

SUPERINTENDÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

NOTA TÉCNICA Nº 26/2026/SDC/ANP-RJ

Rio de Janeiro, na data de assinatura.

Assunto: Procedimento para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis por parte de revendas varejistas e distribuidores de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo (GLP), consubstanciado em duas minutas de resolução e justificativa para dispensa de AIR.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
3. DIFICULDADES E RISCOS ASSOCIADOS AO COMBATE DE PREÇOS ABUSIVOS
4. DETALHAMENTO DAS METODOLOGIAS DAS RESOLUÇÕES
5. PROCEDIMENTOS PARA DOSIMETRIA DE MULTAS
6. MANIFESTAÇÕES SOBRE AS QUESTÕES APRESENTADAS NO DESPACHO Nº 00564/2026/PFANP/PGF/AGU
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. INTRODUÇÃO

1. A partir da publicação da Medida Provisória (MP) nº 1.340/2026 (posteriormente complementada pela MP nº 1349/2026) e dos Decretos nº 12.875 e nº 12.876, todos de 12 de março de 2026, foi instaurado o processo SEI 48610.206039/2026-24, com o objetivo de definir os procedimentos necessários à caracterização da prática de elevação abusiva dos preços dos combustíveis e biocombustíveis, nos termos do inciso XXI do Art. 3º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.

2. A SDC elaborou a Nota Técnica 15/2026/SDC/ANP-RJ (Sei 5817174), contendo diretrizes para o desenvolvimento de duas minutas de Instruções Normativas (INs), uma destinada ao segmento de revenda e outra ao segmento de distribuição:

- Sei 5817171: Estabelece os procedimentos para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis por parte de **revendas varejistas de combustíveis automotivos e de revendas de gás liquefeito de petróleo (GLP)**, em situações de risco ao abastecimento.
- Sei 5817173: Estabelece os procedimentos para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis por parte de **distribuidores de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo (GLP)**, em situações de risco ao abastecimento.

3. O processo foi encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada, por meio do Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria 3 (Sei 5814019), de 23 de março de 2026, e, em paralelo, foi encaminhado à:

- Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI), para análise, por meio do Ofício 75/2026/SDC/ANP-RJ (5816013);
- Superintendente de Governança e Estratégia, para análise quanto à técnica legística e demais aspectos afetos à competência da SGE, por meio do Ofício 73/2026/SDC/ANP-RJ (5814732);
- Procuradoria-Geral, para fins de exame de legalidade, por meio do Ofício 72/2026/SDC/ANP-RJ (5814675).

4. O processo foi incluído, de imediato, na pauta da Reunião de Diretoria 1.179, que aconteceu em 27 de março de 2026, por meio do Despacho do Diretor-Relator para Pauta de RD 17 (5817213), datado de 23 de março de 2026.

5. As respostas das áreas aos quais o processo foi encaminhado tomaram a seguinte forma:

a) A SFI enviou contribuições que não implicavam em alteração das minutas das INs por meio do Ofício 1/2026/SFI -Gestão/ANP-RJ (5819299). Sugeriu a avaliação posterior de critérios que possam ser adotados fora de períodos de crise. E indicou que, na etapa final dos procedimentos, quando é garantido ao agente regulado a apresentação de justificativas para eventuais aumentos de margens brutas, haveria necessidade de auxílio técnico da SDC junto à SFI para acolher ou afastar as justificativas apresentadas pelos agentes econômicos.

b) A SGE enviou o Parecer nº 4/2026/SGE-CGOV/SGE/ANP-RJ (SEI 5821253) e seus anexos por meio do Ofício 10/2026/SGE-CGOV/SGE/ANP-RJ (5821255). Em resumo, a área não identificou óbices formais à continuidade da tramitação do processo administrativo. Sugeriu ajustes redacionais e de técnica normativa de modo a aprimorar a clareza, consistência e padronização do texto normativo. Ajustes esses que foram integralmente acatados.

c) A Procuradoria Federal junto à ANP emitiu o Parecer 0070/2026 PFANP/PGF/AGU (5825583), registrando que não foram encontrados óbices jurídicos ao acolhimento da recomendação da SDC à Diretoria Colegiada, para "aprovar as Instruções Normativas (INs) que têm como objetivo estabelecer os procedimentos para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis por parte de revendas varejistas de combustíveis automotivos e de revendas de gás liquefeito de petróleo (GLP) e de distribuidores de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo (GLP), em situações de risco ao abastecimento".

d) O Procurador-Geral, por meio do Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), apesar de aprovar o Parecer 0070/2026 PFANP/PGF/AGU (5825583), indicou quatro pontos que, como considerou, "carecem de melhor enfrentamento antes que esta Procuradoria manifeste-se conclusivamente sobre a juridicidade formal e material das propostas."

6. Na 1.179ª Reunião de Diretoria Colegiada, realizada em 27 de março de 2026, a Diretora-Relatora retirou a matéria de pauta para complementação da instrução processual.

7. A avaliação dos quesitos suscitados no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), inclusive por meio de reuniões internas envolvendo a Diretora-Relatora, sua assessoria, a SDC, a SFI e a própria procuradoria, culminou no direcionamento para a substituição das instruções normativas por resoluções, uma vez que a matéria afeta os agentes regulados, não se restringindo a orientações de atuação interna ao corpo de servidores.

8. Esta nota técnica tem três objetivos principais: (i) justificar a dispensa de elaboração de análise de impacto regulatório (AIR); (ii) detalhar as metodologias propostas nas duas minutas de resolução - sendo uma aplicável aos revendedores e a outra aos distribuidores; e (iii) prestar esclarecimentos sobre a avaliação dos quesitos formulados no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), de forma a completar a instrução processual para deliberação da Diretoria Colegiada sobre o

tema.

9. A fim de cumprir esses objetivos, esta nota técnica apresenta sete seções, incluindo esta parte introdutória. A seção seguinte retoma os atos normativos que motivaram a abertura deste processo. A terceira seção expõe as diferentes óticas de abordagem de abusividade de preços e os riscos associados a medidas comumente utilizadas no combate a essa prática. A quarta seção apresenta o detalhamento de elementos das metodologias das resoluções. A quinta seção apresenta os procedimentos de dosimetria de multas atualmente adotados pela SFI no julgamento de processos. A sexta seção apresenta manifestações sobre as questões apresentadas no DESPACHO Nº 00564/2026/PFANP/PGF/AGU. A última seção é destinada às considerações finais desta Superintendência.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

10. A Constituição Federal estabelece que a **ordem econômica** é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observados princípios como a **defesa do consumidor** e a **livre concorrência** (art. 170, incisos IV e V), e que o Estado, como **agente normativo e regulador**, exercerá funções de fiscalização, incentivo e planejamento na forma da lei (art. 174).

11. A Lei nº 9.478/1997 estrutura a Política Energética Nacional e determina alguns objetivos que merecem atenção: **proteger os interesses do consumidor, quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal** (art. 1º, inciso III e V).

