



## AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

### NOTA TÉCNICA Nº 124/2018/SDL-CREG/SDL-E

#### PROCESSO Nº 48610.005383/2018-98

#### INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO E LOGÍSTICA (SDL)

#### ASSUNTO

Análise regulatória dos dados, sugestões e contribuições recebidas por ocasião das Consulta Pública e Audiência Pública nº 14/2018.

#### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de Nota Técnica, elaborada por esta Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), com o objetivo de expor a análise regulatória realizada após o recebimento das contribuições oriundas da Consulta Pública ANP nº 14/2018, ocorrida entre 26/06/2018 e 05/07/2018 e da Audiência Pública ANP nº 14/2018, realizada em 10 de julho de 2018, entre 9h e 12h30, no Auditório da ANP, situado na Avenida Rio Branco, 65, Centro, Rio de Janeiro, RJ.

1.2. A fim de preservar a memória institucional deste procedimento de elaboração de normas regulatórias, expomos, a seguir, breve histórico da motivação da Agência para propor a alteração normativa objeto da Consulta e Audiência Pública ANP nº14/2018, bem como das atividades internas desenvolvidas e que culminaram com a análise das propostas recebidas durante o período da Consulta Pública ANP nº 14/2018 e também em sede da Audiência Pública nº 14/2018 para alteração da minuta de alteração do art. 31 da Resolução ANP Nº 58/2014.

1.3. Atualmente, por força do art. 31 da RANP 58/2014, é expressamente permitido que as distribuidoras celebrem contratos de cessão de espaço apenas em instalações de outras distribuidoras, de terminais ou de produtores de etanol (exclusivamente para esse produto). Por sua vez, a RANP 16/2010, norma setorial específica sobre o mercado relevante de refino e processamento de petróleo, não veda que essa operação seja realizada em refinarias, desde que atendidos os requisitos impostos por seu art. 22.

1.4. Nesse sentido, a aderência do mercado de refino e de distribuição de combustíveis aos comandos impostos pela RANP 16/2010 e pela RANP 58/2014 é condição essencial para a integridade do ordenamento jurídico setorial da ANP. Isso porque a existência de possível antinomia entre diplomas regulatórios distintos contribui negativamente para a manutenção da aderência externa às resoluções editadas pelo regulador no exercício de seu poder normativo de conformação da autonomia privada.

1.5. Além disso, a dúvida regulatória sobre a aplicação da RANP 58/2014 reduz a segurança jurídica de dois mercados relevantes regulados pela ANP, quais sejam: a distribuição de combustíveis líquidos e refino e o processamento de petróleo. Nesse diapasão, há possibilidade de que refinarias se interessem em ceder total ou parcialmente suas instalações a outrem e que a norma setorial específica, RANP 16/2010, já permita a realização da operação comercial aventada.

1.6. Nesse contexto, A SDL/ANP entendeu que a existência de comandos normativos setoriais conflitantes reduz a segurança jurídica e compromete a própria integridade do ordenamento jurídico setorial da ANP, razão pela qual optou-se por realizar adequação do artigo 31 da RANP 58/2014 ao disposto no art. 22 da RANP 16/2010, de modo que por força do art. 19 da Lei 9.478/1997, fez-se necessária a submissão das propostas de alteração ao escrutínio da sociedade, de forma a ampliar a participação dos agentes na elaboração da Resolução. Além disso, procedeu-se à racionalização das

obrigações regulatórias, de forma a ir ao encontro à nova diretriz de desburocratização e redução dos custos de conformidade que a Agência vem adotando recentemente.

1.7. Processadas todas as contribuições enviadas por ocasião da Audiência e Consulta Públicas de nº 14/2018, esta nota foi elaborada, para subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da ANP, a fim de reformar a normativa vigente.

1.8. A Consulta Pública ANP nº 14/2018 recebeu apenas cinco sugestões relacionadas à proposta de alteração justificada pela Nota Técnica nº 403/2018/SDL-ANP, bem como três contribuições orais colhidas por ocasião da Audiência Pública nº 14/2017, tendo a Superintendência de Distribuição e Logística estudado os interesses envolvidos, considerando todas sugestões recebidas na Consulta, além daquelas aventadas na Audiência Pública ANP nº 14/2018.

