



## AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

### NOTA TÉCNICA Nº 118/2018/SDL-CREG/SDL

**PROCESSO Nº 48610.005285/2018-51**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO E LOGÍSTICA**

#### 1. ASSUNTO

1.1. Minuta de alteração da Resolução ANP nº 42/2011

#### 2. INTRODUÇÃO E ESCOPO DA MINUTA

2.1. Trata-se de Nota Técnica a fundamentar o processo de revisão da sistemática de concessão de autorização de instalações para diversos agentes do *downstream*, dentre os quais: distribuidor de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação, de solventes, de asfaltos, de gás liquefeito de petróleo, e de produtor, coletor e rerrefinador de óleos lubrificantes, além do transportador-revendedor-retalhista.

2.2. Cuida de apresentar o regramento da matéria pela atual resolução em vigor, considerando seu contexto de produção, um balanço sobre sua aplicação ao longo do tempo, além de apresentar os novos desafios surgidos nos últimos anos, incorporados à atuação da Agência, na elaboração e no cumprimento de sua agenda regulatória.

2.3. Finalmente, a nota traz as principais alterações que se mostraram necessárias para a revisão do arcabouço normativo das autorizações de instalações, considerando as justificativas técnicas cabíveis em cada caso.

2.4. Saliencia-se que todo o trabalho está orientado baseado num binômio desburocratização-segurança operacional. Se por um lado, as alterações tendem a refletir o esforço de simplificação regulatória, de desburocratização e de busca por maior eficiência na regulação desenvolvida pela ANP; por outro, destaca-se a constante preocupação da Agência com a segurança das instalações e das operações, matéria sensível e crucial no mercado regulado pela norma.

2.5. Diante disso, esta nota técnica expõe as justificativas para a revisão e atualização no marco regulatório de autorizações de operação, conferindo publicidade à atuação da Agência, reforçando a legitimidade de seus atos normativos e buscando a contribuição dos interessados, visando à construção de um ordenamento jurídico setorial que por meio da participação popular seja reflexo da realidade e das necessidades do mercado.

#### 3. HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÕES

3.1. O objetivo desta seção da Nota Técnica é, como apresentado na introdução, descrever o histórico regulatório das autorizações de operação outorgadas pela ANP às instalações de armazenamento de combustíveis, derivados de petróleo e gás natural até o fim de ilustrar os motivos

que ensejam a revisão deste marco regulatório instituído pela Resolução ANP nº 42, de 18 de agosto de 2011 ("RANP 42/2011").

3.2. O abastecimento nacional de combustíveis é considerado utilidade pública por força da Lei 9.847/99 (art. 1º, §1º, I) e, como atividade submetida à regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"), seu exercício pressupõe o atendimento a critérios mínimos estabelecidos por esta Agência. Esse instrumento tradicional de regulação, é doutrinariamente conhecido como *normas de comando e controle*.

Como a atividade regulatória envolve, essencialmente, a definição de parâmetros normativos de orientação comportamental, as normas de comando e controle são dotadas de grande funcionalidade porque fortalecem a segurança jurídica e a igualdade de tratamento no âmbito da regulação. Tais normas assumem a estrutura de regras, uma vez que estabelecem conduta exigível dos particulares, sob pena de incidência da punição cominada.[\[1\]](#)

3.3. Segura de sua missão institucional, a ANP construiu o marco regulatório da autorização de instalações do abastecimento, atendendo ao mandamento legal de **regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis** (art. 8º, XV, Lei nº 9.478/97).

Como instrumento de realização do princípio da eficiência, aqui entendido como a fixação de parâmetros objetivos, em cada caso concreto, para a implementação do interesse geral, a norma regulatória deve resultar de procedimento fundamentado na lei e em necessidades públicas, calcado em normas técnicas, com oitiva da sociedade e das corporações e concluído por uma ponderação motivada. Do contrário, a norma será inconstitucional por violar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a razoabilidade.[\[2\]](#)

3.4. Inserida na sistemática de regulação do abastecimento, a ANP editou a RANP 42/2011 que dispõe sobre os requisitos necessários à concessão de autorizações de construção e de operação de instalação para diversos agentes econômicos que atuam no abastecimento. Nesse sentido, os ditames desta resolução aplicam-se aos agentes econômicos que atuam no abastecimento nacional, a saber: distribuidor de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação, de solventes, de asfaltos, de gás liquefeito de petróleo, e de produtor, coletor e rerrefinador de óleos lubrificantes, além do transportador-revendedor-retalhista. Cuida a norma, ainda, da alteração de titularidade da autorização e à homologação de contratos de cessão de espaço ou de carregamento rodoviário.

