

Assunto: Alteração da Resolução ANP nº 852/2021 - serviços de armazenagem de produtos de derivados de petróleo e gás natural

SUMÁRIO

SUMÁRIO

[Sumário Executivo](#)

[Introdução:](#)

[Estudo do problema regulatório identificado](#)

[Histórico do problema regulatório](#)

[Comparação entre a normativa anterior e a atual](#)

[Motivadores para a alteração da redação original submetida à consulta pública](#)

[A falha regulatória devido à interpretação literal da norma e à não incorporação dos aspectos técnicos que fundamentam o livre acesso aos serviços de movimentação de produtos regulados em portos aquaviários](#)

[Fundamento legal para o livre acesso aos serviços de movimentação em portos](#)

[Caracterização do serviço de movimentação de produtos regulados como instalação essencial pelo CADE](#)

[A necessidade de incorporação dos elementos técnicos que fundamentaram o direito de terceiros acessarem os terminais aquaviários: a essencialidade dos serviços de movimentação de produtos regulados em portos](#)

[Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema](#)

[Identificação da Base Legal:](#)

[Definição do Objetivo](#)

[Da proposta de revisão para a regulamentação da atividade de armazenagem de derivados de petróleo pelos produtores](#)

[Da dispensa de análise de impacto regulatório](#)

[Dispensa de análise de impacto regulatório – ato normativo que diminui os custos regulatórios](#)

[Dispensa de análise de impacto regulatório – caso de urgência](#)

[Participação Social](#)

[Conclusão e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento](#)

[Alteração da classificação de risco das atividades reguladas](#)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A exploração e delimitação do problema regulatório quanto ao papel do produtor de derivados de petróleo na atividade de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo permite concluir que:

- I - Não há delimitação de visão regulatória ou impeditivos à oferta de serviços de armazenagem de produtos regulados pela ANP em outras regulamentações da agência;
- II - Existe diferença entre as atividades de movimentação de combustíveis e de armazenagem de combustíveis que tem sido desconsiderada nas normativas da ANP;
- III - Diferentemente das atividades de movimentação de produtos regulados que são classificadas, em sua maioria, como instalações essenciais e, portanto, têm o direito de acesso a terceiro garantido por lei, as atividades de armazenagem não são, *a priori*, serviços em que o livre acesso deve ser garantido pela regulação da ANP;
- IV - A atividade de armazenagem de produtos regulados não é reconhecida pela legislação nacional como instalação essencial, não tendo, atualmente, assegurado seu livre acesso;
- V - Alguns produtores de derivados de petróleo têm acesso a instalações de movimentação em portos, elemento que demanda regulamentação do acesso a este serviço em equiparação a atual regulamentação para terminais aquaviários existente na ANP.

2. INTRODUÇÃO:

2. O objetivo da presente Nota Técnica regulatória é apresentar as razões técnicas que justificam a proposta de alteração dos artigos 26 e 42 da Resolução ANP nº 852/2021. Atualmente o art. 26 permite a prestação de serviço de armazenagem de derivados pelo produtor de derivados de petróleo e gás natural somente no caso de esses derivados terem sido produzidos em sua instalação produtora. Por sua vez o art. 42 da mesma norma regulatória determina o cancelamento dos contratos de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo publicados nos termos da regra anterior, no caso a Resolução ANP nº 16/2010, após o término do prazo de vigência. Do estudo do problema regulatório identificado e da exploração de suas causas raízes, a SPC propõe que seja retirada a atual restrição contida no artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2021 à prestação de serviço de armazenagem por produtor de derivados de petróleo e gás natural a produtos produzidos em outra instalação com base na identificação da essencialidade da atividade de movimentação de combustíveis sem conexão ao exercício da atividade de armazenagem pelos produtores de derivados. Adicionalmente, dada a identificação de sucessivas falhas regulatórias e na eventualidade da aplicação do art. 42 com impactos ao exercício dessa atividade por produtores de derivados, a SPC recomenda que a questão seja tratada com trâmite de urgência.

3. Como veremos ao longo da argumentação desta Nota Técnica, há diferença entre as atividades de movimentação e de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo^[1], mais especificamente dentro dos portos nacionais. A ausência da delimitação entre as duas atividades gerou sucessivas falhas regulatórias com impactos diretos sobre a regulamentação da atividade de armazenagem dos produtores de derivados. A falha regulatória está conectada ao não reconhecimento das atividades e de sua essencialidade, gerando normativas que desconsideram a garantia de acesso à atividade de movimentação e, apenas eventualmente, à atividade de armazenagem.

4. Portanto, inspirados pela definição estabelecida pela Resolução ANP nº 881/2021 e pelo DEE/CADE^[2], focados nos produtos sob regulação da ANP para as atividades nos portos nacionais e visando a promover o debate a partir dos conceitos estabelecidos, propomos a seguinte definição para cada atividade:

a) Movimentação: consiste no manuseio de produtos regulados pela ANP (petróleo, derivados e outros combustíveis) para a sua retirada ou colocação no interior do navio (descarregamento ou transbordo) - tal atividade constituiu-se como serviço, sendo prestado exclusivamente por operadores portuários, que são agentes com acesso aos berços de atracação e que exploram terminais portuários;

b) Armazenagem: atividade que provê serviço de armazenagem dos produtos regulados (petróleo, derivados e outros combustíveis), podendo ser exercida em áreas alfandegadas para aguardar a liberação para exportação ou internação.

5. Conforme será analisado detalhadamente na Seção 4, a origem da restrição à atividade de armazenagem pelo produtor de derivados, no caso de esses terem sido produzidos em outra instalação, nos termos do art. 26 da Resolução ANP nº 852/21, se baseou em contribuição recebida no âmbito da Consulta e Audiência Públicas nº 16/2020, referente à revisão regulatória da Resolução ANP nº 16/2010 e que resultou na Resolução ANP nº 852/2021 (especificamente o processo administrativo nº 48610.213130/2019-77). Inferimos que o problema regulatório identificado, naquele momento, referia-se a eventual concorrência entre dois agentes atuantes na cadeia produtiva do petróleo e que são submetidos a regulações distintas. Mais especificamente, a atual regulamentação da ANP garante acesso às instalações de terminais aquaviários. Foi com base nessa identificação que a regulamentação da ANP limitou a atividade de armazenagem dos produtores aos produtos produzidos na instalação. Por fim, observava-se que não houve a delimitação do objetivo regulatório da medida que restringiu a liberdade aos produtores de combustíveis na oferta do serviço de armazenagem de produtos de origem diversa da sua instalação.

6. Ao longo de 2022, as empresas Braskem, Refit e Petrobras pleitearam à ANP, por meio dos processos administrativos nº 48610.218110/2022-98, 48610.219313/2022-00 e 48610.233991/2022-77, respectivamente, isenção ao cumprimento do artigo 26 da Resolução ANP nº 852/21, bem como a sua revisão. Em linhas gerais, a justificativa ao pleito das empresas repousou na alegação de impactos negativos advindos da aplicação da norma. Nesse sentido, as empresas alegavam que tais impactos não foram considerados, nem debatidos de forma ampla ao longo do processo de revisão regulatória ocorrido em 2021, elemento que resultou na imposição de custos concretos relacionados à adequação dos agentes sem sua contraposição aos eventuais benefícios.

7. Nesse contexto fático, e a luz das boas práticas regulatórias é que a SPC buscou analisar os argumentos trazidos pelas empresas e contrapô-los aos elementos apresentados ao longo do processo de revisão da Resolução ANP nº 16/2010, que culminou na atual redação dos artigos 26 e 42 da Resolução ANP nº 852/2021. Tal exercício resultou na presente Nota Técnica que busca apresentar os subsídios técnicos encontrados pela SPC a fim de justificar a necessidade de revisão regulatória dos artigos 26 e 42 da Resolução ANP nº 852/21.

8. O processo de revisão visa analisar o problema regulatório identificando seu histórico, suas causas raízes e motivações, além de delimitar o objetivo regulatório pretendido com a revisão proposta. A análise desses elementos permitiu a SPC identificar falha regulatória derivada do não reconhecimento pelas normativas da ANP da essencialidade associada à atividade de movimentação de combustíveis em portos independentemente do operador que detém acesso ao terminal aquaviário. A existência dessa falha regulatória repercute ao gerar nova falha regulatória materializada pela atual redação do artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2021, com impactos sobre a liberdade de atuação dos produtores de derivados de petróleo. Tanto a atual regulamentação da ANP de acesso aos terminais aquaviários, quanto a restrição à atividade de armazenagem pelos produtores de derivados não reconheceram a diferença entre as atividades de armazenagem e de movimentação de derivados de petróleo em portos. Ao ignorar a diferença entre as duas atividades, a atual redação do art. 26 propõe limitação à atividade de armazenagem dos produtores para prevenir eventual concorrência entre dois agentes regulados submetidos a requisitos e obrigações diferenciadas, mais especificamente terminais com acesso às instalações portuárias que movimentam produtos regulados que, pela atual regulamentação da ANP, são submetidos ao livre acesso.

9. No entanto, o entendimento da SPC, que será desenvolvido ao longo desta Nota Técnica é de que: (i) as normativas da ANP devem assegurar o livre acesso de terceiros interessados à atividade de movimentação em portos nacionais, independentemente do segmento do mercado regulado pela ANP a que o agente proprietário ou autorizado para a realização do serviço pertença ou se esteja associado ou não com a atividade de armazenagem; e (ii) deve-se reconhecer que a atividade de armazenagem é diferente da atividade de movimentação de petróleo em portos, consistindo em dois mercados diferentes que, eventualmente, podem ser associadas, mas que guardam diferenças fundamentais quanto à sua caracterização como infraestrutura essencial e, portanto, à aplicação do direito de terceiros a acessarem. Dito de outra forma, o livre acesso representa um direito ao terceiro interessado, constituindo-se em obrigação ao proprietário da instalação considerada essencial.

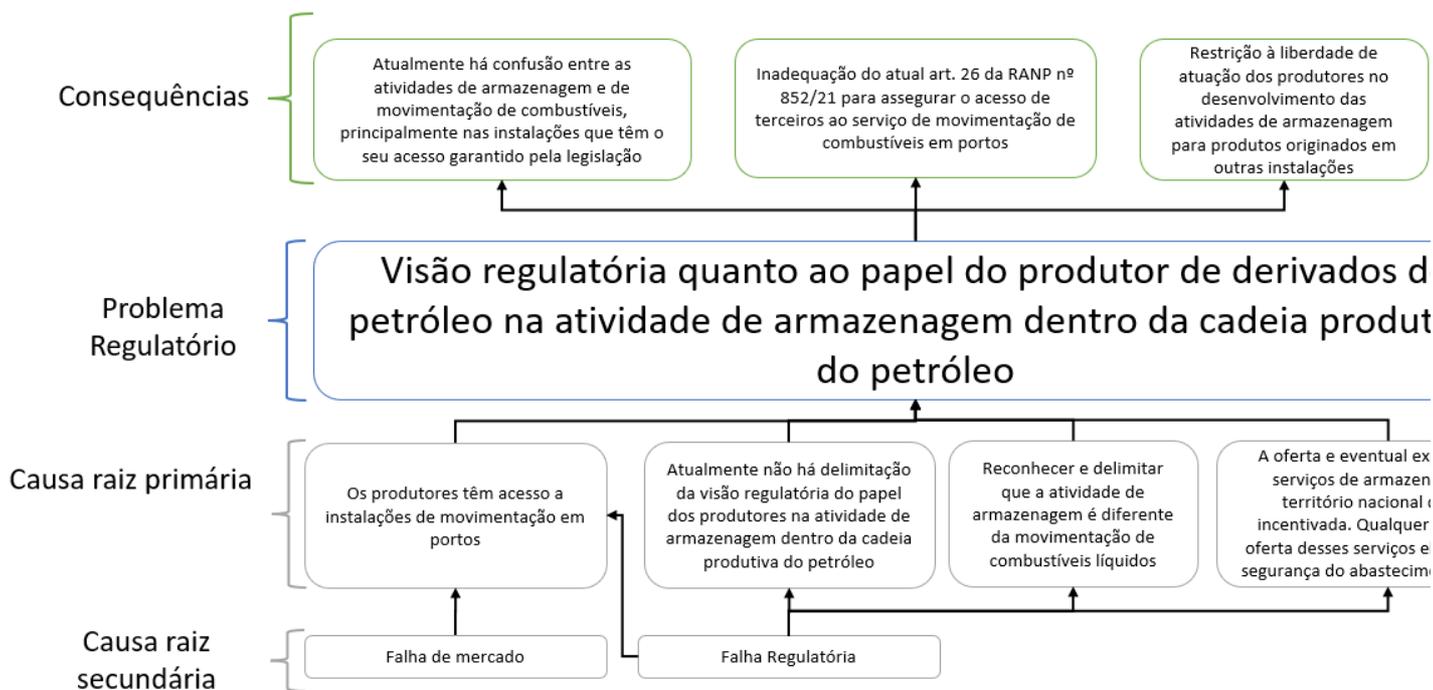
3. ESTUDO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

10. O problema regulatório identificado refere-se ao papel do produtor de derivados de hidrocarbonetos líquidos no serviço de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo. Se por um lado é evidente que ao produtor cabe a atribuição da produção de derivados de petróleo e gás natural e sua comercialização visando agregar valor ao produto e abastecer o mercado nacional, a sua atuação no serviço de armazenagem de produtos dentro da cadeia produtiva do petróleo não foi discutida nem delimitada. A ausência de visão regulatória sobre o tema permitiu a continuidade e a perpetuação de arranjos contratuais que, efetivamente, integraram a estrutura produtiva dos produtores de derivados ao sistema de movimentação dos produtos regulados, tornando o serviço de armazenagem ofertado pelo produtor mais um dos elos desse complexo e interligado ao sistema que tem a atribuição de garantir o abastecimento do mercado nacional.