## 2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS

2.1. O dever de motivação dos atos administrativos, essencial à qualquer ato administrativo, parece ainda mais forte e necessário diante do procedimento de elaboração de normas regulatórias editadas por entidades da Administração Pública desprovidas do manto protetivo do sufrágio, tal como ocorre com a ANP. A valorização do procedimento de elaboração do ato regulatório final – uma Resolução ANP – está em linha com a doutrina sobre a tomada de decisão na Administração Pública:

O ato administrativo hoje passa a ser contextualizado no âmbito da *decisão administrativa*, cuja principal implicação corresponde à visão mais abrangente do ato. Em termos concretos, visualizar o ato administrativo em um cenário maior – e não apenas no momento de sua criação (o célebre momento *one shot* apresentado por Sabino Cassese) – faz com que o processo no qual a tomada de decisão fora delineado seja reconhecido e valorizado<sup>[1]</sup>. (grifos do original)

2.2. A consideração individualizada de cada contribuição recebida funciona como mecanismo de redução do déficit democrático do processo de tomada de decisão das agências reguladoras. Esta é a finalidade da presente seção: sedimentar a necessidade do devido rito processual de contribuição plural que preceda à revisão regulatória proposta, a fim de afastar a conduta administrativa da ANP de atos cujo conteúdo advenha de processos com baixo grau dialógico e distante do princípio democrático. Para tanto, é preciso que a ANP (i) seja “permeável aos interesses dos administrados”; (ii) adote uma postura prospectiva (“*foward-looking*”), a fim de assegurar maior responsividade de seus atos; e (iii) considere as “posições conflitantes” envolvidas no jogo regulatório<sup>[2]</sup>.

2.3. Dado o fato de o objeto da consulta e Audiência Pública ANP nº 14/2018 se resumir a proposta de alteração de um único artigo da Resolução ANP Nº 58/2014, no caso o art. 31, a fim de permitir que a capacidade de armazenagem e de distribuição de combustíveis líquidos possa ser complementada pelo distribuidor em instalação de refinaria de petróleo, as contribuições recebidas na fase da Consulta e Audiência Pública ANP nº 14/2018 foram organizadas em temas, apresentados abaixo, em subseções individuais.

2.4. Nesse sentido, é válido esclarecer que as contribuições recebidas nos procedimentos de Consulta e de Audiência Pública foram consideradas individualmente no momento da análise, independentemente de os motivos de seu acatamento, ou de seu não acatamento, serem expostos em conjunto, para cada grupo de sugestões semelhantes e afins (indicadas pelas subseções abaixo). Esse procedimento foi adotado no intuito de evidenciar que o direito de cada participante de ser ouvido pela agência reguladora foi devidamente respeitado.

## 3. RISCOS PARA ATIVIDADE DE REFINO

3.1. Em pleito realizado pela Petrobras e pela PLURAL, no âmbito da Consulta Pública nº 14/2018, reivindicou-se a não inclusão do art. 31, inciso IV, à Resolução ANP nº 58/2014, ou seja, solicitou-se que fosse mantida a vedação na RANP nº 58/2014 a que as distribuidoras possam ampliar sua capacidade de armazenagem e distribuição de combustíveis líquidos em instalação de refinaria de petróleo. O argumento da Petrobras e da PLURAL apontou que, com base na complexidade presente nos processos de uma refinaria, a redução da disponibilidade de tanques de uma unidade de refino colocaria em risco os planos de produção e a garantia de qualidade dos produtos.

3.2. No que tange especificamente à Petrobras, a empresa citou três impactos operacionais que poderiam ser ocasionados pela redução da disponibilidade de tanques de uma refinaria como consequência da alteração proposta no art. 31 da RANP nº 58/2018, a saber:

1. Necessidade de redução da carga processada com consequente descumprimento do plano de produção;
2. Imposição da degradação de produtos;
3. Perda da flexibilidade operacional levando à redução do número de *grades* de produto.