3.5. A ANP, como agente regulador do mercado de petróleo e gás e no exercício de seu poder normativo, deu concretude ao comando constitucional (art. 174, CRFB), estabelecendo critérios para atuação de agentes no mercado, tendo em conta as necessidades determinadas pelo contexto econômico da época.

As leis atributivas de poder normativo às entidades reguladoras independentes possuem baixa densidade normativa, a fim de – ao estabelecer finalidades e parâmetros genéricos – propiciar, em maior ou menor escala, o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade, regular complexa e dinâmica realidade social subjacente.[\[3\]](#)

3.6. A RANP 42/2011 teve seu processo de elaboração mais intenso por volta do ano de 2009, a primeira exposição à Diretoria ocorreu em 2010, culminando em sua aprovação, em agosto de 2011. O texto da RANP 42/2011 tende a refletir, portanto, uma visão adstrita àquele momento. Teve o condão de unificar em uma única resolução o regramento de instalações do abastecimento, organizando, porém,

requisitos técnicos por *tabelas* apresentadas em anexos, ampliando formalmente a resolução, eivada de duplicidades e repetições.

3.7. A SDL tem aplicado a RANP 42/2011 desde então, de modo a se sentir razoavelmente confortável para – dentro de um contexto de atualização, modernização e simplificação regulatória e em consonância com as diretrizes estratégicas mais amplas, propor alterações substanciais na sistemática de autorizações em questão.

3.8. A Agenda Regulatória 2017/2018, aprovada pela Diretoria para o biênio 2017/2018 trouxe a Ação 1.6 com o objetivo de atualizar o marco regulatório de autorizações de construção e de operação de instalações com vistas a corrigir inadequações, retificar incompatibilidades e adequar a regulação a um novo contexto econômico. Tal ação regulatória deveria ser conduzida a fim de simplificar as regras vigentes e ajustá-las à situação presente, dinamizando o processo de concessão de autorização, buscando simplificação, sem abrir mão da segurança[4].

3.9. Pautados nessa diretriz regulatória, a experiência acumulada na aplicação das exigências da RANP 42/2011 evidenciou que mais que a uma simplificação, havia lugar para uma reformulação da sistemática de autorização de instalações, alterando o momento de apresentação de determinados documentos e buscando exigir apenas informações essenciais dos agentes regulados, as quais, efetivamente, cumprissem alguma função regulatória para a análise regulatória da ANP. É o que se apresenta na próxima seção.

#### 4. REVISÃO NA SISTEMÁTICA DE AUTORIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES

4.1. Após longo período em vigência, na esteira das recomendações de boas práticas da OCDE[5], o marco regulatório de instalações do abastecimento demanda uma revisão que torne sua compreensão a mais clara possível, que congregue a maioria das informações e obrigações que o particular deve tomar conhecimento antes de ingressar como agente econômico de abastecimento de derivados de petróleo e biocombustíveis.

4.2. Portanto, com o escopo de aperfeiçoar o arcabouço regulatório, a consolidação na presente minuta promete uma reestruturação da sistemática de como são exigidos documentos e informações aos agentes, unificação da matéria, evitando sobreposição de muitos anexos, com conteúdo apresentado em duplicidade.

4.3. Além das diretrizes da Agenda Regulatória 2017/2018 de simplificação administrativa e redução dos custos regulatórios, há, ainda, o Decreto nº 9.094/2017, aplicável a todas as entidades da Administração Pública Federal, inclusive a ANP, que prescreve uma série de procedimentos de simplificação burocrática no atendimento prestado aos particulares, dentre os quais se destaca a racionalização das normas mediante a consideração de seus efeitos práticos tanto para a Administração quanto para os usuários (art. 12).