12. Instituiu, também, a ANP como autarquia especial reguladora, definindo sua finalidade, competência abrangente de regulação, contratação e fiscalização, com ênfase em construir bases regulatórias para que o país cumpra com seus objetivos constitucionais e de políticas públicas.

13. A Lei nº 9.847/1999, por seu turno, atribui à ANP a fiscalização do abastecimento nacional de combustível, tratando-o como de **utilidade pública** e disciplina as sanções administrativas e a gradação da multa (art. 1º, II, §1º).

14. Por sua vez, o art. 39 do Código de Defesa do Consumidor, tipifica como práticas abusivas “*recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque*” (inciso II) e “*eleva sem justa causa o preço de produtos ou serviços*” (inciso X), o que converge, em grande medida, com as novas previsões de infrações.

15. A Medida Provisória nº 1.340/2026 (MP 1.340/2026), complementada pela Medida Provisória nº 1349/2026 (MP 1.349/2026), que instituiu o Regime Emergencial de Abastecimento Interno de Combustíveis, amplia o regime sancionatório do setor de combustíveis ao alterar a Lei nº 9.847/1999, passando a enquadrar expressamente como infrações administrativas, sujeitas à autuação da ANP, as condutas de **elevação abusiva de preços e recusa injustificada de fornecimento**:

“Art. 18. A Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

(...)

XXI - elevar, de forma abusiva, os preços de combustíveis, biocombustíveis e derivados de petróleo, sendo agravada de forma proporcional ao ganho econômico ou em situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade:

Multa - de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais);

XXII - recusar o fornecimento de combustíveis, biocombustíveis e derivados de petróleo de forma injustificada, sendo agravada de forma proporcional ao ganho econômico ou em situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade:

Multa - de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

Parágrafo único. Nas infrações previstas nos incisos XXI e XXII do caput:

I - responderão solidariamente pelo pagamento da multa os sócios cuja participação societária seja igual ou superior a 20% (vinte por cento), os administradores e os sócios-gestores das empresas e dos estabelecimentos envolvidos, ainda que não diretamente responsáveis pela fixação dos preços ofertados; e

16. A Exposição de Motivos da MP 1.340/2026, afirmou a relevância e a urgência da medida para evitar a consolidação de repasses e riscos macroeconômicos/operacionais de rápida materialização, em resposta ao choque recente no mercado internacional de petróleo e combustíveis, considerando as tensões geopolíticas, com o fim de mitigar efeitos econômicos e sociais, inclusive relacionados à **normalidade do abastecimento**^[1].

17. Adicionalmente, a Exposição de Motivos da MP 1.349/2026 (EXM nº 730/2026) declarou expressamente que:

“7. A minuta de medida provisória introduz, ainda, disposições complementares, incluindo ajustes à Medida Provisória nº 1.340, de 2026, de modo a integrar os instrumentos existentes e reforçar a coerência do regime emergencial, bem como aperfeiçoamentos no regime sancionatório aplicável ao setor de combustíveis, com vistas a coibir práticas abusivas de preços e condutas que comprometam o abastecimento.

18. O Decreto nº 12.876/2026 estabeleceu medidas de proteção ao consumidor, especialmente quanto à transparência de preços e às condições de oferta, criando um arranjo de monitoramento e fiscalização, com atuação coordenada entre órgãos governamentais, além de prever compartilhamento de informações, ações conjuntas e encaminhamento ao Cade de indícios de condutas que possam afetar a livre concorrência ou a formação de preços em ambiente concorrencial no mercado de combustíveis.

19. Entendemos que o núcleo da conduta infracional instituída pela Medida Provisória nº 1.349/2026 aqui analisada, que alterou a Lei nº 9.847/99 (art. 3º, inc. XXI) possa ser **autoaplicável** quanto à existência do tipo e à cominação da sanção, isto é, a ANP dispõe, “em tese”, de base legal para autuar. Todavia, **não é autoexecutável**, no sentido de dispensar densificação técnico-regulatória, ou seja, a expressão **“de forma abusiva”** exige parâmetros operacionais e probatórios para reduzir o risco de nulidades por falta de tipicidade suficiente, imprevisibilidade e deficiência de motivação, especialmente porque a própria Lei nº 9.847/1999 exige que o processo contenha “elementos suficientes” para determinar a natureza da infração, individualização e gradação da penalidade, com contraditório e ampla defesa.

20. Por sua vez, os Decretos nº 12.876/2026, nº 12.878/2026 e nº 12.930/2026 entendemos que sejam **autoexecutáveis dentro de seus objetos** (transparência, arranjo de monitoramento/fiscalização; operacionalização da subvenção ao diesel e regime emergencial, competência ampliada da ANP, condicionamento ao repasse, dever de compartilhamento de dados, respectivamente). Todavia **não suprem** a lacuna de densificação das novas condutas sancionatórias da MP 1.349/2026, aqui sob exame, porque não definem “abusividade”, como tipo administrativo geral.

21. Em que pese o CDC não ser a base direta da sanção da referida MP, fornece conteúdo semântico útil, na medida em que o art. 39, X, considera prática abusiva *“elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços”*. Isso ajuda a justificar que *“abusividade”* envolve aumento sem explicação econômica idônea, porém, a instrução procurará deixar claro que não importa para o tipo da MP um requisito autônomo “sem justa causa”, e sim que a explicação econômica é elemento de apreciação da abusividade do inciso XXI por coerência e motivação.

22. No âmbito da dosimetria sancionatória, a sistemática do regime emergencial autoriza o reconhecimento de **circunstâncias agravantes específicas**, que justificam a majoração das penalidades aplicáveis, especialmente quando as condutas infracionais ocorrerem em contextos de elevada sensibilidade econômica e social (*“sendo agravada de forma proporcional ao ganho econômico ou em situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade”*).

2.1. **Dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**

23. As medidas propostas pela ANP relacionadas à possível aplicação de penalidades

decorrentes da prática de elevação abusiva de preços inserida na Lei nº 9.847/99 pela MP 1340/26 (complementada pela MP 1349/2026), têm caráter de urgência, considerando a necessidade de: (i) dar transparência sobre a caracterização da “elevação abusiva de preços” e sobre as situações de agravamento de penalidades previstas na referida medida provisória; (ii) dar transparência à metodologia a ser aplicada para identificar indícios de possível elevação abusiva de preços; e (iii) conferir efetividade e segurança jurídica à atuação da área técnica da Agência na fiscalização e combate à suposta prática de elevação abusiva de preços, considerando que as fiscalizações para coleta de preços, voltadas à identificação da infração de elevação abusiva de preços, encontram-se em curso desde 17 de março de 2026; sob risco de atraso na implementação do combate à conduta em um cenário de crise.

24. Nesse contexto, a dispensa de elaboração de AIR encontra respaldo legal, com base nos dispositivos abaixo elencados, servindo, esta nota técnica, como fundamentação da dispensa do ato regulatório.