11. Se por um lado a conexão dos produtores ao sistema de movimentação é positiva ao garantir à instalação maiores possibilidades de movimentação de seu produto, de utilização mais eficiente e otimizada da capacidade existente em sua instalação e de liquidez ao seu produto, por outro lado, possibilita que o proprietário concorra com outros agentes dentro da cadeia produtiva do petróleo na atividade de armazenagem que, a depender da instalação à qual está conectado, poderá ter sua liberdade de oferta regulada para se garantir o acesso de terceiros interessados. Essa garantia regulatória é o reconhecimento da essencialidade do serviço de armazenagem em casos excepcionais em que essa atividade não pode ser desassociada da movimentação em portos ou outras instalações cujo acesso é garantido pela legislação. Ressalta-se que a necessidade de oferta do serviço de armazenagem associada à atividade de movimentação não deve ser a regra, mas a exceção que os produtores de derivados de petróleo devem se submeter para assegurar, nos termos legais, o acesso as atividades de movimentação nas instalações que a legislação nacional reconheceu como essenciais.

12. Tanto a identificação do problema regulatório, suas causas raízes primárias e secundárias e as consequências são sumarizadas pela Figura 1.

Figura 1 – Problema regulatório identificado



Fonte: SPC.

13. Foram identificadas quatro causas raízes primárias e duas secundárias. Considerando as causas raízes primárias, os produtores de derivados de petróleo e gás natural têm acesso às instalações de movimentação de produtos regulados em portos aquaviários cujo acesso de terceiros é assegurado pelo arcabouço legal e pela regulamentação da ANP. No entanto, considerando o atual quadro regulatório vigente, mais especificamente a redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021, a percepção regulatória à época foi a de que o produtor poderia negar o acesso de terceiros às instalações de armazenamento que detém, possibilitando que concorresse no mercado de armazenagem com outros agentes da cadeia produtiva do petróleo, notadamente os agentes autorizados como terminais, porém em condições mais vantajosas.

14. A causa raiz secundária está associada tanto à falha de mercado quanto à falha regulatória. Considerando sua ligação com a falha de mercado, esta é um resultado do poder de monopólio sobre os serviços de movimentação que, caso exercido, impedirá o acesso de terceiros e eventuais concorrentes ao mercado à jusante, elemento que configura, juntamente com a impossibilidade de sua duplicação a custos razoáveis, a classificação dessa instalação como essencial. Se por um lado a doutrina das instalações essenciais não é reconhecida pelo direito pátrio, por outro lado, o direito de terceiros interessados acessarem as instalações de movimentação foi assegurado pela legislação nacional, mais precisamente por meio do art. 58 da [Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997](#) (Lei do Petróleo).

15. De igual maneira, esta causa raiz foi impactada por falha regulatória. Ao não reconhecer a diferença entre o serviço de armazenagem e o serviço de movimentação de combustíveis e, consequentemente, que eles são dissociados, o processo de revisão da Resolução ANP nº 16/2010 que resultou na atual redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021, vetou que qualquer produtor de derivados de petróleo e gás natural atuasse na oferta do serviço de armazenagem de derivados de produtos de origem diversa de sua instalação. Ressalta-se que tal vedação não está relacionada ao acesso à atividade de movimentação e às suas instalações, denominadas de terminais aquaviários, que têm assegurado o seu acesso aos terceiros interessados, elemento que configura falha regulatória.

16. A segunda causa raiz refere-se à falta de clareza por parte do regulador quanto à dimensão considerada ótima pelo produtor do uso de sua instalação, resultando em falha regulatória. Por sua vez esta falha regulatória resultou em restrição à continuidade de regra regulatória que permitia aos produtores celebrarem contratos de cessão de espaço de armazenagem (que são equivalentes aos serviços de armazenagem) em sua instalação desconsiderando tanto a atuação de outros agentes da cadeia produtiva do petróleo quanto aspectos relacionados à segurança do abastecimento nacional e à otimização da infraestrutura de armazenagem disponível no país. Se por um lado, o acesso dos produtores às instalações de movimentação de produtos regulados a que a legislação assegura o direito de terceiros acessarem está regulamentado, por outro lado a liberdade econômica e a livre concorrência devem ser consideradas, permitindo que os produtores de derivados de petróleo, assim como já o fazem os produtores de biocombustíveis, ofertem serviços de armazenagem em suas instalações à terceiros, independente da origem do produto.

17. Esta oferta tenderá a: (i) aumentar a eficiência do agente, na medida que permite ao produtor otimizar a capacidade de armazenagem disponível, quando essa não estiver em seu pleno uso; (ii) permitir que outros agentes complementem sua capacidade de armazenagem no mercado de forma rápida e com menor risco, caso particularmente importante para segurança do abastecimento em caso de eventos inesperados que aumentem a necessidade de elevação de estoques no curto e curtíssimo-prazo; e (iii) reduzir a percepção de risco de realização de investimento em ampliação de capacidade de armazenagem por parte da refinaria na medida em que esta capacidade adquire possibilidade de uso alternativo, se ociosa, com a possibilidade de ofertar o serviço de armazenagem de produtos regulados pela ANP a terceiros, inclusive para produtos de origem diversa da instalação. Deve-se notar que esta oferta de serviço é ainda mais vantajosa, tanto aos produtores quanto ao mercado nacional, nos momentos de aumento da demanda pela capacidade de armazenagem, possibilitando que os produtores atuem nesse mercado de forma a aumentar a oferta de capacidade disponível para armazenamento.

18. A terceira causa raiz refere-se à necessidade do reconhecimento pela regulação da diferença existente entre o serviço de armazenagem do serviço de movimentação de produtos regulados. Enquanto o serviço de armazenagem não tem acesso garantido no arcabouço legal e não pode ser configurado, em princípio, como uma instalação essencial, terceiros interessados não contam com seu acesso assegurado pela legislação. Já os serviços de movimentação de produtos regulados têm o acesso de terceiros assegurado pelo arcabouço legal vigente. Consequentemente, são serviços diferenciados e, quando possível a sua desvinculação, devem ser tratados pela regulação da ANP de forma distinta. Importante destacar que, eventualmente, para a prestação do serviço de movimentação de produtos regulados deverá ser necessário o acesso ao serviço de armazenagem^[3]. No entanto, esta regra deve ser acessória, tendo em vista que o serviço de armazenagem não é reconhecido pelo arcabouço legal vigente como uma instalação que tenha o acesso assegurado a terceiros interessados.

19. Finalmente, a quarta causa raiz está associada à garantia do abastecimento nacional, elemento que consta como uma das atribuições da ANP, conforme o parágrafo único do art. 8º da Lei do Petróleo. No caso brasileiro, o armazenamento de produtos regulados tem sido tema de constantes debates, inclusive sobre o papel que pode desempenhar para o abastecimento nacional. Em um contexto em que a capacidade de armazenagem disponibilizada e utilizada como estoque de combustíveis é reconhecida como elemento que pode aumentar a segurança do abastecimento de combustíveis ao reduzir ameaça identificada, portanto, mitiga risco à segurança energética nacional, qualquer limitação à atividade deve ser ponderada considerando aspectos próprios da segurança energética nacional.

20. Essa reflexão deve considerar que o conceito de segurança energética é uma construção associada à realidade de cada sociedade, sendo altamente dependente de seu contexto. Adicionalmente, deve ser reconhecida a essencialidade e a utilidade da disponibilidade de combustíveis à sociedade para a manutenção das atividades econômicas e harmonia social. É neste contexto que a ausência de amplo debate da ANP com os demais agentes interessados no tema foi identificada como uma falha regulatória que impacta a discussão sobre o problema regulatório identificado.

21. A garantia do abastecimento é associada a segurança energética e as políticas para garantir o nível desejável de segurança. É neste contexto que se deve identificar riscos decorrentes de ameaças ou eventuais desafios à segurança energética brasileira e, para o caso da ANP, relacionados à garantia do abastecimento nacional. O reconhecimento de riscos, ameaças e desafios é o primeiro passo para se desenhar políticas objetivando elevar a segurança energética, traçando ações ou planos de contenção para mitigar esses eventos identificados e que contam com potencial para desarticular o complexo sistema logístico que configura o atual sistema de

abastecimento de combustíveis líquidos.

22. O conceito de segurança energética e de garantia do abastecimento são construções que dependem do contexto de cada sociedade, do reconhecimento das ameaças decorrentes das características desse sistema complexo. Além disso, é um conceito que pode contar com diversas dimensões a depender do interesse da sociedade e dos riscos identificados. Para o caso brasileiro, destaca-se que o abastecimento nacional possui complexidades locais, regionais e nacionais que devem ser analisados e terem seus riscos, ameaças ou desafios identificados, podendo estar associados a falhas de mercado, interrupções na rede de fornecimento, volatilidade dos preços ou manifestações sociais.

23. É dentro deste contexto relacionado à segurança do abastecimento que devemos inserir a discussão sobre o serviço de armazenagem dos produtores de derivados de petróleo e gás natural. A complexidade do sistema de abastecimento e a perpetuação de arranjos contratuais, que permitiam ao produtor atuar como um dos elos do intrincado sistema logístico, não podem ser desconsideradas. Mais importante, a definição das dimensões associadas à garantia do abastecimento nacional considerando o contexto brasileiro, o complexo sistema logístico, a atuação dos produtores nacionais e a relevância do serviço de armazenagem tanto de terminais quanto de produtores e outros agentes é elemento essencial para avançar na solução do problema regulatório identificado.

3.1. Histórico do problema regulatório

24. A ausência de delimitação do papel do produtor de derivados de hidrocarbonetos líquidos no serviço de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo resultou em duas regras opostas sobre a prestação desse serviço na regulamentação da ANP. Enquanto até a publicação da Resolução ANP nº 852/2021, esse serviço era permitido sobre o termo “cessão de espaço de armazenagem”, tolerando a utilização desse tipo contratual, inclusive para a movimentação de produtos de origem diversa da instalação produtora, a partir da vigência da Resolução ANP nº 852/2021 há a proibição da prestação desse serviço para produtos originados em outras instalações. Apesar da revisão regulatória reconhecer que o serviço de armazenagem é instrumento contratual essencial para a comercialização dos combustíveis produzidos pela instalação, passou ao largo dos benefícios trazidos pela prestação desse serviço de forma ampla ao mercado, particularmente no que tange à otimização e maior eficiência no uso da tancagem disponível no mercado interno, elemento bastante relevante em momentos repentinos de alta demanda por capacidade de armazenagem ou elevação da percepção de risco de desabastecimento de combustíveis líquidos. Por outro também desconsiderou que a restrição imposta pelo art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 seria ineficaz para prover garantia de acesso às instalações de movimentação de terceiros cujo acesso de terceiros é garantido pela legislação nacional.

