsiva.

Levando em consideração o histórico brasileiro, inúmeras foram as tentativas de aplicar uma política de incentivo aos biocombustíveis. A primeira tentativa de regular esse setor foi no governo de Getúlio Vargas que, através do Decreto 19.717, em janeiro de 1931, determinou que seria obrigatória a adição de 5% de álcool a toda gasolina importada.

Anos depois, em 14 de novembro de 1975, o Programa Nacional do Álcool – Pro-álcool — foi instituído por meio do Decreto 76.593, que tinha como principal objetivo produzir álcool anidro para adicionar à gasolina e aumentar essa concentração no combustível. Após enfrentar muitos desafios e obstáculos, em 1995 a 2000 o programa passou por uma significativa desregulação no setor. Neste período o governo deixou de intervir diretamente na produção e comércio de etanol, retirando os subsídios do setor (MORAES, 2018).

Diante dessa situação podemos inferir que a regulação e a interferência do Estado foi tão grande que, quando o governo se afastou, o mercado externo não conseguiu manter as metas e a auto-regulação, o que cominou no retrocesso da política pública. Nesse sentido, a proposta da regulação responsiva é permitir que se desenvolvam incentivos intrínsecos e extrínsecos para que a regulação do setor não fique só na competência do regulador, mas também pelo regulado.

Preza-se, assim, pela cooperação e colaboração entre o regulador e o regulado para que as se concretizem, a longo prazo, os objetivos públicos e também privados, ambos em equilíbrio. Várias autarquias e membros da procuradoria já perceberam que esse é o meio mais efetivo de regular as atividades econômicas, uma vez que o papel da agência não é só sancionador, mas também de controlador dos comportamentos dos regulados.

Sob esta perspectiva, a ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil, propõe, em seu planejamento estratégico 2020-2026, desenvolver a cultura de cooperação e a integração no

² RODRIGUES, Tarcilo. **RenovaBio: um programa necessário**. In: Revista Opiniões. ISSN: 2177-6504. Out - Dez 2017.

setor, garantir a regulação efetiva para a aviação civil de forma a permitir a inovação e a competitividade e fortalecer a gestão de riscos no sistema de aviação civil e a cultura de segurança³. Todos esses objetivos levam em conta a perspectiva dos regulados. Demonstrando, dessa forma, uma mudança comportamental nas autarquias que, agora, desejam balancear a regulação forte e concentrada no Estado e o clamor pela desregulação. Nesse sentido, veja o que a ANAC propõe:

Considerando-se a complexidade inerente ao setor de aviação civil, é de extrema relevância o desenvolvimento de uma cultura voltada à cooperação e ao fortalecimento de relações pautadas no diálogo e na transparência, em busca do alcance de objetivos comuns. (grifo nosso)

A promoção de um sistema cooperativo entre ANAC e regulados é fundamental para a criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento seguro e sustentável do setor. A Agência deve aprimorar seus mecanismos de incentivos voltados ao cumprimento voluntário de requisitos, promover uma atuação baseada na orientação e na prevenção, buscar uma fiscalização efetiva com foco em resultados e fortalecer os canais de comunicação com todos os agentes do setor. (grifo nosso)

A ANAC deve promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento e à inovação tecnológica do setor, alinhada à garantia da segurança da aviação civil. Para tanto, é primordial valer-se de uma regulação efetiva, capaz de responder tempestivamente às mudanças e inovações do mercado. Isso se reflete na necessidade de monitorar o estoque regulatório, fortalecer a Análise de Impacto Regulatório (AIR), ampliar a participação social e mensurar o impacto de suas regulações. Significa, portanto, construir um modelo de regulação responsiva e inteligente, sem barreiras e intervenções desnecessárias ao desenvolvimento e à competitividade⁴. (grifo nosso)

Dessarte, é necessário pensar na aplicação dos mesmo princípios pelas outras autarquias, em especial nessa pesquisa pela ANP, para a regulação dos biocombustíveis no novo sistema intitulado RenovaBio, com vistas a impedir que venha a acontecer, com o programa, o mesmo que aconteceu com o Pro-álcool, cenário em que a regulação era muito forte e concentrada no Estado.