3.3. No que tange as hipóteses colocadas pela Petrobras, bem como da contribuição da PLURAL, a SDL/ANP salienta que o *core business* de qualquer refinaria de petróleo é o processamento de óleo cru a fim de obtenção de derivados de petróleo para sua posterior comercialização no mercado interno ou externo e, nesse sentido, a planta de refino é projetada para otimizar a produção a partir de sua plena utilização, a fim de maximizar a receita advinda da venda de produtos refinados. Logo, dada a magnitude de investimentos e complexidade tecnológica envolvidas na instalação de uma refinaria de petróleo, não se imagina que a possibilidade advinda da inclusão do art. 31, inciso IV, da RANP nº 58/2014, possa ter o condão de desvirtuar uma refinaria de seu *core business* a fim de tornar disponível seus tanques para ampliação de armazenagem e de distribuição de combustíveis líquidos. Pela lógica econômica, a proposta ora em análise apenas abre a possibilidade de um uso secundário para os tanques já existentes na refinaria em momentos em que estes já estejam sem utilização ou subutilizados. Tem a medida, portanto, caráter suplementar, visando racionalizar a utilização eventualmente ociosa, a ser apurada no caso concreto, pelas próprias refinarias, no exercício legítimo do poder diretivo da empresa.

3.4. Paralelamente, deve-se atentar ao fato de que os três itens acima colocados pela Petrobras têm a possibilidade de ocorrer, particularmente em momentos de queda na demanda por combustíveis fósseis, com ou sem a alteração normativa objeto da Audiência Pública nº 14/2018. De forma que a refinaria possuirá, com a alteração, a possibilidade (não a obrigação) de dar uso econômico a eventual tancagem subtilizada.

3.5. Por fim, cabe lembrar que a refinaria já pode, a qualquer tempo, dedicar parte de sua tancagem a esta finalidade, desde que se constitua como terminal. Logo o que se busca é justamente retirar o entrave meramente burocrático que tal alternativa representaria, na medida em que, de fato, já há esta possibilidade, com a particularidade de implicar custo adicional injustificado à sociedade empresária.

3.6. Assim, a SDL decide pelo não acatamento das alterações propostas por não se mostrarem **pertinentes** e não contribuírem para o melhor texto da minuta.

#### 4. **NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DAS REFINARIAS PARA ATENDIMENTO DA ALTERAÇÃO PROPOSTA**

4.1. Outros dois pontos colocados pela Petrobras e pela PLURAL no sentido de combater a alteração normativa objeto da Consulta e Audiência Pública nº 14/2018 seriam a necessidade de (i) adequar as refinarias para escoamento rodoviário no caso de determinados produtos cujo escoamento ocorre em geral por modal dutoviário e (ii) adequar o “*hardware*” das refinarias a fim de que as mesmas possam realizar misturas para atendimento de teores de etanol e de biodiesel.

4.2. Aqui se deve novamente pontuar que a inclusão do art. 31, inciso IV, da RANP nº 58/2014 visa a ajustar o arcabouço regulatório da Agência de forma a torná-lo mais racional e eficaz na medida em que passa a ser coerente ao já disposto no artigo 22 da RANP 16/2010. Nesse contexto, a alteração normativa não impõe uma obrigação aos agentes econômicos diretamente afetados, no caso as refinarias e os distribuidores de combustíveis líquidos, que podem, de acordo com seu planejamento operacional e econômico, bem como sua estrutura física e logística, optar por utilizar-se ou não da possibilidade conferida pela proposta ora objeto de Audiência Pública nº 14/2018.

4.3. Nesse ponto de argumentação, cabe, como contraponto, destacar a manifestação oral da Refinaria de Petróleo Riograndense em sede de Audiência Pública Nº 14, no sentido de apoiar a alteração ora proposta à RANP Nº58/2014. De acordo com o representante da empresa, que já possui uma base primária de distribuição, em período recente no qual ocorreu a “crise de combustíveis” no país, a

refinaria foi procurada por diversas distribuidoras para armazenagem de produtos em suas instalações, entretanto, por conta da restrição imposta pela redação atual do art. 31 da RANP Nº58/2014, não pôde realizar essas operações comerciais. Em face do exposto, a refinaria Riograndense avaliou como muito positiva a proposta de flexibilização da norma objeto da Consulta e Audiência Pública ANP Nº14/2018.

4.4. Nesse contexto, entendemos que os agentes econômicos que atuam no segmento de refino permanecerão, portanto, livres para avaliarem a pertinência da medida quanto aos benefícios de ordem operacional e econômica, decorrente da possibilidade aberta pela inclusão do inciso IV ao art. 31 da RANP nº 58/2014. A SDL/ANP não entende como óbice à alteração regulatória proposta a argumentação de que eventuais ajustes poderão ter que ser realizados na planta de refino a fim de tornar a instalação adequada à efetividade da norma, ainda mais se considerarmos que estes ajustes só ocorrerão no caso em que o próprio agente vislumbre interesse e possibilidade fática para o exercício do direito ora proposto.