25. À despeito da ausência de discussão sobre as causas raízes associadas ao problema regulatório, a solução que resultou no art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 gera falha regulatória ao desconsiderar todos esses elementos. Ainda pior, possibilita o abrigo regulatório à negativa de acesso aos serviços de movimentação de produtos regulados em portos aquaviários caso o produtor esteja conectado à instalação.

26. Assim, essa seção busca contextualizar a revisão regulatória, investigando a delimitação do problema regulatório que se buscou solucionar, o objetivo regulatório (ainda que implícito no processo de revisão que resultou na atual vedação ao serviço de armazenagem de produtos diversos à instalação) e, por fim, irá detalhar as duas funções adicionais que a SPC propõe ao produtor de derivados. Para fins didáticos, foi subdividida em quatro seções adicionais.

3.2. Comparação entre a normativa anterior e a atual

27. Até a publicação da Resolução ANP nº 852/2021, a cessão de espaço ou o arrendamento era regulamentado pelo art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010. Este artigo condicionava a outorga da autorização tanto ao envio do contrato pelo agente regulado quanto à duração do contrato, que deveria prever período mínimo de 5 anos com a expressa possibilidade de renovação. *In verbis*:

“Art. 22. Ficam condicionados à autorização da ANP o arrendamento ou a cessão de instalações autorizadas, no todo ou em parte, desde que cumpridos os itens desta Resolução e de seu Regulamento Técnico ANP nº 1/2010 (*).

§ 1º A Requerente, referida no caput deste artigo, deve comprovar sua condição de arrendatária mediante apresentação de cópia autenticada da Certidão do Registro de Imóveis ou do instrumento contratual de arrendamento. O instrumento contratual de arrendamento deve ter prazo igual ou superior a 5 anos, com expressa previsão de renovação, devidamente registrado em cartório, na forma de extrato, se for o caso.”

28. Essa normativa foi substituída em 23/09/2021 pela Resolução ANP nº 852/2021 ^[4]. No que tange à prestação de serviço de armazenagem, o art. 26 dessa Resolução assim preceitua:

“Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.

Parágrafo único. Caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá segregar a tancagem e atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, de dezembro de 2015 e da Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000.”

29. Da comparação da redação entre os dois artigos anteriormente transcritos, ou seja o art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010 e o artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2022, podemos depreender dois pontos relevantes:

30. Se por um lado, a redação final do artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2022 quando comparado ao art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010 leva a rápida impressão de redução no grau de intervenção da Agência na liberdade de mercado ao reconhecer que a capacidade de armazenagem disponível na instalação produtora pode ser ofertada a terceiros sem a necessidade de prévia homologação de contrato de cessão de espaço por parte da ANP. Tal impressão não se sustenta à melhor leitura na medida em que tal possibilidade é aberta apenas em casos no quais o produto tenha sido produzido na própria instalação, casos esses em que tal prática seria praticamente mandatória sob custo de enorme perda de eficiência do próprio negócio. Assim, de fato, a redação final do artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2022 leva ao aumento da intervenção da Agência no mercado ao vedar que os produtores de derivados de petróleo não possam ofertar sua capacidade de armazenagem disponível a terceiros interessados no serviço de armazenagem de produtos de origem diversa da instalação.

31. Outro ponto a ser destacado sobre a prestação de serviço de armazenagem nos termos da redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 é o fato de que essa prestação de serviço deve ocorrer de forma não-discriminatória, tal como descrito.

32. A não-discriminação tem por objetivo garantir a isonomia de tratamento do produtor aos seus clientes na prestação desse serviço. Neste caso, a introdução do termo não-discriminatório impossibilita ao produtor extrair ganhos originados de discriminação, seja pelo preço ou pelo acesso ao serviço, entre clientes na instalação. Esse elemento está ligado ao poder de mercado do proprietário da instalação que poderá exercê-lo ao discriminar clientes para maximizar o seu lucro. No entanto, considerando que o comportamento discriminatório poderá resultar em maiores custos na cadeia logística do abastecimento dos combustíveis, poderá haver perdas sociais líquidas do exercício desse poder de mercado. Essa perda pode ser tanto quantificável (por exemplo, por meio de maiores preços aos clientes e aos consumidores finais), quanto qualitativa (por exemplo, eventual retirada de concorrentes do mercado devido à discriminação e/ou inviabilidade econômica para o cliente do serviço). Independentemente do desdobramento de eventual exercício de discricionariedade pelo produtor, somente a inserção do termo “não-discriminatório” sem análise pormenorizada de seus motivadores ou detalhamento de mecanismos regulatórios adicionais para fiscalizar a discriminação entre clientes na prestação desse serviço é, no mínimo, insuficiente.

3.3. Motivadores para a alteração da redação original submetida à consulta pública

33. A análise dos autos do processo que propôs a revisão da Resolução ANP nº 16/2010 resultando na minuta da Resolução ANP nº 852/2021 (especificamente o processo administrativo nº 48610.213130/2019-77), demonstra que essa vedação foi motivada pelo acatamento de contribuição recebida durante a consulta e audiência públicas nº 16/2020. Esse acatamento origina-se na identificação de problema regulatório associado à concorrência entre refinarias e terminais aquaviários que são submetidos a regulações e obrigações distintas.

34. A principal diferença apontada no atual quadro regulatório é a obrigatoriedade do livre acesso em termos não discriminatórios a que os terminais aquaviários são submetidos, de acordo com o entendimento adotado para a interpretação do art. 58 da Lei do Petróleo, enquanto os produtores de derivados ainda que localizados na costa brasileira ou com acesso às instalações de movimentação nos portos não contam com essa obrigação.

35. Por fim, a revisão processual demonstra que a atual redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 que vedou a prestação de serviço aos produtos de origem diversa à própria instalação não foi submetida ao escrutínio público por meio de nova consulta pública, impossibilitando a participação de forma ampla dos agentes afetados pela restrição e o melhor exaurimento do tema na Agência. Deve-se destacar que a restrição à liberdade de mercado dos agentes deve ser avaliada em associação aos impactos da medida sobre seus custos e investimentos.

36. Conforme exposto na Nota Técnica nº 1/2020/SPC/ANP-RJ (0684991), a minuta de resolução submetida à Consulta Pública para revisar a Resolução ANP nº

16/2010, propunha simplificar os procedimentos administrativos à prestação de serviço de armazenagem pelos produtores. Visando a simplificação, a proposta dispensava de aprovações da ANP a prestação de serviços de armazenagem nas instalações de produtores de derivados de petróleo e gás natural, tal como previamente estabelecido pelo art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010. Assim, a qualquer momento, independente de aprovações, o produtor de derivados de petróleo e gás natural poderia prestar serviço de armazenagem em suas instalações.

37. É neste contexto que se pode afirmar que havia a intenção de equiparar os diversos serviços que os produtores de derivados de petróleo e gás natural poderiam ofertar, desde que observadas as regras de cada atividade. Entre os serviços ofertados pelo agente regulado e equiparados ao serviço de armazenagem, temos: refino de petróleo, processamento de gás natural.

38. A proposta submetida à consulta pública assim previa:

“Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora, para outro agente regulado pela ANP, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.”

39. Portanto, a proposta submetida à consulta pública não impôs distinção ou restrição ao serviço de armazenagem de derivados em tanques da instalação produtora a partir origem do produto, i.e., produzido na instalação ou de terceiros. Nesse sentido, as contribuições recebidas em consulta e audiência públicas pela **Petrobras Distribuidora, a Associação Brasileira Distribuidora de Asfaltos (ABEDA), a Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), a Petrogal**, não contestaram a proposta de simplificação nos pré-requisitos para a prestação de serviço de armazenagem de derivados e de sua equiparação aos demais serviços que os produtores de derivados de petróleo e gás natural podem ofertar.

40. Em contraste, a Ipiranga, o Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) e a Associação Brasileira de Terminais de Líquidos (ABTL) apresentaram argumentos contrários a prestação do serviço de armazenagem nos moldes propostos. Especificamente, a **Ipiranga** argumentou que:

“A permissão de prestação de serviço de armazenagem é contrária as políticas públicas recentes para incentivo de construção de infraestrutura e novas licitações. A manutenção desta prestação de serviço prejudicará e frustrará os investimentos portuários já firmados e tenderá a esvaziar as novas licitações. Contudo, entende-se que, caso a armazenagem seja necessária para a atividade de prestação de produção, esta deve ser permitida.”

41. O **CBIE** alegou que haveria “*desalinhamento com os princípios de isonomia, da busca de simplicidade, minimização de desincen tivo para investimentos e estabilidade regulatória*”.

42. Já a **ABTL**, afirmou que:

“A utilização de espaços nos tanques de refinarias irá desestimular os investimentos em bases de distribuição e terminais, na medida em que a utilização das refinarias traria um enorme desequilíbrio de mercado, gerando, futuramente, uma perigosa capacidade ociosa no setor. Os projetos que vem sendo desenvolvidos pelos investidores levaram em consideração o cenário existente até o momento. As alterações propostas, relevantes e impactantes no mercado de combustíveis, podem inviabilizar diversos empreendimentos que já iniciaram seus projetos de expansão. A exploração pelos produtores da atividade de serviços de armazenagem, por mais que ANP considere que esses contratos de cessão de espaço sejam apenas de uso secundário, em momentos que parte da tancagem existente esteja sem utilização ou subutilizada, a proposta afetará toda oferta de serviços no mercado de terminais.”

43. Em vista das manifestações contrárias à redação do art. 26 inserida na consulta pública, a SPC solicitou manifestação sobre o tema da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC) e da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) por meio do Ofício nº2/2021/SPC/ANP-RJ (1098638) e do Ofício nº 5/2021/SPC/ANP-RJ (1112582), respectivamente. Entre outros itens, o principal objetivo da consulta enviados às duas Unidades Organizacionais (UORGs) foi analisar e indicar a existência de impactos concorrenciais associados à prestação do serviço de armazenagem pelos agentes regulados.

44. A SPC informou nos referidos ofícios que a minuta submetida à consulta pública não exigia informações adicionais ou condicionava a autorização para a prestação do serviço de armazenagem nos tanques das instalações produtoras à determinadas cláusulas contratuais. Consequentemente, a proposta submetida ao escrutínio público retirava a necessidade de homologação pela ANP desses contratos entre agentes privados, de certa forma reconhecendo que não havia interesse público naquela operação.

45. Ademais, a SPC também registrou nos ofícios que durante a vigência da Resolução ANP nº 16/2010 nunca recebera manifestação sobre desequilíbrio concorrencial devido à cessão de espaço (serviço de armazenagem de produtos regulados) em instalações produtoras. Assim, o questionamento concorrencial levantado durante a consulta e audiência públicas estaria fundamentado no desinvestimento da Petrobras e na eventualidade de alteração comportamental do novo proprietário. Nesse sentido, note-se que a decisão pela imposição de restrição por parte da ANP à realização por produtor de derivados de petróleo de cessão de espaço de armazenagem em suas instalações seria de caráter preventivo, sem amparo em fatos verificados no comportamento dos agentes afetados ao longo da vigência da Resolução ANP nº 16/2010 os quais exigissem a ação interventora do órgão regulador a fim de corrigir falha de mercado.

46. A SDC manifestou-se por meio do Ofício nº 45/2021/SDC/ANP-RJ (1162032) e da Nota Técnica nº 10/2021/SDC/ANP-RJ (1162055). Nestes documentos não há oposição à proposta de prestação de serviço de armazenagem de derivados por parte dos produtores, na forma inicialmente proposta pela SPC e submetida à consulta pública. Além disso, destacam-se os seguintes trechos da análise:

“12. (...) A princípio e, em tese, tal proposta não teria o condão de afetar, por si só e no cenário atual, a dinâmica concorrencial existente no mercado, isso porque, para o caso do refinador e da UPGN, parece-nos que a regulamentação vigente permite a cessão ou arrendamento, em todo ou em parte, de instalações autorizadas, ou seja, já é permitido a terceiros armazenarem seus produtos nas instalações dos produtores, mas sob um modelo de negócio distinto.

