

	<b>Nota Técnica nº 560 / 2017 / SAB-ANP</b>	29/08/2017
---	---	------------

**ASSUNTO:** Nova resolução a disciplinar o exercício da atividade de importação e exportação de petróleo e derivados

**REFERÊNCIA:** Processo ANP nº 48610.007770/2017-88

## **1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO ATUAL**

**1.1.** O ano de 2016 representou, para o comércio exterior de derivados de petróleo e de biocombustíveis, a confluência de três fatores que, juntos, trouxeram desafios à regulação econômica do segmento, à logística de suprimento e às estratégias empresariais dos distribuidores de combustíveis. Esses fatores estiveram presentes, em maior ou menor grau, em cada produto ou grupo de produtos, e indicaram uma tendência do mercado.

**1.2.** Em primeiro lugar, as dinâmicas nacional e internacional dos preços do petróleo e de seus derivados alteraram os incentivos econômicos aos agentes do setor. Nacionalmente, a Petrobras iniciou política de alteração dos preços de combustíveis, conforme alteração dos preços no mercado internacional, promovendo revisões mensais dos preços de venda de combustíveis por suas refinarias no mercado brasileiro em consonância com a variação dos preços internacionais. Internacionalmente, os níveis dos preços do petróleo no mercado internacional mantiveram-se em patamares baixos: oscilaram de um patamar entre 36 e 67 dólares o barril, em 2015, para 27 a 56 dólares, em 2016.

**1.3.** Em segundo lugar, ocorreu a redução do envolvimento da Petrobras na garantia do abastecimento nacional, resultante da decisão tomada pela empresa no sentido de reduzir sua alavancagem financeira por meio de programa de desinvestimentos. Isso aconteceu pela conjunção de três fatores: a alteração das cláusulas contratuais entre a Petrobras e os distribuidores de combustíveis, no sentido de retirar da Petrobras a responsabilidade pela entrega de produto contratado; a otimização produtiva das refinarias brasileiras, visando à maior rentabilidade ou economicidade, afetando o portfólio de produtos fornecidos nacionalmente, e à menor atuação da empresa na importação.

**1.4.** Em terceiro lugar, desafios de ordem econômica, empresarial e regulatória foram impostos ao setor de comércio exterior. Por um lado, ocasionaram a ampliação da participação de importadores, além da Petrobras, no suprimento de derivados de petróleo, principalmente de óleo diesel e de gasolina. Essa participação gerou incremento no número de agentes autorizados a importar; elevação do número de licenças de importação (LIs) deferidas pela ANP e utilizadas pelos agentes; alteração da importância relativa dos portos na importação de óleo diesel, de gasolina e de GLP; e aumento pela procura de capacidade de armazenagem de produtos em terminais portuários privados, trazendo à tona a questão de gargalos logísticos na internação e na distribuição de combustíveis importados.

**1.5.** Por outro lado, esse aumento do grau de complexidade do mercado ampliou a importância do papel da ANP na mediação entre os agentes e na garantia do abastecimento nacional. Revelou, adicionalmente, a obsolescência do arcabouço normativo vigente para regular as atividades de importação e de exportação de derivados de petróleo e de biocombustíveis. A maior parte das normas existentes tem mais de 15 anos de existência, o que impõe desafio ao órgão regulador no sentido de modernizar as regras e de incentivar a competição, sem prejuízo ao suprimento regular.



**1.6.** A atual moldura regulatória criada pela ANP sobre o comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados decorre de 19 atos normativos (as "Resoluções de Comércio Exterior" juntadas às fls. 53/90), listados abaixo com os produtos alvo da autorização entre parênteses:

⊕ IMPORTAÇÃO:

- Portaria ANP nº 147, de 1º de outubro de 1998 (Petróleo);
- Portaria ANP nº 203, de 29 de dezembro de 1998 (GLP);
- Portaria ANP nº 204, de 29 de dezembro de 1998 (QAV);
- Portaria ANP nº 63, de 8 de abril de 1999 (Anuência para Solventes);
- Portaria ANP nº 85, de 4 de maio de 1999 (Óleo Combustível);
- Portaria ANP nº 170, de 20 de outubro de 1999 (Procedimentos de Anuência Prévia);
- Portaria ANP nº 171, de 20 de outubro de 1999 (Anuência para Solventes);
- Portaria ANP nº 32, de 23 de fevereiro de 2000 (Importação de Nafta petroquímica);
- Portaria ANP nº 312, 27 de dezembro de 2001 (Solventes);
- Portaria ANP nº 313, 27 de dezembro de 2001 (Diesel e Biodiesel);
- Portaria ANP nº 314, 27 de dezembro de 2001 (Gasolinas Automotivas);
- Resolução ANP nº 3, de 14 de janeiro de 2005 (Asfaltos);
- Resolução ANP nº 16, de 18 de junho de 2009 (Óleos lubrificantes básicos)
- Resolução ANP nº 17, de 18 de junho de 2009 (Óleos lubrificantes acabados);
- Resolução ANP nº 51, de 15 de dezembro de 2010 (Dispensa de autorização).

⊕ EXPORTAÇÃO:

- Portaria ANP nº 7, de 12 de janeiro de 1999 (Petróleo);
- Portaria ANP nº 107, de 28 de junho de 2000 (Solventes);
- Portaria ANP nº 63, de 18 de abril de 2001 (Gasolina);
- Portaria ANP nº 315, de 27 de dezembro de 2001 (Derivados e Biodiesel).

**1.7.** 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.

**1.8.** A partir de 2017, a Agência passou a orientar-se para a simplificação administrativa e 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.

**1.9.** Nesse compasso de desburocratização e simplificação de procedimentos internos, em consonância com o projeto de unificação de todos os atos normativos em resolução única, é relevante destacar a recente implantação na ANP (24/01/2017) do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com seu primeiro processo administrativo documental, chamado de "Anuência de Importação", a ser gerido inteiramente de modo eletrônico.

**1.10.** Tal processo administrativo consiste em analisar os pedidos de licença de importação de determinados volumes de derivados de petróleo solicitados pelos agentes econômicos. Então, passados



4 meses do uso do SEI para a instrução e conclusão dos Processos de Anuência de Importação, faz-se necessário conhecer o que mudou/melhorou no dia-a-dia da execução dessa atividade.

**1.11.** Antes do SEI, todo o trabalho de análise das licenças de importação era realizado manualmente: (i) imprimiam-se as Licenças de Importação do *Siscomex*; (ii) preenchia-se um relatório emitindo parecer sobre cada licença, imprimindo e assinando o documento; (iii) encaminhava-se o documento à Superintendência para assinatura, registrando concordância com a recomendação; (iv) registrava o documento numa tabela de numeração em arquivo de planilhas eletrônicas para rastreamento; e (v) arquivavam-se os documentos assinados em pastas por ano. Esse processo inteiro, por empresa, demorava cerca de 4 dias e era completamente manual, sendo reduzido com a utilização do SEI para 2,3 dias, em média<sup>1</sup>.

**1.12.** Assim, o uso do processo eletrônico de gestão documental por meio do SEI permitiu os seguintes benefícios estruturais:

- a) Eliminação do uso de papel;
- b) Organização dos documentos em pastas eletrônicas e arquivamento de documentos favoritos para uso rápido; e
- c) Disponibilização de documentos para assinatura pelos superiores por meio eletrônico.

**1.13.** Nesse sentido, 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>2</sup>. 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 necessidade de rever todos os normativos acima listados em apenas uma única resolução afeta às atividades de comércio exterior dos produtos regulados pela ANP.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

**2.1.** Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 09/95, o monopólio da União sobre a importação e a exportação de petróleo e seus derivados (art. 177, III, CRFB) foi flexibilizado mediante a inclusão do § 1º que permitiu a o exercício destas atividades por empresas estatais ou privadas, condicionado às diretrizes da Lei nº 9.478/97. Essa mesma reforma constitucional previu a criação de ente regulador específico para o setor de petróleo e derivados, a saber, esta própria ANP<sup>3</sup>.

**2.2.** Nessa linha, dentre os objetivos da regulação exercida pela ANP estão o aumento da produtividade, da competitividade, a melhoria da qualidade dos bens e serviços e a garantia do

<sup>1</sup> A economia de papel também foi relevante: entre 24 de janeiro e 30 de maio de 2017, foram criados 356 processos, os quais geram, em média, 15 páginas. Esse montante daria, neste período de 3 meses de 6 dias um total de 5340 páginas. Esse papel deixou de ser impresso, liberando espaço nos armários e economizando cerca de R\$ 907,00 no período (R\$ 0,17 por página).

