



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

ANÁLISE Nº 17/2021/SDL-CREG/SDL

PROCESSO Nº 48610.201963/2020-29

INTERESSADO: ANP

ASSUNTO

Análise de Impacto Regulatório da alteração do marco regulatório da atividade de revenda varejista de combustíveis, com impactos sobre a atividade de transportador revendedor retalhista - TRR (Resoluções ANP nº 41/2013 e nº 8/2007).

EMENTA

Revisão do marco regulatório dos mercados de revenda varejista de combustíveis e de transportador revendedor retalhista - TRR - através da revisão da Resolução ANP nº 41/2013 e nº 8/2007.

REFERÊNCIAS

Leis de nº 9.478/97, 13.874/2019, 13.848/2019, Resoluções ANP de nº 41/2013 e nº 8/2007.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Este trabalho analisa os impactos de ação regulatória, por parte da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, sobre a atividade de revenda varejista de combustíveis, disciplinada pela Resolução ANP nº 41/2013.

1.2. Trata-se de processo de revisão do regramento que integra a Agenda Regulatória ANP do biênio 2020-21.

1.3. O trabalho está dividido em duas partes. A primeira, composta de 5 seções, trata das questões gerais relativas à ação empreendida. A segunda, contém 5 capítulos onde são tratadas as matérias específicas sob revisão.

1.4. Além desses dois grupos, há ainda, após o último capítulo da segunda parte, três itens finais que apresentam outras alterações propostas, os responsáveis pela AIR e complementos. O trabalho está estruturado como descrito a seguir.

1.5. Este sumário é a primeira seção da primeira parte.

1.6. A segunda seção apresenta os objetivos gerais e específicos da ação regulatória.

1.7. A terceira identifica os grupos afetados por cada um dos problemas regulatórios abordados. A quarta trata das considerações recebidas durante a elaboração da AIR.

1.8. A quinta apresenta a base legal que fundamenta a ação pela ANP. Esta seção encerra a parte um. Após, começam os capítulos que detalham os temas específicos.

1.9. Os capítulos têm estruturas semelhantes: iniciam-se pela identificação do problema regulatório tratado. Em seguida é apresentado o regramento vigente. Depois, abordam-se as alternativas regulatórias disponíveis, o que conduz à análise dos impactos regulatórios projetados para as alternativas consideradas.

- 1.10. Por fim, após a sugestão da melhor opção de ação, há a exposição das estratégias de implementação e apresentam-se as formas de monitoramento, caso se tenha optado pela intervenção da ANP no problema.
- 1.11. Adicionalmente, onde relevante, há um item que trata da experiência internacional no tema.
- 1.12. Com a estrutura apresentada e a exposição do quadro internacional, o primeiro capítulo aborda a tutela regulatória da fidelidade à bandeira.
- 1.13. O segundo, a questão do abastecimento de veículos fora das instalações autorizadas à revenda varejista, onde também há referência à experiência fora do País.
- 1.14. O terceiro dispõe sobre a proposta de adição à RANP nº 41/2013 de uma hipótese de cancelamento de autorização a revendedor varejista quando há violação ou supressão de lacre utilizado em atividade fiscalizatória como medida de interrupção de atividade irregular.
- 1.15. O quarto capítulo revisita a questão da disposição de preços nas bombas de combustível, em dois ou três dígitos.
- 1.16. O quinto trata da proposta de ampliação dos requisitos regulatórios, de forma a impedir a entrada de pessoas inidôneas no mercado de revenda varejista ou o uso de sociedades autorizadas à revenda como fachada de negócios ilegais.

1.17. Por fim, há 3 itens: outras alterações propostas, responsáveis pela AIR e complementos.

2. DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS DA AÇÃO

- 2.1. Em 2018, de forma a tratar dos efeitos da greve dos caminhoneiros sobre a oferta de combustíveis, a ANP flexibilizou algumas das regras vigentes nos setores envolvidos no abastecimento nacional.
- 2.2. Sobretudo, foram propostas flexibilizações para agentes regulados mais próximos ao consumidor final, dada a necessidade de garantir a disponibilidade de combustíveis.
- 2.3. As ações, iniciadas pela publicação do Despacho nº 671, de 24/5/2018, posteriormente revogado pelo Despacho nº 700 de 4/6/2018, contribuíram para a regularização da oferta, que poderia ser severamente reduzida ou interrompida, por causa dos movimentos grevistas.
- 2.4. A intervenção da Agência, motivada precipuamente pelo princípio da garantia do abastecimento, em contexto no qual o fluxo interno de combustíveis estava sob fortes restrições, teve como consequência a suspensão ou flexibilização de restrições regulatórias impostas pela ANP no segmento de downstream.
- 2.5. Uma vez superada a crise, a experiência da greve dos caminhoneiros deu à Agência novos elementos para analisar a eficiência e eficácia de seus regramentos, bem como fazer considerações a respeito de outros possíveis desenhos regulatórios que se mostrassem mais eficientes do ponto de vista econômico ao longo de seus processos de revisão regulatória.
- 2.6. Seja motivada pela realidade fática dos mercados, seja por impulso próprio, a ANP faz revisões periódicas do seu arcabouço normativo, de forma a torná-los mais aderentes às situações enfrentadas pelos entes privados nos setores econômicos em que atuam.
- 2.7. Esses processos revisórios têm por objetivo mitigar ou resolver possíveis problemas regulatórios identificados – sejam derivados de falhas de mercado, falhas regulatórias ou de falhas institucionais – reduzir o ônus incorrido pelos agentes privados pelo exercício do poder normativo pela ANP, e aumentar a eficácia de sua ação.
- 2.8. No que tange especificamente à Resolução ANP nº 41/2013, é fato que após o fim da greve dos caminhoneiros, bem como a publicação da Lei 13.874/2020 (Lei de Liberdade Econômica), iniciaram-se discussões sobre possíveis alterações normativas que pudessem aumentar a eficiência no mercado de combustíveis no Brasil.

2.9. Nesse contexto, foram identificadas iniciativas que poderiam, potencialmente, aumentar a eficiência do mercado varejista de combustíveis.

2.10. Parte dessas corresponde a medidas consideradas ou implementadas para o enfrentamento da greve dos caminhoneiros. Outras foram suscitadas pelo aprofundamento dos processos revisórios que habitualmente empreende a ANP. Um terceiro grupo surgiu de recomendação do Conselho Nacional de Política Energética e de demais órgãos estatais.

2.11. Esse conjunto de medidas, em linha com a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), tornou mais clara a diretriz de que a ação estatal deve se restringir às situações nas quais de forma plenamente motivada se demonstre ser essencial. Nesse contexto deve-se buscar ampliar as formas de atuação no mercado regulado, de modo a permitir um aumento de eficiência nos setores ligados ao Abastecimento Nacional de Combustíveis.

2.12. Assim, são objetivos desta ação regulatória: a redução do ônus incorrido pelos agentes com a intervenção estatal, a viabilização da inovação contida em novas formas de atuação, a dinamização da oferta pelo fomento a novos arranjos de negócios, a revisão de regramentos que se tornaram desproporcionais com o advento de novas formas de atingir os mesmos fins com menores custos e a simplificação de procedimentos e regramentos de forma a reduzir os custos de obter informação necessária ao cumprimento de normas, sem que se descuide da defesa do interesse os consumidores quanto preço, qualidade e oferta de produto em todo o território nacional.

2.13. Esses objetivos estão em linha com a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e podem ser atingidos nos termos da Lei das Agências Reguladoras.

2.14. Ambas as leis têm por alinhamento mais geral ao art. 37 da CRFB/88 que trata dos princípios da Administração Pública, sendo o da eficiência o mais ligado aos resultados esperados desta ação regulatória.