A recente criação do programa federal já nos permite perceber alguns elementos da regulação responsiva presentes nas negociações com as distribuidoras de combustíveis fósseis. Várias audiências públicas e consultas foram efetuadas visando o equilíbrio entre os objetivos privados e públicos sobre o tema.

³ Disponível em:

https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf. Acesso em 15/03/2021.

⁴ Disponível em:

https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf. Acesso em 15/03/2021, página 22.

Além disso, a autarquia, ANP, e o Conselho Nacional de Política Energética se mostraram flexíveis com relação ao novo cenário fático que se apresenta não só no Brasil, mas no mundo, a pandemia do Corona Vírus, posto que reduziram as metas anuais que tinham sido previamente estabelecidas em razão da compreensão da reguladora de que a venda de combustíveis foi reduzida e, por isso, as distribuidoras não estavam arrecadando o esperado.

Essas adaptações, contudo, não devem ser vistas como perda de autoridade ou fraqueza na aplicação das diretrizes regulatórias, muito pelo contrário, elas devem ser compreendidas pelo viés do equilíbrio entre os elementos de coerção intrínseca e extrínseca, pensando nos elementos persuasivos e sancionatórios. Assim, a autarquia demonstra a sua força, estabelecendo multas altas para os regulados que descumprirem as regras, mas também demonstra que está aberta a negociações para garantir que as regras serão cumpridas e, ao mesmo tempo, motivar os agentes a continuarem agindo de maneira correta, sob pena de acabar treinando o regulado a ser um infrator, atuando contra o Estado e o Regulador.

Diante do exposto, vale lançar mão da metáfora do cão que guia o rebanho, no sentido de que este obedece aquele pois sabe que se agir de maneira diversa será punido, mas ao mesmo tempo o segue de forma autônoma pois sabe que está sendo observado pelo guia, ao longo do percurso. Na vertente responsiva, é assim que as agências reguladoras devem agir, com autoridade para impor as sanções e com sabedoria para observar e controlar, de perto e de maneira persuasiva, os passos do regulado.

Metodologia

A metodologia empregada no presente projeto será dividida em três frentes. A primeira será pautada no levantamento doutrinário (pesquisa exploratória) para compreender os princípios e a aplicação da regulação responsiva. Fazendo, inclusive, a apuração de medidas dessa frente em outras agências regulatórias como a ANAC, DNIT, ANATEL, ANEEL, entre outras.

O segundo momento será para analisar o histórico regulatório do setor dos biocombustíveis entendendo como desde Getúlio Vargas a regulação empregada nessa área tem sido concentrada e fortalecida nas mãos do Estado. Partindo da premissa que, dentre vários fatores, a regulação abusiva resultou na ineficácia dos projetos anteriores. Por conseguinte, far-se-á um estudo aprofundado sobre o RenovaBio, seus objetivos e seus desafios.

Por fim, a terceira frente que, ao partir das duas fases anteriores, espera compreender,

por meio dos casos práticos do Pro-álcool e do RenovaBio, qual o papel das instituições públicas de auditoria e da AGU no Brasil nos últimos anos ao promover ou retardar a adoção de uma abordagem regulatória responsiva. Nessa etapa, será feita análises dos pareceres contrários e a favor do de uma modelagem responsiva da regulação.

Justificativa e Resultados Esperados

A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), por ser uma política pública muito recente, ainda apresenta muitas lacunas em sua regulação e legislação. Apesar dos impasses e reduções de metas ocasionados pela pandemia do Corona Vírus, o programa é promissor para o desenvolvimento sustentável e tecnológico do Brasil. Dessa forma, o tema necessita de estudos acadêmicos interdisciplinares, análises de impacto regulatório e também da discussão social e midiática, a fim de conferir maior amplitude ao entendimento do programa.