<sup>2</sup> REINO UNIDO, *Better Regulation Task Force. From design to deliver*. 2005.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. Art. 177. Constituem monopólio da União: III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; [...] § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: [...] III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. (grifos nossos).



abastecimento nacional de petróleo e derivados (cf. Arts. 170, 174 e 177, §2º, I, CRFB). A normatização do mercado de importação e exportação de derivados se fez necessária, especialmente com a abertura do mercado, porque nesse período de transição as oscilações do preço internacional desses produtos trariam impactos à rentabilidade de atividades similares em território nacional. Nesse sentido, ALEXANDRE SALEM SZKLO E MARINA E. E. TAVARES<sup>4</sup> dispõem que

(...) diante de uma situação de abertura de mercado, com a liberação da importação de derivados, [...] as refinarias brasileiras deverão se preparar para atender a demanda nacional, diante de restrições de ordem financeira e técnica, e também se dirigir para o mercado externo, para garantir sua rentabilidade. Entretanto, para poder competir, as refinarias necessitarão realizar investimentos na área de produção, visando à melhoria da qualidade dos produtos, exigência que não se refere apenas aos consumidores externos, mas também aos brasileiros, que contarão com a opção de consumir derivados importados.

**2.3.** A abertura do mercado alterou a logística de produtores, refinadores e distribuidores de combustíveis que necessitaram amortizar seus custos de produção ante a nova configuração do mercado. Bem por isso, durante os anos iniciais de criação da ANP foram editados diversos atos normativos (ao todo, 19<sup>5</sup>) a fim de (i) verificar o cumprimento de requisitos mínimos pelos interessados em exercer a atividade de importação ou exportação de petróleo e gás natural, de seus derivados e de biocombustíveis; e (ii) regram o procedimento de anuência de licenças de importação ou de registros de exportação.

**2.4.** A ANP, como agente regulador do mercado de petróleo e gás e no exercício de seu poder normativo, deu concretude ao comando constitucional, prevendo barreiras de entrada mínimas ao exercício da atividade de comércio exterior, na medida da necessidade que o contexto econômico da época exigia.

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<sup>6</sup>.

**2.5.** Segura de sua missão institucional, nos últimos anos, a ANP construiu o marco regulatório vigente para o comércio exterior de petróleo, derivados e biocombustíveis, consubstanciando anteparos à reserva de mercado e à segurança do consumidor quanto à qualidade, ao preço e à oferta (art. 1º, III, Lei nº 9.478/97). Portanto, o sistema regulatório deve ostentar mobilidade a fim de fazer frente às mudanças do mercado e manter os atos normativos atualizados.

**2.6.** No ponto, CASS SUSTEIN<sup>7</sup> assevera que o livre mercado não se constrói espontaneamente, sendo fruto da conformação imposta pela ordem jurídica. A instabilidade dos elementos econômicos demanda regulação célere, impossível através dos trâmites legislativos ordinários, razão pela qual o poder normativo da Agência emerge para estruturar o mercado em condições concorrenciais adequadas. De

<sup>4</sup> SYKLO, Alexandre Salem; TAVARES, Marina E. E. TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; SCHAEFFER, Roberto (Coord.). *Liberação das Importações de Derivados de Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000, p. 146.

<sup>5</sup> Todos os atos normativos mencionados no item 1.6 estão disponíveis para consulta às fls. 53 a 90 destes cadernos administrativos.

<sup>6</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 406.

<sup>7</sup> SUNSTEIN, Cass. *Free markets and social justice*. Oxford University Press, 1997, p. 5.



outro modo, as Agências, especializadas por natureza, detêm corpo técnico especializado que, no exercício da discricionariedade técnica, possuem maior capacidade institucional de regulação de questões tecnicamente mais complexas, que escapam à pertinência do Legislador ordinário.

**2.7.** A Lei de Petróleo (Lei nº 9.478/97) em seu artigo 8º, incisos XV, XVI e XVII<sup>8</sup>, c/c o Decreto nº 2.926/1999 veicula a competência da Agência Nacional do Petróleo para regular as atividades relacionadas à importação e à exportação de petróleo, gás natural, derivados e biocombustíveis, ao mesmo tempo em que legitima a obrigação imposta aos agentes regulados de que enviem informações sobre suas operações de importação e exportação.

**2.8.** Por outro lado, sabe-se que todos os entes federativos devem buscar o bem-estar socioeconômico do Brasil, através de ações em seus respectivos campos de competência. Visto isso, além da imposição de barreiras mínimas de entrada, coube à Agência montar o arcabouço infralegal concernente às regras sobre a autorização de agentes importadores e exportadores e sobre o procedimento de anuência dos pedidos de importação e de exportação de produtos cujas NCM's<sup>9</sup> são de anuência mandatória pela ANP, no *Siscomex*.

**2.9.** Após longo período em vigência, na esteira das recomendações de boas práticas da OCDE<sup>10</sup>, o marco regulatório de comércio exterior demanda uma revisão que torne a compreensão a mais clara possível recorrendo a apenas um ato normativo, que congregue a maioria das informações e obrigações que o particular deve tomar conhecimento antes de ingressar como agente econômico de comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados.

**2.10.** Vale ainda destacar que, mais recentemente, a configuração do mercado vem sofrendo sucessivas alterações (conforme mencionado no item 1, *supra*) na esteira dos eventos que envolvem um dos maiores *players* do mercado de petróleo brasileiro, a Petrobras<sup>11</sup>. Com o plano de desinvestimentos

<sup>8</sup> Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: [...] XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios; [...] XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação.

<sup>9</sup> Entre as NCM's sob anuência da ANP, encontram-se os seguintes gêneros (i) aditivos; (ii) asfaltos; (iii) biodiesel; (iv) coque; (v) etanol; (vi) gás natural; (vii) outros gases; (viii) gasolina A; (ix) gasolina de aviação; (x) GLP; (xi) Graxas; (xii) metanol; (xiii) Nafta; (xiv) óleo bruto; (xv) óleo combustível; (xvi) óleo diesel A; (xvii) óleo lubrificante acabado; (xviii) parafinas/vaselina; (xix) querosene de aviação e iluminante; (xx) solventes.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> A empresa estatal, assim como tende a ocorrer com campeões nacionais, operava como monopolista de fato na cadeia de abastecimento de petróleo e derivados, cada vez mais, atuando muitas vezes como guardadora do suprimento nacional de combustíveis líquidos e de GLP. Situação semelhante ocorreu em outros setores regulados por agências federais como energia



anunciado ainda em 2015<sup>12</sup>, janelas de oportunidade foram abertas com mais frequência e o mercado de importação de derivados se viu novamente aquecido.

**2.11.** Crucial, especialmente no atual cenário de retração econômica<sup>13</sup>, que a regulação normativa exercida pela ANP permita o exercício das atividades de importação e exportação, de modo que a pluralidade de agentes econômicos atuantes no suprimento de derivados de petróleo e gás natural e biocombustíveis, ao mesmo passo em que pode reduzir algumas falhas de mercado, contribui para a regularidade do abastecimento.

**2.12.** Nesse tom, determinante que a regulação capitaneada pela ANP seja coordenada, racional e unitária, a congregar uma série de disposições já antes aplicáveis, porém, com a unidade que careciam. A consolidação de todos os atos normativos da ANP aplicáveis à importação e à exportação de biocombustíveis, petróleo e seus derivados em um único ato serve de forma mais efetiva a seus objetivos institucionais, porque tem o potencial, de forma imediata, de reduzir o custo regulatório pelos agentes e, de forma mediata, de facilitar futuras alterações desse conjunto normativo-regulatório.

**2.13.** Portanto, com o escopo de fechar o circuito regulatório, a consolidação na presente minuta promete uma unificação da matéria relativa à autorização para o exercício da atividade de comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados. Na esteira, a atuação intermediária e indireta do Estado como agente normativo e regulador (art. 174, CRFB), em intervenção por direção, lança mão da presente minuta de consolidação para a correção de imperfeições e incapacidades do mercado.

### **3. CONTRIBUIÇÕES DO WORKSHOP**

**3.1.** A seguir, as contribuições recebidas no Workshop sobre Regulação em Importação e Exportação de Petróleo, Derivados e Biocombustíveis, realizado em 16/02/2017, com suas respectivas justificativas, serão analisadas em cotejo com a recepção – ou não – pela nova minuta de resolução.

**3.2.** Representantes de agentes econômicos afetados pelas Resoluções de Comércio Exterior receberam convite sobre a realização do Workshop. As contribuições orais e escritas, colhidas durante a realização do Workshop e recebidas por *email*, são comentadas individualmente abaixo.

