



PROPOSTA DE AÇÃO

Dados de Status

Status/Pauta: Proposta de Ação Deferida

Reunião de Diretoria: Reunião de Diretoria nº 272, de 05/08/2003

Resolução de Diretoria nº: **380/2003**

Dados Gerais

Número: 541/2003

Título: Minuta de portaria de regulamentação da atividade de distribuição de GLP.

Autor : Carlos Orlando da Silva

Unidade Autora:

Superintendência Responsável: SAB

UGR Responsável: 323056

Data: 01/08/2003 21:18:03

Dados da Proposta de Ação Inicial

PI:

Referente ao(s) Processo(s)

Número Processo:

48610.006401/2003 - 72 (Proposta de portaria ANP que regulamenta a atividade de distribuição de GLP.)

Descrição da Ação:

O gás liquefeito de petróleo (GLP) reveste-se de característica peculiar, haja vista não só a periculosidade intrínseca, como também a utilização predominante que lhe é dada e os processos e procedimentos exigíveis para seu manuseio e comercialização. Tal utilização diz respeito à cocção de alimentos em mais de 96% dos domicílios e em todos os municípios brasileiros, sendo comum ouvir-se que sua abrangência supera a da água encanada e a da luz elétrica. A utilização doméstica na cocção, que corresponde a cerca de 85% do consumo nacional, seguem-se os usos industrial, com 8%, o comercial, com 5%, e o institucional, com 2%.

Atualmente, são movimentadas cerca de 6,6 milhões de toneladas por ano de GLP, das quais 27% provêm do mercado externo, importadas, via de regra, da Argentina e Venezuela. Internamente, o principal fornecedor é a Petrobrás, que detém 95,27% do mercado. A parcela restante é atendida pela Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A (0,11%), Refinaria Ipiranga (0,20%), REFAP S/A (2,97%) e pelas centrais petroquímicas, Braskem (0,21%), COPESUL (0,43%) e PQU (0,81%).

No que tange à atividade de distribuição, acham-se autorizadas, presentemente, 21 agentes, dos quais 19 em operação. Destes, destacam-se 5 grupos econômicos que detêm as seguintes participações de mercado: Agip do Brasil (22%), Nacional Gás (20%), Cia Ultragaz/Bahiana (21%), Supergasbrás (13%) e Minasgás (8%).

O suprimento ao consumidor ocorre sob as modalidades a granel e envasado em recipientes transportáveis, entre os quais sobressaem os de capacidade de 13 kg, estimando-se que existam, hoje, 98 milhões em circulação.

A legislação do setor é extremamente difusa e, em alguns casos, bastante antiga. Atendo-se tão-somente aos atos mais relevantes, pode-se relacionar:

- Portaria MINFRA n.º 0843, de 30 de outubro de 1990 – autoriza, às pessoas jurídicas, o exercício da atividade de distribuidor GLP;
- Portaria DNC n.º 04, de 07 de fevereiro de 1992 – altera a redação dos artigos 3º e 7º da Portaria DNC n.º 16, de 19/07/91, autorizando as distribuidoras a fornecer GLP para uso industrial, em caráter excepcional;
- Portaria MME n.º 334, de 01 de novembro de 1996 – fixa prazos de troca e requalificação de botijões de envasilhamento de GLP;
- Portaria ANP n.º 203, de 30 de dezembro de 1999 – regulamenta os requisitos a serem cumpridos para acesso a atividade de distribuição de GLP;
- Lei n.º 8.176, de 08 de fevereiro de 1991; que define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.

As considerações expostas, conjugadas à evolução do quadro legal do setor de combustíveis e à configuração do mercado de GLP, tornam nítida a necessidade de consolidação da aludida regulamentação, na qual estejam revisados e flexibilizados os requisitos mínimos, de caráter técnico, econômico e social, para ingresso e

permanência de empresas na atividade de distribuição, bem como estabelecidos critérios de comercialização do referido produto, em face de sua periculosidade e peculiaridades de manuseio e uso.

Nesse sentido, procedeu-se, após amplos debates com setores envolvidos, públicos e privados, à elaboração da minuta de portaria anexa, regulamentando a atividade de distribuição de GLP, que submetemos à apreciação superior.