Outrossim, é muito importante pensar na atuação da ANP e da AGU na consolidação regulatória desse programa federal na perspectiva da regulação responsiva. Assim, essa pesquisa se justifica pois pretende avançar nos estudos, uma vez que a Advocacia Geral da União ainda está se adaptando à essa nova abordagem e regularmente, no contexto do RenovaBio, emite pareceres contrários e, algumas vezes, favoráveis para a criação de um ambiente mais colaborativo entre os regulados e os reguladores.

Por fim, espera-se que, com essa pesquisa, sejam aprofundadas as pesquisas e conceituações na área da regulação responsiva. Pretende-se, também, esboçar, partindo da experiência de outras autarquias e do contexto em que o programa federal está inserido, quais os caminhos que podem ser adotados pela AGU e pela ANP para alcançar a regulação responsiva do setor de biocombustíveis, a fim de que se concretizem e se perpetuem, a longo prazo, o comportamento mais responsável e sustentável por parte dos regulados.

ADEQUAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO AO NÍVEL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E AO PROJETO DE PESQUISA DO ORIENTADOR

O presente trabalho é adequado ao plano de trabalho apresentado pelo orientador , uma vez que se propõe a analisar a modelagem da regulação responsiva das instituições reguladoras brasileiras - Banco Central, CVM, Aneel, Antaq, Anatel, ANAC, ANP, entre outras. Além disso, ao analisar a atuação da autarquia e da AGU no caso RenovaBio, o projeto se propõe a responder a questão de pesquisa suscitada no plano de trabalho do professor orientador que é: “qual o papel de instituições públicas de auditoria e da AGU no Brasil nas décadas de 2000 e 2010 ao promover ou retardar a adoção de uma abordagem

regulatória responsiva?”. Portanto, o projeto encontra-se em formato de pesquisa plenamente adequado ao nível de iniciação científica.

VIABILIDADE DA EXECUÇÃO (RECURSOS E INFRAESTRUTURA)

O presente Projeto de Pesquisa Docente está inserido no rol de projetos apoiados pelo Núcleo de Direito Setorial e Regulatório, único Núcleo oficial de pesquisa da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, com infraestrutura própria, no qual se hospedam os grupos de direito setorial e regulatório da Faculdade de Direito da UnB. Outrossim, levando em consideração o histórico e o nível de projetos exitosos de PIBIC do grupo, é possível comprovar a sua viabilidade de execução.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

Etapas

Etapa 1 – Pesquisa doutrinária sobre o tema e fichamento dos principais conceitos a serem abordados na pesquisa.

Etapa 2 – Pesquisa referente ao histórico de implementação regulatória no setor de biocombustíveis no Brasil;

Etapa 3 – Pesquisa referente ao arcabouço normativo e institucional da ANP, a fim de entender se a agência adota e como adota a regulação responsiva no Programa Federal do RenovaBio;

Etapa 4 — Análise dos pareceres dos órgãos consultivos contrários ou a favor de uma modelagem responsiva da regulação do programa;

Etapa 5 — Identificação de caminhos alternativos, à luz da regulação responsiva, para alcançar a colaboração dos entes regulados para a concretização da política pública e alcance das metas nacionais e internacionais de redução na emissão de gás carbônico na atmosfera.

Etapa 6 — Preparação do Artigo.

Observação: Todas as etapas serão acompanhadas pelo orientador e seguirão as datas previstas para envio do Questionário de Acompanhamento, Resumo e Relatório Final.

Etap a/M ês	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	X	X										
2			X	X								
3					X	X						

4							X	X				
5									X	X		
6											X	X

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. 2ª Edição. Editora Forense. 2011.

ARANHA, M. I. *Direito das Telecomunicações: histórico normativo e conceitos fundamentais*. 3ª ed., London: Laccademia Publishing, 2015.