2.15. Por fim, por tratar-se de ação de simplificação do corpo normativo da ANP, não é possível a criação de metas com nível fixo e mensurável como recomenda a boa prática regulatória.

2.16. O que é verificável, ao fim da presente ação, é se o arcabouço normativo restante para o setor é de mais simples adimplemento pelos agentes econômicos, o que indicaria seu alinhamento às diretrizes mais gerais da Lei nº 13.874/2019, cuja motivação principal é a reafirmação da livre iniciativa com fundamento da atividade econômica.

3. GRUPOS AFETADOS

3.1. Os problemas regulatórios identificados neste trabalho afetam:

- i) o consumidor;
- ii) os agentes autorizados à revenda varejista;
- iii) os transportadores revendedores retalhistas - TRR
- iv) a ANP;
- v) em pelo menos um dos casos, o Poder Judiciário; e,
- vi) outros agentes regulados.

A tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

3.2. O problema regulatório referente à “tutela regulatória de fidelidade à bandeira” será objeto do primeiro capítulo temático desta AIR e tem impactos sobre mais de um grupo.

3.3. O termo “tutela regulatória da fidelidade à bandeira” refere-se à obrigação, imposta, pelo artigo 25 da RANP nº 41/2013, em seus parágrafos 2º e 4º, aos postos revendedores que tenham optado por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis, de apenas adquirir, armazenar e comercializar combustível fornecido por esse distribuidor.

3.4. O consumidor é positivamente afetado pelo modelo: reduz-se acentuadamente o risco de ser induzido ao erro por posto caracterizado como de determinada bandeira, mas que comercializa o combustível de outra distribuidora.

3.5. Em um mercado onde se supõe que o consumidor tem um déficit informacional fundamental – ele não consegue ter certeza que o produto ao qual atribui maior valor agregado devido à marca é o que de fato está recebendo no momento da compra – a tutela regulatória de fidelidade à bandeira é um redutor significativo dessa assimetria.

3.6. Representa proteção ao consumidor, particularmente no que tange ao disposto no art. 6º, III, da Lei 8078/90.

3.7. “Art. 6º São direitos básicos do consumidor (...)

3.8. III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade (...);”

3.9. Em linha com o disposto no art. 37 da mesma lei, que veda publicidade enganosa, os consumidores são direta e positivamente afetados pela existência do modelo, uma vez que este reduz a assimetria informacional presente no mercado, assegurando que o consumidor obtenha produto que tem origem no distribuidor de combustíveis de sua preferência.

3.10. Uma vez que consumidores atribuem valores diferentes a produtos com origens diversas, e que essa forma de diferenciar combustíveis pode ser utilizada de forma a induzir o consumidor a erro, a tutela regulatória de fidelidade à bandeira garante a transparência no mercado de combustíveis quanto à origem do combustível comercializado pelos postos revendedores.

3.11. A ANP é diretamente afetada, pois o modelo é usado ao atendimento a uma de suas funções precípuas: a de reduzir a assimetria informacional em seus mercados regulados.

3.12. A imposição ao posto revendedor bandeirado de apenas adquirir, armazenar e comercializar combustível fornecido pelo distribuidor de combustíveis do qual ostente a marca comercial, traz para a ANP custo fiscalizatório de assegurar que a norma seja cumprida, sendo, portanto, diretamente impactada.

3.13. O que gera ações de fiscalização cuja motivação é a verificação do respeito à vinculação entre revendedor e distribuidor, custo direto para a ANP.

3.14. A Agência não interfere na relação contratual estabelecida entre a distribuidora e o posto revendedor que optou por ostentar sua marca. Apenas atua, quando, no endereço eletrônico da ANP, consta que o revendedor optou por se vincular à determinada distribuidora, e é constatado que adquiriu, armazenou ou comercializou combustível de outra.

3.15. Caso o posto informe à ANP que não mais exibirá marca comercial de distribuidora, e descaracterize visualmente suas instalações, de forma a não mais exibi-la, a ANP não imporá qualquer penalidade, ainda que o posto mantenha contrato comercial de vinculação à distribuidora, sendo a via judicial a adequada à solução da questão.

3.16. Para os postos revendedores bandeirados há efeito direto: a tutela regulatória reduz seu poder de barganha frente à distribuidora de que adquire produto. Vigendo a proibição do art. 25, II, da RANP nº 41/2013, revendedores estão sujeitos à sanção por parte da ANP, em caso de compra de produto junto a distribuidores de outras marcas.

3.17. A existência de estrutura para exercício do poder de polícia com custos menores que os do acionamento judicial, cria incentivos ao predomínio da via administrativa sobre a judicial, como forma de punir a violação dos contratos.

3.18. Assim, o Poder Judiciário, no atual desenho regulatório, é indiretamente beneficiado, porque, uma vez que há mecanismo de sanção do órgão regulador para o agente que infringe a fidelidade, reduzem-se as ações a serem submetidas a seu escrutínio.

3.19.

3.20. Distribuidores são diretamente favorecidos pela existência da tutela, pois têm custos necessariamente menores à manutenção do sistema de bandeira pela via administrativa, em comparação à judiciária: o mecanismo regulatório de sanção à infidelidade é mais célere e tem o condão de, além de punir pecuniariamente, afastar o infrator do exercício da atividade.

3.21. Esse custo à violação da tutela é mecanismo relevante de condicionamento à conduta de revendedores do qual usufruem diretamente distribuidores.

3.22. Também, com a tutela, distribuidores são diretamente afetados, pois há restrição de demandantes, com a proibição de comercializar combustíveis junto à revenda bandeirada (art. 32, RANP nº 58/2014).

3.23. À manutenção do atual arcabouço regulatório, serão também mantidas as questões regulatórias identificadas, com a redução do poder de barganha dos revendedores bandeirados, a preferência da via administrativa à judicial para a solução de conflitos contratuais privados e a conservação de modelo cuja finalidade é garantir que o combustível comprado na revenda bandeirada foi adquirido junto ao distribuidor que é dono de marca comercial ostentada.

Vedação ao abastecimento fora das instalações autorizadas à revenda.

3.24. Tema do segundo capítulo desta AIR, a vedação imposta pelo inciso VII do artigo 21 da RANP Nº 41/2013 afeta diretamente e negativamente revendedores varejistas e consumidores de combustíveis.

3.25. A vedação à entrega de combustível fora das instalações autorizadas à atividade de revenda varejista impede que ofertantes e demandantes se beneficiem de novas formas de comercialização viabilizadas pelo avanço tecnológico disponível.

3.26. Para consumidores, a restrição impossibilita novas formas de prestação de serviço pela revenda de combustíveis, que podem ter maior comodidade e dinamizar a concorrência na oferta.

3.27. A revenda é direta e negativamente afetada pela vedação, ao impedir o uso de novas tecnologias de comercialização, que podem ampliar seu raio de atuação e o rol de clientes.

3.28. A vedação afeta consumidores e revendedores, ainda, porque é restrição e desincentivo à inovação e à busca de ganhos de eficiência pelo provimento de novas formas de serviço no segmento de revenda de combustíveis automotivos.

3.29. Similarmente, como demonstrado no capítulo específico do tema, há a vedação, imposta pelo art. 1º, §2º da Resolução ANP nº 8/2007, à comercialização por transportador revendedor retalhista (TRR) de gasolina C e etanol hidratado combustível (EHC).

3.30. A proibição afeta consumidores, os agentes regulados e distribuidores de combustíveis líquidos.

3.31. Afeta os primeiros porque impede transações mutuamente benéficas que poderiam advir do fim da vedação, como a aquisição de etanol hidratado combustível ou de gasolina C de TRR, para entrega em PA.

3.32. A proibição é restritiva: em locais onde o TRR pode ser competitivo nesse serviço, o consumidor só tem como fornecedor dos produtos o distribuidor, o que implica numa redução da oferta por via regulatória.