4.4. O processo de revisão iniciou-se com estudos conduzidos pela Coordenação de Autorizações da SDL, que levantou possíveis alterações a serem implementadas na Resolução, sempre sob o prisma de simplificação sem descuido da segurança operacional de instalações. No ponto, Gustavo Binennbojm[6]:

A tarefa da regulação econômica é, assim, interferir nos incentivos gerados pelo mercado real sobre fornecedores e consumidores em busca da realização de objetivos determinados pelo processo político-democrático e traduzidos em pautas jurídicas de ação do Estado. A economia da regulação

oferece aos processos de deliberação coletiva um plus de racionalidade, com sua metodologia pragmática, fundada em dados empíricos, diagnósticos contextuais e perspectiva consequencialista. O velho poder de polícia das atividades econômicas desveste-se, portanto, daquele caráter eminentemente discricionário e associado a razões de Estado, deixando-se assimilar, em parte, pelo conhecimento científico produzido pela economia da regulação.

4.5. Regular de forma eficiente não é equivalente a regular com mais regras, mais controles e mais limites. Esses aspectos não são fins em si mesmos, ou seja, é preciso que as regras, controles e limites estabelecidos sirvam efetivamente para alcançar os resultados positivos almejados: garantia do abastecimento no território nacional, qualidade do produto, segurança no manejo e preço proporcional, dentre outros.

4.6. A partir de 2017, a Agência passou a mais intensamente orientar-se para a simplificação administrativa de seus procedimentos regulatórios. O objetivo a ser alcançado é desburocratizar a atuação da ANP, reduzindo empecilhos e entraves desnecessários ao adequado desenvolvimento das atividades econômicas reguladas e, como consequência, fomentar o investimentos e o desenvolvimento do setor.

4.7. Nesse compasso de desburocratização e de simplificação de procedimentos internos, em consonância com a proposta de unificação do processo de autorizar a operação de instalações, é relevante destacar a recente implantação na ANP (24/01/2017) do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com significativa melhoria nos níveis de eficiência nas análises da documentação e processamento dos pedidos de autorização no âmbito da RANP 42/2011.

4.8. O uso do processo eletrônico de gestão documental por meio do SEI permitiu os seguintes benefícios estruturais (i) eliminação do uso de papel; (ii) facilidade de manuseio e acesso a documentos; (iii) eliminação das etapas de plotagem e envio em papel, com redução de custo para os administrados; e (iv) fluxo interno de trabalho mais enxuto com disponibilização de documentos para assinatura pelos superiores por meio eletrônico.

4.9. Em consonância com todos esses movimentos visando a redução de custos regulatórios, é pertinente destacar o movimento britânico da *better regulation* (regulação melhor), cuja ideia central consiste em que a regulação estatal deve ser mais simples, independente e integrada, conforme relatório “*From design to Delivery*”, da *Better Regulation Task Force* britânica<sup>[7]</sup>.

4.10. A simplificação da regulação inclui-se na agenda da moderna regulação econômica, pautada por cinco princípios modulares: proporcionalidade, responsabilidade, consistência, transparência e objetividade. Sob esta ótica – “*less is more*” (menos é mais) – identificou-se a oportunidade de reorganizar a sistemática de autorizações de instalações do abastecimento nacional de combustíveis e lubrificantes.

4.11. Após algum direcionamento sobre alguns pontos principais que se entendiam passíveis de alteração, em 16/05/2018, a SDL/ANP promoveu o **Workshop Simplificação Regulatória da Resolução ANP 42/2011** com o objetivo de realizar uma reunião de trabalho com os principais representantes do mercado afetado, possibilitando-lhes colocar os temas que lhe são pertinentes para melhor atuação, ampliando o debate entre os agentes e enriquecendo, assim, a análise regulatória realizada pela Agência.

4.12. Logo no início do Workshop, informamos aos presentes os itens que, no nosso estudo prévio, demonstraram ser potenciais alvos de eventuais modificações. Essa atuação de proximidade com os afetados pela decisão tem se mostrado positiva. Os agentes conhecem bem o mercado em que atuam e podem, quando demandados, lançar luz num debate dos caminhos que a regulação pode percorrer, procurando atuar de forma eficiente, intervindo para que não haja distorções e desequilíbrios exagerados.