25. A Lei nº 13.848, de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, determina, em seu art. 6º, a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos processos de alteração de atos normativos, ou, nos casos em que não for realizada AIR, a disponibilização de, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão:

“Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

.....
§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.”

26. Ademais, o Art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, elenca as situações em que a AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou entidade, sendo obrigatória a elaboração de nota técnica que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. Dentre as situações previstas, encontra-se a hipótese de urgência

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

I - urgência;

(...)

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.”

27. Assim, considerando a necessidade de cumprimento da determinação trazida no art. 3º da MP 1349/2026, que alterou os artigos 3º e 5º da Lei nº 9.847/99, entende-se como aplicável a dispensa de AIR, por se tratar de ato normativo, com força de lei e aplicação imediata.

28. Ademais, a **urgência** é materialmente justificada pela volatilidade extrema do mercado internacional de petróleo, com o objetivo de reduzir a propagação dos custos na economia e preservar o abastecimento, conforme detalhado na **Exposição de Motivos nº 484/2026 (MP 1.340/2026) e Exposição de Motivos nº 730/2026 (MP 1.1349/2026) anexas.**

3. DIFICULDADES E RISCOS ASSOCIADOS AO COMBATE DE PREÇOS ABUSIVOS

29. Importante ressaltar que no Brasil, desde janeiro de 2002, vigora o regime de liberdade de preços, cabendo a cada agente econômico estabelecer suas margens de comercialização e seus preços de venda, em um cenário de livre concorrência. Assim, os preços dos combustíveis são estabelecidos em função de diversos fatores, tais como: custos de aquisição do produto, margem líquida de remuneração, despesas operacionais (salários e encargos sociais, aluguel das instalações, frete etc.), impostos incidentes e padrão de concorrência existente em cada mercado. Portanto, a regra prevalecente é a liberdade de preços em todos os elos da cadeia de combustíveis.

30. A prática de preços supostamente abusivos sempre foi abordada sob a ótica de Defesa da Concorrência ou de Defesa do Consumidor.

31. Sob a ótica concorrencial^[1], o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) passou a considerar “abusivo” todo preço decorrente de uma conduta anticompetitiva (por exemplo, cartel), independentemente do parâmetro de referência, o que implica o redirecionamento do foco da questão dos preços excessivamente elevados para o da investigação das condutas que lhes dão origem.

32. Quanto à ótica consumerista^[2], o Código de Defesa do Consumidor - CDC (art. 39, incisos V e X) veda ao fornecedor exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva e elevar, sem justa causa, o preço de produtos ou serviços. Questiona-se, no entanto, o que seria uma vantagem manifestamente excessiva e uma elevação, sem justa causa, do preço de produtos ou serviços, ainda mais em um regime de liberdade de preços. A dificuldade em se responder esses quesitos e a subjetividade subjacente à eventual tentativa de resposta tornam questionável a adoção de medidas como tabelamento de preços ou fixação de preços máximos decorrentes de eventual aplicação dos referidos dispositivos legais.

33. A Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) expediu a Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Processo Nº 08012.000637/2020-21)^[3], buscando disseminar um guia interpretativo de atuação para análise de eventual abusividade dos aumentos de preços de produtos e serviços, de maneira a solidificar um entendimento e padronizar o método de atuação dos órgãos de defesa do consumidor. Segundo a Secretaria, tanto o “elevar sem justa causa o preço”, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), quanto o “aumentar arbitrariamente os lucros”, da lei de defesa da concorrência, são termos jurídicos indeterminados, devendo a interpretação ser feita caso a caso, mercado a mercado, visto que cada setor possui seu próprio modelo de negócios.

34. Nesse contexto, ao avaliar representações sobre elevação abusiva de preços, a ANP avaliava, por meio de metodologia própria, o comportamento dos preços de distribuição e revenda de combustíveis a fim de verificar a existência de indícios de cartelização em mercados de revenda de combustíveis municipais. Detectados indícios, a Agência encaminhava o estudo ao Cade, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.478/97.

35. Com a expedição da Medida Provisória (MP) 1.340/2026 (complementada pela MP 1349/2026), que alterou a Lei nº 9.847/99^[4], passando a estabelecer a penalidade de multa à elevação abusiva dos preços de combustíveis, biocombustíveis e derivados de petróleo, parece ter se constituído uma terceira ótica para abordar a questão da abusividade de preços, que passa a ser a orientadora da atuação da ANP na repressão a tal prática.

36. Seus fundamentos, por suposto, derivam necessariamente dos bens jurídicos que inspiram a proteção ao Abastecimento Nacional de Combustíveis, bem como dos comandos legais inseridos nas competências da ANP no que diz respeito à formação de preços.

37. Vale destacar que toda hipótese de prática infrativa caracterizada por meio de um abuso pressupõe, logicamente, um espaço de exercício legítimo da liberdade de precificação. Apenas ao ultrapassar contornos considerados legítimos, a prática passa então à esfera de conduta a ser reprimida por se configurar infracional.

38. Observa-se que, seja sob qualquer das três óticas o tema de abusividade de preços venha a ser tratado, há uma série de dificuldades para sua caracterização. Além disso, medidas comumente aventadas para o combate a esse tipo de conduta podem ser desnecessárias, além de propiciar riscos elevados ao mercado^[5].

39. Na mencionada Nota Técnica nº 8/2020, a Senacon é clara em indicar as consequências negativas sobre a oferta dos produtos de qualquer medida de controle artificial de preços, prejudicando, ao final, o próprio consumidor.

40. O Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (DEE - Cade), sobretudo por meio da Nota Técnica nº 16/2020/DEE/CADE, apresenta uma série de críticas, por exemplo, ao estabelecimento de preço-teto^[6].

41. Há, inclusive, críticas ao modelo de política pública conhecido pelas denominações AntiGouging Act e Price Gouging Law, que busca limitar preços em épocas de crises agudas, uma vez que pode gerar problemas de ineficiências alocativas, com perda de bem-estar social, que podem ser mais ou menos severas, a depender do patamar de preços desse tabelamento. Tais ineficiências alocativas podem ter como efeito a diminuição do interesse de ofertantes em repor o mercado, causando desabastecimento de mercadorias. Neste aspecto, a política pública poderá gerar o efeito oposto ao que pretende.

42. Nesse sentido, segundo apontou o DEE-Cade, se o preço for tabelado em um patamar muito alto, poderão ser gerados pontos focais, incentivando a colusão tácita entre os fornecedores, com consequentes diminuição da dispersão e aumento no nível médio de preços praticados. Por outro lado, caso se estabeleça o preço máximo do produto muito abaixo do que seria ótimo do ponto de vista social, é possível gerar um desabastecimento do mercado, já que os produtores não estariam dispostos a produzir ao preço estabelecido pelo Estado.