3.33. A vedação afeta, portanto, consumidores, que dispõem de menor número de ofertantes, TRR que poderiam diversificar suas atividades provendo novo serviço e distribuidores que têm a exclusividade no fornecimento de combustíveis do ciclo otto em quantidades maiores que as usualmente transacionadas na revenda.

3.34. As atuais vedações, determinadas pelo art. 1º, §2º, da RANP nº 08/2007 e pelo inciso VII do artigo 21 da RANP Nº 41/2013, implicam em uma forma de atuação bastante restrita, resultante de um arcabouço normativo com papéis rígidos, em mercados bastante segmentados.

3.35. Esse tipo de desenho regulatório tem consequências: baixa dinâmica concorrencial nos setores de revenda e de TRR, sobretudo em localidades com menor densidade populacional, onde, geralmente, há número pequeno de agentes autorizados às atividades.

3.36. Na manutenção das vedações vigentes, a evolução esperada do problema é a conservação da atual estrutura de mercado que acaba por impossibilitar o surgimento

de operações comerciais que poderiam estar disponíveis ao consumidor e aos demais agentes econômicos, mas que, por força do regramento vigente, não estão.

A hipótese de cancelamento de autorização por supressão de lacre de interdição.

3.37. A supressão de lacre usado na interdição de instalações e aparelhos na atividade de fiscalização, tema do terceiro capítulo, afeta diretamente a ANP, consumidores e revendedores varejistas.

3.38. A ANP, ao interditar um ponto de revenda varejista com o lacre, sinaliza, aos consumidores e à coletividade, que aquela instalação, embora autorizada, infringiu algum dos requisitos de operação ou de atuação. A medida tem por objeto evitar a continuidade da prática danosa ou da conduta delituosa.

3.39. A supressão do lacre utilizado na interdição torna possível, ao agente regulado que infringiu as regras, o retorno à atividade sem o cumprimento das medidas necessárias à reparação dos atos praticados.

3.40. Ao mesmo tempo, impede que a ANP sinalize ao consumidor que a revenda varejista a qual se dirigiu não deveria estar exercendo atividade regulada naquele momento.

3.41. Assim, o problema atinge diretamente os consumidores, pois pode expô-los a condições impróprias, sejam de qualidade, sejam de metrologia, pelo agente regulado.

3.42. Afeta a ANP pela perda na capacidade de coerção e de condicionamento da conduta dos agentes por meio de seus atos – sobretudo, nas medidas que têm por objetivo a cessação de prática imprópria.

3.43. Favorece a revenda interdita porque permite o retorno à atividade de forma irregular, antes do saneamento das condutas indevidas praticadas. Por outro, prejudica às demais vendas pela atuação de agentes irregulares no mercado regulado.

3.44. A manutenção do atual problema significa que haverá crescente desestímulo à atuação em moldes devidos no mercado regulado, a persistência de riscos de exposição do consumidor a agentes inadimplentes com suas obrigações regulatórias e legais, além de enfraquecimento gradual das medidas de coercitivas da conduta esperada para o setor.

O confronto entre a RANP nº 41/2013 e regramentos regionais sobre a exibição de preços nas bombas de combustível.

3.45. O confronto, entre a forma de apresentação dos preços de combustível nas bombas, prevista na RANP nº 41/2013, em três dígitos, e, em algumas normatizações regionais, em dois, afeta diretamente consumidores, a ANP e a revenda varejista.

3.46. No caso dos primeiros, eleva-se o déficit informacional com que se defrontam: nem entendem qual é a forma devida de apresentação de preços, nem a implicação de valores serem expressos em dois ou três dígitos.

3.47. No caso de revendedores, a coexistência entre regramentos contraditórios submete-os ao risco de incorrer em sanções administrativas, pecuniárias, aplicadas, sejam por autoridades locais, sejam por parte da ANP.

3.48. Para a ANP, há o efeito relevante de desinformação a respeito de obrigação a todos imposta, o que leva à redução do entendimento dos regramentos por agentes e pelo público, tornando-os potencialmente menos aderentes.

3.49. A gravidade de efeitos, se medida em termos financeiros, é maior para revendedores, porque ficam sujeitos à punição pecuniária.

3.50. Mas o escopo desse risco é variável: nem todos os estados brasileiros criaram regramentos para a questão, embora, tramite, no Congresso, projeto de lei, para regulamentar a matéria em forma contrária à disposta na RANP nº 41/2013.

3.51. Caso o PL seja aprovado, a ANP será afetada pela redução da capacidade de que seus regramentos produzam efeitos no tema. E pode sinalizar a outros grupos de interesse que a via legislativa

é preferível, e válida, para a imposição de entendimentos e regras, à via regulatória, apesar da delegação ampla no tema, realizada pela Lei do Petróleo.

3.52. A persistência do problema deve manter a opacidade para revendedores e consumidores a respeito de qual a regra de fato válida para a exibição de preços, sujeitando os primeiros a sanções pecuniárias.

O aumento de requisitos de entrada à atividade de revenda varejista como forma de coibir condutas criminosas no setor.

3.53. Tratado no quinto capítulo, o problema tem efeitos diretos sobre o mercado de revenda, e indiretos sobre a ANP e sobre consumidores.

3.54. Diretamente, afeta potenciais entrantes no setor que podem ser impedidos de fazê-lo caso não sejam capazes de cumprir o requisito proposto.

3.55. Como demonstrado no quinto capítulo, a exigência de capital social mínimo como barreira de entrada a indivíduos interessados em usar o setor como subterfúgio a operações ilegais tem efeitos diretos sobre a concorrência.

3.56. Para ser eficaz, o requisito precisa ser estabelecido em patamares suficientemente altos para desincentivar a entrada de agentes de má-fé, o que desincentiva também empreendedores de boa-fé.

3.57. O problema identificado no Relatório de Riscos, amplamente abordado no capítulo quinto, é grave. No entanto, há, até o momento, poucos indícios e informações que deem conta de o quanto está disseminado no setor.

3.58. Para o consumidor, os riscos identificados criam efeitos difusos.

3.59. Quando a revenda varejista é usada de forma a acobertar práticas ilícitas de fora do setor sob regulação, há o risco de que as práticas de fora sejam incorporadas à atuação no mercado regulado. Neste caso, o consumidor pode ser diretamente afetado na sua capacidade de escolher produtos e ofertantes.

3.60. Quando as práticas ilícitas de fora do setor não são introduzidas na revenda varejista, ainda assim, há efeitos deletérios para os órgãos de controle, de segurança.

3.61. Há a possibilidade de que o uso da revenda varejista como forma de fazer com que recursos financeiros de atividade criminosa sejam percebidos como lucro de atividade lícita, auxilie o financiamento de pessoas e de outras atividades criminosas de fora do setor regulado.

3.62. Há, portanto, risco à segurança pública e à coletividade, não apenas aos envolvidos no setor regulado.

3.63. Para a ANP, o problema tem efeitos difusos também.

3.64. Porque implica que existem práticas criminosas sendo auxiliadas por atividade regulada, o que tem um custo de reputação claro para o órgão e funciona como um incentivo a condutas indevidas e ilícitas no mercado regulado – caso onde o exemplo observável pode se configurar em reprodução de comportamento indesejado por outros agentes econômicos.

