

NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/DG/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 22 de março de 2020.

Referência: Processo Administrativo SEI nº 48610.204677/2020-15.

Assunto

1. A presente Nota Técnica visa expor as motivações técnicas das regras constantes da minuta da nova resolução proposta com finalidade de definir procedimentos a serem adotados pelos agentes regulados pela ANP enquanto durarem as medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) estabelecidas pelos Estados e Municípios da Federação.

2. A nova resolução proposta flexibiliza, de forma temporária e excepcional, algumas regras vigentes, como fulcro no poder de cautela da ANP, visando a garantia do abastecimento nacional durante a crise causada pela pandemia.

Informações relevantes

3. É relevante informar que as áreas envolvidas na elaboração da minuta de resolução que será submetida a deliberação por parte da Diretoria Colegiada, também contribuíram para a elaboração da presente Nota Técnica, notadamente:

- Superintendência de Distribuição e Logística (SDL);
- Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI);
- Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM); e
- Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC).

Justificativas técnicas das medidas propostas

4. Cumpre esclarecer que o presente documento tem por objetivo de apresentar justificativas para as medidas de flexibilização a serem adotadas em algumas das obrigações regulatórias impostas atualmente aos agentes regulados, enquanto vigorar a emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19).

5. O propósito de tais medidas é o de minimizar os impactos negativos sobre o abastecimento interno de combustíveis e resguardar os investimentos dos setores de distribuição e revenda no atual contexto de da pandemia do COVID-19 e redução abrupta na demanda interna por querosene de aviação (QAV), gasolina e diesel.

6. Neste diapasão, seguem os motivos técnicos apresentados pelas Superintendências acima referidas para a propositura das normas constantes da minuta de resolução.

Arts. 2º e 3º

7. Considerando a atribuição legal da ANP de assegurar o abastecimento nacional, os artigos 2º e 3º, abaixo colacionados, visam assegurar pronta resposta, a quaisquer situações que possam comprometer total ou parcialmente o fornecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis no país.

Art. 2º Os representantes dos operadores de terminais e dutos de petróleo, seus derivados e biocombustíveis e dos transportadores de gás natural deverão informar, por meio do correio eletrônico incidentes.movimentacao@anp.gov.br, quaisquer alterações nas rotinas operacionais que

possam comprometer total ou parcialmente o abastecimento nacional de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, acompanhadas dos respectivos planos de ação com vistas à continuidade da prestação dos serviços e, conseqüentemente, do abastecimento nacional.

Art. 3º Os representantes dos agentes de distribuição de combustíveis líquidos, de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP), de postos revendedores de combustíveis automotivos e os de revendas GLP deverão informar, por meio do correio eletrônico incidentes.abastecimento@anp.gov.br, quaisquer alterações nas rotinas operacionais que possam comprometer total ou parcialmente o abastecimento nacional de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, acompanhadas dos respectivos planos de ação com vistas à continuidade da prestação dos serviços e, conseqüentemente, do abastecimento nacional.

8. Assim, as Superintendências, SIM e SDL, indicaram e-mail para comunicação direta com os agentes regulados.

9. A SDL destaca que, alinhada a outras UORGs e com vistas a minimizar qualquer falha no abastecimento interno de combustíveis propõe, no art. 3º, a obrigação aos distribuidores de combustíveis líquidos, distribuidores de GLP, postos revendedores de combustíveis automotivos e revendas de GLP de comunicar a ANP, por meio de e-mail próprio, quaisquer alterações nas rotinas operacionais que possam comprometer total ou parcialmente o abastecimento nacional desses combustíveis, bem como respectivos planos de ação com vistas à continuidade da prestação dos serviços.

10. Informa que com o aumento de instrumentos de monitoramento do abastecimento interno, será possível evitar disruptura no abastecimento do interno de combustíveis.

11. Ademais, a necessidade da previsão de tais exigências aos agentes regulados está consubstanciada nos itens II e IV, alínea C, do anexo II, da Portaria nº 117/GM, de 18 de março de 2020, do Ministério de Minas e Energia, o que foi destacado pela SIM.