4.5. Assim, a SDL decide pelo não acatamento das alterações propostas por não se mostrarem **pertinentes** e não contribuírem para o aperfeiçoamento do texto da minuta.

## 5. DESESTÍMULO À AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE DE TANCAGEM NAS DISTRIBUIDORAS

5.1. Outra contribuição trazida pela Petrobras e pela PLURAL destaca que a utilização de espaços nos tanques de refinarias poderia desestimular os investimentos em bases de distribuição ou mesmo levaria a um aumento da concentração das bases em locais distantes dos centros consumidores e eventual risco de desabastecimento em cenário de aumento de consumo de derivados. A preocupação de que a alteração proposta no art. 31 da RANP 58/2014 pudesse desestimular o investimento em aumento de tancagem própria por parte das distribuidoras de combustíveis líquidos também foi manifestada oralmente em sede da Audiência Pública Nº14/2018 por parte da PLURAL e da ÚNICA.

5.2. Cabe aqui reiterarmos que as distribuidoras já podem, de acordo com o texto atual do art. 31 da RANP nº 58/2014 ampliar sua capacidade de armazenagem e distribuição de combustíveis líquidos em instalação de (i) outro distribuidor de combustíveis líquidos, (ii) de terminal autorizado pela ANP e, no caso do etanol anidro, (iii) de fornecedor de etanol. Logo a possibilidade de utilizar também os tanques das refinarias apenas regulamenta mais uma possibilidade de ampliação de tancagem por parte das distribuidoras na instalação de outrem, além das já contempladas na referida Resolução.

5.3. Apenas a título de argumentação, cabe pontuar que, no limite, se seguíssemos a lógica da contribuição apresentada pela Petrobras, Plural e Unica, os demais incisos do art. 31 também teriam o condão de desestimular o investimento em tancagem própria por parte das distribuidoras. Assim sendo, o argumento levado a *ultima ratio* justificaria a revogação dos demais incisos do art. 31 da Resolução ANP nº 58/2014. Evidentemente, não nos parece ser esta a melhor escolha regulatória, porque contradiz os comportamentos regulatórios mais recentes da ANP, particularmente no momento em que esta se impõe uma atuação mais proativa com vistas à redução das barreiras econômicas e administrativas à entrada de agentes a fim de estimular a concorrência e aumentar a eficiência em seus mercados regulados.

5.4. Ademais, reiteramos nosso entendimento de que a possibilidade aberta com inclusão do art. 31, inciso IV, na RANP nº 58/2014 só será efetivamente utilizada nos casos em que os tanques das refinarias já estejam sendo subutilizados, de forma que alteração não visa a criar um novo segmento de mercado. Ao contrário, a medida vem tão somente possibilitar a utilização econômica de ativo físico da refinaria em momentos em que este não estiver servindo a seu propósito inicial e, assim, gerar maior flexibilidade aos agentes e uma atuação mais eficiente do mercado.

5.5. Assim, a SDL decide pelo não acatamento das alterações propostas por não se mostrarem **pertinentes** e não contribuírem para o aprimoramento do texto da minuta.

## 6. MANUTENÇÃO DA DIVISÃO DE PAPÉIS NA ESTRUTURA DE ABASTECIMENTO DO DOWNSTREAM

6.1. O pleito realizado pela ABICOM e PLURAL tem como fundamento o argumento de que a regulação vigente define claramente os papéis e responsabilidades de cada agente da cadeia de abastecimento (produtor, distribuidor e revendedor). Nesta mesma linha, pugnando pela manutenção da divisão atual de papéis na estrutura do *downstream*, pode ser entendida a sugestão da ABTL. Segundo as

contribuições recebidas dos agentes econômicos citados, com a alteração ora proposta no art. 31 da RANP nº 58/2014, o nível de controle ficaria comprometido na medida em que as atividades de refino e distribuição ocorreriam em uma mesma planta, o que daria margem a ocorrência de operações irregulares.