3.65. Os impactos das propostas sobre as questões levantadas no Relatório de Riscos são devidamente enfrentados na seção específica do capítulo quinto.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS DURANTE A ELABORAÇÃO DA AIR

4.1. Em 14 de setembro de 2018 a diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) constituiu, por meio da Portaria ANP 357, Grupo de Trabalho (GT) da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis e da tutela regulatória da fidelidade à bandeira. O GT supramencionado teve dentre suas atribuições a publicação, em até 30 dias, de Tomada Pública de Contribuição (TPC) referente à manutenção da proibição da verticalização na cadeia de distribuição de combustíveis e da tutela regulatória da fidelidade à bandeira, bem como analisar e conduzir, em até 180 dias, o processo de revisão das resoluções referentes à verticalização na cadeia de distribuição de combustíveis e à tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

4.2. Nesse contexto, foi publicada em 20/9/2018, a Tomada Pública de Contribuições Nº 4/2018, que teve por objetivo coletar, entre 21 de setembro e 19 de novembro de 2018, dados, informações e evidências que contribuíssem para a análise da necessidade de se manter a tutela regulatória da fidelidade à bandeira

4.3. Como resultado do GT criado pela Portaria ANP nº 357/2018 foram produzidos os seguintes documentos no que tange à tutela regulatória da fidelidade à bandeira: Nota Técnica do GT_Portaria nº 357/2018 nº 001/2018 e Nota Técnica nº 018/2019-SDR. Em razão do GT não ter conseguido convergir para um posicionamento final sobre o tema dentro do prazo estabelecido, a Diretoria Colegiada da ANP determinou, por meio da Resolução de Diretoria nº 0214/2019, referente à Reunião de diretoria 970, ocorrida em 28/03/2019, que a matéria fosse devolvida para a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) a fim de que esta, considerando os trabalhos técnicos produzidos no âmbito do GT e outros, bem como demais documentos pertinentes, concluísse a análise dos temas que foram objeto do GT e conduzisse o processo de revisão das respectivas regulamentações.

4.4. Adicionalmente, em 04/06/2019, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicou a Resolução Nº 12/2019 que estabeleceu em seu artigo 1º que, na busca da promoção da livre concorrência, a ANP priorizasse a conclusão de estudos e deliberação com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, sobre os seguintes temas:

“I - a comercialização, por transportador-revendedor-retalhista (TRR), de gasolina automotiva C, óleo diesel B e etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e ponto de abastecimento;

II - a tutela regulatória do uso da marca comercial do distribuidor por revendedor varejista de combustíveis automotivos;

III - a comercialização, por produtor, de etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e TRR;”

4.5. Nesse contexto, após concluir as TPCs nº 3s n e nº4, ambas de 2018, por meio, respectivamente das Notas Técnicas Nº 10/2019/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ (SEI Nº 052595) e Nº 7/2019/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ (SEI Nº 0415903), a SDL, submeteu suas recomendações à Diretoria Colegiada, sugerindo incluir os temas tratados na Agenda Regulatória da Agência.

4.6. Conforme registro da 994ª Reunião de Diretoria, de 26/09/2019, foram acatadas ambas as recomendações.

4.7. Dando prosseguimento ao tratamento dos temas, e a fim de ampliar a participação dos agentes interessados, foi realizado workshop em janeiro de 2020 no escritório Central da ANP no Rio de Janeiro sobre os temas tratados nas TPCs a fim de debater o encaminhamento pretendido pela ANP no âmbito da Agenda Regulatória.

4.8. No evento, foram expostos objetivos principais da revisão regulatória da Resolução ANP nº 41/2013, ideias e estudos preliminares desenvolvidos pela ANP.

4.9. O Workshop foi uma oportunidade de dar publicidade aos entendimentos iniciais das formas de tratamento das questões para os representantes do mercado e, ainda, funcionou como um fórum para que expressassem seus posicionamentos, considerações, ampliando o debate e auxiliando o processo de subsídio à tomada de decisão da Agência.

4.10. A oportunidade de debate, no processo revisório, não se restringe ao workshop. Haverá, em momento oportuno, em respeito ao princípio da publicidade e à Lei das Agências Reguladoras, abertura de Consulta e Audiência Pública.

4.11. Dentre as manifestações ocorridas no workshop da RANP Nº 41/2013, algumas serão devidamente debatidas nas seções correspondentes ao longo deste documento. Outras serão brevemente comentadas nesta seção.

4.12. O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes demonstrou descontentamento com o momento da elaboração da AIR, seguindo o entendimento de que deveria ser prévia à própria promoção do Workshop.

4.13. A consideração excede o disposto no art. 6º da Lei 13.848/2019, que estabelece a necessidade de elaboração de AIR para o processo de alteração normativa pelas Agências Reguladoras, rito, este, ainda em pleno desenvolvimento.

5. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

5.1. Em 6 de agosto de 1997, com a finalidade de criar um sistema legal que permitisse a transição do modelo de monopólio na indústria do petróleo a um mais aberto à concorrência, foi promulgada a Lei nº 9.478.

5.2. Entre os 83 artigos que a compõem, o 7º, com redação dada pela Lei nº 10.097/2005, instituiu a ANP como parte integrante da administração federal como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

5.3. O art. 8º deu finalidade à ANP e criou um rol exaustivo das competências delegadas à Agência.

5.4. Originalmente, as competências estavam concentradas nas atividades necessárias ao funcionamento da indústria do petróleo, como se observa a partir das alterações que o rol do art. 8 sofreu ao longo do tempo.

5.5. Mais à frente, por inovação legislativa, outras foram incorporadas àquelas originalmente delegadas.

5.6. Hoje, consta do art. 8º:

“XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da [Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991](#);

(...)

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”. (grifo nosso)

5.7. De forma a cumprir tais delegações, ao longo dos anos, a ANP criou um conjunto de regramentos que disciplina as atividades relacionados ao Abastecimento Nacional em adição àquelas para a indústria do petróleo.

5.8. Esse arcabouço normativo compreende regras de autorização à entrada e à permanência nos setores regulados, especificação de combustíveis e de demais produtos regulados, disposições administrativas sobre a forma de exercício de cada atividade, entre outros temas.

5.9. Esse grupo de atos normativos compõe o ordenamento jurídico setorial da ANP, que estabelece os marcos fundamentais às atividades sob sua regulação, e que convive harmonicamente com o ordenamento jurídico nacional.

5.10. Mais recentemente, em junho e em setembro de 2019, duas novas leis foram promulgadas: a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 12.848/2019).

5.11. A primeira restabelece a primazia da iniciativa privada na atividade econômica, dando diretrizes à proposição de políticas públicas, o que tem por fim a redução do ônus estatal resultante da intervenção nos mercados. Propõe, ainda, o regular e devido sopesamento a respeito da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência da ação regulatória.

5.12. Já a Lei das Agências Reguladoras estabelece critérios e métodos aos entes estatais para a aplicação de políticas públicas e o exercício das competências a eles delegadas, tendo em vista a

necessidade de clareza, eficácia e previsibilidade na ação estatal, além da expansão da possibilidade de fiscalização de seus atos (art. 4º e 5º).

5.13. Desse mesmo regramento emerge a necessidade de elaboração de Análises de Impacto Regulatório à alteração dos atos normativos, nos termos do art. 6º, abaixo transcrito.

“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.”

5.14. Em paralelo à edição dessas duas leis, houve a publicação da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) de nº 12/2019, que recomendou, em seu art. 1º:

“Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, na busca da promoção da livre concorrência:

I - a comercialização, por transportador-revendedor-retalhista (TRR), de gasolina automotiva C, óleo diesel B e etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e ponto de abastecimento;

II - a tutela regulatória do uso da marca comercial do distribuidor por revendedor varejista de combustíveis automotivos;

III - a comercialização, por produtor, de etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e TRR;” (grifo nosso)

5.15. Os temas acima elencados, entre outros, constam da Agenda Regulatória 2020-21.

5.16. Os incisos I e II do art. 1º da RCNPE nº 12/2019 são abordados nesta AIR, nos capítulos específicos.

6. DA TUTELA REGULATÓRIA DE FIDELIDADE À BANDEIRA

Problema Regulatório

6.1. Conforme já indicado em seção anterior desta AIR, o termo “tutela regulatória da fidelidade à bandeira” refere-se à obrigação, imposta, pelo artigo 25 da RANP nº 41/2013, em seus parágrafos 2º e 4º, aos postos revendedores que tenham optado por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis, de apenas adquirir, armazenar e comercializar combustível fornecido por esse distribuidor.