Art. 4º, I

12. A SIM, considerando o cenário atual de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), o alto risco de contágio dos servidores durante a ação de vistoria e seus deslocamentos enquanto durar a pandemia, as restrições de deslocamento aéreo e rodoviário impostas por alguns estados, inclusive o Rio de Janeiro, a possibilidade de análise dos documentos solicitados no ato da vistoria, por via eletrônica, já que todos os processos em andamento da SIM estão disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, e a indefinição de um prazo final para a atual situação de saúde do país, propõe, em caráter emergencial, a suspensão de vistorias e fiscalizações de adequação a regulamentos, visando a preservar a saúde dos servidores e minimizar os impactos no setor de biocombustíveis.

13. Complementa, informando que nos casos em que a vistoria for muito relevante, alternativamente a SIM solicitará, por meio eletrônico, documentos e informações que seriam obtidas in loco, tais como, imagens fotográficas e data books.

14. Ressalta, por fim, que contrariaria o disposto no artigo 170 da Constituição Federal, caso o agente econômico fosse impedido de desenvolver suas atividades em razão do Estado estar impossibilitado de realizar as vistorias

15. Nestes termos que propõe:

Art. 4º Enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), a ANP não efetuará as vistorias de que tratam:

I - a Resolução ANP nº 52, de 2 de dezembro de 2015, em seu art. 21;

Art. 4º, II e parágrafos

16. Primeiramente, cumpre esclarecer que o disposto no art. 4º, II e parágrafos foi proposto pela SPC e, por se assemelhar a outro dispositivo que havia sido proposto pela SIM, ambos acabaram sendo mesclados quanto ao **caput**. Senão vejamos o texto proposto pela SPC:

Art. 4º Enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), a ANP não efetuará as vistorias de que tratam:

(...)

II - a Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, em seu art. 9º, art. 14, inciso I, e art. 24, inciso VI.

§ 1º A outorga da autorização de operação de que trata o art. 7º, incisos I e II, e a aprovação de que trata o art. 14, inciso I, e o art. 24, inciso VI, ficam condicionadas à aprovação por parte da ANP da documentação constante do art. 9º, § 1º, da Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, e do relatório fotográfico a ser solicitado por ofício.

§ 2º Os casos de vistoria facultada, listados no art. 9º, incisos I, II e III, e art. 14, incisos II e III da Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, terão vistoria dispensada.

§ 3º Após o fim da emergência de que trata o caput, a critério da ANP, será priorizada a fiscalização das instalações que tiverem obtido outorga durante esse período, sem a realização de vistoria.

§ 4º Está disponível na página da ANP na internet o Manual Orientativo de Vistorias, com orientações sobre os requisitos que serão verificados na documentação citada no § 1º.

17. A SPC, no art. 4º, II, propõe, em caráter emergencial, a suspensão da vistoria na instalação produtora nas situações estabelecidas pela Resolução ANP nº 734/2018, como etapa obrigatória (o art. 7º, incisos I e II, art. 14, inciso I, e o art. 24, inciso VI), visando preservar a saúde dos servidores e minimizar os impactos no setor de biocombustíveis, uma vez que existem processos em andamento de ampliação de capacidade de produção e de novas instalações produtoras que estão dependendo da vistoria para que possam operar suas instalações, o que causa um grande prejuízo financeiro para a indústria neste momento.

18. Nos termos do art. 4º, §1º, da minuta de resolução proposta, como forma de minimizar os riscos e dar robustez a análise técnica da equipe, a SPC solicitará, por ofício, além de toda documentação prevista no art. 9º, relatório fotográfico de todas as partes da instalação que julgar necessário, conforme o caso.

19. Após a análise de toda documentação técnica, a saber: análise de risco; procedimentos operacionais; comprovação de capacitação de pessoal; plano de resposta à emergência; planta(s) do(s) sistema(s) de segurança e de proteção contra incêndio; entre outros, e do relatório fotográfico enviado a equipe emitirá Parecer Técnico a favor, ou não, da outorga de autorização de operação da instalação produtora (art. 4º, §1º, da minuta de resolução proposta).