43. Se, alternativamente, forem estabelecidos preços máximos, por força de lei, ainda que de forma temporária, a racionalidade econômica imporá, principalmente aos revendedores, uma espécie de benchmark de valor, resultando em potenciais paralelismos tácitos de preços e até mesmo estimulando a prática de cartel clássico, de modo persistente no tempo (o preço máximo funcionará como um ponto focal no mercado).

44. No Parecer 6202/2007/RJ COGDC/SEAE/MF, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) fez críticas à celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com o objetivo de fixar preço máximo no mercado de revenda de gasolina comum. Segundo a Secretaria, a medida pode servir como “sinalizador para o mercado funcionar de forma artificial devido a tendência dos revendedores em concentrar seus preços em torno do preço máximo estabelecido, o que pode ter o efeito de reduzir ou inibir a concorrência no setor”.

45. De acordo com a Secretaria, esse tipo de medida seria inadequado, argumentando (i) ser “possível até mesmo que os cartéis sejam estimulados, levando em consideração a possibilidade de os agentes cartelizantes verem seu conluio ser “legalizado” sem qualquer ônus relevante. Assim, o TAC, ao invés de representar um instrumento concreto para resolver os aumentos abusivos de preços oriundos de cartéis, poderá até mesmo ajudar na sua proliferação”; (ii) “o critério baseado em uma margem fixada a partir de um valor presumido do transporte e do preço de aquisição é arbitrário, não apresentando qualquer respaldo legal, além de não considerar todos os possíveis custos e opções diferenciadas que um revendedor pode ter. Aliás, como o setor não tem preços regulados, qualquer critério utilizado pelo Ministério Público será discricionário e possivelmente pernicioso para a concorrência”; e (iii) “o MP, ao definir preços, pode alterar a estrutura de incentivos para a diversificação dos serviços, podendo inclusive contribuir para que os revendedores deixem de optar por estruturas mais enxutas, não oferecendo os serviços ou condições diferenciadas de pagamento”.

4. DETALHAMENTO DAS METODOLOGIAS DAS RESOLUÇÕES

46. Esta seção busca esclarecer elementos metodológicos presentes nas resoluções que estabelecem os procedimentos para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis por parte de distribuidores e revendedores de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo (GLP), agravadas de forma proporcional ao ganho econômico ou em situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade, nos termos previstos na MP nº 1349/2026.^[7]

47. Dentre os elementos metodológicos utilizados nas resoluções e que merecerão atenção nesta nota técnica, destacam-se (i) a opção por elaboração de resoluções distintas para revenda e distribuição, (ii) a utilização da margem bruta para a caracterização da abusividade, (iii) o uso do percentual de 10% como um filtro inicial para delimitar o que seria uma elevação de preços potencialmente abusiva em períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade, (iv) a comparação de margens brutas praticadas pelo mesmo agente econômico, em períodos distintos, de modo a verificar eventual abusividade de preços, (v) estabelecimento de períodos de apuração; e (vi) a apuração do preço de venda na data-base de fiscalização.

4.1 A escolha por resoluções distintas

48. A opção pela expedição de resoluções distintas (uma para o segmento de distribuição e outra para o de revenda) foi motivada pelas especificidades de cada segmento, pela natureza diversa dos agentes econômicos e para facilitar a atuação do agente de fiscalização, que passa a contar com procedimentos concretos destinados a cada segmento a ser analisado.

49. Essa separação mostra-se, portanto, relevante, uma vez que os parâmetros e a forma de atuação da Agência para a identificação de eventual elevação abusiva de preços podem ser diferentes para os diferentes tipos de agentes econômicos (produtores, distribuidores e revendedores) porque suas lógicas de operação, estrutura de mercado, dinâmica concorrencial, e, também, o quantitativo de agentes e custos fiscalizatórios são diversos.

50. No caso da revenda, por exemplo, comparativamente ao segmento de distribuição: (a) há um elevado quantitativo de agentes regulados (mais de 40 mil postos revendedores de combustíveis automotivos e 60 mil vendas de GLP); e (b) indisponibilidade, no sistema Simp, de informações relativas às operações de venda dos revendedores. Considerou-se, assim, relevante adotar, por exemplo, conceitos distintos para a apuração de alguns preços (compra e venda) e margens (considerando períodos de fiscalização e de referência), com o objetivo de racionalizar a atuação fiscalizatória.

4.1. Utilização da margem bruta na caracterização de abusividade de preços

51. O parâmetro metodológico central para caracterizar a elevação abusiva de preços nas resoluções, que merece um esclarecimento mais aprofundado, é a margem bruta. A explicação passa por aspectos relacionados à liberdade de precificação, ausência de conceituação clara sobre o que é elevação abusiva de preços e, por conseguinte, a necessidade de estabelecer esse conceito para conferir efetividade e segurança jurídica à atuação da ANP.

52. Cabe repisar que, no Brasil, desde janeiro de 2002, vigora o regime de liberdade de preços, cabendo a cada agente econômico estabelecer suas margens de comercialização e seus preços de venda, em um cenário de livre concorrência. Assim, os preços dos combustíveis são estabelecidos em função de diversos fatores, tais como: custos de aquisição do produto, margem líquida de remuneração, despesas operacionais (salários e encargos sociais, aluguel das instalações, frete, etc.), impostos incidentes e padrão de concorrência existente em cada mercado (que varia de acordo com elementos tais como renda da população, número de revendedores e distribuidores que atuam no mercado e volume comercializado por tipo de combustível). Portanto, a regra prevalecente é a liberdade de preços em todos os elos da cadeia de combustíveis.

53. A Medida Provisória nº 1340/2026 (complementada pela MP 1349/2026) alterou a Lei nº 9.847/1999, introduzindo como infração, sujeita à pena de multa, a elevação, de forma abusiva, dos preços de combustíveis, biocombustíveis e derivados de petróleo, sendo agravada em situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade (inclusão do inc. XXI, ao art. 3º da Lei nº 9.847/1999). A referida MP, no entanto, não conceituou o que seria uma elevação abusiva de preços.

54. A Lei nº 9.847/1999 dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, estabelecendo sanções administrativas que devem ser aplicadas pela ANP nas infrações listadas em seu art.3º e também não apresenta a conceituação sobre o que seria uma elevação abusiva de preços.

55. A Medida Provisória nº 1.340/2026 (complementada pela MP nº 1349/2026), ao inserir na Lei nº 9.847/1999, o tipo infracional da elevação abusiva de preços, estabelece uma terceira via para tratar o tema, que passa a ser a orientadora da atuação da ANP na repressão a tal prática.^[8] Seus fundamentos, por suposto, derivam necessariamente dos bens jurídicos que inspiram a proteção ao Abastecimento Nacional de Combustíveis, bem como dos comandos legais inseridos nas competências da ANP no que diz respeito à formação de preços.

56. No intuito de conferir efetividade ao comando legal, é preciso, em um primeiro momento,

definir, de forma objetiva, o termo “elevar, de forma abusiva, os preços” para fins de notificação do agente econômico.