Entre suas principais disposições, referida minuta prevê:

a) separação, em 2 fases, do processo para ingresso à atividade. A saber: habilitação e outorga da autorização, fundamentando-se esta última na Lei n.º 9.478, de 06/08/97, que dá competência à ANP para regular as atividades relativas ao abastecimento nacional de petróleo, gás natural e derivados, definido, por sua vez, na Lei n.º 9.847, de 26/10/99, como de utilidade pública.

Em síntese, a fase de habilitação compreende a comprovação de regularidade fiscal, bem como as qualificações jurídica, técnico-econômica e a avaliação do projeto de instalações.

Para a comprovação da regularidade fiscal, mantém-se o instituto do SICAF, flexibilizando-o, porém, via a concessão, ao interessado, da alternativa da apresentação das certidões de quitação de tributos federais, estaduais e municipais. Essa alternativa, porém, tem como fator negativo o maior tempo que, decerto, acarretará para a análise de pedidos de autorização, haja vista demandar o encaminhamento de tais certidões à Secretaria da Fazenda para verificação de sua autenticidade.

Entre as qualificações acima, ressalta, porquanto inovadora, a técnico-econômica, não apenas pela nova feição que confere ao processo, como também por substituir exigência prevista na Portaria ANP n.º 203/99, relativa a capital social (R\$ 5 milhões para distribuição a granel e R\$ 10 milhões para a granel e envasado).

Essa inovação, assinala-se, vem flexibilizar as barreiras de entrada para a atividade, eliminando exigência de difícil controle e acompanhamento, com viés emblemático e que não exprime, necessariamente, o porte econômico da empresa interessada no exercício da atividade de distribuição.

O estudo técnico-econômico a ser submetido, pelo interessado, à análise da ANP, deverá conter, entre outras, informações que permitam verificar a viabilidade do empreendimento, quais sejam: modalidade de comercialização; projeção do volume de comercialização e do fluxo de caixa para os 02 (dois) primeiros anos de operação; indicação da(s) região(ões) geográfica(s) de atuação; e indicação dos investimentos diretos (terreno, obras civis, tanques de armazenamento, equipamentos) e indiretos (com recipientes transportáveis, por tipo, e com caminhões-tanques).

Por seu turno, o projeto de instalações mantém-se vinculado à apresentação, com vistas à avaliação e aprovação pela ANP, de projeto de engenharia de base de armazenamento, envasilhamento e distribuição de GLP, a qual deverá localizar-se

em região geográfica de operação da empresa, prevista no estudo técnico-econômico.

Cabe mencionar que, do processo para ingresso à atividade, exclui-se, da minuta em voga, a exigência relativa à capacidade financeira. Isso porque a comprovação desse requisito insere-se, de forma mais consentânea, na alçada de interesses do agente que vende GLP ao distribuidor. Afora isso, para a Agência, a referida comprovação, além de bastante burocrática, pois em muitos casos resvala na demonstração de patrimônio dos sócios da empresa, não guarda efetividade, porquanto nada impede a alienação de tal patrimônio logo após tenha sido utilizada para fins de atendimento à barreira de entrada.

Vencida a fase de habilitação, a outorga da autorização ocorrerá quando o distribuidor comprovar possuir base própria de GLP, autorizada a operar, e recipientes transportáveis, identificados com a sua marca comercial, em quantidade compatível com o mercado a ser por ele explorado.

- b) substituição da sistemática de quotas, em face de sua incompatibilidade com o regime de livre concorrência, pela de contrato de compra e venda entre o produtor e o distribuidor. À ANP ficam asseguradas intervenções eventuais em pólos de fornecimento deficitários, visando ao estabelecimento de procedimentos específicos com o fim de adequar a oferta à demanda nesses locais.
- c) obrigatoriedade de afixação de selo anti-inflamável no recipiente transportável quando do envasilhamento de GLP por distribuidor não detentor da marca estampada no corpo desse recipiente, indicando a data e o distribuidor que realizou o último envasilhamento e o que realizará a comercialização. O referido procedimento não exime o distribuidor detentor da marca da responsabilidade em caso de sinistro;
- d) aquisição de recipiente transportável novo que contenha, necessariamente, numeração seqüencial, por fabricante, marcado no corpo do mesmo. Tal procedimento permitirá, no longo prazo, a apuração precisa do universo de botijão, por distribuidor, e controle efetivo do cumprimento das metas de requalificação;
- e) circunscrição da vedação de uso de GLP apenas para fins automotivos, dada a inexistência de diretriz política que o embase. A abertura para os demais usos fundamenta-se na eliminação da causa que, no passado, os inibia, qual seja: a concessão de forte subsídio ao preço, desvirtuando o sinal econômico ao mercado. Afora isso, reduziu-se consideravelmente a dependência externa, estando-se importando atualmente cerca de 18% da demanda contra os 30% do passado;
- f) obrigatoriedade de encaminhamento, à ANP, da relação de clientes atendidos pela modalidade a granel. Atualmente, a inspeção das instalações a granel em consumidores finais é realizada somente pelos distribuidores, de acordo com a Portaria n.º 47, de 24/03/99. O conhecimento desses clientes pela Agência permitirá o direcionamento de ações de fiscalização, com o fim de verificar in loco o cumprimento às normas de segurança. Ressalte-se que o suprimento a granel e a operação de transvasamento envolvem ampliam sobremodo o risco da ocorrência de sinistros.