20. Destaca que, esta etapa poderá inclusive ser mais minuciosa em alguns casos, dada a dispensa da vistoria e o tempo envolvido na sua execução.

21. Por outro lado, com o objetivo de dar transparência aos agentes regulados e considerando todo o disposto acima, a SPC entende ser prudente estabelecer, em caráter emergencial, que as vistorias nas situações estabelecidas pela Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, como etapa facultativa (art. 9º, incisos I, II e III, e art. 14, incisos II e III) serão dispensadas, nos termos do art. 4º, §2º, da minuta de resolução proposta).

22. No entanto, também com o objetivo de transparência aos agentes regulados, ressalta que, após o fim da emergência de saúde pública, a SPC priorizará a fiscalização das instalações que tiverem obtido outorga de autorização de operação, sem a realização de vistoria, conforme a redação proposta no art. art. 4º, §3º, da minuta supramencionada.

23. A título orientativo quanto aos procedimentos a serem adotados, foi proposto art. 4º, §4º, no qual é informado que está disponível na página da ANP na internet o Manual Orientativo de Vistorias, onde constam as orientações sobre os requisitos que serão verificados na documentação solicitada.

24. Cumpre informar que a SPC, para elaboração de suas propostas, considerou o cenário atual de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), o alto risco de contágio dos servidores, nesse momento, durante a ação de vistoria e seus deslocamentos, as restrições de deslocamento aéreo e rodoviário impostas por alguns estados, inclusive o Rio de Janeiro, a possibilidade de análise dos documentos solicitados no ato da vistoria, nos termos da legislação vigente, por via eletrônica, já que todos os processos em andamento da SPC estão disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, e a indefinição de um prazo final para a atual situação de saúde do país.

25. Considerou ainda, que os riscos gerados pelo Coronavírus se mostram superiores aos riscos da não realização de vistoria de campo nesse momento, frente a todas as medidas alternativas possíveis, relacionadas anteriormente.

26. Por fim, a SPC ressaltou que as normas e boas práticas de engenharia devem ser continuamente observadas pelo agente, conforme artigo 6º da Resolução ANP nº 734/2018.

Art. 5º

27. O art. 5º, ora proposto, prevê a redução do horário mínimo de funcionamento dos postos revendedores de combustíveis automotivos, atualmente imposto pelo art. 22, inciso XI, da Resolução ANP Nº 41, de 5 de novembro de 2013.

Art. 5º Os revendedores varejistas de combustíveis automotivos deverão funcionar, no mínimo, de segunda-feira a sábado, das 7:00 às 19:00 horas, com base no art. 22, inciso XI, da Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013.

28. Tal flexibilização se dá em razão da queda abrupta no consumo de combustíveis automotivos, que tende a se acentuar nos próximos dias, e de recomendação, por questões de saúde pública decorrente da pandemia, para redução da circulação de pessoas em locais/vias públicas e em transportes coletivos.

29. A SDL entende que a imposição por parte da ANP aos postos revendedores de combustíveis de horário mínimo de segunda-feira a sábado, das 6:00h às 20:00h, mostra-se como custo regulatório excessivo frente à realidade atual. A flexibilização do horário mínimo permitiria a adoção de turnos de trabalho de 12 horas, ao invés de 8 horas, o que favorece a redução na circulação de pessoas em vias públicas, transportes coletivos, não sendo necessária troca de turnos. Nesse sentido, a medida tende a facilitar a continuidade da atividade exercida pelos postos.

Art. 6º

30. A SDL, também propõe o art. 6º, abaixo transcrito, que dispensa a homologação prévia, conforme estabelecido no §3º, art.13 da Resolução 784/2019, por parte da ANP, dos contratos de cessão de espaço em bases de armazenamento e de carregamento rodoviário.