57. Destaca-se que o agente econômico ao estabelecer o preço do seu produto leva em consideração vários fatores, dentre os quais se destacam os custos (operacionais, não operacionais, tributários etc.), as características (sobretudo a elasticidade) da demanda e a margem de lucro líquida que deseja obter. A margem bruta seria, portanto, uma *proxy* da margem líquida, que remunera o capital investido na atividade econômica e recompensa os riscos nela envolvidos. Nesse sentido, para a configuração da abusividade (elevação abusiva de preços nos termos da MP 1349/2026), os preços de venda não devem ser avaliados de forma isolada, mas sim, em conjunto com os preços de compra, o que redireciona a análise para as margens brutas. Com isso, neutraliza-se, ainda, o efeito de elevações de preços ocorridas a montante na cadeia de abastecimento.

58. Desta forma, as resoluções referentes aos segmentos de distribuição e revenda buscam caracterizar a elevação abusiva de preços, sob dois aspectos: (i) elevação excessiva de preços, que seria o aumento de preços associado a uma elevação de margem bruta superior a um percentual estipulado; e (ii) não repasse da queda dos preços de aquisição, de modo que a diferença entre a queda do preço de aquisição e a queda do preço de venda reflita um incremento da margem bruta acima de um dado percentual. Nas duas situações, portanto, teríamos o preço situado em patamares elevados, de forma supostamente abusiva, como reflexo da elevação da margem bruta.

59. Em síntese, elevar, de forma abusiva, os preços para fins de notificação aos agentes econômicos seria, em última instância associado à elevação da margem bruta do agente econômico em patamar supostamente abusivo, acima de um determinado percentual. Essa elevação pode estar associada a um aumento excessivo de preços ou ao não repasse (total ou parcial) da queda de preços de aquisição do produto.

60. Nota-se que o Decreto 12.876/2026, expedido na mesma data da MP 1340/2026 (12/03/2026), em seu art. 3º, § 2º, inc. III, propõe a adoção de medidas a fim de verificar o repasse de benefícios fiscais ou subvenções econômicas, com vistas a promover a transparência na formação de preços e a coibir práticas abusivas na comercialização de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo (GLP).

Art. 3º O Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Fazenda promoverão ações de monitoramento e de fiscalização da cadeia de abastecimento de combustíveis e derivados de petróleo, com vistas a promover a transparência na formação de preços e a coibir práticas abusivas na comercialização desses produtos.

(...)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

(...)

III - iniciativas destinadas a promover a transparência na comercialização de combustíveis e a verificar o **repasse de benefícios fiscais ou subvenções**. (grifos nossos)

61. Depreende-se assim, que a definição apresentada para a elevação abusiva de preços, que captura situações de não repasse de redução dos preços de aquisição, vai ao encontro do desejo do legislador ao elaborar a MP, qual seja, o de punir a abusividade de preços por parte de agentes econômicos, sobretudo nas situações em que se aplicam benefícios fiscais ou subvenções, comuns em períodos de conflitos geopolíticos ou de calamidade.

62. Diante do exposto, para fins das resoluções para os setores de distribuição e revenda, eventual abusividade de preços deve estar associada a elevações abusivas da margem bruta, o que faz sentido do ponto de vista do racional econômico. Em função disso, a metodologia de cálculo apresentada por essas resoluções leva em consideração essa variável.

4.2. Utilização do percentual de 10% como filtro de potencial conduta abusiva

63. Outro elemento metodológico que merece melhor detalhamento é a utilização do percentual de 10% como limite (filtro) para delimitar o que seria ou não uma potencial elevação abusiva de preços, nos termos definidos nesta nota técnica, em períodos de situação de conflito geopolítico e

situação de calamidade. Esse percentual foi estabelecido com base na experiência internacional. Na seção 3 da Nota Técnica 15/2026/SDC/ANP-RJ (Sei 5817174), observou-se que a prática de *price gouging* refere-se a aumentos injustificados de preços durante situações de emergência e calamidade.

64. Nesse tipo de situação, a União Europeia não apresenta uma proibição generalizada e autônoma sobre a prática de *price gouging* e parece seguir medidas que combinam a aplicação da legislação antitruste, de defesa do consumidor e de atos regulatórios. Por outro lado, nos Estados Unidos (EUA), embora não haja leis federais endereçando o tema, muitos estados adotam leis específicas com penalidades civis e criminais para proteger o consumidor. Em geral, os estados definem preço excessivo como um aumento superior a 10% ou 15% sobre os que seriam os preços normalmente praticados no mercado.

65. Optou-se, de forma conservadora, pela adoção do limite percentual mínimo (10%) observado na experiência norte-americana, aplicando-o sobre a definição de elevação abusiva de preços, para períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade. O motivo para essa escolha reside no fato de ser uma avaliação preliminar (um filtro), de modo a conferir ao agente econômico oportunidade posterior de justificar o aumento verificado na margem bruta.

66. A definição apresentada para potencial elevação abusiva de preços em períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade, com a incorporação do percentual de 10% como limite indicativo, estabelece parâmetros para fins de eventual notificação aos agentes econômicos, não sendo suficiente para caracterizar a conduta de elevação abusiva de preços. Isso porque a margem bruta é verificada pela diferença entre os preços de venda e de compra, não levando em consideração outros elementos de formação de custo dos agentes econômicos. Assim, notificados e, portanto, cientes da possível configuração de conduta infracional, os agentes teriam um prazo para apresentar documentos no intuito de comprovar eventuais elevações de custos outros que justifiquem a elevação de preços ou o não repasse (total ou parcial) de reduções observadas nos preços de aquisição do produto. Uma vez devidamente justificada, a conduta do agente não seria caracterizada abusiva e, portanto, não seria punível. Do contrário, o agente ficaria sujeito à lavratura do auto de infração.

4.3. **Comparação das margens praticadas pelo próprio agente**

67. Conforme mencionado nas seções anteriores, a metodologia utilizada nas resoluções para verificação de elevação abusiva de preços leva em consideração a margem bruta, considerando uma variação máxima dessa variável em 10% (em períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade), ou seja, compara a margem bruta do agente econômico em determinado período com a margem bruta do próprio agente em período pretérito.

68. A escolha de fazer essa comparação a partir de uma variável intrínseca ao agente econômico e não de uma variável de mercado (como, por exemplo, comparar a margem bruta do agente com a margem bruta média do mercado) isola efeitos de contexto, afastando a influência de fatores externos ao agente econômico.

69. Ao se comparar, por exemplo, a margem bruta do agente com a média de mercado, o resultado pode apresentar distorções decorrentes das condições específicas da estrutura de custos desse agente. A comparação com o histórico da margem do próprio agente neutraliza esses efeitos.

70. Assim, diante da heterogeneidade existente entre os agentes econômicos (seja em termos de estrutura de custos, escala operacional ou estratégias comerciais), a utilização de parâmetros internos permite que a avaliação se concentre em desvios efetivos do padrão usual de rentabilidade do próprio agente.