#### **3.3. Anuência quanto à Importação de Produtos.**

---

elétrica (sob regulação da ANEEL) e telecomunicações (sob regulação da ANATEL). Durante muitos anos, as antigas telefônicas estaduais (*e.g.* Telemar/Oi) e empresas estatais geradoras de energia elétrica (*e.g.* Furnas) continuaram a exercer forte influência na formatação do mercado relevante em que atuavam.

<sup>12</sup> Em outubro de 2015 as contas da estatal precisaram ser ajustadas, e um plano de **desinvestimento** foi anunciado. O gigante nacional, como medida de sobrevivência financeira e econômica, viu-se obrigado a abrir mão de investimentos cujo lucro era incerto ou cujos objetivos tinham mais sintonia com finalidades públicas estatais, como a execução de política macroeconômica, do que propriamente atender ao interesse de qualquer companhia: a obtenção de lucro. Em 2015 a redução programada fora de R\$ 3 milhões, em 2016 o desinvestimento foi maior, R\$ 8 milhões. PETROBRAS. **Blog Fatos e Dados**. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/ajustes-no-plano-de-negocios-e-gestao-2015-2019.htm>. Acesso em 16 mar. 2017.

<sup>13</sup> Já em 2015, a economia brasileira passava por um período bem mais complicado. O PIB caiu 3,8%, com destaque negativo, pelo lado da oferta, para indústria e serviços, pressionados pela retração da demanda interna, que se deu em parte pelo aumento do desemprego e a redução do rendimento real médio. Em 2016 o PIB brasileiro recuou pelo segundo ano seguido: a retração foi de 3,6% em relação ao ano anterior. A crise foi generalizada e os três setores que entram no cálculo do PIB recuaram em relação ao ano - agropecuária (-6,6%), indústria (-3,8%) e serviços (-2,7%).



**3.3.1.** O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (**SINDIGÁS**) apresentou proposta de alteração do dispositivo elencado no art. 5º da Portaria ANP nº 203/1998. Nesse sentido, a proposta instaura a comunicação de informações de importação, com antecedência de 30 dias em substituição ao regime de anuência prévia. Ao lado disso, o **SINDIGÁS** apresentou sugestão de alteração à Portaria ANP Nº 170/99 (PANP 170/99), na qual propôs a obrigação de informar a ANP toda importação de produtos provenientes da indústria petroquímica.

**3.3.2.** Segundo o **SINDIGÁS**, tal alteração faz-se necessária em função da urgência inerente à natureza das condições comerciais e ao planejamento do negócio. Com isso, argumenta que os importadores não poderiam ser prejudicados, em razão do tempo necessário para avaliação e aprovação por parte da ANP. Contudo, apesar de o art. 5º da minuta de resolução flexibilizar o rol de atividades que necessitam de autorização, a presente minuta não recepcionou a alteração sugerida pelo **SINDIGÁS**, uma vez que a anuência prévia da ANP decorre de imposição normativa (art. 5º do Decreto 660, de 25 de setembro de 1992, c/c Portaria SECEX nº 23/2011), regulamentada na forma do art. 7º da minuta proposta<sup>14</sup>.

#### **3.4. Requerimento de Anuência Prévia e Rastreabilidade**

**3.4.1.** Por sua vez, com relação à anuência prévia para a importação de solventes, o **Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (SINDICOM)** sugeriu que fossem incluídas, no requerimento que deve ser enviado à ANP, as seguintes informações: (1) local de envasamento; (2) local de descarga (porto/terminal); (3) destinatário do produto e; (4) finalidade de uso do produto.

**3.4.2.** Segundo o referido sindicato, tal alteração promoveria uma maior rastreabilidade do produto importado. O art. 9º da minuta de resolução<sup>15</sup> já estabeleceu alguns critérios com relação às informações que devem estar contidas nos pedidos de anuência prévia, os quais, inclusive, abarcam alguns dos pontos sugeridos pelo **SINDICOM**.

**3.4.3.** De outro giro, quanto à dispensa de autorização, o **SINDICOM** sugeriu a supressão da alínea 'a' do art. 9º da Portaria ANP Nº 312/2001<sup>16</sup> (PANP 312/01), e a fusão da alínea 'b' ao *caput* do mesmo dispositivo legal. Segundo o **SINDICOM**, a supressão faz-se necessária em razão da latente dificuldade de controle desses volumes. Contudo, o art. 5º, inciso II, da minuta de resolução não acolheu a sugestão apresentada pelo referido sindicato.

**3.4.4.** Por outro lado, a **PETROBRAS** sugeriu que o art. 11 da PANP 313/01 fosse alterado, de modo a conter, obrigatoriamente, as informações sobre os adquirentes, locais de entrega, volumes em metros

<sup>14</sup> Minuta de resolução proposta: Art. 7º Os pedidos de importação e de exportação sujeitos à anuência prévia da ANP serão analisados por meio do SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior

<sup>15</sup> O pedido de importação ou de exportação, sujeitos à anuência prévia da ANP, nos termos a legislação pertinente sobre comércio exterior, deverá conter pelo menos as seguintes informações: I – país de procedência ou de destino; II – URF de despacho; III – URF de entrada ou de saída; IV – país de aquisição; V – NCM e sua descrição; VI – unidade de medida estatística; VII – quantidade na medida estatística; VIII – peso líquido (Kg); IX – descrição do produto; X – valor unitário e total do produto na condição de venda em dólares americanos; XI – informações complementares.

<sup>16</sup> Portaria ANP nº 312/2001: Art. 9º Ficam dispensadas da autorização de que trata o art. 1º da presente Portaria: a) as empresas importadoras que utilizarem o solvente importado para consumo próprio, na produção de bens ou prestação de serviços, e que não comercializem solventes ou combustíveis; ou b) as empresas cujo volume mensal de importação seja inferior a 35 m3.



cúbicos (m<sup>3</sup>) por tipo de combustível e número, série e data das respectivas notas fiscais. Conforme a companhia, o detalhamento por local de entrega e tipo de produto viabilizaria o acompanhamento das movimentações dos distribuidores, à luz do disposto na RANP 58/2014.

**3.4.5.** A **PETROBRAS** sugeriu que fosse incluído – em forma de inciso ou alínea – nos dispositivos: (1) art. 5º da PANP 203/98; (2) art. 5º da PANP 204/98; (3) art. 5º da PANP 85/99; bem como (4) art. 3º da PANP 313/01 e; (5) art. 3º da PANP 314/01. Desse modo, seria obrigatória a informação contendo a data ou faixa prevista de chegada da carga ao local de entrega no país, portanto.

**3.4.6.** A **Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (APROBIO)** sugeriu a inclusão de §2º ao art. 3º da PANP 313/01, o qual traria a ressalva de que, para a importação de biodiesel, a empresa deverá apresentar a anuência da ANP para o uso experimental ou específico de biodiesel pelo consumidor final destinatário do produto, conforme disciplinado pela Resolução ANP nº 34 de 2016 (RANP 34/16), ou outra legislação que possa substituí-la.

**3.4.7.** Segundo a referida associação, a inclusão do referido parágrafo se dá em função da Resolução nº 05/07 do CNPE, a qual define que o biodiesel necessário para cumprir a adição obrigatória deverá ser adquirido em leilões públicos. Nesse sentido, a aquisição fora do leilão somente seria permitida para o uso experimental ou específico do biodiesel pelo consumidor final, previamente autorizado pela ANP. Com isso, importa dizer que a minuta de resolução já contempla essa possibilidade em seu art. 5º, §1º, bem como em seu art. 12, §3º, à medida que contempla as hipóteses de uso experimental.

### **3.5. Da qualidade dos produtos importados e exportados**

**3.5.1.** De acordo com a **PETROBRAS**, o art. 4º da Resolução ANP nº 314/2001 (RANP 314/01) deveria conter a redação de que a gasolina importada deverá obedecer às especificações vigentes estabelecidas pela ANP. Segundo ela, tal alteração faz-se necessária para que a qualidade da gasolina importada esteja de acordo com a especificação brasileira mais atual, uma vez que o artigo original apenas menciona a Portaria ANP nº 309, de 27 de dezembro 2001. A referida alteração foi recepcionada pela minuta de resolução, conforme evidenciado em seu art. 10<sup>17</sup>.

**3.5.2.** De outro bordo, a **Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE)** sugeriu redação do art. 4º da Portaria ANP nº 313/2001 (PANP 313/2001), a qual exige que o produto importado obedeça às mesmas especificações válidas para os produtos (biodiesel e diesel) produzidos em território nacional. Segundo a **ABIOVE**, é de suma importância a verificação, em território nacional, da qualidade do biodiesel importado, no momento do desembarque.