Art. 6º Fica suspensa a aplicação do §3º, do art. 13, da Resolução ANP nº 784, de 26 de abril de 2019, aos contratos de cessão de espaço em bases de armazenamento e de carregamento rodoviário.

31. A medida visa a propiciar maior agilidade e flexibilidade aos agentes para se adaptarem e operacionalizarem novos arranjos logísticos, que se façam necessários em função de mudanças repentinas derivadas de impossibilidade de utilização de determinado espaço previamente usado, por conta das medidas restritivas que vêm sendo tomadas por diversas instâncias de governo ao longo da crise atual de saúde pública e, assim, reduzir seus impactos negativos sobre o abastecimento.

Art. 7º

32. A SDL propõe, ainda, desobrigar os distribuidores de combustíveis líquidos e os distribuidores de combustíveis de aviação do cumprimento das regras dispostas nas Resoluções nº 45/2013 e nº 6/2015 para formação de estoques de gasolina, diesel e querosene de aviação (QAV).

33. Nestes termos a proposta do art. 7º, abaixo colacionada, dispensa o cumprimento de estoques mínimos, uma vez que estes representam custos significativos aos distribuidores e que, por serem baseados no consumo passado, estariam descolados das previsões atuais de queda abrupta na demanda para QAV, gasolina e diesel. A medida visa, portanto, a garantir uma melhor acomodação dos agentes econômicos ao novo patamar de demanda e redução dos custos regulatórios associados à manutenção do estoque que se mostrem excessivos em face da atual retração da demanda.

Art. 7º Os distribuidores de combustíveis líquidos e os distribuidores de combustíveis de aviação ficarão dispensados do cumprimento das obrigações impostas pela Resolução ANP nº 45, de 22 de novembro de 2013, e pela Resolução ANP nº 6, de 19 de janeiro de 2015, respectivamente, enquanto durar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid - 19).

Art. 8º

34. O artigo proposto abaixo expõe a responsabilidade dos agentes regulados quanto ao suprimento de combustíveis, não consubstanciando inovação jurídica.

Art. 8º Os agentes regulados têm responsabilidade quanto ao suprimento de combustíveis, de tal forma que eventuais atos que causem prejuízos ao abastecimento serão passíveis de aplicação de penalidades por parte da ANP.

Art. 9º

35. As medidas regulatório-cautelares serão adotadas com base no poder geral da cautela da ANP para tutelar a preservação emergencial dos bens, serviços e consumidores.

36. A ANP tem assento constitucional ante a combinação dos art. 177, §2º, III c/c art. 174, que lhe outorgam poderes constitucionais para atuar como agente normativo e regulador do mercado nacional de exploração e produção de petróleo, gás natural e seus derivados.

37. Vê-se ainda que a lei-quadro de instituição da ANP outorga-lhe amplos poderes para agir em proteção do abastecimento nacional de combustíveis líquidos, com espeque no art. 8º, incisos I e XV.

38. Precisamente com base nesses dispositivos normativos, esta Agência ostenta liberdade de atuação técnica para acomodar os diferentes interesses públicos diante de uma situação pujante de crise de nacional.

39. Diante de fatos notórios, a Agência possui o dever legal de agir para combater ineficiências do mercado e eventual crises de abastecimento nacional e regional. Nessa esteira, vê-se que a Agência é dotada constitucionalmente de poder geral de cautela, com o fito de promover efetivamente as finalidades constitucionalmente consagradas, mormente a regularidade do fornecimento de combustíveis líquidos plasmada no artigo 177, § 2º, inciso I.

40. A simplificação administrativa de algumas obrigações regulatórias – via medidas regulatório-cautelares – visa garantir a prestação efetiva, célere e eficaz da regulação do abastecimento nacional, razão de ser da criação desta Agência. Em momento crucial da sociedade e da economia brasileira, no qual a vida de milhões de brasileiros e indústrias seguem afetadas, não pode esta Agência permanecer inerte, sob escusa de obediência cega à literalidade de seu conjunto normativo.