4.4. **Determinação de períodos de apuração**

71. Uma vez estabelecido o conceito de elevação abusiva de preços e definidos o parâmetro e a métrica de apuração preliminar de uma situação de potencial abusividade, faz-se necessário estabelecer os intervalos utilizados para a comparação do parâmetro de análise escolhido ao longo do

tempo.

72. Nesse sentido as resoluções adotaram uma série de conceitos com o intuito de delimitar esses intervalos. A delimitação das datas e intervalos levou em consideração o início da situação emergencial, as especificidades de cada segmento e o conhecimento/experiência dos servidores da ANP quanto ao funcionamento dos segmentos de distribuição e revenda de combustíveis.

73. A resolução voltada ao segmento de revenda estabeleceu os conceitos de data-base de fiscalização, data pré-conflito/calamidade, intervalo de referência, preço de venda, preço de compra, margem bruta na data-base de fiscalização, margem bruta na data pré-conflito/calamidade, preço de venda de referência, preço de compra de referência e margem bruta de referência, de modo a permitir uma avaliação sumária indicativa de potencial elevação abusiva de preços, por meio do cálculo da razão entre a diferença da margem bruta apurada na data-base de fiscalização (MB_F) com a margem bruta apurada na data pré-crise (MB_{PC}).

74. Além dessa avaliação, a resolução de revenda apresenta um método de análise de triagem para ratificação ou não da potencial abusividade de preços e, persistindo esse potencial, uma análise de aprofundamento para caracterização da elevação abusiva de preços.

75. O mesmo método (com exceção da análise sumária) foi utilizado na resolução de distribuição, na qual foram estabelecidas definições para a data-base de fiscalização, intervalo de fiscalização, intervalo de referência, intervalo considerado, preço de venda, preço de compra, preço de compra composto, margem bruta e margem bruta de referência, com o propósito idêntico de caracterizar elevação abusiva de preços.

4.5. A apuração do preço de venda na data de fiscalização

76. A resolução voltada para a revenda define o preço de venda como sendo o preço do combustível comercializado no estabelecimento, para pagamento à vista, vigente na data-base da fiscalização^[9] ou na data pré-conflito/calamidade^[10], conforme o caso, apurado a partir do painel de preços afixado na entrada do revendedor varejista ou por meio de documento fiscal emitido ao consumidor final.

77. A resolução de distribuição define a mesma variável como sendo a média ponderada, pelos volumes comercializados, dos preços do combustível vendido pelo distribuidor, apurada a partir das notas fiscais de venda emitidas na data-base da fiscalização ou no intervalo de referência^[11], conforme o caso.

78. As resoluções apresentam em comum o fato de o preço de venda ser apurado em uma data específica para o cálculo da margem bruta. Essa escolha busca capturar aumentos pontuais, justamente aqueles que acontecem em momentos mais sensíveis de elevação de preços, nos quais os agentes econômicos são confrontados com maiores oportunidades de elevação abusiva de preços.

79. Períodos de restrição de oferta (por calamidade, conflitos geopolíticos etc.) e períodos de elevação atípica de demanda (formação de estoques por consumidores, por exemplo, por precaução ou pânico), configuram-se como momentos sensíveis socialmente, nos quais alguns agentes econômicos, visando meramente o lucro imediato, optam por tirar proveito e elevar substancialmente seus preços, ainda que de forma não coordenada.

5. PROCEDIMENTOS PARA DOSIMETRIA DE MULTAS

80. A Lei nº 9.847/1999 estabelece o regime jurídico das sanções administrativas aplicáveis às infrações relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, prevendo expressamente a pena de multa e os critérios gerais para sua graduação.

81. Nos termos do art. 4º da Lei nº 9.847/1999, a pena de multa deve ser graduada considerando, de forma concomitante e fundamentada, os seguintes critérios:

- a) a gravidade da infração;
- b) a vantagem auferida pelo infrator;
- c) a condição econômica do infrator; e
- d) os antecedentes do agente.

82. O Decreto nº 2.953/1999 regulamenta o procedimento administrativo sancionador no âmbito da ANP e detalha, no tocante à multa, os critérios a serem observados pela autoridade julgadora na fixação do seu valor.

83. Esse Decreto reforça os parâmetros legais e acrescenta que devem ser consideradas também as consequências da infração para o abastecimento nacional de combustíveis e para os consumidores:

Art. 25. Na fixação do valor da multa a autoridade responsável pelo julgamento levará em conta, fundamentadamente, a gravidade da infração, as consequências dela decorrentes para o abastecimento de combustíveis e para os consumidores, a vantagem indevidamente auferida pelo infrator, os seus antecedentes no exercício da atividade e sua condição econômica.

84. A Resolução ANP nº 805, de 20 de dezembro de 2019, por sua vez, estabelece os parâmetros referentes à instrução e ao julgamento dos processos administrativos sancionadores no âmbito da ANP e prevê, em seu art. 34, as orientações de julgamento, que têm por objeto a interpretação, o enquadramento típico da conduta e a eficácia das normas regulatórias, acerca das quais haja controvérsia ou dúvida que acarrete insegurança jurídica.

85. As orientações de julgamento também encontram previsão na Portaria ANP nº 397, de 10 de outubro de 2018, que estabelece parâmetros para o julgamento de infrações, disciplinando a dosimetria da pena de multa e a elaboração e aplicação das orientações de julgamento pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI).

86. Desse modo, o procedimento de dosimetria da pena de multa no âmbito da ANP observa, em linhas gerais, as seguintes etapas.

87. Inicialmente, a autoridade julgadora identifica o tipo infracional aplicável, com base nos dispositivos da Lei nº 9.847/1999, que estabelece intervalos mínimo e máximo de multa para cada conduta tipificada.

88. Dentro dos limites legais, é fixada a multa-base, a qual poderá ser graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator e os seus antecedentes.

89. Havendo indícios de obtenção de vantagem econômica decorrente da infração, a pena pode ser majorada, ainda que não seja possível a mensuração exata do benefício obtido, conforme previsto no art. 2º, § 4º, da Portaria ANP nº 397/2018.

90. A condição econômica do infrator é avaliada com base em informações constantes do processo, bancos de dados da ANP e outros registros públicos, podendo a autoridade requisitar informações adicionais para esse fim.

91. Ao fixar a multa aplicável, o julgador deve observar não apenas os critérios legais e regulamentares gerais, mas também as orientações de julgamento existentes (disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/processos-sancionadores/notas-tecnicas/ojlistacompletaSFI.pdf>).

92. A Portaria admite, contudo, a possibilidade de o julgador afastar a aplicação automática de determinado aumento de pena previsto em orientação de julgamento, desde que fundamente de forma adequada e específica que, no caso concreto, o valor da multa fixado já atende às finalidades repressiva e preventiva, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

93. A aplicação de penalidades deve ainda atender aos parâmetros de caracterização de antecedentes e reincidências, no âmbito do mercado de abastecimento de combustíveis, previstos na

94. Em face disso, conclui-se que o procedimento de dosimetria da pena de multa adotado pela ANP se encontra devidamente amparado em lei, regulamento e atos normativos internos, combinando critérios legais objetivos com mecanismos administrativos de uniformização decisória.