6.2. Em linhas gerais, a motivação à instituição do sistema é a diminuição do déficit informacional com que se defrontam consumidores ao buscarem produto na revenda varejista, pela garantia de acesso a combustível de marca de sua preferência, sempre que optarem por abastecer seu veículo em um “posto bandeirado”.

6.3. Grosso modo é este o desenho vigente: agentes autorizados à revenda varejista de combustíveis têm a possibilidade de, caso desejem, firmar contratos que permitam ostentar em suas instalações a marca comercial de determinado distribuidor de combustível à sua escolha, mas ao fazerem esta opção, esses revendedores só poderão adquirir combustível do distribuidor ao qual optaram por ostentar a marca comercial.

6.4. Tal restrição regulatória está alinhada ao disposto nos artigos 31 e 37 do Código de defesa do Consumidor (CDC) e visa a reduzir a assimetria informacional presente no mercado por meio da garantia de que, particularmente em seu aspecto visual, a informação que o consumidor recebe sobre a procedência do combustível que adquire corresponda de fato à realidade, de forma que seja reduzido o risco de que o consumidor seja induzido ao erro por meio de publicidade enganosa.

6.5. Tal desenho regulatório, ao impedir que postos revendedores que tenham optado por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis, possam adquirir, armazenar e comercializar combustível fornecido por outro distribuidor, gera custo ao ente estatal derivado da necessidade de acompanhamento do cumprimento da norma em atividade fiscalizatória.

6.6. Para o consumidor, o pleno vigor da regra de fidelidade à bandeira garante a redução do déficit informacional a respeito do combustível que adquire. Ou seja, permite que, caso opte por comprar de um “posto bandeirado”, obtenha combustível, com garantia de que este é da distribuidora de sua preferência.

6.7. Neste ponto, a tutela regulatória da fidelidade à bandeira, embora enseje custos à Agência derivados da atividade de fiscalização do fiel cumprimento da norma, tem como benefício a redução de falha de mercado, no caso, a assimetria informacional, e, assim, con a proteger o consumidor e garantir-lhe e à garantia do direito do consumidor à informação sobre a origem do combustível adquirido no posto revendedor.

6.8. Também permite que distribuidores utilizem sua marca como forma de agregar valor ao produto e diferenciá-lo dos demais ofertados pela concorrência aos olhos do consumidor.

6.9. Por óbvio, entretanto, o fato de a solução regulatória mostrar-se satisfatória para a solução do problema regulatório não exime a Agência de reavaliar e buscar instrumentos mais eficientes para a promoção da mesma finalidade. É dever do ente regulado a permanente reavaliação de seus atos e o constante exercício de proporcionalidade e razoabilidade.

6.10. Nesse contexto, há também que se considerar outros problemas regulatórios apresentados no mercado de revenda de combustíveis e que podem estar sendo agravados pelo atual modelo associado à chamada “tutela regulatória de fidelidade à bandeira”, em especial no que tange à cláusulas contratuais presentes em contratos de exclusividade celebrados entre postos revendedores de combustíveis líquidos e distribuidoras que, do ponto de vista da ANP e do CADE, podem ser discutidos para melhor sopesamento de cláusulas, em busca de um amadurecimento do mercado.

6.11. Logo, há que se esclarecer que eventuais o problemas concorrenciais s relacionados a cláusulas contratuais consideradas abusivas, são frequentemente apontados como decorrentes do sistema de “tutela regulatória”. Seria assim, uma falha de mercado, que decorre do estabelecimento, em paralelo ao sistema de tutela, de contratos desequilibrados de fornecimento de combustíveis aos postos revendedores bandeirados, reduzindo seu poder de barganha frente à distribuidora da qual ostenta a marca e com efeitos deletérios sobre a competição.

6.12. Sobre a caracterização de cláusulas contratuais entre distribuidoras e postos revendedores como problema regulatório, esta SDL-ANP entende que tal entendimento não se aplica. Não há falha regulatória uma vez que não há o arcabouço jurídico-regulatório da ANP, previsão de fiscalização de cláusulas de contratos entre distribuidoras e revendedores bandeirados a Agência lida com os contratos de fornecimento apenas na atividade de fiscalização, quando busca verificar se a rede varejista bandeirada está atuando nos limites do art. 25.

6.13. Hoje, a tutela é um custo regulatório para a ANP identificável na atividade de fiscalização da rede varejista. E, representa, para o setor, um custo de oportunidade ao seu adimplemento, tão maior quanto mais restritivos os contratos assinados pelos agentes que optam por ostentar marca comercial de distribuidor.

6.14. Algumas formas de atuação decorrentes de contratos de exclusividade no fornecimento de combustíveis podem gerar efeitos deletérios do ponto de vista concorrencial: a criação de barreiras à entrada pela existência de contratos demasiadamente longos, bem como práticas de colusão entre distribuidores.

6.15. Esses efeitos não decorrem do desenho de tutela de fidelidade à bandeira, embora possam ser intensificados pelo modelo de tutela regulatório vigente.

6.16. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, SEI nº 0103661) vai no mesmo sentido:

“não caberia apenas avaliar se a proteção à fidelidade à marca deveria ser objeto de proteção regulatória ou não, mas – em especial – a forma como a referida proteção regulatória pode aumentar ou não o poder de mercado relativo interpartes.”

6.17. Segundo o CADE, alguns aspectos poderiam regulados, quando se pensa na relação contratual entre postos revendedores e distribuidores, tais como:

- “Nível ótimo de multa rescisória não-abusiva, que não gere exclusividade de fato no downstream nem amarras indevidas contra livre iniciativa;
- Tempo máximo de vigência contratual não-abusivo, também, pelos mesmos motivos;
- Possibilidade de previsão de galonagem mínima (e em sendo permitido, qual seria o nível ótimo, não-abusivo);
- Possibilidade de existência de galonagem mínima em um cenário no qual os contratos não possuem cláusula de precificação definida;
- Possibilidade de discriminação de preços por motivos que não são objetivamente determinados, permitindo diferentes tipos de relacionamento entre postos bandeirados e de bandeira branca;
- Possibilidade de pagamento de bonificações e pagamentos antecipados por “benfeitorias” nos postos, independentemente da comprovação de gastos com tais benfeitorias: o que poderia, talvez, ser compreendido como bonificação por exclusividade.”

Regramento Vigente

6.18. A tutela regulatória da fidelidade à bandeira já era prevista em Resoluções pretéritas, como a Resolução CNP nº 7/1975, Portaria MINFRA nº 775/1990, Portaria MINFRA nº 253/1991, Portaria MME nº 362/1993 e Portaria MME nº 61/1995.

6.19. Hoje está disposta no artigo 25, §§ 2º e 4º da Resolução ANP nº 41/2013, que prevê que o posto revendedor varejista de combustíveis automotivos bandeirado deverá exibir a marca comercial do distribuidor e somente adquirir, armazenar e comercializar combustível automotivo fornecido por este mesmo distribuidor.

6.20. A Resolução ANP nº 58/2014, de forma reflexa, em seu artigo 32, estabelece vedação pelo lado das distribuidoras: há impedimento ao comércio com revendedores bandeirados pelas concorrentes.

6.21. A Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, permite o enquadramento das infrações administrativas relacionadas à comercialização por parte das distribuidoras com postos revendedores que ostentem outras marcas comerciais e para revendedores bandeirados que adquirem combustível de distribuidores distintos da marca comercial exibida em sua instalação.