**3.5.3.** Ainda segundo a associação, essa aferição de qualidade seria feita por uma sociedade inspetora, previamente cadastrada na ANP e habilitada a emitir o Certificado de Qualidade no Destino (CDQ), de modo que o produto importado esteja alinhado às especificações qualitativas do produzido nacionalmente. Importa consignar que a sugestão foi parcialmente acolhida, pois os produtos importados estarão sujeitos ao controle de qualidade, por parte da ANP, conforme disposto no art. 10 da minuta de resolução.

<sup>17</sup> Minuta de resolução proposta: Art. 10. Os produtos importados estão sujeitos aos procedimentos de controle da qualidade na interação e devem atender às especificações estabelecidas pela ANP.



**3.5.4.** Entretanto, em relação ao controle da exportação de combustível, a PETROBRAS entende que o controle da exportação do combustível, previamente autorizada pela ANP, não requer a participação de firmas inspetoras contratadas no destino. Isso ocorre porque, como o produto é destinado ao mercado estrangeiro e este não abrange o mercado regulado pela ANP, não há sentido para exigir que firmas inspetoras verifiquem a qualidade de combustíveis exportados. Com isso, sugeri a alteração do art. 3º da Portaria ANP nº 63/2001 (PANP 63/01)<sup>18</sup>, para retirar o controle realizado no local de descarga. A sugestão foi acatada pela ANP, cuja minuta não impôs a necessidade de inspeção das exportações no local de descarga.

**3.5.5.** Paralelamente, o **SINDICOM** apresentou proposta de inclusão de inciso no art. 16 da RANP 17/2009<sup>19</sup>, que vincula, obrigatoriamente, o importador de lubrificantes a disponibilizar rótulos com as informações, em português, que atendam à Resolução ANP nº 22/2014 (RANP 22/2014) para os invólucros que contenham até 30L de produto. Ainda nesse raciocínio, sugeri que as embalagens que estejam acima deste volume poderiam permanecer somente com a rotulagem original do idioma estrangeiro de origem.

**3.5.6.** Segundo o sindicato, a alteração faz-se necessária à medida que o importador operacionaliza a venda, sendo responsável por informações de rótulos de nacionalização. A minuta de resolução não menciona um comando normativo expresso que vincule o importador à tradução dos referidos invólucros.

**3.5.7.** A minuta não trouxe essa previsão, pois a obrigação encontra-se fora do escopo principal da minuta de resolução que se propõe – requisitos mínimos para o exercício da atividade de comércio exterior – motivo pelo qual a sugestão não foi contemplada.

### **3.6. Da comercialização dos produtos importados/exportados**

**3.6.1.** Em seguida, a **ABIOVE** sugeriu a permissão da comercialização direta do biodiesel e diesel importados. Contudo, a comercialização dos produtos importados, segundo a minuta de resolução em seu art. 12, § 3º<sup>20</sup>, é permitida apenas para o consumo próprio do adquirente ou para uso experimental. Dispensadas essas exceções do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o art. 4º, II da PANP 313/2001<sup>21</sup>, a Lei Federal nº 13.033 de 24 de setembro de 2014, a Portaria MME Nº 476 de 15 de agosto de 2012 e a Resolução ANP nº 34 de 28 de julho de 2016, expressamente, vedam a comercialização dos produtos importados.

<sup>18</sup> Portaria ANP nº 63/2001: Art. 3º. As operações de carregamento do produto no local de origem e de descarga deste no local de destino deverão, obrigatoriamente, ser acompanhadas por uma firma inspetora cadastrada na ANP. §1º. O exportador deverá, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de carregamento, enviar à ANP o resumo de operação de carregamento elaborado pela firma inspetora contratada, conforme modelo constante do Anexo I desta Portaria. §2º. O exportador deverá, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de descarga do produto no local de destino, enviar à ANP o resumo de operação de descarga elaborado pela firma inspetora contratada, conforme modelo constante do Anexo II desta Portaria.

<sup>19</sup> Resolução ANP nº 17/2009: Art. 16. O importador de óleo lubrificante acabado obriga-se a [...].

<sup>20</sup> Minuta de resolução proposta: Art. 12. [...] §3º O biodiesel importado somente poderá ser comercializado para consumo próprio do adquirente ou para uso experimental, devendo, no último caso, seguir as normas da ANP.

<sup>21</sup> Portaria ANP nº 313/2001: Art. 4º. O produto a ser importado deverá obedecer às especificações estabelecidas pela ANP e somente poderá ser comercializado: [...] II - biodiesel: com distribuidor de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP, e outros combustíveis automotivos, com refinaria de petróleo, com produtor de biodiesel, com importador ou exportador de óleo diesel e biodiesel, todos, devidamente, definidos e autorizados pela ANP, ou com consumidor final.



**3.6.2.** Apesar disso, a **APROBIO** sugeriu que fosse alterado o artigo 4º, inciso I da PANP 313/01 para retirar a possibilidade de venda direta de diesel importado ao consumidor final, salientando que sua posição estaria, inclusive, de acordo com as disposições da Lei 13.033 de 2014, à medida que a mesma veda a comercialização de diesel ao consumidor final, admitindo-se – por exceção – a venda do diesel ao consumidor final após a adição obrigatória de biodiesel ao produto. Nesse sentido, importa dizer que a minuta de resolução traz variados comandos normativos que vedam a referida prática.

**3.6.3.** Com vistas a garantir a integridade e qualidade do produto importado, a **APROBIO** sugeriu a inclusão de um novo parágrafo no art. 7º da PANP 313/01. Nesse sentido, o parágrafo a ser incluído traria a imposição ao consumidor final que realizar a importação direta de diesel de indicar o agente autorizado pela ANP que fará a adição do biodiesel, conforme percentual exigido em legislação.

**3.6.4.** Por fim, a **PETROBRAS**, de seu turno, sugeriu a alteração dos seguintes atos normativos: (1) art. 2º da PANP 203/98; (2) art. 2º da PANP 204/98; (3) art. 2º da PANP 85/99 e; (4) art. 1º da PANP 31301, com o fito de permitir a venda direta de combustíveis pelo produtor para consumidores finais que tenham autorização da ANP para importar, conforme já previsto para óleo diesel e óleo combustível, com supedâneo numa maior isonomia de tratamento para os produtores.

### **3.7. *Estoque mínimo***

**3.7.1.** A **PETROBRAS** sugeriu que a minuta previsse a obrigação de manutenção de um nível de estoque mínimo relativo aos volumes atendidos por importação para cada tipo de produto por agentes que não são produtores. De acordo com a sociedade, faz-se necessário a manutenção de um estoque mínimo com vistas à promoção de uma maior segurança ao abastecimento nacional, realizado através de atribuição de responsabilidade aos referidos agentes.

**3.7.2.** Novamente, essa sugestão parece-nos escapar do escopo principal da minuta de resolução que se propõe, a saber, os requisitos mínimos para o exercício da atividade de comércio exterior, motivo pelo qual a sugestão não foi contemplada.

### **3.8. *Movimentação de Produtos, restrição ao volume anuído e dados tarifários***

**3.8.1.** No que concerne à importação de lubrificantes, o **SINDICOM** sugeriu que fosse alterado o art. 17, parágrafo único, da Resolução ANP nº 17/2009<sup>22</sup> (RANP 17/2009) para que se mantenham os atuais procedimentos de encaminhamento dos dados mensais à ANP, por meio do SIMP, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente ao mês de competência, à luz do art. 2º da Resolução ANP nº 17/2004.

**3.8.2.** No que toca à importação de solventes, o **SINDICOM** sugeriu que, nos casos em que o importador não tenha importado todo volume de produto autorizado pela ANP, ou que não tenha

<sup>22</sup> O importador de óleo lubrificante acabado deverá enviar à ANP, mensalmente, por meio de arquivo eletrônico, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente ao de competência, relatórios de movimentação, discriminando, por mês, por instalação e unidade federativa, no mínimo, as seguintes informações: (...) Parágrafo único. Deverão ser mantidos os atuais procedimentos para encaminhamento à ANP dos dados trimestrais, por meio do Sistema Interativo, até o dia 15 (quinze) do mês subsequente ao trimestre de competência, até a implementação do Demonstrativo de Produção e Movimentação de Produtos - DPMP para atender ao setor de lubrificantes, de acordo com a Resolução ANP nº 17, de 31 de agosto de 2004, que será informada através do endereço eletrônico da ANP.



cancelado este excedente, ficaria a sociedade impedida de solicitar anuência para importação de novos volumes. A proposta de alteração sugerida não foi acolhida, pois não se encontra na minuta de resolução vedação à pretensão de anuência prévia por parte da ANP nessas hipóteses.