(...)

16. Quanto à arguição acerca de eventuais distorções no ambiente concorrencial em decorrência de possível estratégia dos futuros compradores das refinarias da Petrobras, destaca-se que o processo de desinvestimento das refinarias da Petrobras está sendo objeto de profundos estudos e discussões em diversas esferas governamentais, envolvendo outras agências reguladoras de infraestrutura, além da ANP, MME, Cade, EPE, dentre outros. De modo geral, as operações de desinvestimento serão avaliadas pelo Cade que, em sua análise, dará o tratamento concorrencial que julgar cabível para cada caso.”

47. Portanto, a manifestação da SDC revela que a ampliação da liberdade de contratação entre os agentes e a retirada da análise da ANP não ocasionaria, por si só, alteração na dinâmica concorrencial.

48. Ainda considerando eventual alteração comportamental do agente que vier a substituir a Petrobras a partir do atual cenário de desinvestimento da empresa em instalações produtoras, a SDC reafirmou que as operações de desinvestimento deverão ser previamente analisadas pelo CADE. Assim, espera-se que, na eventualidade da identificação de potencial utilização do poder de mercado, o CADE deverá adotar remédios comportamentais ou estruturais que impeçam danos tanto à concorrência quanto à sociedade.

49. Em resposta à SPC, a Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM manifestou-se por meio do Ofício nº 14/2021/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (1150492). Entre outros elementos destacamos:

“7. A Lei do petróleo também é muito clara quanto ao acesso não discriminatório a instalações de terminais aquaviários. Em certas refinarias, que contam com grande parque de tancagem e estão localizadas na costa, conectadas diretamente por dutos a berços de atracação de navios, há preocupação legítima de que seus autorizatários venham a prestar serviço armazenagem para terceiros, tanto de produtos produzidos ali quanto trazidos de outros lugares (por cabotagem ou importação), em bases discriminatórias, concorrendo em condições desiguais com operadores de terminais sujeitos à regulação de livre acesso da ANP, hoje expressa pela Portaria ANP nº 251/2000.

8. Assim, uma primeira proposta da SIM seria vedar a prestação de serviço de armazenamento pelos produtores de combustíveis, especialmente quando a movimentação do produto envolver o transporte aquaviário ou dutos de transporte. Para essas atividades de transporte aquaviário e dutoviário, bem como armazenamento associado, seria obrigatório que o agente tivesse sua instalação (ou parte dela) autorizada conforme a Resolução ANP nº 52/2015. Uma vez autorizado como operador de terminal ou operador de dutos de transporte, o agente ficaria obrigado a seguir as regras de livre acesso determinadas pela Portaria ANP nº 251/2000 (para terminais aquaviários), Resolução ANP nº35/2012 (para dutos de transporte longos) e Resolução ANP nº 716/2018 (para dutos de transporte curtos), em estrito cumprimento ao art. 58 da Lei do petróleo.

9. Por outro lado, também consideramos compreensíveis as diretrizes da revisão regulatória em tela: a simplificação administrativa, a minimização de barreiras ao investimento e a redução de custos impostos pela regulação com foco na abertura do mercado e em um ambiente concorrencial positivo para os agentes”. É nesse condão que está prevista na minuta, por exemplo, o elogiosa possibilidade de prestação de serviço de produção de combustíveis para terceiros (art. 26-28). Nesses casos, seria muito natural que o produto produzido para terceiros ficasse armazenado na instalação do próprio produtor durante certo período de tempo.

10. Nesse sentido, é inegável que o armazenamento dos produtos acabados produzidos para terceiros, na instalação do próprio produtor, é praticamente mandatória - a proibição da prestação do serviço de armazenamento, nesse caso, teria quase o mesmo efeito que impedir a própria prestação de serviço de produção.

11. Também nos parece, numa primeira passada, que a transferência de propriedade dos combustíveis produzidos pelo produtor, dentro de tanques da própria instalação de produção, não deva ser proibida. Basicamente o produtor estaria transferindo o custo de armazenagem para o comprador da sua produção. A concorrência com os terminais (em condições desiguais, como apresentamos), a princípio só ocorreria quando o produtor estivesse prestando o serviço de armazenamento de produto externo, vindo de outra instalação produtiva no Brasil ou no exterior.

12. Dessa forma, outra proposta seria **permitir** que uma instalação de produção preste serviço de armazenamento para terceiros **apenas do produto que for produzido na própria instalação**. Assim o produtor de combustíveis não avançaria seu escopo de atuação para outras atividades sobre as quais a legislação impõe controles distintos e mais rígidos. Para essa proposta, mantendo-se a simplificação administrativa, o artigo 26 da minuta deveria conter algo como a seguinte redação:

50. **Considerando a análise da SIM**, há referência ao art. 58 da Lei do Petróleo que facultou o acesso de terceiros aos **terminais marítimos** (que a ANP estendeu aos aquaviários após parecer da Procuradoria) e aos **duto de transporte**. Amparado por esta legislação, a ANP regulamentou o direito de terceiros acessarem os terminais aquaviários e aos dutos de transporte. Assim temos normativas que regulam o acesso aos dutos longos (Resolução ANP nº 35/2012), aos dutos curtos (Resolução ANP nº 716/2018) e aos terminais aquaviários (Resolução ANP nº 881/2022, que substituiu a Portaria ANP nº 251/2000). Adicione-se que a construção, ampliação e a operação de instalações de movimentação de petróleo, seus derivados e gás natural são regulamentadas pela Resolução ANP nº 52/2015.

51. Interpretamos que a análise da SIM considerou como eventual problema regulatório identificado e a ser solucionado a potencial concorrência de produtores realizada "em condições desiguais com operadores de terminais sujeitos à regulação de livre acesso da ANP (...)". Para impedir essa concorrência em condições assimétricas, a SIM propõe a vedação da prestação de serviço de armazenamento pelos produtores de derivados de petróleo para combustíveis de origem diversa da instalação, **especialmente quando a movimentação do produto envolver o transporte aquaviário ou dutos de transporte**. No entanto, ao final, propõe redação que veda completamente o serviço de armazenagem dos produtores de derivados para produtos originados em outras instalações desconsiderando as suas particularidades ou conexões com instalações essenciais.

52. Após ouvidas as duas UORGs (SIM e SDC), a SPC alterou a redação inicialmente proposta para o art. 26, restringindo a prestação do serviço de armazenagem de produtores de derivados de petróleo e de gás natural somente aos produtos por ele produzidos.

53. A próxima seção provê análise adicional sobre o problema regulatório previamente identificado. Ao explorarmos o tema, concluímos que não houve amplo debate que permitisse a delimitação do problema regulatório bem como de sua magnitude. Tampouco se exauriu a análise sobre os impactos negativos e positivos da imposição de restrição à liberdade de mercado, nos termos da atual redação do art. 26, a fim de que se adequasse eventual medida regulatória restritiva à correção de eventual falha de mercado detectada. Se aceita a atual delimitação do problema regulatório proposto considerando as particularidades das atividades de armazenagem e movimentação, concluímos que a solução adotada pela atual redação do art. 26, além de aumentar os custos ao mercado e à sociedade de forma geral, é ineficaz para a solução e alcance do problema regulatório de fato identificado.

3.4. **A falha regulatória devido à interpretação literal da norma e à não incorporação dos aspectos técnicos que fundamentam o livre acesso aos serviços de movimentação de produtos regulados em portos aquaviários**

54. O objetivo dessa seção é demonstrar que a atual interpretação das normativas que garantem o acesso de terceiros aos terminais aquaviários impedem o reconhecimento de que o direito de livre acesso deve ser assegurado aos serviços de movimentação de produtos regulados nos portos, independentemente se a atividade de movimentação está associada a atividade de armazenagem. Ao limitar a interpretação do livre acesso a tão somente terminais aquaviários (e possivelmente as suas instalações de armazenagem), a ANP vem desconsiderando tanto a jurisprudência do CADE quanto a recomendação emitida por parecer da Procuradoria junto à ANP. Destaca-se que o CADE reconheceu que a essencialidade da atividade de movimentação de produtos regulados em portos, sendo irrelevante a especificação da atividade a que o agente proprietário esteja autorizado, a denominação que o dono dessa instalação proponha à infraestrutura ou se ela está conectada a serviços de armazenagem. Em si, o CADE reconhece a existência de dois mercados distintos, movimentação e armazenagem, que eventualmente podem se tangenciar, mas que não constituem o mesmo mercado *a priori*.

55. Quanto à experiência da ANP, destaca-se que, por um lado, baseada em interpretação que buscou incorporar os elementos técnicos que fundamentaram a eficácia da norma de acesso à atividade de movimentação, a agência estendeu o direito ao acesso de terminais marítimos (tal como inscrito no art. 58 da lei do Petróleo) aos terminais aquaviários. Assim, de fato, não limitou seu poder regulador à interpretação literal, incorporando a motivação da norma para garantir o acesso de terceiros interessados à atividade de movimentação em portos nacionais.

56. Por outro lado, no entanto, limitou seu escopo de atuação a um agente específico que tem sido denominado de "terminal", desconsiderando o fundamento que assegurou o acesso de terceiros às instalações, no caso, a garantia da máxima utilização da capacidade de movimentação nos portos nacionais.

57. Assim, a agência incorre em falha regulatória ao considerar que todos os terminais aquaviários, bem como sua atividade de armazenagem associada são instalações essenciais quando, de fato, trata-se de dois mercados e atividades distintas, sujeitas a diferentes graus de competição por parte dos agentes de mercado. Assim, da mesma forma que todos os agentes com acesso ou autorização para a exploração da atividade de movimentação devem se submeter ao direito de terceiros acessarem as instalações portuárias, as atividades de armazenagem podem ser exploradas e ofertadas por todos os agentes da cadeia produtiva do petróleo.

58. Adicionalmente, não há impedimentos normativos ou regulatórios a que outros agentes da cadeia do petróleo (ou eventualmente de fora dessa cadeia) possam exercer as atividades de movimentação de combustíveis em portos e, devam segundo a Resolução ANP nº 881/2021 associada ao art. 58 da Lei do Petróleo, prover acesso de terceiros interessados. Dito em outras palavras, a ANP deve reconhecer a essencialidade das instalações de movimentação nos portos assegurando normativa infralegal que cumpra o fundamento da lei e a jurisprudência do CADE independentemente de qual agente tenha a propriedade ou acesso à instalação. Eventualmente e nos casos em que for estritamente necessário ao provimento do acesso à atividade de movimentação, deverá a ANP decretar a essencialidade da atividade de armazenagem, fazendo-se cumprir o fundamento que garantiu a inscrição na legislação nacional do direito de terceiros acessarem a atividade de movimentação, independentemente de qual agente econômico tenha propriedade ou direito de usufruto daquele parque de tancagem.

59. A limitação na aplicação do art. 58 da Lei do Petróleo tão somente à atividade de armazenagem de terminais aquaviários, quando transposta a questão dos produtores com acesso às instalações de movimentação em portos criou falso dilema concorrencial entre dois agentes que seriam submetidos a regulações distintas relacionada ao direito de terceiros acessarem os serviços de movimentação de produtos regulados em portos.

60. Esta interpretação gera falha regulatória ao interditar a oferta a terceiros de serviço de armazenagem de produtos de origem diversa à da instalação daquele produtor, baseado na impossibilidade de se prover livre acesso aos serviços de movimentação de produtos regulados em portos. Assim, a manutenção desse entendimento considerando que somente determinado agente (terminais ou refinarias) em vez da regulação sobre a atividade de movimentação de produtos regulados em portos não encontra abrigo sobre os fundamentos da doutrina de instalações essenciais, diga-se, o elemento que criou as bases para o abrigo legal do acesso de terceiros às instalações.

61. No limite, a manutenção dessa interpretação literal desconsidera a jurisprudência do CADE e a própria experiência da ANP, resultando em falha regulatória ao confundir um serviço considerado essencial, qual seja, a atividade de movimentação de produtos regulados em portos, com a atividade de armazenagem. Ressaltamos que, a princípio, os serviços de armazenagem não têm assegurado o livre acesso de terceiros interessados, uma vez que não foi reconhecido tanto pelas normas nacionais quanto pela doutrina das instalações essenciais.