6.22. O atual quadro regulatório da ANP prevê, portanto, um controle fiscalizatório acerca do fornecimento de combustíveis entre o distribuidor e o revendedor bandeirado, configurando assim, a chamada tutela regulatória de fidelidade à bandeira.

Experiência Internacional

6.23. A análise da experiência internacional permite mapear o tratamento aplicado em outros países ao problema regulatório em análise.

6.24. No mercado norte-americano somente combustíveis aditivados recebem a proteção da marca.

6.25. Nesse modelo, a maioria das refinarias produz um combustível “genérico” especificado pelos órgãos de controle. É após a aditivação, usada como elemento de diferenciação, que o produto pode ser comercializado nos postos revendedores bandeirados (Branded Retailer), que possuem o direito de usar o nome da Refinaria ou distribuidora em suas identidades visuais.

6.26. O modelo também permite que o combustível “genérico” seja comercializado no terminal e, posteriormente, vendido por um jobber a um posto revendedor Bandeira Branca (Unbranded Retailer).

6.27. As refinarias que produzem combustíveis “genéricos” apenas, isto é, sem adição de aditivos específicos, somente podem comercializar com os postos bandeira branca. Nesse contexto,

a despeito das diferenças apontadas em ambos os modelos, o estadunidense e o brasileiro, há que se reconhecer como semelhança o fato de que ambos condicionam a ostentação da marca a venda de combustível da mesma por parte do revendedor.

6.28. Na Inglaterra, todos os combustíveis, “genéricos” ou aditivados, recebem a identidade visual com a logomarca da distribuidora fornecedora do combustível na bomba de combustível e no bico de abastecimento.

6.29. Na França, ocorre o mesmo, porém a identificação por marca se restringe à bomba de combustível.

6.30. A análise da experiência internacional, no entanto, deve sempre levar em consideração as especificidades do setor no País.

6.31. Os modelos aqui considerados partem de estruturas por vezes bastante distintas das encontradas no mercado interno. Os comandos normativos que os regem também são diversos.

6.32. Assim, é necessário cautela, tanto na comparação entre mercados diferentes, quanto na transposição de modelo internacional para o mercado interno, vistos as especificidades locais e os distintos graus de amadurecimento de cada ambiente econômico.

Alternativas Regulatórias

a) Alternativa da não ação

6.33. Nesta opção, permanecem válidos os comandos dos artigos de nº 25, §§ 2º e 4º da Resolução ANP nº 41/2013 e de nº 32 da Resolução ANP nº 58/2014, e, portanto, mantém-se (i) a obrigação do posto revendedor varejista de combustíveis automotivos que opte por exibir a marca comercial de distribuidor, de somente adquirir, armazenar e comercializar combustível automotivo fornecido por este e (ii) a vedação a que distribuidor de combustível comercialize com combustíveis líquidos com revendedor varejista que tenha optados por exibir a marca comercial de outro distribuidor.

b) Correção de contratos

6.34. Nesta opção regulatória, permanecem válidos os comandos constantes do artigo 25, §§ 2º e 4º da Resolução ANP nº 41/2013 e do artigo 32 da Resolução ANP nº 58/2014, e a ANP adotaria a correção: realizaria um debate de conciliação, com a participação dos agentes dos mercados de distribuição e de revenda, juntamente com o CADE, para a definição de parâmetros das cláusulas basilares dos contratos de exclusividade no fornecimento de combustíveis a postos revendedores bandeirados.

c) Fim da tutela regulatória da fidelidade à bandeira

6.35. O fim da tutela regulatória de fidelidade à bandeira significaria ausência de punição por parte da Agência em caso de o posto revendedor, ainda que exiba em suas instalações a marca de determinada distribuidora, armazenar, adquirir e comercializar com consumidor final combustível de outra distribuidora.

6.36. O raciocínio por trás dessa argumentação é o de que o combustível é uma commodity, de forma que o consumidor não é lesado ao adquirir combustível de qualquer origem desde que o mesmo atenda às especificações de qualidade emanadas pela ANP não havendo, portanto, necessidade de proteger o consumidor quanto à origem do produto comercializado, por parte da ANP.

d) Bomba não-exclusiva

6.37. Postos revendedores que ostentam a marca de determinado distribuidor em suas instalações poderiam também comercializar combustíveis de marcas de outras distribuidoras autorizadas pela ANP, desde que (i) ficasse claramente sinalizada a origem do combustível ofertado em cada bomba e (ii) o posto revendedor permanecesse ofertando o combustível da distribuidora da qual ostenta a marca. Nesse contexto o revendedor poderá possuir uma, ou mais bombas, que permitam o abastecimento de veículos com combustível que não foi fornecido pelo distribuidor ao qual está vinculado, mantendo, entretanto a opção ao consumidor de

adquirir o combustível proveniente da marca ostentada e, assim, protegendo o consumidor de ser induzido ao erro e adquirir combustível e origem diversa a de sua preferência.

6.38. Essa bomba, ou conjunto de bombas, estaria ligada a um tanque específico, no qual sejam armazenados combustíveis fornecidos por quaisquer distribuidores que não aquele com quem o posto tem contrato de exibição de marca comercial.

6.39. Para isso, o revendedor teria de sinalizar, de forma clara, ostensiva, a origem do produto e que a bomba onde o consumidor abastece seu veículo é não-exclusiva, com sua descaracterização.

6.40. O revendedor de combustíveis bandeirado poderia comercializar, em suas instalações, combustível de outros distribuidores, desde que fosse garantida a clareza dessa situação ao consumidor.

Impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas

Cenário:

6.41. O problema identificado abrange parte significativa, porém não inteiramente conhecida do mercado. Sabe-se que cerca de 53,4% da rede varejista é bandeirado. No entanto, não é conhecido o quanto desse total enfrenta contratos demasiadamente restritivos, em um ambiente em que o desrespeito ao art. 25 tem custo objetivo - a aplicação de pena pecuniária.

6.42. O custo regulatório de obter essa informação é bastante elevado também, considerando que quase a metade dos 41,5 mil agentes autorizados à atividade de revenda varejista optou por exibir marca comercial de distribuidor.

6.43. O que é de conhecimento da ANP são os relatos do setor varejista a respeito dos contratos firmados.

6.44. Também se sabe dos efeitos da coexistência desses instrumentos particulares com um sistema de restrição de aquisição de produto, instituído para permitir ao consumidor a garantia de que o combustível que ele compra foi adquirido, forçosamente, do distribuidor que detém a mesma marca comercial ostentada pelo posto revendedor em que ele abastece seu veículo.

a) Opção de manter tutela

6.45. A manutenção do cenário atual, baseada em contratos de exclusividade no fornecimento de combustíveis, fomenta espécie de verticalização entre distribuição e revenda de combustíveis e pode reduzir a concorrência, na medida em que algumas cláusulas praticadas podem implicar, de fato, no fechamento de postos vinculados.

6.46. A prática de discriminação de preços por parte das distribuidoras junto a bandeirados pode aumentar o nível de competitividade do posto frente aos competidores, inclusive de mesma bandeira, o que pode ensejar a concorrência predatória intramarca.

6.47. Pode ainda incentivar a formação de clusters que, ao se configurarem regionalmente, alteram a atômica do mercado, podendo representar uma disfunção do equilíbrio concorrencial.

6.48. Na prática, em vez de cada agente revendedor competir a partir de sua eficiência e características de negócio, há a formação de estruturas baseadas na coordenação regional de revendedores, mudando a dinâmica competitiva.

6.49. Em lugar de cada revendedor representar individualmente um ofertante, em uma estrutura concorrencial em que cada agente é tomador de preços, com a atuação coordenada, há grupos de revendedores que passam a atuar conjuntamente, inclusive, em relação a preços.