**3.8.3.** Noutro giro, a **APROBIO** sugeriu a alteração do artigo 6º, parágrafo único, da Portaria ANP nº 315/2001<sup>23</sup> (PANP 315/01), de sorte a alterar a posição tarifária do produto exportado para 3826.00.00 correspondente à Tarifa Externa Comum (TEC) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (*Siscomex*). Ainda nessa lógica, a **APROBIO** também sugeriu a alteração da posição tarifária do biodiesel (art. 4º, parágrafo único, da PANP 313/01<sup>24</sup>) para 3826.00.00 correspondente à Tarifa Externa Comum (TEC) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (*Siscomex*). Em relação a esse assunto a minuta não incorporará nem os referidos artigos da PANP 315/01, nem as sugestões da APROBIO, devido ao fato de não haver necessidade de mencionar a NCM a que se refere o biodiesel, visto ser a classificação oriunda de lista cuja determinação não cabe à ANP.

### **3.9. Requisitos de Outorga do Importador**

**3.9.1.** A **PETROBRAS** sugeriu a inclusão de novo artigo às (1) PANP 203/98; (2) PANP 204/98; (3) PANP 85/99; (4) PANP 313/01 e; (5) PANP 314/01, de maneira a estabelecer requisitos básicos e um prazo mínimo para uma empresa autorizada a exercer a atividade de importadora possa iniciar a comercialização do produto com as distribuidoras/consumidores finais, semelhantemente ao que ocorre na RANP 58/2014.

**3.9.2.** Segundo a **PETROBRAS**, a alteração é necessária, pois o importador tem um papel relevante no abastecimento do mercado, podendo complementar o atendimento das demandas, influenciar o desempenho dos fluxos logísticos e o nível de estoques de combustíveis dos demais agentes. Com isso, o estabelecimento de uma antecedência mínima para o início da comercialização propicia o melhor planejamento das operações.

**3.9.3.** A sugestão foi contemplada na minuta de resolução na seção dedicada às hipóteses de revogação da autorização para exercício da atividade. Isto porque não se admite a figura da autorização potencial, em que se autoriza particular a exercer determinada atividade regulada, mas cuja execução não se concretiza. O agente pode requerer a autorização a qualquer tempo, mas o seu arbítrio se encerra no momento da autorização, quando fica obrigado a dar início à operação para qual obteve a chancela regulatória específica.

### **3.10. Publicidade de atos da ANP**

**3.10.1.** Com relação à publicidade de alguns atos, por parte da ANP, o **SINDICOM** sugeriu que fosse dada publicidade mensal sobre os volumes importados de diesel e de biodiesel. Nesse sentido, destacou que a alteração contribuiria com uma maior visibilidade, simplificação e rastreabilidade das operações

<sup>23</sup> Art. 6º. As exportações destes produtos, carga a carga, inclusive as previstas no art. 4º, estão sujeitas à anuência prévia da ANP para os respectivos Registros de Exportação (RE) através do SISCOMEEX - Sistema Integrado de Comércio Exterior. "Parágrafo único. O biodiesel a ser exportado deverá ser classificado na **posição tarifária 3824.90.29** da Tarifa Externa Comum (TEC) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEEX)."

<sup>24</sup> Art. 4º. O produto a ser importado deverá obedecer às especificações estabelecidas pela ANP e somente poderá ser comercializado: (...) Parágrafo único. O biodiesel deverá ser classificado no destaque 001 da posição tarifária **3824.90.29** da Tarifa Externa Comum (TEC) no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEEX).



de importações, bem como contribuiria para o acompanhamento do balanço dos volumes de diesel e de biodiesel relativos à mistura, com a finalidade de evitar impactos de fraudes prejudiciais ao mercado.

**3.10.2.** A sugestão é congruente com o vetor da transparência ativa, em consonância com as regras da Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/20110). Contudo, a divulgação destes dados independe de ato regulatório normativo, motivo pelo qual a minuta não contempla essa proposta.

#### **4. INFORMAÇÕES TÉCNICAS**

**4.1.** À semelhança das 14 normas hoje vigentes sobre Comércio Exterior, a estrutura da minuta de resolução segue caminho semelhante: após disposições introdutórias que delimitam o objeto alvo da regulação (**art. 1º**) e as definições essenciais para redução da margem de discricionariedade na interpretação posterior de seu texto (**art. 2º**), seguem as regras estipuladas para a outorga de Autorização para o Exercício da Atividade de Comércio Exterior (**arts. 4º, 5º e 6º**) e as regras procedimentais para anuência prévia dos pedidos de importação e de exportação (**arts. 7º a 9º**). Esses dois capítulos são o cerne regulatório da minuta e congregam os principais procedimentos inerentes ao exercício da atividade de comércio exterior de produtos regulados pela ANP.

#### **4.2. Definições**

**4.2.1.** O processo de comércio exterior abrange uma série de conceitos de uso específico, cujo detalhamento é necessário para tornar inteligíveis as atividades de importação e de exportação. Esses conceitos e definições, esclarecidos no art. 2º da Minuta, são divididos em três grupos.

**4.2.2.** O primeiro grupo abrange as definições vinculadas à ANP, seja por criar a interpretação válida para o conceito no âmbito da norma – ao refletir o trabalho conforme executado em resoluções colaterais, como as de Qualidade, por exemplo –, seja por delimitar a abrangência de conceitos genéricos. Nesse sentido, são explicados os termos: anuência prévia, atividade de comércio exterior, importador, exportador, consumidor final e *trading companies*.

**4.2.3.** O segundo grupo abrange as definições dos produtos para os quais se aplicam as regras da resolução. Nesse âmbito, é especificado, por meio do detalhamento do verbete “produtos”, quais são todos os produtos cobertos pela Minuta. Ademais, são explicados os conceitos de solventes – visando a incorporar o metanol no rol de produtos – e de correntes intermediárias. Houve o cuidado de, nessas definições, garantir a coerência com as mesmas definições adotadas em outras resoluções da ANP, especialmente da SBQ.

**4.2.4.** O terceiro grupo diz respeito aos conceitos externos à ANP, cuja definição deve ser incorporada pela Agência. Como o processo de Comércio Exterior é regido pelas regras emanadas do MDIC, tratou-se, aqui, de replicar esses conceitos, de amplo uso na Minuta: Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), licença de importação, registro de exportação, *Siscomex* e Unidade da Receita Federal (URF).

#### **4.3. Autorização para o Exercício da Atividade de Comércio Exterior**

**4.3.1.** Ao determinar os requisitos mínimos exigidos da sociedade interessada em requerer Autorização para o Exercício da Atividade de Comércio Exterior (a "AEA de Comércio Exterior" ou,



simplesmente, "AEA"), a SAB ponderou a necessidade exclusivamente de documentos essenciais para a operação comercial, excluindo-se disposições anteriores que não possuíam função regulatória, sem qualquer consequência benéfica para a regulação daquelas atividades (p. ex. documento comprobatório da eleição dos administradores ou certidão negativa de falência).

**4.3.2.** Por outro lado, a exigência de documentos autenticados ou com firma foi revista, de forma que a autenticação poderá ser exigida somente se houver fundadas dúvidas sobre a veracidade dos documentos apresentados. Analisando, superficialmente, os custos econômicos que essa exigência genérica causa aos agentes regulados, percebeu-se a sua desnecessidade. Esse posicionamento, inclusive, vai de encontro ao recente Decreto nº 9.094/2017, que dispensa o reconhecimento de firma na Administração Pública Federal (**art. 4º, caput e incisos I a IV**).

**4.3.3.** A fim de reduzir a assimetria informacional e melhorar os dados de movimentação de produtos importados e exportados, impôs-se a outorga de autorizações individualizadas por CNPJ completo (00.000.000/XXXX-XX), a saber, cada estabelecimento dedicado ao exercício da atividade de comércio exterior (matriz e filiais) terá uma autorização para o exercício da atividade específica àquela localidade do estabelecimento, semelhante ao que ocorre na outorga da AEA para revenda de combustíveis líquidos e de GLP (respectivamente Resoluções ANP nºs. 41/2013 e 51/2016).

**4.3.4.** A outorga de AEA individualizada por CNPJ completo permitirá que o Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – SIMP gere um código de instalação para cada estabelecimento viabilizando um melhor monitoramento do fluxo de entrada e de saída de produtos regulados pela ANP, decorrente de operações de importação e exportação (**art. 4º, §1º**).

**4.3.5.** A única *barreira de entrada* efetivamente erigida na minuta de resolução decorre de expressa disposição legal, a saber, do art. 10, §1º da Lei de Penalidade (Lei 9.847/99)<sup>25</sup> que proscree o exercício de atividade regulada pela ANP por responsáveis de pessoa jurídica que sofrera a penalidade de revogação da mesma Lei (**art. 4º, §2º**).