41. O uso de medidas regulatório-cautelares coloca em jogo o caráter instrumental da ANP, que tem por justificativa de existência a regulação e a indução do mercado com vistas à resolução de situações problema experimentados pelo mercado setorial de abastecimento de combustíveis.

42. Providências administrativas acautelatórias são medidas que a Administração Pública muitas vezes necessita adotar de imediato para prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa e cuja finalidade é paralisar comportamentos de efeitos danosos ou de abortar a possibilidade de que estes ocorram. Este é, inclusive, comando legalmente positivado pela Lei do Processo Administrativo Federal, cujo art. 45 é permissivo claro para adoção da medida.

43. Por tal razão, excepcionalmente, serão efetivadas intervenções regulatórias sem a submissão da minuta do texto normativo à consulta e audiência públicas, ao que a proposta do art. 9º abaixo, faz-se necessária.

Art. 9º Tendo em vista a atual situação de emergência, com base no seu poder geral de cautela, de forma a tutelar o abastecimento nacional de combustíveis, a ANP poderá alterar as medidas previstas na presente norma a qualquer momento, bem como adotar outras que se façam necessárias, dispensando, excepcionalmente, a realização de consulta e audiência públicas.

Art. 10

44. A suspensão temporária dos prazos dos processos sancionadores e das notificações formuladas pela fiscalização, proposta no art. 10, abaixo transcrito, é motivada pela SFI na necessidade legal e administrativa de assegurar as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório e consubstanciada nos seguintes argumentos.

Art. 10. Ficam suspensos, até 30 de abril de 2020, os prazos processuais das notificações da ANP e dos processos administrativos sancionadores, desde que não demandem tramitação urgente.

45. As fortes restrições ao funcionamento das instituições públicas e privadas e à mobilidade

urbana decorrentes do quadro de emergência estabelecido na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, criam dificuldades para os agentes econômicos manifestarem-se tempestivamente nos processos administrativos e atenderem as notificações apresentadas pela ANP.

46. Adicionalmente, a Medida Provisória nº 926/2020 prevê que durante a situação emergencial deverão ser resguardados o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Já o Decreto nº 10.282/2020 estabeleceu no artigo 3º, XXVII, que é atividade essencial a “produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados”.

47. Nesse contexto, exigir dos agentes econômicos que precisam garantir o abastecimento nacional de combustíveis apesar das restrições impostas que, além disso, ocupem-se de reunir documentos e eventualmente buscar profissionais para a sua defesa em processos sancionadores ou para o cumprimento de notificações referentes à sua atuação em situação normal, atenta contra a proporcionalidade.

48. Destaca a SFI, ainda, que a tramitação dos processos sancionadores não é atividade essencial e que, portanto, a suspensão temporária dos prazos de manifestação dos autuados não prejudica a efetividade desses processos. De qualquer forma, as atividades internas continuam sendo realizadas pelos servidores da ANP remotamente.

49. A data aprazada de 30 de abril de 2020 para vigência da referida suspensão de prazos teve como referência a Resolução do Conselho Nacional de Justiça de nº 313/2020, a qual padronizou em toda a estrutura Judiciária do País o período de suspensão dos prazos processuais que não foram indicados como urgentes.

50. Ao fim da proposta, as notificações relacionadas à situação emergencial e indicadas expressamente como urgentes estão excetuadas da regra de suspensão dos prazos.

51. De igual forma, as medidas cautelares relacionadas ao risco iminente ao patrimônio, ao meio ambiente e vida, continuarão a ser aplicadas normalmente quando verificada a necessidade.

Conclusão

52. Por todo o exposto, com a urgência e atenção que a situação requer, submetemos, respeitosamente, à apreciação da Diretoria Colegiada Minuta de Resolução, que compila as propostas das referidas Superintendências.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE DE SOUZA GROSSI, Chefe de Gabinete**, em 23/03/2020, às 09:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0685988** e o código CRC **46D29857**.