6. MANIFESTAÇÕES SOBRE AS QUESTÕES APRESENTADAS NO DESPACHO 00564/2026/PFANP/PGF/AGU

95. Esta seção busca prestar esclarecimentos sobre os quesitos formulados no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), de forma a completar a instrução processual para deliberação da Diretoria Colegiada. Nesse intuito, serão reproduzidos os itens e comentários destacados pelo Procurador-Geral da ANP e, posteriormente, apresentadas as considerações desta Superintendência

I - Limitação da atuação fiscalizatória a “situações de risco ao abastecimento”

96. Conforme disposto no Despacho nº 00564/2026/PFANP/PGF/AGU:

A conduta tipificada como ilícito administrativo pelo art. 3º, XXI, da Lei n.º 9.847/1999 é “elevar, de forma abusiva, os preços de combustíveis, biocombustíveis e derivados de petróleo”. Note-se que a ilicitude da conduta não se restringe a cenários de crise, visto que as “situações de conflitos geopolíticos ou de calamidade” figuram no texto legal apenas como circunstância agravante da multa, e não como pressuposto de configuração da infração. As minutas, contudo, condicionam toda a sua aplicabilidade à existência de “períodos de risco ao abastecimento” (art. 3º, I), declarados por ato da Diretoria Colegiada da ANP ou vinculados a programas de subvenção federal. Com isso, condutas praticadas fora desses períodos ficam sem procedimento de apuração, em descompasso com a amplitude do tipo legal.

97. A SDC alterou as minutas de resoluções de forma a torná-las aplicáveis para todos os casos.

98. A área técnica, no entanto, optou por delimitar parâmetro orientativo de 10% (dez por cento) de elevação da margem bruta como indicativo de potencial abusividade **somente** em períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade.

99. Esta opção técnica está fundamentada nas dificuldades e riscos associados ao combate de preços abusivos, bem como na experiência internacional consultada, conforme detalhados na seção 3 desta Nota Técnica.

I - “Conflitos geopolíticos ou calamidade”: ausência de densificação

100. De acordo com o Despacho da procuradoria:

Embora a lei imponha o agravamento da multa nas hipóteses de “conflitos geopolíticos ou de calamidade”, as minutas não esclarecem como essas situações serão caracterizadas, substituindo-as, aparentemente, pela categoria autônoma denominada “períodos de risco ao abastecimento”, que não guarda correspondência exata com as situações legalmente estabelecidas.

101. A Medida Provisória nº 1.340/2026 (complementada pela MP nº 1349/2026) menciona “a proporção do ganho econômico” ou “calamidade” e “conflitos geopolíticos” como critérios de agravamento da infração que tipifica no art. 3º, XXI, da Lei nº 9.947/99, sem definições próprias.

102. A Lei nº 12.608/2012 define **estado de calamidade pública** como “*situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos com comprometimento substancial da capacidade de resposta do ente público atingido, exigindo auxílio de outros entes federativos*” (art. 1º Parágrafo Único, inciso VI).

103. O Decreto nº 10.593/2020 regula o reconhecimento da situação de estado de calamidade pelo Ministro, com base em requerimento do ente afetado.

“Art. 32. O Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional poderá reconhecer, pelo Poder Executivo federal, a situação de emergência ou o estado de calamidade pública,

mediante a apresentação de requerimento pelo ente federativo atingido pelo desastre.”

104. Não há definição normativa específica na legislação brasileira para **"conflito geopolítico"**, o termo é usado contextualmente nas Medidas Provisórias nº 1.340/2026 e nº 1.349/2026 para cenários de instabilidade internacional que afetem os preços dos combustíveis.

105. A Constituição Federal prevê *"comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa"* e *"declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira"* para Estado de Sítio (**art. 137, I e II**) e o **Decreto nº 12.725/2025**^[1] sobre Política de Defesa, que aborda gerenciamento de crises internacionais e participação em operações para pacificação de conflitos.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12725.htm

106. Diante do exposto, com o intuito de caracterizar as hipóteses de "conflitos geopolíticos ou de calamidade", foram estabelecidas as seguintes definições para fins de aplicação da minuta de resolução proposta:

- situação de conflito geopolítico: situação de confronto, ainda que não armado, no cenário internacional, que produza ou possa produzir impactos relevantes sobre a disponibilidade, a demanda e a formação de preços de combustíveis, biocombustíveis ou derivados de petróleo no território nacional, assim reconhecida pela Diretoria Colegiada da ANP;
- situação de calamidade: situação reconhecida como estado de calamidade pública, nos termos da legislação aplicável, cujos efeitos, na área geográfica afetada, sejam considerados prejudiciais ao mercado de combustíveis, biocombustíveis ou derivados de petróleo, mediante decisão fundamentada pela Diretoria Colegiada da ANP;

I - **Margem bruta vs. preço**

107. Considerando o Despacho em referência no título desta seção:

O tipo legal sanciona a elevação abusiva de preços. As minutas, porém, estruturam a apuração em torno da elevação da margem bruta, alcançando inclusive hipóteses em que não há aumento de preço (art. 4º — "não repercussão de reduções nos preços de compra"). Sem embargo da evidente relação entre margem e preço, a área técnica deve avaliar a compatibilidade da sistemática adotada com o núcleo do tipo infracional, esclarecendo, em particular, como se justifica a lavratura de auto de infração por "elevação abusiva de preços" quando o preço de venda permaneceu estável ou foi reduzido.

108. O subitem 4.2 desta nota técnica faz considerações pormenorizadas, justificando o emprego da margem bruta para caracterizar a apuração da elevação abusiva de preços, e fundamentando a lavratura de auto de infração por "elevação abusiva de preços" quando o preço de venda permanece estável ou é reduzido.