Com isso, algumas questões foram esclarecidas e a repercussão imediata pareceu positiva.

4.13. Diante do exposto, observa-se que a minuta de alteração vem no sentido de atualizar a regulamentação da ANP, minimizando barreiras ao investimento e reduzindo os custos impostos pela regulação, ao mesmo tempo em que continua primando pelas melhores práticas setoriais, no que tange à confiabilidade e à segurança, tendo em vista que evita a reanálise de informações, deixando para analisar informações nos níveis mais realistas e em momento mais adequado de sua disponibilização pelos agentes.

## 5. SIMPLIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DE OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO

5.1. Preliminarmente, totalmente aderente ao caráter de simplificação regulatória, norteador desse processo de revisão é a eliminação de exigência de cópias autenticadas. A obrigatoriedade de que todos os documentos sejam apresentados mediante cópia autenticada em cartório paira ao longo do texto da RANP 42/2011. Assim, considerando que essa cobrança é feita por páginas, e que se exige atualmente que qualquer alteração seja comunicada à Agência por meio de cópias autenticadas, é evidente a desproporção entre o custo regulatório e a função da medida, de modo que sua exigência deve ser afastada.

5.2. Não obstante, também deve ser considerado o que essa exigência representa na relação entre reguladores e regulados: a desconfiança institucional, que deve ser fortemente combatida em ambos os lados.

O atributo da confiança, por sua vez, revela-se bem mais complexo. Como destaca Pierre Rosanvallon, existem pelo menos três funções principais que a confiança exerce em uma democracia: (i) representa uma expansão da legitimidade, fornecendo ao aspecto procedimental uma dimensão moral (exigência de integridade em seu sentido mais amplo) e substantiva (preocupação para com o bem comum); (ii) representa um aspecto temporal, pois significa que a legitimidade permanece no tempo; e, finalmente, (iii) **significa uma economia institucional, na medida em que torna dispensável a existência de mecanismos de verificação** ou prova (mecanismos de controle e de monitoramento)[8]. (n.g.)

5.3. Ademais, a própria legislação federal, no caso abaixo, o Decreto nº 6.932/2009, prevê a simplificação dos procedimentos e a presunção da boa-fé do administrado:

Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão:

I - presunção de boa-fé;

[...]

V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;

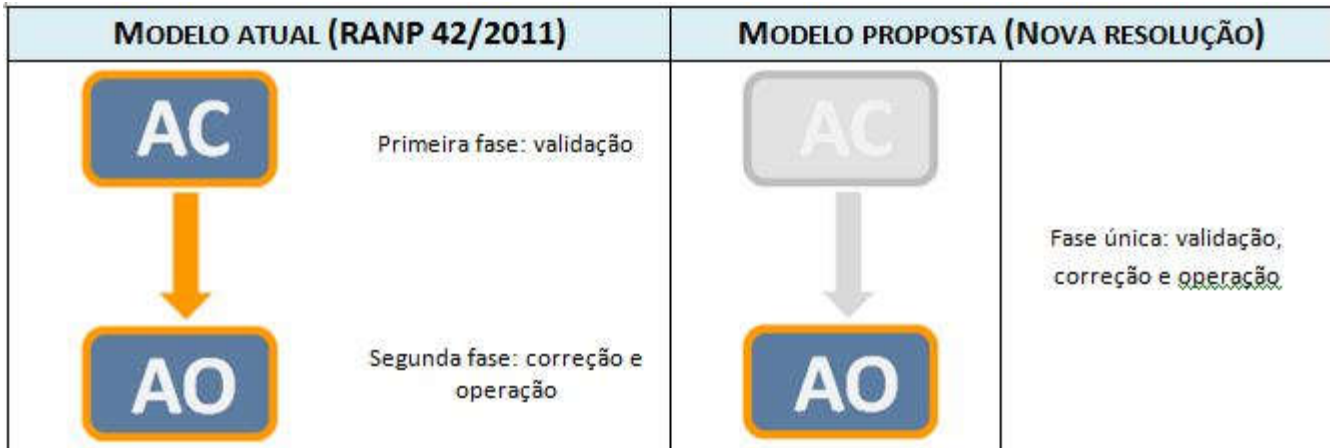
VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações.