6.50. Do ponto de vista do consumidor, o atual modelo, apesar de reduzir o déficit de informação com que se defronta, pode acarretar consequências negativas: os aspectos anticoncorrenciais normalmente têm como consequência distorção do sistema de preços.

6.51. Caso não haja nenhuma intervenção pela ANP no problema aqui identificado – a manutenção da tutela nos atuais moldes em conjunto com um ambiente regulatório de relativa

opacidade, gerada pela existência de relações privadas que não são objeto da ação estatal - o mercado de combustíveis tende a permanecer nos patamares atuais de qualidade e preço, níveis que, no primeiro aspecto são muito satisfatórios, mas, no segundo, são sub ótimos.

b) Alternativa de correção.

6.52. É forçoso reconhecer a necessidade de dar tratamento aos problemas concorrenciais decorrentes dos mecanismos utilizados em contratos de exclusividade, como as relações contratuais demasiadamente longas, cláusulas de galonagem mínima em nível “abusivo”, os elevados níveis de indenização por distrato social, os altos custos de transação decorrentes dos contratos de bonificação ou instrumentos que não levam em consideração o mercado relevante.

6.53. Diante desse quadro, a correção ou regulação compartilhada seria uma alternativa, na medida em que propõe o estabelecimento de um ambiente de discussão, com a participação da ANP, CADE e agentes de mercado, para a construção de um conjunto de parâmetros contratuais baseados em condutas e boas práticas favoráveis ao fomento de um mercado mais competitivo e amadurecido.

6.54. A adoção de alternativas não normativas como possíveis soluções para os problemas regulatórios é previsto no Guia Orientativo de elaboração de AIR da Casa Civil e, no presente caso, permitiria a solução da causa raiz do problema regulatório identificado: distorções concorrenciais advindas dos contratos de exclusividade no fornecimento de combustíveis a postos revendedores bandeirados.

6.55. A alternativa não-normativa, no entanto, pode não ser efetiva e eficaz, já que as distorções competitivas decorrem de contratos privados, livremente acordados.

6.56. Os basilares princípios da livre iniciativa, da liberdade das partes e econômica são limitadores à atuação mais ostensiva pela Agência no redesenho dos contratos de exclusividade no setor, ainda que conceitual, com finalidade regulatória.

6.57. Essa competência está disponível ao CADE, que por meio de processos administrativos sancionadores.

6.58. Caso a autoridade antitruste compreenda que essas são práticas unilaterais que teriam como efeito o eventual fechamento de mercado para rivais ou representasse substantiva dificuldade para o estabelecimento de entrantes.

c) Fim da tutela

6.59. A supressão total da tutela regulatória de fidelidade à bandeira mostra-se bastante disruptiva em relação ao cenário atual.

6.60. A retirada da barreira regulatória, que impõe a necessidade de fiscalização pela ANP quanto à exclusividade das aquisições de combustíveis, poderia permitir comportamentos oportunistas por parte dos agentes econômicos em prejuízo ao consumidor.

6.61. Posto revendedor bandeirado, caso houvesse a mera extinção da tutela regulatória de fidelidade à bandeira, poderia adquirir combustíveis de outro distribuidor que apresentasse condições mais atraentes, sem que tal fato fosse clara e previamente informado ao consumidor que, assim, poderia ser facilmente induzido ao erro.

6.62. E sem necessariamente haver queda de preços, dado que o consumidor atribui valor à procedência do combustível, apesar de não ser capaz, devido ao custo de informação, de diferenciar o produto sem o auxílio da marca.

6.63. A única restrição à adoção desse tipo de comportamento pela revenda seria a possibilidade de sanção pelo descumprimento do contrato comercial com a distribuidora a qual está vinculado.

6.64. Para o consumidor, o fim da tutela implicaria em comprometimento do direito à correta identificação da marca do produto pelo qual tem preferência.

6.65. Um contraponto a essa vulnerabilidade seria a possível diminuição de preços em um prazo maior, em decorrência do incremento da competição ocasionada tanto pelas condutas oportunistas por

revendedores de distribuidores, como pelo enfraquecimento da marca junto ao consumidor.

6.66. O enfraquecimento dessas preferências talvez tivesse efeito baixista sobre preços, considerando que o consumidor pagaria o menor valor de reserva pelo bem disponível, independente de marca.

6.67. A percepção de valor da marca poderia sofrer significativa redução, portanto.

6.68. Como consequência, a insegurança jurídica afetaria previsibilidade do retorno do investimento realizado, além de prejudicar as expectativas de investimento, o que, potencialmente, afetaria a estrutura de abastecimento de combustíveis no país.

6.69. A tutela tem sido frequentemente utilizada como meio de coerção ao cumprimento contratual entre particulares, dada a disponibilidade de medida administrativa ao tratamento de desvios. Este fato afasta o mecanismo de sua real motivação: a redução da assimetria de informação com que se defronta o consumidor.

d) Bomba não-exclusiva.

6.70. A opção regulatória de flexibilização da tutela se apresenta como promissora.

6.71. Havendo a possibilidade de instalar uma bomba, ou conjunto de bombas não-exclusivas, sem prejuízo da condição de revenda bandeirada, é evidente a diminuição poder de barganha derivado do mecanismo da tutela de que se beneficia o elo de distribuição.

6.72. O efeito poderia ser percebido no teor dos novos contratos e na redução dos custos de fiscalização incorridos pela Agência no modelo vigente, uma vez que não mais haveria a imposição da exclusividade por parte órgão regulador. Em que pese, não existir, quaisquer dispositivos originários do desenho atual que obriguem a ANP a fiscalizar os contratos de exclusividade.

6.73. Na opção, a tutela passa ser a proteção das preferências do consumidor e deixa de ser uma forma onerosa para a ANP de substituição do Poder Judiciário na garantia de contratos entre particulares.

6.74. Haveria a diminuição do custo incorrido pela Administração Pública na atuação regulatória, sem essa opção implicar em total abandono de suas obrigações.

6.75. Restaria a exigência de exibição da marca comercial do distribuidor e a obrigação de comercializar combustível automotivo comprado junto ao distribuidor ao qual está vinculado o revendedor bandeirado, o que manteria a possibilidade de que o consumidor exercite, por completo, suas preferências.

6.76. O grande ponto de atenção dessa estratégia é a correta proposição do desenho regulatório.

6.77. Falhas na exigência de descaracterização da bomba não-exclusiva e na devida identificação da origem do combustível podem acarretar as mesmas disfunções da opção pelo fim da tutela: danos ao consumidor, assimetria de informação, comportamento oportunista e também, desincentivo ao investimento.

6.78. A proposta de bomba não-exclusiva vai, também, ao encontro da liberação da venda de etanol hidratado do Produtor ao Posto Revendedor sem a intermediação do Distribuidor Autorizado, tema com discussões avançadas, que recentemente foi proposto na Audiência Pública ANP nº 17/2020.

6.79. A flexibilização da tutela em paralelo ao fim da vedação da venda direta de etanol hidratado também poderia permitir a construção de um arranjo em que ocorre a comercialização de produto entre usina e revenda com bomba não exclusiva, dedicada ao Etanol Hidratado.

6.80. O que reduz ainda mais o poder de barganha de distribuidores junto a revendedores.

6.81. A viabilidade da bomba não-exclusiva também depende de que esteja ligada a armazenamento específico, não permitindo a mistura entre produtos de origens diferentes, o que

requer investimento em tancagem pela revenda e em devida sinalização ao consumidor sobre qual produto ele está adquirindo.

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida

6.82. Flexibilizar a tutela regulatória da fidelidade à bandeira implica em acrescentar os parágrafos 6º, 7º e 8º a redação do art. 25, da RANP nº 41, 2013:

REDAÇÃO VIGENTE

“Art. 25 O revendedor varejista de combustíveis automotivos deverá informar ao consumidor, de forma clara e ostensiva, a origem do combustível automotivo comercializado.