Finalmente, merece menção o fato de a minuta preservar o conceito de marca estampada no corpo do recipiente transportável, presente na Portaria MINFRA 843/90, em vigor. Isso porque a identificação da marca comercial no corpo do recipiente transportável contribui decisivamente para:

- i) a identificação precisa do distribuidor quando da ocorrência de sinistro, com vistas à determinação de responsabilidades (a substituição da exigência da marca pela afixação de selo anti-inflamável, para fins de atribuição de responsabilidade em caso de sinistro, afigura-se medida temerária, pois não impede o distribuidor inidôneo a realizar envasilhamentos sem a troca do selo do distribuidor anterior, livrando-se, assim, de culpabilidade em sinistros);
- ii) a inibição da utilização de botijões de outra marca, ou seja, de ativo de concorrente, mantendo-se a operação do distribuidor coerente com o universo de botijões de sua própria marca, declarado à ANP;
- iii) o estímulo à compra de novos botijões;
- iv) a continuidade do processo de requalificação, que implica, sabidamente, maior segurança para o consumidor; e
- v) facilitar o processo de fiscalização.

Por último, dada a relevância da matéria em foco, propomos que a minuta de portaria que a regulamenta, que ora submetemos à consideração superior, se aprovada, seja exposta à consulta pública por prazo não inferior a 30 dias.

Resultados Esperados pelo Empreendimento da Ação:

Regulamentação da atividade de distribuição de GLP.

Recursos:

Não há.

Responsabilidades para Execução da Ação:

SAB/PROGE/DIREÇÃO/SGI

Informações Adicionais:

Pareceres

Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 541/2003

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL - ANP

Nota Proge nº 711/03

Rio de

Janeiro, 04 de agosto de 2003

Ref. Processo n.º 48610.006401/2003-72
Proposta de Ação n.º 541/03

Assunto: Minuta de Portaria para regular o exercício da atividade de distribuição de GLP.

Sr. Dr. Procurador-Geral,

Trata a presente da análise de minuta de portaria elaborada pela Superintendência de Abastecimento, que tem por objeto a regulação do exercício da atividade de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), com vistas à consulta pública via internet.

A análise que se fará a seguir consistirá inicialmente na apreciação da forma adotada, de acordo com o Decreto n.º 4.176/2002, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95/98, estabelecendo as normas para a elaboração e redação de projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, além da verificação da compatibilidade entre as normas da portaria e os instrumentos normativos de hierarquia superior. A seguir, são enumeradas as sugestões feitas a fim de aperfeiçoar as normas em análise e facilitar a sua compreensão:

- 1) No primeiro “considerando”, substituir “entre” por “dentre”;
- 2) No artigo 19 (final), substituir “aprovado” por “aprovada”;
- 3) No artigo 24, suprimir as vírgulas antes e após a palavra “cheio”;
- 4) No artigo 27, parágrafo primeiro, substituir “procedimentos” por “procedimento”;
- 5) No artigo 34, alterar para “(...) recipiente transportável de sua marca ou sob sua responsabilidade, de acordo com as normas da ABNT.”;
- 6) No artigo 34, parágrafo único, suprimir a vírgula após “marca comercial”;
- 7) No artigo 39, inciso V, suprimir as vírgulas após “marcas comerciais” e após “responsabilidade”; e

8) No artigo 39, inciso XVI, alterar para “(...) em local visível e de modo destacado.