**4.3.6.** Considerando que o principal objetivo almejado pela regulação das atividades de importação e exportação de biocombustíveis, petróleo e seus derivados guarda íntima relação com o abastecimento nacional de combustíveis, criaram-se hipóteses regulatórias de dispensa da autorização para exercício da atividade de comércio exterior, mesmo que os produtos estejam elencados na definição do art. 2º da minuta.

**4.3.7.** Haverá dispensa de autorização para o exercício da atividade de comércio exterior quando (i) a sociedade “importar produtos para consumo próprio na produção de bens ou na prestação de serviços e que não comercializar petróleo, derivados ou biocombustíveis em território nacional”, em consonância com a justificativa do parágrafo anterior; ou (ii) quando o volume mensal de importação ou de exportação de produtos for inferior a 35m<sup>3</sup>, em razão do baixo impacto que essas operações acarretam ao abastecimento nacional.

**4.3.8.** Estas duas hipóteses de dispensa, previstas no **art. 5º, incisos I e II** da minuta, são autoexecutáveis e independem de ato formal da ANP de dispensa da AEA. Verificada a possibilidade de

<sup>25</sup> Lei 9.847, de 26 de outubro de 1999. Art. 10. A penalidade de revogação de autorização para o exercício de atividade será aplicada quando a pessoa jurídica autorizada: [...]§ 1º Aplicada a pena prevista neste artigo, os responsáveis pela pessoa jurídica ficarão impedidos, por cinco anos, de exercer atividade constante desta Lei.



subsunção dos fatos da realidade comercial da sociedade à hipótese regulatória prevista na norma, a operação independerá da outorga de AEA pela ANP.

**4.3.9.** Diferente, contudo, ocorre com a hipótese de dispensa prevista no art. 5º, §1º que abre margem de manobra para que o regulador, justificadamente, dispense a outorga de AEA de Comércio Exterior. As hipóteses ali indicadas são meramente exemplificativas e a dispensa de AEA, para cada caso específico, depende de anuência prévia pela ANP.

**4.3.10.** Por fim, antes de adentrarmos nas justificativas da seção seguinte, fundamental esclarecer que a anuência prévia pela ANP dos pedidos de importação e de exportação dentro do sistema *Siscomex* é imprescindível, mesmo para as sociedades que estejam dispensadas de requerer a AEA de Comércio Exterior.

**4.3.11.** Colocado de outro modo, mesmo sociedades cujo volume mensal de importação, *e.g.*, seja inferior à 35m<sup>3</sup> – dispensadas, portanto, de obter AEA junto à ANP – terão de submeter seus pedidos de importação à anuência da ANP. Essa ressalva foi cristalizada no art. 5º, §2º da minuta para eliminar quaisquer dúvidas que possam existir.

#### **4.4. Anuência Prévia dos Pedidos de Importação e de Exportação**

**4.4.1.** O processo de anuência das licenças de importação e dos registros de exportação, conduzido pela ANP, insere-se no quadro geral da estrutura do comércio exterior do Brasil, em que a Agência, junto com outros órgãos e entidades, atua na emissão de anuências prévias.

**4.4.2.** O processo de importação é composto por três fases: administrativa, fiscal e cambial. A fase administrativa contempla os procedimentos prévios e exigências de órgãos governamentais para efetivação da operação, ou seja, o licenciamento da importação. A fase fiscal contempla a conferência e o desembaraço aduaneiro, com verificação da exatidão dos dados declarados pelo importador em relação às mercadorias; essa etapa conclui-se após chegada do produto ao Brasil e o recolhimento dos tributos. A fase cambial refere-se à compra de moeda estrangeira para efetivação do pagamento das importações, além de outros trâmites durante a operação, sendo processada por entidade financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil; corresponde à entrega da mercadoria.

**4.4.3.** A anuência prévia dos pedidos de importação e de exportação efetuada pela ANP compõe a fase administrativa descrita acima, e possui as seguintes etapas:

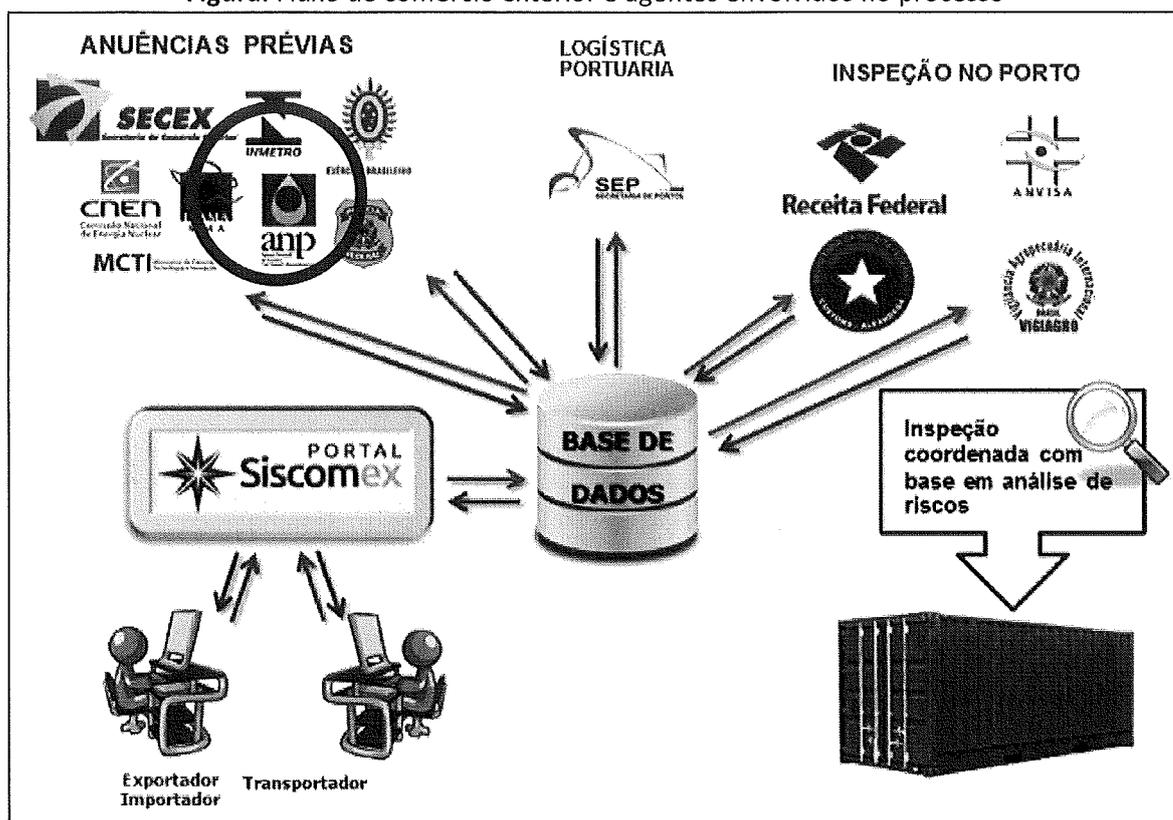
(i) Agentes importadores, exportadores e transportadores realizam inserção de licenças (importação) e de registros (exportação), por meio do Portal Único de Comércio Exterior<sup>26</sup>;

(ii) Os dados das solicitações inseridos no Sistema Integrado de Comércio Exterior (*Siscomex*) são distribuídos a três conjuntos de órgãos e entidades: aqueles que realizam as anuências prévias (entre os quais se encaixa a ANP); órgão de logística portuária (no caso, a Secretaria de Portos); e órgãos/entidades que realizam inspeção nos portos (Receita Federal e Anvisa), cuja ação inspetora é feita com base em análise de riscos.

<sup>26</sup> O sistema usado em 2017 para inserção dos pedidos de licenças pelos agentes e para análise e anuência desses pedidos pelos órgãos anuentes é o *Siscomex*.

4.4.4. A Figura a seguir ilustra esse processo.

Figura. Fluxo de comércio exterior e agentes envolvidos no processo



Fonte: MDIC (2016).

4.4.5. As diretrizes para o processo de licenciamento das importações são determinadas pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), subordinada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). As regras aplicáveis à gestão dos pedidos de licenças pelos agentes envolvidos no processo de exportação e de importação são apresentadas pela Portaria Secex nº 23/2011. Segundo esse ato normativo, todos os pedidos de importação realizados pelos agentes devem ser realizados por meio da inserção, no Portal Único do Comércio Exterior, de pedidos de licenças de importação e de registros de exportação (REs). Por esses documentos são apresentados todos os dados do produto a ser comercializado, assim como as informações sobre as transações.