62. Assim, esta seção apresenta a caracterização da essencialidade dos serviços de movimentação de líquidos a partir de recente julgamento do CADE. Em seguida, apresenta os fundamentos legais que norteiam o livre acesso. Por fim, apresenta um histórico da discussão da interpretação literal dos termos da Lei do Petróleo que, após parecer da Procuradoria da ANP ("Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 1/2000"^[5]), afastou interpretação literal para abrigar os elementos técnicos que fundamentaram o abrigo legal ao direito de terceiros acessarem aquele serviço e, consequentemente, garantem a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis como a finalidade social da medida.

63. A associação entre estes dois elementos permite concluir que, tal como já ressaltado pela Nota Técnica nº 10/2021/SDC/ANP-RJ (1162055), a legislação brasileira incorporou, de certa forma, a doutrina das instalações essenciais ao permitir o acesso aos dutos de transporte e terminais marítimos pelo art. 58 da Lei do Petróleo^[6]. Apesar da especificação das instalações, o exame dos fundamentos da doutrina das instalações essenciais demonstra que o direito de terceiros acessarem as instalações de movimentação em portos deve ser assegurado pela regulação independentemente do agente proprietário ou autorizado a operar aquela instalação, portanto, sendo baseado em aspectos relacionados à tecnologia utilizada para a oferta do serviço e na impossibilidade, ineficiência intrínseca ou elevados custos que limitam esforços de concorrentes para a duplicação da instalação e posterior concorrência no mercado à jusante.

3.4.1. **Fundamento legal para o livre acesso aos serviços de movimentação em portos**

64. No caso dos terminais aquaviários, deve-se reconhecer que há restrição ao espaço disponível nos portos para a atracação dos navios e de investimentos que permitam a movimentação dos produtos regulados. A adoção dessa interpretação indica que o problema regulatório não se restringe à taxonomia determinada ao agente regulatório, i.e., refinador ou terminal, mas as condições (ou autorizações) que permitem ao agente acessar as instalações portuárias de movimentação de petróleo e derivados. Consequentemente, tal como afirmado pela jurisprudência do CADE, a ANP deve reconhecer no desenho de seus regulamentos que existe essencialidade nos

serviços portuários de movimentação de produtos regulados, sendo o seu acesso facultado com base no art. 58 da Lei do Petróleo.

65. A nossa interpretação da revisão processual dos autos que resultou na Resolução ANP nº 881/2022 ^[7], indica que o problema regulatório ali posto se refere ao acesso às instalações de movimentação dos produtos regulados pela ANP. Esse problema regulatório decorre da redação do art. 58 da Lei do Petróleo, em que o legislador faculta o acesso aos terminais ao incorporar a doutrina das instalações essenciais que classifica as instalações de movimentação de produtos regulados como essenciais. Essa classificação decorre, dentre outros motivos, devido a sua duplicação dificultada ou eventualmente impossibilitada^[8].

66. Foi neste contexto que o art. 58 da Lei do Petróleo facultou o livre acesso aos **terminais marítimos**:

“Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos **terminais marítimos** existentes ou a serem construídos, mediante remuneração ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável.” (grifo nosso).

67. Adicionalmente, tal como ressaltado pela Nota Técnica 011/2019 da SIM (doravante NT 011/2019), a [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#) (Lei dos Portos) também assegurou como objetivo ampliar a competitividade das instalações portuárias. Assim:

“Por sua vez, o inciso V do art. 3º da Lei dos Portos prevê, como diretriz para a exploração dos portos organizados, o estímulo à concorrência por meio de incentivo à participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos, instalações e atividades portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País:

(...)

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

(...)

V - **estímulo à concorrência**, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias. (...) (grifo nossos).”

68. Consequentemente vemos uma convergência entre a Lei dos Portos e a Lei do Petróleo com o objetivo de maximizar a utilização da instalação portuária.

69. Deve-se destacar que a Resolução ANP nº 881/2021 definiu os termos movimentação de produtos, terminais aquaviários e operadores em seu art. 2º:

“Art. 2º Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições:

(...)

XVII - movimentação de produtos: movimentação de produtos pelo terminal aquaviário durante operações de carregamento, descarregamento ou transbordo, por modo aquaviário, dutoviário, rodoviário ou ferroviário e, se preciso, a armazenagem desses produtos pelo tempo necessário para tais operações;

(...)

XIX - operador: pessoa jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, autorizada pela ANP a operar o terminal para prestar os serviços de movimentação de produto regulado no terminal;

(...)

XXX - terminal aquaviário ou terminal: instalação portuária do tipo marítimo, fluvial ou lacustre, autorizada pela ANP a operar, destinada à prestação de serviços de movimentação de produto regulado, por meio da interligação de equipamentos que possibilitam o carregamento e descarregamento de navios e barcas via dutos portuários, mangotes ou braços de carregamento, tais como pier de atracação ou cais acostável, monoboias e quadros de boias, podendo ainda conter tanques, bombas, plataformas rodoviárias e ferroviárias e outras instalações.

(...)”

70. É importante considerar que neste caso, a definição de terminal aquaviário incorporou todas as instalações portuárias especializadas na movimentação de produtos regulados que possuem equipamentos que viabilizam o carregamento e descarregamento de navios e barcas. Além disso, incorporou também a definição de movimentação do produto, em caso de necessidade e considerando o tempo necessário para a efetivar essa operação, a armazenagem.

71. Destaca-se que há distinção entre o operador do terminal e o terminal. Enquanto o operador refere-se a algum agente com as autorizações para realizar a operação (inclusive não integrante da cadeia produtiva do petróleo), o terminal consiste nas instalações portuárias que são utilizadas para realizar a atividade de movimentação de produtos regulados, autorizadas pela ANP a operarem. Neste contexto, não se pode confundir o direito de terceiros acessarem o serviço de movimentação de combustíveis (constituindo-se em serviço que deve, eventualmente e nos casos em que foram necessários, pelo tempo requerido para a movimentação, a capacidade de armazenagem) com o livre acesso a atividade de armazenagem. Este acesso às instalações de terminais aquaviários é assegurado independentemente de qual agente é seu operador.

3.4.2. **Caracterização do serviço de movimentação de produtos regulados como instalação essencial pelo CADE**

72. No voto vista do conselheiro Gustavo Augusto, referente ao Ato de Concentração nº 08700.006512/2021-37 ^[9] (doravante voto vista) que analisou a venda da REMAN ao grupo Atem, há caracterização dos serviços portuários como instalação essencial. Ressalte-se que a atividade de armazenagem não é categorizada como instalação essencial, mas sim o acesso ao pier que permite o atracamento dos navios e, consequentemente, a prestação de serviços de movimentação de líquidos (neste caso, gasolina e diesel). Apesar de ambas as atividades serem incorporadas aos serviços portuários, essa diferenciação demonstra que a atividade de movimentação de produtos regulados em portos pode ocorrer com armazenagem diferente do proprietário da instalação portuária, muitas vezes pela conexão dutoviária ao retro-porto.

73. Ao reconhecer a essencialidade da atividade de movimentação de produtos regulados em portos, o CADE impôs como remédio estrutural a obrigatoriedade do grupo Atem permitir a conexão entre os tanques de seus concorrentes no mercado de distribuição (mercado à jusante da instalação essencial) ao seu serviço portuário oferecido pelo terminal conectado à refinaria por meio de dutos. Vemos no voto vista:

“Como remédio estrutural, ou seja, de caráter permanente, a Requerente está obrigada a permitir **aconexão dutoviária** do TUP Reman com as instalações das concorrentes, o que permitirá que o terminal se torne uma infraestrutura de transporte de derivados de combustíveis, plenamente integrada à cadeia produtiva do petróleo. Embora o acordo somente abranja os pedidos formulados na vigência do ACC, a conexão, em si, será de cunho permanente.” (grifo no original).

74. Portanto, a análise pormenorizada do voto vista é esclarecedora para a delimitação de uma das causas raízes identificadas pelo atual problema regulatório. Especificamente, uma vez que é possível a duplicação dos tanques de armazenagem e sua conexão dutoviária às instalações de movimentação de produtos regulados conectadas ao porto, a atividade de armazenagem, *a priori*, não pode ser classificada como instalação essencial. Diferentemente, o acesso à atividade de movimentação de produtos regulados em portos é essencial, devendo ser garantido o livre acesso aos terceiros interessados. Concluímos que, eventualmente e somente limitado aos casos em que a atividade de movimentação não encontrar solução factível para a sua duplicação, os serviços de armazenagem são essenciais, sendo este caso uma exceção excepcionalíssima à regra.

75. Assim, independentemente da taxonomia utilizada pela REMAN para a sua infraestrutura portuária que tem por objetivo movimentar os produtos regulados pela ANP, *i.e.* se terminal aquaviário, base ou mesmo se parte da instalação produtora, deve-se garantir que terceiros interessados acessem o pier de sua propriedade, devido a sua característica intrínseca de essencialidade. O objetivo social na garantia ao acesso é impedir impactos negativos à concorrência na distribuição de produtos regulados no mercado de Manaus, *i.e.*, o mercado à jusante da instalação essencial ^[10] que seria inacessível sem a garantia a este direito. A argumentação realizada pelo CADE demonstra que já existe jurisprudência na instituição para declarar a “essencialidade dos serviços portuários para a manutenção da cadeia do petróleo”. Para este fim, reproduzimos alguns trechos do voto vista:

“14. Em outras palavras: a distribuição e comercialização de gasolina e diesel na cidade de Manaus é inteiramente dependente do recebimento de combustíveis líquidos, pela via aquaviária. Até o combustível refinado localmente depende de ser misturado com os combustíveis líquidos internados. Sem o acesso portuário, não há como se refinar, distribuir ou comercializar combustível líquido na referida capital, uma vez que o custo do transporte terrestre é proibitivo e considerando que não há oleodutos de transporte interligando a cidade a outras refinarias. **Os terminais portuários são, portanto, estruturas essenciais para essa cadeia de produção.**

15. Entendo que são estruturas essenciais, no sentido da essential facility doctrine, por serem estruturas que são indispensáveis para o desenvolvimento da atividade econômica em questão, cuja duplicação seria provavelmente inviável, ao menos quando se considera uma entrada tempestiva (2 anos). Aqui, faço o alerta da entrada tempestiva: para efeito da análise, entendo o CADE que deva ser considerado o efeito concorrencial dentro de um corte de dois anos. A dificuldade de construção de um terminal portuário no meio da floresta amazônica, com todas as licenças ambientais que serão exigidas e com todos os desafios logísticos, torna remota a possibilidade de duplicação da estrutura portuária em questão de forma tempestiva. Não há, nos autos, prova de que tais estruturas possam ser duplicadas em menos de 2 anos, e não há registro de entradas recentes na região.

16. Cito, ainda, a definição de estrutura essencial trazida por Hovenkamp, segundo o qual as Cortes Americanas têm considerado como estruturas essenciais: (1) monopólios naturais ou acordos de joint venture sujeitos a significativa economia de escala; (2) estruturas, plantas ou outros ativos produtivos valiosos que foram criados como parte de um regime regulatório, sejam ou não monopólios; ou (3) estruturas governamentais e estruturas criadas ou mantidas por subsídios. O terminal da REAM foram criados dentro de um monopólio estatal, por meio da Petrobrás, como parte de uma política pública estatal e regulatória. Trata-se de estrutura financiada pelo Estado brasileiro, controlador majoritário da referida empresa, em um setor sujeito a duplo regime regulatório, pela Antaq e pela ANP. Assim, parece-me que o caso em tela também se adequa ao conceito de estrutura essencial da doutrina norte-americana.” (grifo no original).

76. A leitura inicial permite identificar que o CADE reconheceu a essencialidade das atividades dos terminais aquaviários dada as suas características intrínsecas, majoritariamente, como veremos a seguir, à sua atuação na atividade de movimentação nos portos. Esse entendimento é convergente as normativas da ANP e sua interpretação do art. 58, que mesmo referindo-se textualmente e exclusivamente aos terminais marítimos, teve sua interpretação ampliada para incorporar todos os terminais aquaviários.