Aponte-se, ainda, que no texto da Proposta de Ação menciona-se, quando é abordada a exigência do SICAF, que seria facultada ao agente a apresentação de certidões comprobatórias de regularidade fiscal, ao passo que a versão da minuta de Portaria não contempla tal faculdade. Deve a SAB esclarecer tal contradição.

Todos os motivos ensejadores da edição do ato normativo em questão encontram-se no texto desta Proposta de Ação, notadamente no que se refere a: a) ingresso do agente econômico na atividade, b) substituição do sistema de quotas por contrato de fornecimento entre produtor e distribuidor e c) processo de requalificação de botijões.

No que toca à análise do mérito das normas adotadas, não existe qualquer incompatibilidade, em tese, entre as mesmas e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia.

Contudo, antes do encaminhamento desta Proposta de Ação à Diretoria Colegiada, solicita-se a devolução à SAB para que sejam efetuadas as alterações sugeridas e prestado o esclarecimento solicitado.

Este é o parecer, o qual submeto à superior consideração de V.S^a.,

Henrique Pasquinelli Castello de Almeida Oliveira
Procurador Federal
Matrícula SIAPE n.º 1357706

De acordo. Ao Autor.

Elso do Couto e Silva
Procurador-Geral

Elso C Silva *04/08/2003 15:54:23*

Resposta Referente à Proposta de Ação nº 541/2003

Sr. Procurador-Geral,

Em referência à Nota PROGE 711, desta data, esclareça-se que a minuta de portaria originalmente encaminhada a essa Procuradoria encontrava-se em total e plena coerência com os termos da presente PA.

A contradição a que alude o signatário da mencionada Nota somente passou a existir após entendimentos havidos nessa Procuradoria, na manhã de 04/08/03, quando esta PA aí já tramitava, os quais culminaram com a introdução de alteração,

consensada, à minuta de portaria original, especificamente em dispositivo relacionado ao SICAF. Tal contradição, ressalta, jamais poderia ter sido eliminada no momento daqueles entendimentos, porquanto somente o autor da PA poderia fazê-lo a posteriori.

A par disso, o texto da presente PA, que carece de adequação em função dos fatos ora elencados, passa a vigor com a redação a seguir:

"..... avaliação do projeto de instalações.
Para a comprovação da regularidade fiscal, mantém-se o instituto do SICAF.
Entre as qualificações acima....."

No tocante às alterações de cunho redacional, informamos terem sido levadas a termo, à exceção das:

nº 1, uma vez que dentre ("do meio de"), distintamente de entre ("escolha de, ou preferência por um que forma conjunto com outros"), não daria o nexos redacional ao considerando em foco; e

nº 2, pois "aprovado" refere-se ao "contrato de compra e venda" e não à "quantidade mensal de GLP". De qualquer forma, para dirimir qualquer nova dúvida redacional, o dispositivo a que se refere a presente alteração passou assim a ser redigido: "Art. 18. A quantidade, sob pena de o referido contrato não ser aprovado pela ANP."

Atenciosamente,
Carlos Orlando
Superintendente de Abastecimento Interino

Carlos Orlando da Silva

04/08/2003 17:45:37

Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 541/2003

Tendo sido atendidas as sugestões desta Proge, nada mais obsta o prosseguimento e aprovação desta Proposta de Ação.
Ao Senhor Diretor.

Elsó do Couto e Silva

Procurador-Geral

Elso C Silva

04/08/2003 18:06:36

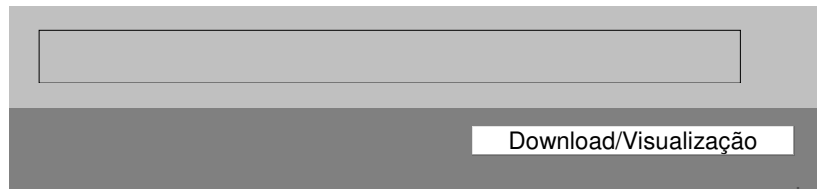
Memorando do Diretor Referente à Proposta de Ação nº 541/2003

De acordo com encaminhamento à pauta da reunião de diretoria

Sebastião do Rego Barros

04/08/2003 18:21:39

Arquivos Anexos



Assinatura Digital



DistrGLP 01082003 (versão SAB).d\ Anexo I_FichaCadastral.do



Nota Proge n.º 711_03 - Portaria Distribuição GLF



Anexo II_Termo de Compromisso. Anexo III ModeloCertificado.d\ ANEXO IV Quadro de Aviso e Preço.c