5.4. Portanto, ao longo da nova minuta de resolução que se propõe não há indicação de que os documentos a serem apresentados pelos agentes econômicos interessados deverão estar autenticados em cartório.

## 6. SUPRESSÃO DA AUTORIZAÇÃO DE CONSTRUÇÃO

6.1. A RANP 42/2011 estabelece um procedimento de autorizações de instalações em duas etapas. Para que um agente efetivamente inicie a operação, em sentido amplo, mister que solicite *previamente* uma Autorização de Construção das instalações e, depois de concluídas as obras, pode o agente econômico solicitar sua Autorização de Operação propriamente dita.

6.2. Essa primeira etapa, a fase de outorga da Autorização de Construção ("AC") pode ser considerada como uma etapa de validação do projeto, pela ANP, junto ao agente regulado.



6.3. Tal mecanismo até teria o condão de conferir alguma previsibilidade sobre a capacidade instalada de determinado mercado ou setor por parte da Agência. A função regulatória de coletar dados para redução da assimetria informacional do regulador em relação aos mercados regulado, contudo, parece não ter sido alcançada. Isso porque a experiência prática demonstra uma significativa ocorrência de atualizações, inclusive necessárias em diversos casos, no executado frente ao projetado. A informação seria útil à previsibilidade, assim, na medida em que fosse atualizada, com novas autorizações de construção, conduzindo a uma sucessão de autorizações de construção, o que não consiste no âmago da razão da sistemática de autorizações. O foco deve ser a efetiva execução das atividades reguladas e essenciais ao abastecimento e que, como se sabe, depende principalmente da chancela regulatória da ANP, por meio da outorga da Autorização de *Operação*.

6.4. Neste ponto, sob a ótica da aplicabilidade, o mecanismo mostrou-se substancialmente burocrático. Ele onera e interfere diretamente no custo de oportunidade dos agentes, uma vez que atrasa o processo de investimento das empresas em expansão.

6.5. Adicionalmente, a Autorização de Construção parece ter se desnaturado para uma espécie de consultoria regulatória prestada pelos especialistas da ANP sobre a adequação dos projetos de engenharia das instalações dos agentes regulados. Sob esse viés, o instituto das autorizações de construção distancia-se, na essência, da competência institucional desta Agência Reguladora. O benefício para a previsibilidade, tendente a justificar tal esforço, escasseia-se na medida em que os dados colhidos não possuem a robustez e a fidelidade à realidade que seriam esperados.

6.6. Em conformidade com os objetivos das alterações alvitadas pelo novo texto, sugere-se a supressão da etapa de Autorização de Construção, eliminando-se os requisitos nela contidos que não possuem valor regulatório justificável e, lado outro, incorporando os requisitos indispensáveis à etapa de Autorização de Operação ("AO"), como se detalha a seguir.

## 7. REQUISITOS RETIRADOS DA RESOLUÇÃO

7.1. A seguir são apresentados os itens cuja exigência mostrou-se desnecessária, seja em função de sua apreciação ser mais aderente a outros órgãos integrantes da Administração Pública, seja em razão da inadequação do momento em que eram solicitadas, seja porque já fossem exigíveis quando da solicitação de AO.

7.2. A exclusão de alguns requisitos exigíveis na fase de outorga da Autorização de Construção, são decorrência natural do processo de simplificação burocrática, na medida em que, por abarcarem a atuação de órgãos estranhos à ANP, já são exigíveis na forma da legislação específica para cada caso. O “Alvará de Construção” obtido junto aos municípios e a “Licença de Instalação (LI) ambiental” expedida pelo órgão ambiental competente, não são originariamente fiscalizáveis pela ANP e tampouco deixarão de ser exigíveis pela municipalidade ou pelo organismo de controle ambiental. As supressões, por outro lado, não têm o objetivo de excluir a ANP do controle colaborativo com outros entes públicos (seja em matéria urbanística ou ambiental) porque são requisitos que, com breves modificações, integram a fase de outorga da AO.