77. No entanto, a essencialidade dessa instalação é baseada no serviço que ela provê, não em sua taxonomia, elemento que precisa avançar no voto vista para a delimitação do mercado relevante sujeito à análise concorrencial^[11], sendo requisito o exame de duas dimensões: os produtos e serviços e a limitação geográfica.

78. Na dimensão do produto, a análise do voto vista é clara ao reconhecer dois tipos diferentes de atividades nos portos: movimentação e armazenagem.

"81. Quanto à dimensão do produto, não há dúvidas de que os serviços portuários são um mercado relevante, **que inclui os serviços de movimentação e armazenagem de cargas**. Tanto é assim que o DEE/CADE dedicou todo um caderno ao "Mercado de Serviços Portuários", o qual lista inúmeros precedentes do CADE sobre este mercado. O caderno, ao tratar da definição do mercado relevante, assim analisou:

Nas operações relativas aos terminais portuários, a definição de mercado relevante na dimensão produto recai sobre duas atividades desenvolvidas nesses recintos:

Movimentação de cargas: consiste no manuseio da carga para sua retirada ou colocação no interior do navio - tal serviço é prestado exclusivamente por operadores portuários, agentes que têm acesso aos berços de atracação e que exploram terminais portuários;

Armazenagem: serviços de armazenagem de cargas em áreas alfandegadas para aguardar a liberação para exportação ou interação, que se dá somente após o cumprimento de obrigações acessórias, como pagamento de tributos, atendimento de normas sanitárias, ambientais, etc. Essas atividades são analisadas pelo Cade, ora como mercados distintos, ora como um único mercado. Em qualquer hipótese, a definição de mercado relevante na dimensão produto baseia-se no tipo de carga armazenada e movimentada em cada terminal objeto da operação: graneis sólidos, graneis líquidos, carga geral não containerizada, carga containerizada

79. A análise das atividades portuárias tal como estabelecida pelo estudo do DEE/CADE citado no voto vista deixa claro que a atividade de movimentação de cargas é serviço diferente da armazenagem, porém é incorporado aos serviços portuários.

80. Já a análise da dimensão geográfica permite concluir que é reconhecida a diferença entre serviços de armazenagem e serviços portuários de movimentação de produtos regulados. Neste caso, o voto vista recorreu ao estudo de Carvalho *et al.* (2015)^[12] que delimitou as menores áreas geográficas que, por razões de custo, contam com oferta e demanda interdependentes para o caso dos portos. Este estudo identificou as áreas de influência geográfica de um terminal específico que tem a oferta e demanda atendidas considerando o custo associado (e delimitação da dimensão geográfica dos portos são denominadas Hinterlândias - do alemão Hinterland). Destaca-se que os portos são pontos que conectam regiões por meio de uma rede de transporte permitindo a movimentação de mercadorias.

"82. Note-se que o fato **de o terminal ter, ou não, serviços de armazenagem não é essencial**, uma vez que o serviço de movimentação de cargas já pode constituir, por si só, um mercado relevante. Contudo, no caso concreto, há sim um serviço de armazenagem integrado. Os combustíveis do TUP Reman são armazenados na tancagem da respectiva Refinaria, de onde são vendidos para as distribuidoras. Os combustíveis da base da Atem são armazenados na Atem Distribuidora. E as do píer Sabbá são armazenados na área da Raízen. **A existência de separação das pessoas jurídicas que operam o Terminal e as que operam a Armazenagem**, empresas essa que, por sinal, atuam de forma verticalmente integrada, é irrelevante para efeitos da definição do mercado relevante." (grifo nosso)

81. O mais relevante da análise do voto vista resta sobre a irrelevância do terminal ter ou não serviços de armazenagem a ele associados. Em si, somente a atividade de movimentação de produtos regulados já constitui mercado relevante que permite análise concorrencial. Assim, mesmo havendo separação jurídica entre os operadores portuários responsáveis pela atividade de movimentação de produtos regulados (que se afirma, operam o terminal) e outros que operam a armazenagem, a declaração de essencialidade é limitada à atividade de movimentação de produtos regulados. Destaca-se que a atividade de armazenagem constitui mercado diferente e que, neste caso, não impactou o acesso à instalação.

82. Concluímos que a doutrina das instalações essenciais, teoria que fundamentou a redação do art. 58 da Lei do Petróleo e o voto vista, desconsidera a separação entre as atividades para prover análise concorrencial sobre a matéria. Consequentemente, não há sentido lógico a regulação da ANP impor restrição à atividade de armazenagem por parte dos produtores para garantir isonomia entre diferentes agentes regulados, uma vez que a regulação da ANP deve prover acesso às instalações de movimentação, independentemente de qual agente da cadeia produtiva do petróleo (ou eventualmente agente não regulado) realize o serviço de movimentação.

83. A garantia de terceiros acessarem à atividade de movimentação em terminais aquaviários deverá considerar, eventualmente, se a atividade de armazenagem é intrinsecamente associado a esta instalação essencial. Somente nestes casos a atividade de armazenagem deve ser incorporada a atividade de movimentação. A regulamentação da ANP para o acesso aos dutos de transporte longos (Resolução ANP nº 35/2012) já considera esse elemento nas definições constantes em seu art. 2, inciso II ao considerar que as instalações de transporte eventualmente podem incorporar as instalações de armazenagem, desde que estas constituam itens indispensáveis à operação do duto (ou seja, à prestação do serviço de movimentação):

"II - Instalações de Transporte: dutos de transporte, estações de bombeamento e instalações de armazenagem indispensáveis à operação de cada duto;"

3.4.3. **A necessidade de incorporação dos elementos técnicos que fundamentaram o direito de terceiros acessarem os terminais aquaviários: a essencialidade dos serviços de movimentação de produtos regulados em portos**

84. O art. 58 da Lei do Petróleo determinou o acesso tão somente aos **terminais marítimos** que movimentam produtos regulados. Apesar da adoção do termo "marítimo", a ANP ampliou o livre acesso aos terminais aquaviários, portanto, incluindo os terminais lacustres e fluviais, além dos marítimos. A NT 011/2019 justifica a decisão da ANP amparada no documento "Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 1/2000", emitido pela Procuradoria Federal da Advocacia Geral da União, junto à ANP (PF/ANP). Neste Parecer, a justificativa baseia-se na necessidade de se garantir o alcance da eficácia do dispositivo legal:

85. "... ficamos convencidos da necessidade de que a Agência defenda uma interpretação não literal da norma e sim uma interpretação que incorpore os elementos técnicos e sociais determinantes da própria eficácia da norma, já que a mera regulamentação de livre acesso a terminais marítimos não permitiria que a norma atingisse seu objetivo que é o de garantir a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis. ..."

86. Foi com base nesse Parecer que a ANP regulamentou os elementos que garantem o acesso não-discriminatório baseado em uma remuneração justa e adequada aos **terminais aquaviários**, não limitando-se somente aos terminais marítimos, tal como explicitamente descrito na Lei do Petróleo.

87. Da mesma forma que a ANP atuou ao não interpretar literalmente a norma, incorporando os elementos técnicos e sociais que fundamentam a eficácia da norma (*i.e.*, a essencialidade da atividade de movimentação de produtos regulados em portos aquaviários), deve incorporar às suas normativas que, o direito de terceiros acessarem as instalações de movimentação independente de prévia autorização à operação da ANP ou do agente, pertencente ou não à cadeia produtiva do petróleo, que a opere. Dito de outra forma, esses elementos acessórios não devem impedir ou inviabilizarem a garantia regulatória ao livre acesso de terceiros interessados às instalações de produtos regulados. Assim, mesmo que produtores tenham acesso aos serviços de movimentação em portos aquaviários, a regulação da ANP não deve impedir ou limitar o acesso de terceiros aos serviços de movimentação.

88. Consequentemente, a atual redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 ao proibir a atividade de armazenagem de produtos com origem diversa da instalação baseado em eventual concorrência entre dois agentes que estão sujeitos a regulamentações diferentes, dando maior peso à regulamentação que garante o livre acesso as instalações, gera falha regulatória. Destaca-se que essa interpretação literal da norma não incorpora os elementos técnicos e sociais que fundamentam a própria eficácia da norma, notadamente a essencialidade da atividade de movimentação de produtos regulados, evitando que o art. 58 da Lei do Petróleo atinja o seu objetivo ao garantir a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis (tal como preconizado inicialmente pelo Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 1/2000).

89. A interpretação literal da normativa pela ANP desconsidera tanto a jurisprudência do CADE quanto a atuação da ANP, que assegurou em suas normativas o direito de terceiros acessarem terminais **aquaviários** e não somente **marítimos**.

90. Por outro lado, tendo-se esclarecido o ponto anterior, deve-se relembrar que não resta óbice no arcabouço legal vigente a que agentes de segmentos distintos possam prestar serviços concorrentes. Ao contrário, a **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019** (Lei da Liberdade Econômica), estabelece em seu artigo 4º, inciso I, como dever da administração pública no exercício de regulamentação de norma pública, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

"Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

(...)

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes."

91. No caso da possibilidade de prestação do serviço de armazenagem por produtor de derivados de petróleo para produtos de terceiros independente de sua origem, a vedação atualmente imposta por meio da redação atual do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021, sob a justificativa de risco anticoncorrencial diverge da prática

regulatória historicamente adotada pela ANP no *midstream* e no *downstream*. O art. 31 da Resolução ANP nº 58/2014 permite que distribuidores de produtos regulados complementem a capacidade de armazenagem e de distribuição nos agentes elencados naquele dispositivo. Adicionalmente, o artigo 21 da Resolução ANP nº 734/2018 permite a prestação de serviço de armazenagem de biocombustíveis, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora de biocombustíveis, para outro agente regulado pela ANP, assim como a complementação de sua capacidade própria de armazenagem de biocombustíveis em outras instalações de armazenamento autorizadas pela ANP.

92. Por fim, ressalta-se mais uma vez que, ao longo da contratação desse serviço durante o tempo de vigência da Resolução ANP nº16/2010, norma que antecedeu à Resolução ANP nº 852/21, não chegou à SPC qualquer manifestação de caráter anticoncorrencial derivada dessa possibilidade.

3.4.4. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

93. O problema regulatório identificado relacionado ao papel do produtor de derivados de hidrocarbonetos líquidos na atividade de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo impacta toda a cadeia produtiva, alguns com impactos diretos e outros de forma indireta e difusa. O impacto direto recai sobre todos os produtores de derivados de petróleo e gás natural, distribuidoras de combustíveis líquidos, terminais e petroquímicas de 1ª e 2ª geração (no caso brasileiro, representado exclusivamente pela Braskem). Enquanto esperam-se impactos indiretos sobre a sociedade, ANP e outros agentes da cadeia, bem como consumidores de combustíveis.

3.4.4.1. Agentes impactados diretamente

94. **Produtores de derivados de petróleo:** considerando os agentes impactados de forma direta, a atual restrição imposta pelo art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021 à oferta do serviço de armazenagem por produtor de derivados de petróleo sempre que o produto não tiver sido produzido na instalação tem impacto negativo direto sobre os produtores de derivados e consumidores deste tipo de serviço.

95. Dentre os impactos podemos citar:

- aumento da percepção de risco ao produtor do da realização de investimento em tancagem na medida que essa perde a possibilidade de uso alternativo em momentos de sua subutilização pela refinaria, aumentando, assim, o grau de especificidade desse tipo de ativo para o refinador;
- limitação regulatória à possibilidade de utilização ótima pelo produtor de derivados de sua capacidade de armazenagem instalada, impondo a esse agente o custo de carregamento de capacidade ociosa em momentos de menor demanda por seus produtos;
- perda da possibilidade de complementação de tancagem em outra instalação, ou seja, reduz-se o leque de opções a que os agentes integrantes da cadeia produtiva do petróleo possam recorrer para ampliar a capacidade de tancagem em sua instalação, seja por necessidade de maior volume de estoque, seja por decisão de ampliação de participação em determinado mercado. Ressalte-se que tal limitação torna-se ainda mais relevante no curto e curtíssimo-prazo; e,
- existência de custos não desprezíveis em relação à conversão do parque de tancagem dos produtores em terminal. Em primeiro lugar, há o custo administrativo na demanda da conversão e separação da figura do produtor do terminal. Em segundo lugar, há perda de flexibilidade operacional do produtor de derivados na operação de seu parque de tancagem.