I - **Ausência de parâmetros mínimos para a dosimetria da multa**

109. Sob esse aspecto, o Despacho nº 00564/2026/PFANP/PGF/AGU apresenta as seguintes considerações:

Não obstante a faixa sancionatória prevista na lei seja de R\$ 50.000,00 a R\$ 500.000.000,00, as minutas não estabelecem critérios mínimos para a fixação da multa, fragilizando a motivação dos autos de infração a serem lavrados e, por conseguinte, sua higidez jurídica

110. Em ambas as minutas de resolução (aplicáveis à distribuição e à revenda), foi incluído um capítulo referente às sanções e aos critérios de dosimetria. Além disso, seção 5 desta nota técnica faz considerações pormenorizadas sobre os procedimentos de aplicação de dosimetria de pena no âmbito da ANP.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

111. Esta nota técnica teve por objetivos detalhar as metodologias propostas nas duas minutas de resoluções (uma aplicável aos revendedores e a outra aos distribuidores) destinadas a estabelecer procedimentos para a caracterização da elevação abusiva dos preços de combustíveis; prestar esclarecimentos requeridos no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), de forma a completar a instrução processual para deliberação da Diretoria Colegiada; e justificar a dispensa de AIR para a elaboração das resoluções

112. A fim de cumprir esse objetivo, a nota técnica abordou o contexto e o objetivo de criação dessas resoluções. Em seguida foram esclarecidos elementos metodológicos utilizados nas resoluções para caracterizar a elevação abusiva dos preços de combustíveis, destacando-se (i) a opção por elaboração de resoluções distintas para revenda e distribuição, (ii) a utilização da margem bruta para a caracterização da abusividade, (iii) o uso do percentual de 10% como um filtro inicial para delimitar o que seria uma elevação de preços potencialmente abusiva em períodos de situação de conflito geopolítico e situação de calamidade, (iv) a comparação de margens brutas praticadas pelo mesmo agente econômico, em períodos distintos, de modo a verificar potencial abusividade de preços, (v) o estabelecimento de períodos de apuração; e (vi) a apuração do preço de venda na data de fiscalização.

113. A Nota abordou, ainda, os procedimentos e normativos que norteiam a dosimetria na aplicação das multas no âmbito da ANP e prestou esclarecimentos as seguintes questões suscitadas pela procuradoria federal no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601): (i) limitação da atuação fiscalizatória a “situações de risco ao abastecimento”; (ii) “conflitos geopolíticos ou calamidade”: ausência de densificação; (iii) margem bruta vs. preço; (iv) ausência de parâmetros mínimos para a dosimetria da multa.

114. Os próximos passos consistem na submissão desta nota técnica e das minutas de resolução à Procuradoria, atendendo ao indicado no Despacho 0564/2026 PFANP/PGF/AGU (5825601), e à deliberação, subsequente, da Diretoria Colegiada, com recomendação de dispensa de elaboração de AIR.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Nota Técnica Conjunta nº 11/2020/ANP. Rio de Janeiro, RJ: ANP, 2020.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Superintendência de Distribuição e Revenda. Nota Técnica nº 25/2020/SDR/ANP-R. Rio de Janeiro, 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Departamento de Estudos Econômicos. Nota Técnica nº 16/2020/DEE/CADE. Brasília, DF: CADE, 2020.

BRASIL. Decreto nº 12.875, de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.876, de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.340, de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.349, de 2026. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Guia prático de análise de aumentos de preços de produtos e serviços. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional do Consumidor

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Nota Técnica nº 8, de 2020. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

CORRÊA, Paulo. Para além do tabelamento. 1995. *Apud* BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Superintendência de Distribuição e Revenda. Nota Técnica nº 25/2020/SDR/ANP-R. Rio de Janeiro, 2020.

Hilst, Hannah. Price Gouging Laws by State. 2025. Disponível em:

KIANZAD, Behrang. Excessive pricing during the COVID-19 crisis in the EU: an empirical inquiry. *Concurrences*, n. 1, p. 250 - 259, 2021.

SANTACRUZ, Ruy. Preço Abusivo e Cabeça de Bacalhau. In Revista do IBRAC, v. 5, nº 2. 1998.

Documento assinado eletronicamente

ABEL ABDALLA TORRES

Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

Documento assinado eletronicamente por

REGINA CÉLIA LOURENÇO

Analista Superior

Documento assinado eletronicamente

LAURA RODRIGUES ALVES SOARES

Superintendente Adjunta de Defesa da Concorrência

De acordo,

Documento assinado eletronicamente

BRUNO VALLE DE MOURA

Superintendente de Defesa da Concorrência

[1] A aplicação da Lei de Defesa da Concorrência no âmbito da Administração Pública Federal é competência exclusiva do SBDC, formado, a partir da vigência da Lei nº 12.529/2011, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae-MF), cujas atribuições foram incorporadas pela Secretaria de Reformas Econômicas (SRE-MF).

[2] A aplicação do Código de Defesa do Consumidor e suas sanções, compete: aos PROCONs e Ministérios Públicos em âmbito estadual e, no âmbito federal, à Secretaria de Defesa do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça.

[3] Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/nota-tecnica-no-8-2020.pdf>>. Acesso em: 22/04/2026.

[4] Esta lei dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.

[5] Na pandemia da COVID-19, por exemplo (iniciada em março de 2020), o consumo total de GLP apresentou aumento de 12,08% em relação ao mesmo período do ano anterior, indicando um pico de demanda, sobretudo na segunda quinzena do mês, o que veio acompanhado de elevação dos preços do produto e propostas de

tabelamento de preços ou fixação de preços máximos. Já em abril de 2020 foi possível observar uma tendência de acomodação da demanda.

[6] Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/notas-tecnicas/2020/nota-tecnica-n16-advocacy-08027000247202091.pdf>

[7] As resoluções definem a situação de conflito geopolítico e de calamidade da seguinte forma: (a) situação de conflito geopolítico: situação de confronto, ainda que não armado, no cenário internacional, que produza ou possa produzir impactos relevantes sobre a disponibilidade, a demanda e a formação de preços de combustíveis, biocombustíveis ou derivados de petróleo no território nacional, assim reconhecida pela Diretoria Colegiada da ANP; e (b) situação de calamidade: situação reconhecida como estado de calamidade pública, nos termos da legislação aplicável, cujos efeitos, na área geográfica afetada, sejam considerados prejudiciais ao mercado de combustíveis, biocombustíveis ou derivados de petróleo, mediante decisão fundamentada pela Diretoria Colegiada da ANP.

[8] As outras duas vias para tratamento do tema seriam a ótica consumerista e a ótica de defesa da concorrência e foram brevemente exploradas na seção 2 da Nota Técnica 15/2026/SDC/ANP-RJ (Sei 5817174).

[9] Data-base de fiscalização: data definida pelo agente de fiscalização como marco temporal para fins de apuração, podendo corresponder ao dia da realização da fiscalização ou a data pretérita.

[10] Data pré-conflito/calamidade: data imediatamente anterior ao início da situação de conflito geopolítico ou da situação de calamidade.

[11] A data base de fiscalização apresenta o mesmo conceito estabelecido na resolução de revenda. Já o intervalo de referência é definido como o intervalo de 30 (trinta) dias, compreendido entre o 60º (sexagésimo) dia e o 31º (trigésimo primeiro) dia anteriores à data-base de fiscalização.



Documento assinado eletronicamente por **ABEL ABDALLA TORRES, Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica**, em 19/05/2026, às 11:35, 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 **REGINA CELIA LOURENCO, Analista Superior II - Advogada**, em 19/05/2026, às 12:02, 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 **LAURA RODRIGUES ALVES SOARES, Superintendente Adjunta de Defesa da Concorrência**, em 19/05/2026, às 12:26, 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 **BRUNO VALLE DE MOURA, Superintendente de Defesa da Concorrência**, em 19/05/2026, às 12:26, 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 **5967650** e o código CRC **C5F864C8**.