7.3. Adicionalmente, alguns municípios não emitem o alvará de construção e/ou ampliação das instalações das atividades reguladas pela ANP, muitas vezes impedindo o agente regulado de atender essa requisição.

7.4. A Licença de Operação ambiental, exigida para outorga da AO traz ainda em seu bojo, informações capazes de suplantar a necessidade de apresentação das “Plantas de drenagem oleosa/pluvial”, sendo este, também retirado da lista de exigências da resolução por envolver aspectos técnicos com relevância significativa apenas à atuação do órgão ambiental.

7.5. Ainda no tocante a itens relacionados a outros âmbitos da Administração, os requisitos “Certificado de aferição de balanças” e “Declaração de laboratório” foram retirados por se tratarem de documentações de caráter metrológico e comercial, não sendo de competência da ANP tal apreciação. Os itens não possuem nenhum efeito sobre os controles de qualidade de responsabilidade do agente, que se acham obrigados a zelar pela qualidade dos produtos, inclusive com a emissão de Boletins de Qualidade disciplinados por outras Resoluções da ANP. No fim, trata-se de cobrança essencialmente burocrática e redundante, sem fornecer a eficiência esperada no arcabouço regulatório da ANP.

7.6. Os itens “Planta das instalações” e “Planta Geral de tubulação”, por semelhança técnica foram retirados, tendo o primeiro, algumas de suas informações incorporadas ao item da AO “Planta de locação” e o segundo, inteiramente substituído pelo “Fluxograma de Engenharia”, também requisito da AO.

7.7. Já os itens “Folha de rosto do certificado de arqueação dos tanques” e “Planta de alimentação elétrica e diagrama unifilar” foram integralmente retirados por não apresentarem informação regulatória relevante, uma vez que os dados necessários para o exercício pleno da regulação já são obtidos respectivamente no projeto detalhado dos tanques e no laudo elétrico assinado por profissional habilitado.

7.8. Finalmente, em decorrência lógica da supressão da AC tornam-se desnecessários o “Requerimento de Autorização” e o “Cronograma físico da obra”. Além disso, discutível a relevância, do ponto de vista regulatório, da exigência de cronograma de execução. O foco será, como deve ser, e se demonstra a seguir, a análise da instalação já concluída, quando se apreciará o atendimento aos requisitos e normas de engenharia e segurança das instalações, para a efetiva entrada em operação das atividades essenciais ao abastecimento nacional de derivados de petróleo e de combustíveis.

## 8. REESTRUTURAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÃO

8.1. Em virtude da imprescindibilidade técnica e importância regulatória, alguns requisitos para a Autorização de Construção foram mantidos ou incorporados à Autorização de Operação não obstante a supressão da etapa de AC. Trata-se de medida condizente com o objetivo da presente revisão que se propôs a simplificar sem prescindir da segurança. Além disso, as informações apresentadas pelos agentes econômicos tendem a ser mais detalhadas e apresentar elementos técnicos de melhor qualidade no momento em que as instalações já estão efetivamente construídas e, a toda evidência, aptas a entrar em operação.

## 8.2. **Requisitos mantidos e/ou incorporados à Autorização de Operação**

8.2.1. Os requisitos listados a seguir são exigências adicionais à outorga da AO, propostas pela nova redação como consequência da supressão da AC. Cabe ressaltar que os itens passam a se referir às instalações como construídas, *"as built"*, acompanhados da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica ("ART"). Tal mudança proporcionaria maior confiabilidade à documentação pois agrega a responsabilidade técnica a instalações construídas e não a projetos que, por vezes, sofrem sucessivas alterações antes da conclusão das obras.

- Comprovante de propriedade ou posse do terreno onde se localizarão as instalações;
- Memorial descritivo;
- Planta de locação;
- Projeto detalhado dos tanques;
- Sistema de combate a incêndio;
- Planta geral de classificação elétrica e de aterramento.