96. Por fim, dado o disposto no artigo 42 da Resolução ANP nº 852/2021, à medida que forem vencendo os contratos de cessão de espaço que se encontravam vigentes à época da publicação da RANP nº 852/2021, estes não poderão ser renovados. Tal fato foi o motivador dos processos abertos pela Petrobras, Braskem e Refit junto à ANP ao longo de 2022 no sentido de procurarem alterar tal obrigação a fim de evitarem os custos de adimplemento à norma. A seguir apresentamos a Tabela 1 com os contratos atualmente vigentes e suas datas de vencimento.

Tabela 1 – Autorização para a cessão de espaço (atividade de armazenagem) nos produtores de derivados de petróleo

Cedente	Beneficiário da cessão	Nº da autorização	SEI	Validade	Volume total dos tanques (m³)	Volume total cedido (m³)	Combustíveis
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	805/2018	1929515	25/05/2023	1244,2	1244,2	Combustíveis e derivados de petróleo
REFIT	76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A.	1090/2018	1929516	11/10/2023	45579,45	28715,05	Gasolina A, Etanol Hidratado, Etanol Anidro, Diesel A e Biodiesel
REFIT	Manguinhos Distribuidora S.A.	1091/2018	1929517	11/10/2023	45579,45	12306,45	Gasolina A, Etanol Hidratado, Etanol Anidro, Diesel A e Biodiesel
REFIT	76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A.	152/2021	1929518	19/03/2026	988,971	988,971	Óleo Diesel Marítimo
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	849/2019	1929519	19/11/2024	39754,21	1400	Gasolina A, Etanol Hidratado e Etanol Anidro
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	848/2019	1929520	19/11/2024	39754,21	1400	Gasolina A, Etanol Hidratado e Etanol Anidro
REFAP	Braskem	979/2019	1929524	01/01/2026	99704	80000	Nafta e condensado petroquímico
LUBNOR	Petrobras Distribuidora	905/2013	1929521	19/12/2023	10006	10006	Diesel
REDUC	Transpetro	631/2021	1929526	1/10/2026	69645	69645	Etanol Combustível

Fonte: Elaborada pela SPC com base no processo ANP nº 48610.201161/2022-81.

97. **Distribuidoras de combustíveis líquidos** – No caso das distribuidoras, podemos citar a princípio um impacto negativo e um impacto positivo. Como impacto negativo, há a impossibilidade trazida pela norma para a complementação de tancagem em produtores de derivados. Como já mencionado, esse elemento é relevante em curto e curtíssimo-prazo, bem como momentos de abrupta necessidade de maior capacidade de armazenagem. Outro impacto negativo refere-se ao fato de que a vedação a que o produtor de derivados de petróleo possa prestar serviço de armazenagem para produtos não produzidos em sua instalação representa uma redução da concorrência, mesmo que potencial, no mercado de armazenagem de produtos regulados que terá menos agentes atuando no mercado nacional.

98. **Terminais:** os terminais aquaviários que compartilham as instalações de movimentação de produtos regulados pela ANP podem sofrer concorrência na oferta de capacidade de armazenagem por parte dos produtores. Enquanto a percepção para os terminais é de aumento da concorrência, há ganhos para a sociedade com o aumento tanto da oferta quanto da quantidade de competidores neste mercado. Destaca-se que esta oferta de capacidade deve ocorrer em igualdade de condições já que é assegurado o direito de terceiros acessarem a instalação de movimentação em terminais portuários.

99. **Petroquímicas:** Atualmente a Braskem utiliza-se de contrato de cessão de armazenagem na REFAP, sendo impactada pela atual restrição do art. 26 e art. 42 da Resolução ANP nº852/2021, sendo informado pela empresa diversos custos e dificuldade para a adaptação, conforme consta no processo SEI nº 48610.218110/2022-98.

3.4.4.2. Agentes impactados indiretamente

100. Indiretamente a ANP é afetada tanto devido à falha regulatória, que pode impactar negativamente a imagem da agência, quanto devido a sua incapacidade de gerar normativas que regulem o direito de terceiros acessarem a atividade de movimentação de produtos regulados nos portos.

101. Outros impactados indiretamente são os demais agentes da cadeia do petróleo, que podem contratar o serviço de armazenagem dos produtores para produtos de origem diversa daquela instalação.

102. Por fim, indiretamente todos os consumidores de combustíveis são afetados pelo papel do produtor de derivados de petróleo no provimento de serviços de armazenagem de produtos de origem diferente da instalação. Neste ponto, deve-se destacar que esse serviço pode aumentar a segurança do abastecimento ao mitigar o risco de ausência de capacidade de armazenagem em momentos de alta demanda, identificados inicialmente, tendo efeitos em curto e curtíssimo prazo. Finalmente, a possibilidade de menor concorrência dada a limitação da oferta de serviços de armazenagem impacta negativamente a concorrência no mercado de armazenagem de

produtos regulados.

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL:

103. A ANP, no exercício de seu poder de regulamentar, ou poder normativo, é o órgão que possui a competência de definir os elementos exigidos pelo art. 53 da [Lei nº 9.478, de 1997](#), para a outorga de autorização de operação das instalações produtoras de derivados de petróleo e gás natural. Atualmente a Resolução ANP nº 852/2021 é o ato normativo que regula a atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural. Destaca-se que a Resolução ANP nº 852/2021 é o resultado da consolidação do marco regulatório dos produtores de derivados de petróleo e gás natural. Finalmente, o Regimento Interno da ANP concede à SPC a autorização para regular a atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural.

104. A [Lei nº 9.478, de 1997](#) instituiu a ANP como órgão regulador responsável pela regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

105. Dentre as diretrizes de suas atividades, cabe à ANP, nos termos do art. 8º da [Lei nº 9.478, de 1997](#):

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

(...)

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

(...)

V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento; (...)”

106. Compete à ANP regular as atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis que tem o caráter de utilidade pública, tal como definido pela [Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999](#). As atividades do abastecimento nacional de combustíveis abrangem, entre outras, as seguintes:

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

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

(...)

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

107. O art. 116 do RI da ANP delimita as competências da SPC, concedendo autorização à área para a regulamentação das atividades de produção de derivados de petróleo e gás natural em seu inciso I:

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

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

II - autorizar:

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

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

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

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

5. DEFINIÇÃO DO OBJETIVO

108. A partir da identificação do problema regulatório considerando a visão regulatória quanto ao papel do produtor de derivados de petróleo na atividade de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo decorrente de falha regulatória, que inadvertidamente limitou a atividade de armazenagem por parte dos produtores de derivados de petróleo, propõe-se como objetivo regulatório a delimitação do papel desse agente quanto ao serviço de armazenagem. Para tanto, entendemos ser fundamental considerar três dimensões principais:

I - definir as atribuições e eventuais obrigações dos produtores de derivados de petróleo na atividade de armazenagem;

II - garantir o princípio da liberdade econômica;

III - diferenciar as atividades de armazenagem e de movimentação que, devido a suas peculiaridades, devem ser submetidas a regulações distintas

6. DA PROPOSTA DE REVISÃO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE ARMAZENAGEM DE DERIVADOS DE PETRÓLEO PELOS PRODUTORES

109. Após o recebimento das manifestações da SIM (2742339) e da SDC (2742347), indicamos que a proposta de minuta foi revista para incorporar as sugestões sendo duas principais alterações resultando em nova minuta que será anexada aos autores do processo. Nesse sentido, foram promovidas as seguintes alterações:

I - inclusão da previsão de prestação, por parte do produtor, de serviço de armazenagem de derivados, junto a outros agentes regulados, conforme consta na atual redação do *caput* do Art. 26;

II - alteração do art. 1º do texto da minuta proposta, de modo que a alteração seja restrita ao *caput* do Art. 26, permanecendo a atual redação do parágrafo único do art. 26.

110. No que tange às considerações trazidas pelas áreas consultadas, destacamos que a delimitação do papel do produtor de derivados consta como problema regulatório identificado, devendo ser estabelecida a sua participação no mercado de armazenagem. Consequentemente, a SPC concorda com a SIM de que a ANP:

“(…) no âmbito de seu processo regulatório, deva deixar claro na norma o papel de cada agente regulado, atribuindo obrigações decorrentes de cada atividade, esteja o agente operando como um produtor ou como um armazenador de produtos regulados”.

111. Nessa esteira, o fato de o produtor ofertar a sua capacidade ociosa de tanques para armazenamento a terceiros interessados, independentemente da origem do produto, não extrapola as atribuições atuais do produtor nem tem o condão de prejudicar outros agentes regulados. Pelo contrário, atualmente há plena liberdade de atuação e concorrência entre os diversos agentes do setor na atividade de armazenagem, garantindo ampla liberdade a todos os agentes neste mercado. Consequentemente, a SPC conclui que cabe aos produtores de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviços de armazenagem, constituindo-se em exercício legítimo decorrente do direito e princípio constitucional da liberdade econômica.

112. Há de se registrar que inobstante, se for verificado que o produtor de derivados de petróleo e gás natural passe a operar sua instalação produtora como terminal, este então deverá segregar a tancagem e atender os requisitos das Resolução ANP nº 52/2015 e 881/2022. Tal elemento deverá constar na normativa da ANP, conforme disposição constante no parágrafo único do Art. 26, situação a qual deverá ser demonstrada em processo administrativo, em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

113. Não obstante, a SIM ainda afirma que:

“(…) para os formuladores de combustíveis, a regulação então vigente já estabelecia que, para prestar serviços de armazenamento para outras empresas, era exigido que parte da sua tancagem fosse segregada em um terminal, c.f. artigos 23 e 24 da Resolução ANP nº 5/2012.”

114. A leitura dos referidos artigos da Resolução ANP nº 5/2012 não permitiu, em nossa análise inicial, concordar que estava estabelecido nesta normativa a necessidade de conversão em terminal para a prestação do serviço de armazenagem:

“Art. 23. Os Terminais e Dutos de Transferência ou Transporte, **que transponham os limites das plantas de formulação de combustíveis** deverão ter sua construção e

operação autorizadas nos termos da Portaria ANP nº 170, de 26 de novembro de 1998, ou legislação que venha substituí-la.

Art. 24. Os tanques de armazenamento localizados na Planta de Formulação de Combustíveis e interligados por meio de dutos a um Terminal adjacente **podem** ser autorizados a operar como unidades integrantes de Terminal e de Planta de Formulação de Combustíveis, desde que sejam atendidos os requisitos da presente Resolução e da Portaria ANP nº 170/1998 ou da regulamentação que venha a sucedê-la.

§ 1º O Agente que tiver tanques autorizados a operar como unidades de Terminal ou unidades de Planta de Formulação de Combustíveis deverá comunicar a alteração da forma de operação dos tanques à ANP com antecedência de 30 dias da data dessa alteração. Na falta de comunicação, admitir-se-á que os tanques operam como unidades de Planta de Formulação de Combustíveis.

§ 2º Só poderão operar como unidades de Terminal os tanques que excederem o mínimo exigido no inciso VIII do artigo 5º desta Resolução. No caso de suspensão da atividade de formulação, informada de acordo com o previsto no parágrafo anterior, a totalidade de sua tancagem poderá operar como terminal.” (grifo nosso).

115. Referendando a análise da SPC de que imperam atualmente no quadro regulatório nacional, ampla liberdade de mercado à atividade de armazenagem de produtos regulados.

6.1. Da dispensa de análise de impacto regulatório

116. No que tange à sugestão das áreas técnicas consultadas (SDC e SIM) para que seja realizada a Análise de Impacto Regulatório (AIR), registra-se que esta será dispensada, nos termos do art. 4º, incisos I e VII do Decreto nº 10.411/2020. Mais especificamente devido a redução dos custos regulatórios e urgência da alteração. Ambos os motivos são expostos em maiores detalhes nas duas próximas seções.