4.4.6. O processo de anuência, pela ANP, dos pedidos de licença de importação e de exportação, é analisado pela ANP por meio do Siscomex (art. 7º) e os procedimentos administrativos a ele inerentes são explicitados na Portaria Secex nº 23/2011 e nas portarias e resoluções da ANP sobre o tema. Com vistas a facilitar a compreensão do trabalho da Agência nesse trâmite do comércio exterior, é suficiente explicar as diretrizes para o tratamento administrativo das importações, especificado pelos art. 17 e 27 da Portaria Secex nº 23/2011. Segundo esse ato normativo, as principais regras aplicáveis ao pedido de licença pelo importador e à análise do pedido de licença pela ANP são, em resumo:



- a) O pedido de licença de importação de petróleo e gás natural, seus derivados e biocombustíveis pode ser realizado antes ou após o embarque da mercadoria no exterior, mas deve sempre preceder o despacho aduaneiro;
- b) Os órgãos anuentes podem solicitar aos importadores os documentos e informações considerados necessários para efetivar o licenciamento;
- c) Quando verificados erros ou omissões no preenchimento do pedido de licença ou a inobservância de procedimentos administrativos, os órgãos anuentes registrarão, no próprio pedido, advertência ao importador, determinando exigência e solicitando a correção;
- d) Os pedidos de licença de importação terão tramitação por, no máximo, 60 dias, contados a partir da data de registro no *Siscomex*;
- e) O prazo para vincular uma LI a uma Declaração de Importação será de até 90 dias, a partir da data de deferimento pelo órgão anuente;
- f) A empresa poderá solicitar alteração do licenciamento até o desembaraço da mercadoria, em qualquer modalidade, mediante a substituição, no *Siscomex*, da licença anteriormente deferida – a LI Substitutiva será submetida à nova análise pelos órgãos anuentes, sendo mantida a validade da LI originária e sendo vedada descaracterização da operação originalmente licenciada; e
- g) O licenciamento poderá ser retificado após o desembaraço aduaneiro da mercadoria apenas mediante solicitação ao órgão anuente e desde que este se manifeste por meio de documento específico.

**4.4.7.** Os produtos sujeitos à anuência prévia da ANP são discriminados por meio de suas Nomenclaturas Comuns do Mercosul (NCMs), tal como definido na Tarifa Externa Comum<sup>27</sup> instituída pelo Tratado de Assunção, o qual foi internalizada por meio do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 2015. Como esse instrumento de direito comunitário é constantemente alterado, a fim de ampliar as possibilidades de acesso à informação por seus agentes regulados, a ANP disponibilizará os dados atualizados em seu portal eletrônico (art. 8º).

**4.4.8.** Adicionalmente, no processo de anuência das licenças de importação, de acordo com os atos normativos da ANP, as atribuições específicas da Agência como entidade anuente são resumidas no quadro a seguir.

**Quadro.** Atribuições da ANP no processo de anuência de licenças de importação.

OBRIGAÇÕES	FACULDADES	VEDAÇÕES
Analisar o correto preenchimento dos campos obrigatórios dos pedidos de	Exigir, nos pedidos de licença de importação, informações adicionais às obrigatórias para	Indeferir um pedido de licença de importação que atenda integralmente às regras

27 Portal do Siscomex. “Como previsto no Tratado de Assunção, a partir de 01/01/95, os quatro Estados Partes do MERCOSUL adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), com os direitos de importação incidentes sobre cada um desses itens. Segundo as diretrizes estabelecidas, desde 1992, a TEC deve incentivar a competitividade dos Estados Partes e seus níveis tarifários devem contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado. Também foi acordado que a TEC deveria atender aos seguintes critérios: a) ter pequeno número de alíquotas; b) baixa dispersão; c) maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva (importação); d) que o nível de agregação para o qual seriam definidas as alíquotas era de seis dígitos”.



## Nota Técnica nº 560 / 2017 / SAB-ANP

29/08/2017

licença de importação, que constam nas portarias da ANP sobre cada produto.	análise interna pelo órgão anuente.	regulamentares, que contenha as informações exigidas e que cumpra às exigências colocadas.
Verificar se o agente que solicita pedido de licença de importação necessita de autorização da ANP e, em caso positivo, se a tem.		Indeferir um pedido de licença de importação por mera suspeita de fraude, caso atenda a todos os requisitos obrigatórios.
Verificar se o agente que solicita pedido de licença de importação, se for autorizado, declara os dados de movimentação à ANP.	Usar informações dos pedidos de licença de importação e das exigências atendidas pelos importadores para subsidiar ações de fiscalização.	Usar a anuência ao pedido de licença de importação como instrumento de verificação fiscal, visto que a etapa da ANP no processo do comércio exterior é administrativa.
Averiguar se o produto importado tem registro na ANP para o importador.		
Avaliar se o produto importado é solvente e se exige marcação*.		
Inserir uma exigência no pedido de licença de importação no caso de não atendimento a alguma das condições acima.	Inserir nos pedidos de licença de importação orientações aos importadores quanto aos trâmites do processo de importação, seja para enfatizar regras existentes, seja para indicar novas diretrizes.	Usar a anuência ao pedido de licença de importação como instrumento de verificação fiscal, visto que a etapa da ANP no processo do comércio exterior é administrativa.
Analisar os pedidos de licença de importação em no máximo 60 dias.		

Fonte: Secex/Mdic e ANP (2017).

\*Marcação: procedimento de identificação mediante marcação, com substâncias de fórmula não conhecida pelos agentes comercializadores, dos hidrocarbonetos líquidos não destinados à formulação de gasolina ou óleo diesel.

**4.4.9.** Tendo em vista as obrigatoriedades, as faculdades e as vedações acima, os seguintes passos são realizados, pela ANP, no processo de análise dos pedidos de licença de importação (**art. 9º**):

- a) Análise de dados obrigatórios informados no pedido de licença. Esse processo envolve:
- b) Verificar se o agente é importador autorizado pela ANP;
- c) Verificar se as informações obrigatórias são informadas na LI;
- d) Verificar se o produto tem registro na ANP, para o importador (graxas e óleos lubrificantes acabados);
- e) Verificar se o produto é parte do Programa de Marcação Compulsória (PMC) e, em caso afirmativo, exigir a marcação por firma inspetora cadastrada pela ANP; e
- f) Verificar se o agente declara, à ANP, a movimentação de produtos por meio do Sistema de Informações e Movimentação de Produtos (Simp).
- g) Inserção de exigência, na LI, caso algum dos itens supramencionados não sejam atendidos;
- h) Inserção de mensagens ao importador solicitando esclarecimentos ou informações adicionais;
- i) Elaboração de parecer com análise sobre a importação, para aprovação do Superintendente; e
- j) Deferimento ou indeferimento da LI.



**4.4.10.** Em síntese, a ANP, como órgão anuente, segue diretrizes da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Adicionalmente, por determinação da Lei do Petróleo e de seu Regimento Interno, a Agência delimita uma série de normas que regem o processo de autorização para o exercício das atividades de importação e de exportação, assim como os procedimentos para a realização das anuências dos pedidos de licença de importação e de registros de exportação. Toda essa dinâmica se insere no quadro da fase administrativa do comércio exterior.

#### **4.5. *Qualidade dos produtos importados***

**4.5.1.** Considerando a missão institucional conferida à ANP de proteção aos interesses dos consumidores em relação à qualidade dos produtos importados que adentrem no mercado nacional, torna-se essencial que a partir da internação desses produtos, estes se submetam às especificações estabelecidas pela ANP.

**4.5.2.** Demais disso, a medida prevista no **art. 10** da minuta de resolução tem por fundamento jurídico-regulatório a manutenção da isonomia entre produtores nacionais e importadores de produtos estrangeiros que, embora obtenham produtos de origens diversas, inserem-se sob a regulação normativa da ANP no momento que internalizam o produto no país.

**4.5.3.** Por outro lado, a fim de tornar o texto da resolução o mais enxuto e o mais claro possível, optou-se por não indicar individualmente todas as resoluções da ANP que fazem referência às especificações físico-químicas de cada produto passível de importação nos termos da resolução. Além de reduzir as referências cruzadas entre as resoluções, o texto aberto impede a necessidade de posteriores alterações.

#### **4.6. *Comercialização***

**4.6.1.** O sistema nacional de abastecimento de combustíveis é composto por agentes econômicos que operam nos seguintes níveis: fornecedores, distribuidores, revendedores e consumidores finais. O grupo dos “fornecedores” engloba os produtores, os importadores, os formuladores e as empresas comercializadoras.

**4.6.2.** Cabe à ANP a outorga, aos particulares interessados, de autorização para o exercício de atividades ao longo da cadeia de abastecimento mediante o cumprimento prévio de requisitos técnicos essenciais ao desempenho adequado das operações.