## 8.3. **Compilação de anexos**

8.3.1. Outra alteração proposta, diz respeito à simplificação da técnica legislativa. O texto vigente dispõe os requisitos para outorga da Autorização de Operação em dezessete tabelas distribuídas em dois anexos com, em média, dez itens cada. Aplicando-se cada tabela para o mercado regulado correspondente, ocasionando indesejável redundância.

8.3.2. A minuta sugere a compilação das tabelas e anexos, discriminando nos incisos de apenas um artigo as exigências para a obtenção da Autorização. A mesma sistemática foi utilizada para os pleitos de requalificação, homologação de contrato de cessão de espaço e alteração de titularidade. Essa forma parece-nos mais lógica do ponto de vista regulatório, sobretudo por não serem significativamente diferentes as exigências para os diversos tipos de agentes atingidos pela norma, não se justificando a multiplicidade de tabelas.

8.3.3. A incorporação ao texto da Resolução nos parece mais efetiva inclusive pela natureza das exigências ali esculpidas. Não há caráter acessório nas exigências para outorga de Autorização de Operação de instalações que justifique sua colocação em um Anexo ao texto normativo. Ao contrário, trata-se do cerne de uma Resolução dessa natureza.

## 8.4. **Simplificação da transição de titularidade e prescindibilidade de nova AO por rearranjo físico de instalações**

8.4.1. A transição de titularidade de uma determinada instalação, por força de pressões burocráticas impostas pela Resolução vigente, pode implicar na interrupção das operações da sociedade, tendo como consequências, ora o prejuízo operacional e financeiro, ora a obliteração de uma conjuntura favorável de mercado. Com o objetivo de fomentar a velocidade da adequação dessas operações empresariais junto a ANP, propõe-se a simplificação de que determinados requisitos, como a comprovação de Licença Ambiental e Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros, estejam desde a primeira



solicitação em nome da sociedade sucessora. A minuta sugere ser suficiente, em tais casos, a apresentação dos documentos vigentes em nome da sociedade sucedida, com os respectivos protocolos de transferência de titularidade junto aos órgãos competentes.

8.4.2. De suma importância tal alteração por permitir a continuidade das operações até que os outros entes da administração pública tomem as decisões administrativas necessárias e publiquem as chancelas de estilo. Na realidade, aqui estamos diante de instalações que já se encontravam autorizadas e em operação. Para a alteração de titularidade parece bastar que os órgãos responsáveis sejam acionados para regularização dos trâmites ali cabíveis. A medida constante da RANP 42/2011 que condiciona a transferência de titularidades à apresentação destes documentos *em nome* da sociedade sucessora nos parece desproporcional. Lançando mão do teste de proporcionalidade jurídico, a medida hoje vigente, ainda que se mostre adequada ao fim pretendido, não consegue superar a segunda fase, o teste de necessidade, diante das particularidades aqui expostas.

8.4.3. Em consonância com os argumentos descritos em 7.4.1, para o simples rearranjo físico de instalações, que não tenham como consequência a alteração da capacidade de armazenamento da instalação existente, a outorga de nova Autorização de Operação deixa de ser exigível. Tal exigência parece constituir uma excessiva interferência da ANP no modelo de negócio do agente regulado, podendo ainda constituir um indesejável gargalo burocrático para a consecução de ocasional oportunidade de empreendimento.

8.4.4. Aqui também um pequeno teste de proporcionalidade sobre o dispositivo em vigor aponta a desnecessidade da medida imposta. Integra o escopo do empreendimento e, por conseguinte, é da alçada de quem lhe assume os riscos, gerencia-los. A definição do arranjo físico e sua eventual modificação integram, assim, a gestão sobre o negócio do agente. Apenas na hipótese de alteração da capacidade de armazenamento erige a necessária intervenção regulatória sobre as instalações, ensejando a atualização da Autorização de Operação perante a Agência.

## 9. CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÃO EM AERÓDROMOS

9.1. Cabe aqui destacar a existência da Ação Regulatória 1.4, incluída na Agenda Regulatória ANP para o biênio 2017/2018, cujo objetivo é “estabelecer a obrigatoriedade de obtenção de Autorização de Operação (AO) para instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas dentro de aeródromos.” Tal ação, em princípio, tem natureza autônoma em relação à Ação 1.6 de revisão da sistemática de autorização de operação de instalações, mas com esta mantém certa interface.