6.1.1. *Dispensa de análise de impacto regulatório – ato normativo que diminui os custos regulatórios*

117. A dispensa da elaboração do relatório de AIR no caso presente está fundamentada na redução de restrição imposta a atividade de armazenagem por parte dos produtores de derivados com o objetivo de reduzir custos regulatórios impostos aos agentes. Consoante prevê o art. 4º, inciso VII do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#):

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

(...)

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e (...)” (grifo nosso).

118. Atualmente, a norma contém a restrição a prestação de serviço na atividade de armazenagem de derivados de petróleo e gás natural pelos produtores de derivados de petróleo e gás natural, sendo limitada aos produtos produzidos em sua instalação, ou seja, não permitindo a prestação do serviço de armazenagem aos produtos que tenham sido produzidos fora da instalação. A proposta que ora se submete pretende permitir que produtores de derivados de petróleo ofertem o serviço de armazenagem independentemente da origem do produto, acabando com a atual restrição atualmente imposta ao agente.

6.1.2. *Dispensa de análise de impacto regulatório – caso de urgência*

119. Registra-se ainda o caráter de urgência da revisão da atual normativa nos termos do art. 9º, parágrafo 2º da [Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), do art. 4º, inciso I, do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), associada ao art. 4º, parágrafo 1º da Resolução ANP nº 846/2021.

120. Neste caso, a SPC propõe que a Consulta Pública seja realizada com intervalo reduzido para evitar que efeitos da atual restrição aos produtores na atividade de armazenagem impossibilitem a continuidade desse serviço trazendo impactos negativos aos agentes econômicos derivada de eventual falha regulatória. Em si, o impacto negativo seria percebido, já em maio de 2023 quando a Autorização ANP nº 805/2013, que autorizou a cessão de espaço entre a Refinaria de Petróleo de Manguinhos S.A., CNPJ nº 33.412.081/0001-96, e a Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda, CNPJ nº 05.068.412/0004-20, para armazenagem e distribuição de combustíveis e derivados de petróleo será finalizado em 25/05/2023 - vide processo administrativo nº 48610.006327/2013-66.

121. Além deste contrato, existem 5 (cinco) contratos adicionais firmados pela Refinaria de Petróleo de Manguinhos S.A. Destes, 2 (dois) possuem vencimento em 11/10/2023, os quais são os relativos às Autorizações nº 1090/2018 e nº 1091/2018, celebrados, respectivamente, com as empresas 76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A e Manguinhos Distribuidora S.A.

122. Em dezembro de 2023 é prevista a finalização do contrato entre a LUBNOR e a Petrobras Distribuidora. Em 2026 terá fim as autorizações de cessão de espaço de armazenagem da REFAP à Braskem e da REDUC à Transpetro.

123. Logo, em não se adotando o regime de urgência na tramitação do processo regulatório que visa alterar o *caput* do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021, o término dos referidos contratos causará prejuízos aos agentes econômicos envolvidos, bem como à sociedade com eventuais implicações aos consumidores.

124. Por fim, não se pode olvidar que a análise quanto à presença de elementos no processo que justifiquem o reconhecimento do caráter de urgência está alinhado ao Despacho de Encaminhamento DIR IV (2667218) e Despacho de Encaminhamento DIR IV (2667256), constantes, respectivamente, nos processos administrativos nº 48610.218110/2022-98 e 48610.219313/2022-00.

7. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

125. Com base na urgência delimitada pela seção 7, a SPC recomenda que a Consulta Pública tenha prazo de 15 dias, sendo seguida por audiência pública.

126. Apesar dessa redução no prazo de Consulta Pública, a SPC envidará esforços para aumentar a participação dos agentes afetados pelo problema regulatório identificado bem como demandará as áreas internas novo pronunciamento.

8. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

127. A SPC conclui que há falha regulatória na limitação da atividade de armazenagem dos produtores de derivados de petróleo aos combustíveis de origem diferente da sua instalação. Na análise das causas raízes associadas ao problema regulatório identificado, verifica-se que há tanto falhas de mercado quanto falhas regulatórias. Enquanto a falha de mercado considera que produtores de derivados contam com acesso às instalações de movimentação em portos e que, por este motivo, devem prover o livre acesso dos terceiros interessados nessa movimentação, análise da atual regulamentação da ANP demonstra que não há limite ao operador do terminal, podendo ser qualquer agente da cadeia produtiva do petróleo ou eventualmente de fora dessa cadeia ou eventualmente a terminologia adotada pelo proprietário. Não obstante, a SPC não identificou mecanismos regulatórios que prevejam o enquadramento regulatório como terminal e a determinação de livre acesso às instalações portuárias cujo objetivo é a movimentação de produtos regulados ou eventual declaração de associação entre as atividades de armazenagem e movimentação, permitindo a decretação de acesso à armazenagem.

128. Diferentemente do preceituado pela doutrina das instalações essenciais, a regulação da ANP não focou sobre o direito de terceiros acessarem a instalação de movimentação, definida como atividade essencial inclusive por julgamento recente do CADE sobre o tema, atualmente limitando sua regulação aos agentes autorizados como terminais aquaviários. Se a limitação ao escopo da regulação tiver como fundamento a literalidade do art. 58 da Lei do Petróleo, parecer da Procuradoria junto a ANP já afastou completamente este entendimento. Inclusive, com base no entendimento proferido por este parecer, a ANP estendeu a sua regulamentação da obrigação de prover livre acesso dos terminais marítimos (tal como explicitamente determinado pela lei) para os terminais aquaviários, no que resulta em uma primeira tentativa de incorporar os fundamentos que motivaram a norma. No entanto, deve-se destacar que o direito a ser assegurado refere-se aos terceiros acessarem as instalações de movimentação em portos independentemente de qual agente da cadeia produtiva do petróleo deter a propriedade ou autorização para a exploração desse serviço. Consequentemente, ao limitar a regulação do direito ao acesso aos terminais aquaviários autorizados ou ao agente proprietário, a ANP incorre em falha regulatória ao não incorporar o fundamento que motivou a garantia do acesso à movimentação de combustíveis em portos, sua essencialidade delimitada pela doutrina das instalações essenciais e reconhecida pelo julgamento do CADE.

129. A partir dessa falha regulatória, houve entendimento inicial de que diferentes agentes poderiam competir em desigualdade de condições e obrigações, levando a SPC a limitar a liberdade dos produtores de derivados atuarem na atividade de armazenagem. A limitação da atuação da atividade de armazenagem não trata o problema regulatório relacionado à falha de mercado decorrente da necessidade de provimento de acesso às atividades de movimentação em portos. Além disso, gerou nova falha regulatória a ser tratada.

130. Ainda mais grave, a manutenção da atual vedação poderá gerar custos aos produtores de derivados que terão instrumentos contratuais cancelados após o término do prazo de vigência, tal como preceituado pela atual redação do art. 42 da Resolução ANP nº 852/2021. O primeiro contrato de cessão de espaço para

armazenagem (exercício da atividade de armazenagem), em eventual inação da ANP, será cancelado em maio de 2023.

131. É neste contexto e com base na atual delimitação do problema regulatório, identificação de suas causas raízes e da análise apurada das falhas de mercado e regulatórias em associação ao impacto negativo sobre produtor de derivados de petróleo a ser materializado em maio deste ano que a SPC recomenda a adoção de urgência na tramitação da matéria. O fundamento apresentado para a adoção da urgência consta no art. 4º, incisos I e VII do [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

132. Não são previstas atividades de fiscalização e monitoramento, uma vez que o objetivo é assegurar a liberdade para os produtores de derivados de petróleo na oferta dos serviços de armazenagem. Não obstante, a garantia do direito de terceiros acessarem as atividades de movimentação em portos e outras instalações, cujo acesso é garantido pela legislação nacional, deve continuar a ser analisada por outras áreas da ANP.

9. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

133. Não haverá mudança da classificação de risco das atividades reguladas pela resolução revisada.

LUIS EDUARDO ESTEVES

Especialista em Regulação

DIOGO FELIN CANTARELLI

Especialista em Regulação

De acordo:

ROSÂNGELA MOREIRA DE ARAUJO

Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis

PATRICIA HUGUENIN BARAN

Superintendente de Produção de Combustíveis

[1] Termo definido no art. 6º pela Lei do Petróleo como:

“Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

(...)

XXVII - cadeia produtiva do petróleo: sistema de produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados, incluindo a distribuição, a revenda e a estocagem, bem como o seu consumo. (...)”

[2] Veja página 35 de: DEE/CADE. Mercados de Serviços Portuários. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>. Acesso em 17/01/2023.

[3] Neste ponto é importante destacar que, em nossa visão, a atual regulamentação da ANP sobre o acesso aos terminais aquaviários já garante o acesso a instalações de armazenagem quando necessário para a atividade de movimentação dos produtos regulados. Mais especificamente, a definição trazida para a movimentação de produtos no inciso XVII do art. 2º informa que, em caso de necessidade, incorporação ao conceito de movimentação a capacidade de armazenagem pelo tempo necessário para efetivar as operações de carregamento, descarregamento ou transbordo:

“Art. 2º Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições:

(...)

XVII - movimentação de produtos: movimentação de produtos pelo terminal aquaviário durante operações de carregamento, descarregamento ou transbordo, por modo aquaviário, dutoviário, rodoviário ou ferroviário e, se preciso, a **armazenagem desses produtos pelo tempo necessário para tais operações** (...)” (grifo nosso).

[4] A Resolução ANP nº 852/2021 entrou em vigor em 10/10/2021.

[5] A referência ao parecer pode ser obtida em diversos documentos do processo de revisão regulatória da Portaria ANP 251/2000: 48610.211848/2019-29, em especial a Nota Técnica 15/2016/SCM de Novembro de 2016 (0292721), na Nota Técnica 011/2019 da SIM (0410692) e na REVISÃO DA PORTARIA ANP 251/2000 - Regulamentação do Acesso de Terceiros a Terminais Aquaviários, disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2020/cp-01-20/nt-011-2019-revisao-251.pdf>. Acesso em 18/01/2023.

[6] “22. A legislação brasileira para a indústria do petróleo incorporou, de certa forma, a doutrina das instalações essenciais ao determinar que os terminais marítimos são instalações que devem prover serviços para qualquer interessado, mediante remuneração adequada. (...)”. Trecho da Nota Técnica nº 10/2021/SDC/ANP-RJ.

[7] Resolução que substituiu a normativa anterior que regulamentava o acesso não-discriminatório aos terminais aquaviários (Portaria ANP 251/2015).

[8] Esta impossibilidade de duplicação é motivada pela limitação espacial existente nos portos nacionais que demandam investimentos para viabilizar baías de atracamento dos navios associados a necessária construção de canais de navegabilidade. Destaca-se que há limitação espacial em cada porto e que eles são elos logísticos essenciais de conexão com as demais regiões (nacional e internacional).

[9] Disponível no processo ANP nº 48610.222001/2022-75.

[10] Dada a característica intrínseca das instalações essenciais realizarem a ligação entre dois mercados, inicialmente elas foram conhecidas na literatura como gargalos (“bottleneck”).

[11] “O mercado relevante se determinará em termos dos produtos e/ou serviços (...) que o compõem (dimensão do produto) e da área geográfica para qual a venda destes produtos é economicamente viável (dimensão geográfica)”. Guia para análise econômica de atos de concentração. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/2001portariaConjunta50-1_guia_para_analise_economica_de_atos_de_concentracao.pdf. Acesso em: 20/10/2022.

[12] CARVALHO, Alexandre et al. Identificação De Mercados Geográficos E Construção De Indicadores De Concorrência No Setor Portuário Brasileiro. Texto para Discussão. IPEA. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4372/1/td_2092.pdf. Acesso em: 20/10/2022.



Documento assinado eletronicamente por **DIOGO FELIN CANTARELLI**, Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis, em 18/01/2023, às 23:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#)



Documento assinado eletronicamente por **ROSANGELA MOREIRA DE ARAUJO**, Superintendente Adjunta, em 18/01/2023, às 23:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#)



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA HUGUENIN BARAN**, Superintendente, em 18/01/2023, às 23:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#)



Documento assinado eletronicamente por **LUIS EDUARDO ESTEVES**, Assessor Técnico de Regulação, em 19/01/2023, às 07:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#)



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 **2731420** e o código CRC **C3F3346E**.