**4.6.3.** A operação em cada um dos níveis da cadeia de abastecimento imputa aos agentes autorizados uma relação de sujeição-especial à regulação normativa da ANP, especialmente às ações de auditoria e de fiscalização deste ente regulador, que tem a atribuição precípua de proteger os consumidores quanto à garantia de oferta e quanto à qualidade dos combustíveis no mercado nacional.

**4.6.4.** A conjunção destes dois fatores, a imposição de requisitos técnicos mínimos para obtenção de do ato-condição ao exercício de atividade regulado e a relação de sujeição-especial perante o ente regulador, compõe o cerne justificador da segmentação da cadeia de abastecimento nacional de combustíveis nos níveis acima elencados e, internamente, as subdivisões decorrentes. Nesse momento, importa-nos a situação dos importadores e as limitações de comercialização que defluem dessa segmentação necessária.



**4.6.5.** Como a circulação dos biocombustíveis, petróleo e seus derivados em território nacional atende à segmentação específica de cada produto permitir ao importador comercializar Gasolina C diretamente com os postos revendedores ou mesmo com consumidores finais, consistiria em uma chancela regulatória à burla de outras normas regulatórias editadas pela ANP.

**4.6.6.** Por exemplo, a RANP 58/2014 determina fortes barreiras de entrada aos particulares interessados ao exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, ao mesmo passo em que a RANP 41/2013 impõe condições ao exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis líquidos. Cada resolução delega aos particulares autorizados parcela de responsabilidade sobre os riscos ambientais e sociais inerentes à cadeia de abastecimento de combustíveis líquidos: a mistura de combustíveis e o armazenamento de grandes volumes são restritos ao universo dos distribuidores; ao passo que os testes de qualidade, em diferentes graus, são precondições para ambos os agentes; a venda direta ao consumidor final, pessoa física, é exclusiva ao agente revendedor varejista.

**4.6.7.** Assim sendo, a restrição prevista no **art. 12** da destinação possível aos produtos importados justifica-se em razão da compatibilização normativa da minuta de resolução a todo o universo normativo aplicável ao mercado regulado de abastecimento de combustíveis. Eventual *salto* na cadeia pode indiretamente permitir a criação de situações não isonômicas entre particulares que exercem a *mesma* atividade: no exemplo acima, permitir ao importador comercializar Gasolina C diretamente com consumidores finais, institui embuste a ambas as Resoluções ANP 58/2014 e 41/2013.

**4.6.8.** Essa *delegação* parcial de pequenas responsabilidades a depender da atividade guarda íntima relação com a possibilidade de fiscalização futura de cada mercado relevante: poder identificar em que estágio da cadeia – ou, pelo menos, reduzir o espectro de análise – determinado combustível foi adulterado ou perdeu as especificações de qualidade, permite racionalizar as ações de fiscalização encetadas pela ANP, bem como monitorar e auditar a movimentação de combustíveis entre o vasto rol de agentes submetidos a sua regulação, a saber, aproximadamente 130 mil agentes.

**4.6.9.** Na esteira deste entendimento, foram propostos os **art. 13 e 14** que disciplinam as hipóteses permitidas e os sujeitos autorizados à formulação de combustíveis mediante o uso de correntes intermediárias ou misturas de qualquer espécie.

**4.6.10.** A necessidade de monitoramento apresenta-se mais relevante considerando determinados produtos, como solventes e metanol, que se submetem à regulação da ANP dado seu potencial uso para a adulteração de combustíveis, o que pode acarretar danos não apenas aos bens dos consumidores finais (*e.g.* danos aos motores à combustão), mas à própria saúde humana devido ao elevado grau de toxicidade, por exemplo, do metanol<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Nesse sentido, a Lâmina de Fatos (documento informativo) produzida pela agência reguladora de proteção ambiental dos Estados Unidos (*Environmental Protection Agency – EPA*) informa os riscos decorrentes da exposição humana ao metanol. Em livre tradução: “Efeitos agudos: Fortes exposições ao metanol pela inalação ou ingestão por seres humanos pode resultar em incômodos visuais tais como embaçamento e diminuição da visão, podendo chegar até a cegueira. Danos neurológicos, especificamente disfunção motora permanente, também podem ocorrer. O contato da pele com o metanol pode produzir dermatites leves em humanos. Testes envolvendo ratos, camundongos e coelhos em exposição aguda demonstraram pouca toxicidade quando da inalação ou exposição oral, e toxicidade moderada no que tange à exposição dermatológica. Efeitos crônicos (não cancerígenos): A inalação ou exposição oral crônica ao metanol pode resultar em cefaleia, tontura, vertigens, insônia, náuseas, incômodos gástricos, conjuntivite, transtornos visuais (visão embaçada) e cegueira em humanos. A dose de referência de metanol é de 0,5 miligramas por quilograma de peso corporal por dia (mg/Kg/d) com base no aumento das



**4.6.11.** Nesse escopo de maior controle sobre a movimentação, foram impostas condições mais restritas à comercialização destes produtos, conforme se pode verificar na dupla condição (**art. 12, §1º**) para a destinação a terceiros de solventes e metanol, qual seja, a obtenção de AEA de Comércio Exterior e a autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes, nos termos da atual Resolução ANP nº 24/2006. A mesma lógica, aplicada à formulação de combustíveis, impõe que solventes importados para este fim, apenas sejam comercializados com produtores ou com os exportadores *autorizados* pela ANP (**art. 12, §2º**).

#### **4.7. Hipóteses de cancelamento e revogação**

**4.7.1.** Foram previstas hipóteses já usuais de cancelamento e de revogação da AEA de Comércio Exterior, dependendo da natureza dos fatos que pressupõem a cassação da chancela regulatória.

**4.7.2.** A princípio, o cancelamento da AEA foi previsto a fim de retirar do mercado de Comércio Exterior sociedade que não mais possua condições jurídico-fiscais de exercer atividade para a qual foi inicialmente autorizada (alíneas “a”, “b” e “d”) ou mediante manifestação de vontade do próprio agente.

**4.7.3.** Já as hipóteses de revogação pressupõem o descumprimento das normas aplicáveis à atividade, aos dispositivos da própria minuta de resolução ou, caso se verifique o não exercício, injustificado, da atividade por período superior a 180 dias (v. item 3.9.3, *supra*).

#### **4.8. Disposições finais e transitórias**

**4.8.1.** Não foram previstas disposições transitórias, de modo que a resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**4.8.2.** Entretanto, será necessária a revisão das autorizações e dos cadastros outorgados pela ANP aos 775 agentes de comércio exterior<sup>29</sup>, substituindo-os pela nova AEA de Comércio Exterior. Nesse sentido, foi previsto prazo de recadastramento de até 360 dias, contados da publicação da resolução no Diário Oficial da União. A partir do dia 361, os agentes que não tiverem requerido sua AEA de Comércio Exterior, terão suas autorizações ou cadastros concedidos segundo as Resoluções de Comércio Exterior revogadas.

### **5. CONCLUSÃO**

**5.1.** Expostas as justificativas técnico-regulatórias para realizar as alterações propostas às Resoluções de Comércio Exterior, e considerando que as modificações afetam direitos dos agentes regulados e da sociedade civil, são necessários os instrumentos de participação popular – consulta e

---

*enzimas hepáticas (SAP e SGPT) e diminuição do peso cerebral em ratos. [...] Não é uma estimativa direta de risco, mas um ponto de referência para medir os potenciais efeitos. Com aumento de exposição acima da dose de referência, o potencial de efeitos negativos à saúde aumentam. A exposição ao longo da vida além da dose de referência não resulta necessariamente na ocorrência de efeitos adversos à saúde.* Disponível em <https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-09/documents/methanol.pdf>. Acesso em 27 jul. 2017.

<sup>29</sup> Fonte: SIMP/ANP.



audiência públicas – como forma de legitimar democraticamente as ações desta Agência, nos termos do art. 31 da Lei de Processo Administrativo Federal e conforme Resolução ANP nº 5/2004.

5.2. Nesse sentido, necessário submeter o texto da minuta de resolução à análise prévia da Procuradoria Federal junto à ANP quanto a sua legalidade e, em caso de aprovação das minutas por este órgão jurídico, enviar para deliberação final da Diretoria Colegiada da ANP, nos termos do art. 6º Regimento Interno.

Rio de Janeiro 29 de agosto de 2017.

LUCAS MEDEIROS GOMES  
Especialista em Regulação

DIOGO VALÉRIO  
Especialista em Regulação

RENATO CABRAL DIAS DUTRA  
Especialista em Regulação

JADER SOUZA PIRES  
Especialista em Regulação

LEONARDO OLIVEIRA DA SILVA  
Especialista em Regulação

De acordo:

MARIA INÊS SOUZA  
Superintendente de Abastecimento - SAB