6.2. Aqui cabe novamente pontuar a motivação inicial da Agência ao propor a alteração ora objeto da Consulta e Audiência Pública ANP nº 14/2018 que foi a de harmonizar e aumentar a coerência e efetividade de seu arcabouço regulatório, tendo como pano de fundo a busca pela redução de barreiras a entrada, custos regulatórios e o aumento da concorrência em seus mercados regulados sem o comprometimento da segurança. Nesse contexto, os papéis de cada elo da cadeia de *downstream* seguem definidos e o controle por meio das ações fiscalizatórias da Agência seguirá sendo realizado em acordo com as normas vigentes. Não sendo, portanto justificável a nosso ver a paralisação do processo de aperfeiçoamento do arcabouço regulatório no segmento de *downstream* pelo temor de eventual violação às normas vigentes.

6.3. Assim, a SDL decide pelo não acatamento das alterações propostas por não se mostrarem **pertinentes** e não contribuir para o melhoramento do texto da minuta.

## 7. INSEGURANÇA JURÍDICA

7.1. Quanto ao argumento da ABTL e da PLURAL de que a medida em tela traria insegurança jurídica, parece-nos que a alteração proposta caminha no sentido diametralmente oposto. Na redação atual do art. 31 da RANP 58/2014, é permitido expressamente que as distribuidoras celebrem contratos de cessão de espaço apenas em instalações de outras distribuidoras, de terminais ou de produtores de etanol (exclusivamente para esse produto). Ocorre que a RANP 16/2010, norma setorial específica sobre o mercado relevante de refino e processamento de petróleo, não veda que essa operação seja realizada em refinarias, desde que atendidos os requisitos impostos por seu art. 22.

7.2. Assim, o que efetivamente contribui para a insegurança jurídica é a existência de antinomia entre diplomas regulatórios distintos. De fato, a manutenção de comandos normativos setoriais conflitantes reduz a segurança jurídica e compromete a própria integridade do ordenamento jurídico setorial da ANP. A alteração proposta contribui para a aderência do mercado de refino e de distribuição de combustíveis aos comandos impostos pela RANP 16/2010 e pela RANP 58/2014, que seria condição essencial para a integridade do ordenamento jurídico setorial da ANP e maior segurança jurídica aos agentes regulados.

7.3. Assim, a SDL decide pelo não acatamento das alterações propostas por não se mostrarem **pertinentes** e não contribuir para o aperfeiçoamento do texto da minuta.

## 8. DAS CONTRIBUIÇÕES REFERENTES AOS DEMAIS TEMAS DA RANP Nº 58/2014

8.1. Por fim devemos pontuar que no processo de Consulta e Audiência Pública ANP Nº14/2018 foram recebidas, ainda, contribuições atinentes a outros pontos da RANP nº 58/2014, que não a alteração ora proposta e submetida ao escrutínio público. Nesse contexto, fica registrado que a Resolução ANP Nº 58/2014 será objeto de revisão mais ampla por parte da Agência, conforme Agenda Regulatória 2017/2018. Momento oportuno para que outros pontos sejam apresentados e considerados, mediante novas Consulta e Audiência Públicas, nas quais os agentes econômicos interessados e a sociedade de um modo geral terão oportunidade de manifestarem suas contribuições com vistas ao aperfeiçoamento da norma regulatória.

## 9. CONCLUSÕES

9.1. Expostas as justificativas técnico-regulatórias nos termos do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942, para acatamento das alterações propostas à Resolução ANP 58/2014 e considerando que as modificações sugeridas afetam direitos dos agentes regulados e da sociedade civil, foram realizadas consulta e audiências públicas previstas no art. 19 da Lei 9.478/97 e regulamentadas pela Resolução ANP nº 5/2004 de modo a garantir o contraditório.

9.2. Nesse sentido, necessário submeter o texto da minuta de resolução à análise prévia da Procuradoria Federal junto à ANP quanto à sua legalidade (art. 11 c/c art. 18 da Lei Complementar nº

73/1993) e, em caso de aprovação por este órgão jurídico, enviar para deliberação final da Diretoria Colegiada da ANP, nos termos do art. 6º do Regimento Interno.

[1] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista. in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Os Caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 109 e ss.

[2] DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Como a teoria do ato administrativo pode ser aproveitada na prática da consensualidade. in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Os Caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 249.



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA HUGUENIN BARAN, Especialista em Regulação**, em 31/07/2018, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CEZAR CARAM ISSA, Superintendente**, em 31/07/2018, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.anp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0054336** e o código CRC **F2D2D6FD**.