_____. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 5ª ed., London: Laccademia Publishing. 2019

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOTELHO, Mariana Melo. *O RenovaBio, o impacto da Covid-19 e os desafios regulatórios*. Conjur, jan. 2021 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-31/botelho-renovabio-impacto-covid-19-desafios-regulatorios> Acesso em: 16/03/2021.

BRAITHWAITE, John.. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. Albany: State University of New York Press, 1985.

_____. *Restorative Justice & Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *Rewards and Regulation*. Journal of Law and Society, v. 29, n. 1, p. 12-26, March 2002.

_____. *Responsive Regulation and Developing Economies*. **World Development**, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

_____. *Responsive Regulation and Developing Economies*. In: BROWN, D.; WOODS, N. *Making Global Self-Regulation Effective in Developing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 149-174.

_____. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

_____. *The Essence of Responsive Regulation*. *University of British Columbia Law Review*, v. 44, p. 475-520, 2011.

_____. *Relational Republican Regulation*. **Regulation & Governance**, v. 7, p. 124-144, 2013.

_____. *Types of Responsiveness*. In: DRAHOS, Peter (org.). **Regulatory Theory: Foundations and Applications**. Acton: Australian National University Press, 2017, p. 117-132.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Projeto Prioritário de Regulação Responsiva**. Publicado 05/11/2020 13h53, última modificação 16/11/2020 16h20. Disponível em https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf Acesso em: 16/03/2021.

BRASIL. Lei no 13.576/2017, de 26 de dezembro de 2017. **Dispõe Sobre A Política Nacional de Biocombustíveis (renovabio) e Dá Outras Providências**. Brasília.

FREITAS, Luciano Charlita de; MOURA FILHO, Ronaldo Neves de; STANZANI, Juliano; MOREIRA, Renata Machado; MORAIS, Leonardo Euler de. *Obrigações de fazer em sanções regulatórias no Brasil: aplicação ao setor de telecomunicações*. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, p. 71-86, outubro 2019.

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

GUNNINGHAM, Neil; SINCLAIR, Darren. **Designing Smart Regulation**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

_____. *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*. **Law & Policy**, v. 21, n. 1, Jan. 1999.

_____. **Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation**. Sheffield, UK: Greenleaf Publishing Limited, 2002.

GRIZZI, Ana Luci; FREIRE, Leonardo Vitor. **RenovaBio: desafios à operacionalização para guinada rumo à economia verde**. Abril de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/renovabio-desafios-a-operacionalizacao-para-guinada-rumo-a-economia-verde-16042018> Acesso em 20 de Janeiro de 2021.

KOLIEB, Jonathan. **When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond**. Monash University Law Review, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

LOPES, O. A. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MASCINI, Peter. *Why was the Enforcement Pyramid so Influential? And what price was paid?* **Regulation & Governance**, v. 7, p. 48-60, 2013.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo. **O etanol como instrumento de desenvolvimento na política energética brasileira**. Tese de Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018.

OLIVER, Dawn; PROSSER, Tony; RAWLINGS, Richard (Eds.). **The Regulatory State: Constitutional Implications**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

OLIVEIRA, Miguel. *Renovabio: por uma nova política nacional de biocombustíveis*. In: Revista Opiniões. ISSN: 2177-6504. Out - Dez 2017.

PEREIRA, Gonçalo; ROITMAN, Tamar; GRASSI, Carolina. *O Planeta. O Brasil e O RenovaBio*. Caderno Opinião. FGV Energia.

RODRIGUES, Tarcilo. *RenovaBio: um programa necessário*. In: Revista Opiniões. ISSN: 2177-6504. Out - Dez 2017.

SOUTO, Marcos Juruena. *Extensão do Poder Normativo das Agências Regulatórias*. In: ARAGÃO, Alexandre. O Poder Normativo das Agências Reguladoras. 2ª Edição. Editora Forense. 2011.

SETHI, S. Prakash. (Ed.). *Globalization and Self-Regulation: The Crucial Role that Corporate Codes of Conduct Play in Global Business*. New York: Palgrave MacMillan, 2011.