9.2. É que sendo o objetivo da ação regulatória 1.4 tornar obrigatória a outorga de autorizações de operação pela ANP a instalações, a matéria passa a manter relação de proximidade com a regulada pela RANP 42/2011, de cuja fundamentação de alteração se ocupa a presente nota.

9.3. Sobre o objetivo da Ação 1.4, a SDL editou Nota Técnica específica em que faz análise regulatória acerca da pertinência da autorização de operação de instalação pela ANP em aeródromos. A nota identifica uma desnecessidade de obrigatoriedade de autorização de operação às instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas em aeródromos. “A rede regulatória criada pela ANP, ANAC, ABNT, DCEA, IATA parece constituir arcabouço jurídico-normativo suficiente à regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas dentro de aeródromos”.

9.4. Por se tratar de assunto razoavelmente relevante, remetemos os interessados à leitura da Nota Técnica nº 119/2018/SDL-CREG/SDL-e (SEI 0050424).

## 10. CONCLUSÕES

10.1. Feitas essas digressões técnico-regulatórias a respeito das alterações propostas pela minuta de uma nova Resolução de autorização de instalações do abastecimento, e, considerando que as modificações sugeridas afetam direitos dos agentes regulados e da sociedade civil, necessário submeter o texto da minuta de Resolução à análise acurada da Procuradoria Federal junto à ANP quanto à sua legalidade. Nesse sentido, vale destacar, na forma do Decreto 2.455/1998:

Art. 22. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor petróleo ou dos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei por ela proposto, será precedido de audiência pública, com os objetivos de:

I - recolher subsídios, conhecimentos e informações para o processo decisório da ANP; II - propiciar aos agentes econômicos e aos consumidores e usuários a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões; III - identificar todos os aspectos relevantes à matéria, objeto da audiência pública; IV - dar publicidade às ações da ANP.

10.2. Após isso, a proposta seguirá para apreciação da Secretaria Executiva para receber parecer da Coordenação de Qualidade Regulatória, nos termos da Resolução de Diretoria 639/2017. Em seguida, a minuta de Resolução deverá ser submetida para análise prévia pela Procuradoria Federal junto à ANP, nos termos do art. 18 c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e, posteriormente, à Diretoria Colegiada da ANP, para decidir sobre a exposição da minuta de resolução ao escrutínio público, mediante a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública por 30 (trinta) dias, para encaminhamento de sugestões e de comentários adicionais pelos agentes interessados.

---

[1] BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 164.

[2] SOUTO, Marcos Juruena Villela. – **Direito Administrativo Regulatório** – Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002, p. 52

[3] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 406.

[4] ANP. Agenda Regulatória 2017/2018. Ação 1.6 – Autorização de construção e operação de instalações. Disponível em [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

[5] OCDE. **Guiding principles for regulatory quality and performance**. Disponível em [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Acesso em 24. jul. 2017. p.4: “2 - Assess impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment. [...] Target reviews of regulations where change will yield the highest and most visible benefits, particularly regulations restricting competition and market openness, and affecting enterprises, including SMEs”. Tradução livre: 2 – Medir os impactos e revisar sistematicamente as resoluções a fim de assegurar que elas serão aptas a atender seus objetivos de forma eficiente e eficaz em um ambiente socioeconômico complexo e mutável. [...] Focar as revisões cujas mudanças cederão aos mais altos e mais visíveis benefícios, especialmente regulações restringindo a competição e a abertura de mercado e afetando empresas, incluindo pequenas e médias empresas.

[6] BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 240.

[7] REINO UNIDO, Better Regulation Task Force. *From design to deliver*. 2005.

[8] WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. in *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO PEREIRA DE QUEIROZ, Analista Administrativo**, em 20/07/2018, às 17:21, 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 **Fabio Nuno Marques da Vinha, Técnico Administrativo**, em 20/07/2018, às 17:21, 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 **LEONARDO OLIVEIRA DA SILVA, Especialista em Regulação**, em 20/07/2018, às 17:35, 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 20/07/2018, às 17:58, 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 **0050422** e o código CRC **7E94F16F**.