§ 1º Após o deferimento, pela ANP, da informação constante na Ficha Cadastral, de que trata o art. 7º, ou alteração cadastral por meio do preenchimento da Ficha Cadastral a que se refere o inciso I, do art. 11, a informação de opção ou não de exibir a marca comercial de distribuidor estará disponível no endereço eletrônico da Agência (www.anp.gov.br).

§ 2º Caso no endereço eletrônico da ANP conste que o revendedor optou por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis líquidos, o revendedor varejista deverá:

I - exibir a marca comercial do distribuidor, no mínimo, na testeira e no totem do posto revendedor, de forma destacada, visível à distância, de dia e de noite, e de fácil identificação ao consumidor; e (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#))

II - adquirir, armazenar e comercializar somente combustível automotivo fornecido pelo distribuidor do qual exiba a marca comercial.

§ 3º Caso no endereço eletrônico da ANP conste que o revendedor optou por não exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis líquidos, o revendedor varejista:

I - não poderá exibir marca comercial de distribuidor em suas instalações, devendo retirar a(s) logomarca(s) e a identificação visual com a combinação de cores que caracterizam distribuidor autorizado pela ANP;

II - não poderá exibir qualquer identificação visual que possa confundir ou induzir a erro o consumidor quanto à marca comercial de distribuidor; e

III - deverá identificar, de forma destacada e de fácil visualização, em cada bomba medidora para combustíveis líquidos, o CNPJ, a razão social ou o nome fantasia do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo.

III - deverá identificar, de forma destacada e de fácil visualização, em cada bomba medidora, o nome fantasia, se houver, a razão social e o CNPJ do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo. (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#))

§ 4º Se o posto revendedor exibir marca comercial de distribuidor em suas instalações, o revendedor deverá adquirir, armazenar e comercializar somente combustível fornecido pelo distribuidor do qual exiba a marca comercial, exceto nos casos previstos no inciso I do art. 11.

§ 5º Para efeito dos parágrafos 2º a 4º deste artigo, devem ser consideradas como marcas comerciais do distribuidor:

I - as marcas figurativas ou nominativas utilizadas para distinguir produto ou serviço de outro idêntico, semelhante ou afim, de origem diversa; e/ou

II - as cores e suas denominações, se dispostas ou combinadas de modo peculiar e distintivo, ou caracteres que possam, claramente, confundir ou induzir a erro o consumidor.

NOVA REDAÇÃO

“Art. 25 O revendedor varejista de combustíveis automotivos deverá informar ao consumidor, de forma clara e ostensiva, a origem do combustível automotivo comercializado.

(...)

§ 2º Caso o revendedor opte por exibir a marca comercial do distribuidor, no mínimo, na testeira e no totem do posto revendedor, de forma destacada, visível à distância, de dia e de noite, e de fácil identificação ao consumidor, deverá constar no endereço eletrônico da ANP a opção por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis líquidos.

(...)

§ 4º Se o posto revendedor exibir marca comercial de distribuidor em suas instalações, o revendedor deverá adquirir, armazenar e comercializar somente combustível fornecido pelo distribuidor do qual exiba a marca comercial, exceto nos casos previstos no inciso I do art. 11 ou no § 6º deste artigo.

(...)

§ 6º Revendedor que optar por exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis líquidos, de acordo com o § 2º, poderá também optar, através do preenchimento da Ficha Cadastral a que se refere o inciso I, do art. 11, pela instalação de até duas bombas medidoras interligadas a tanques exclusivos e específicos para o produto destinado, que poderão comercializar combustíveis de distribuidor diferente da marca exibida.

§ 7º A informação de opção ou não de instalar o conjunto de bomba dosadora e tanques não exclusivos, conforme o disposto no parágrafo anterior, estará disponível no endereço eletrônico da Agência (www.anp.gov.br).

§ 8º Para efeito do parágrafo § 6º, o revendedor varejista deverá:

I - retirar a(s) logomarca(s) e a identificação visual com a combinação de cores que caracterizam distribuidor autorizado pela ANP na bomba dosadora não exclusiva;

II - identificar, de forma destacada e de fácil visualização, em cada bomba medidora, o nome fantasia, se houver, a razão social e o CNPJ do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo; e

III - não poderá exibir, na bomba não exclusiva, qualquer identificação visual que possa confundir ou induzir a erro o consumidor quanto à marca comercial de distribuidor.”

6.83. Sugere-se, adicionalmente, reparos ao inciso I do artigo 11:

REDAÇÃO VIGENTE

“Art. 11 (...)

I - na alteração referente à opção de exibir ou de não exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis, o revendedor deverá efetuar a alteração na Ficha Cadastral, se obrigando a:

a) no prazo de até 15 (quinze) dias, contados a partir da data da alteração indicada na Ficha Cadastral, retirar todas as referências visuais da marca comercial do distribuidor antigo e identificar na bomba medidora a origem do combustível, informando o nome fantasia, se houver, a razão social e o CNPJ do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo; e

b) adquirir e comercializar combustíveis do novo distribuidor indicado na Ficha Cadastral a partir da data da alteração cadastral indicada na referida Ficha Cadastral; ou (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#)).”

NOVA REDAÇÃO

“Art. 11 (...)

I - na alteração referente à opção de exibir ou de não exibir a marca comercial de um distribuidor de combustíveis, bem como da opção por utilizar bombas não exclusivas conforme o disposto no § 6º do artigo 25, o revendedor deverá efetuar a alteração na Ficha Cadastral, se obrigando a:

a) no prazo de até 15 (quinze) dias, contados a partir da data da alteração indicada na Ficha Cadastral, retirar todas as referências visuais da marca comercial do distribuidor antigo e identificar na bomba medidora a origem do combustível, informando o nome fantasia, se houver, a razão social e o CNPJ do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo; e

b) adquirir e comercializar combustíveis do novo distribuidor indicado na Ficha Cadastral a partir da data da alteração cadastral indicada na referida Ficha Cadastral; ou (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#)).”

6.84. Por fim, torna-se necessário ajustar também a Resolução ANP nº 58/2014, adicionando-se um parágrafo 5º ao artigo 32:

REDAÇÃO VIGENTE

“Art. 32. É vedada a comercialização de combustíveis líquidos com revendedor varejista que não esteja autorizado pela ANP, inadimplente com suas obrigações perante o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), ou que tenha optado por exibir a marca comercial de outro distribuidor, nos termos do art. 25 da Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013, ou outra que venha a substituí-la, conforme informações disponibilizadas no endereço eletrônico da ANP, exceto no caso previsto no § 1º. (Alterado pela Resolução nº [790](#), de 10.6.2019 - DOU 11.6.2019 - Efeitos a partir de 11.6.2019) ([Nota](#)).

§ 1º Até que a ANP disponibilize sistema informatizado de autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, se no endereço eletrônico da ANP constar a opção do revendedor varejista de exibir a marca comercial de outro distribuidor, o novo distribuidor somente poderá efetuar a comercialização de combustíveis após receber, do revendedor, a seguinte documentação:

I - cópia da Ficha Cadastral, encaminhada à ANP, assinada por responsável legal ou por procurador, indicando a intenção de exibir sua marca comercial ou de não exibir marca comercial de distribuidor, verificando se a mesma encontra-se dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir da data da alteração indicada na referida Ficha Cadastral;

II - cópia do contrato social do revendedor, e quando for o caso, cópia autenticada do instrumento de procuração do procurador e do respectivo documento de identificação, com o intuito de verificar se a

Ficha Cadastral foi assinada por representante legal.

§ 2º Caso seja verificada irregularidade na documentação encaminhada pelo revendedor, conforme estabelecido no parágrafo anterior, ficará vedado ao distribuidor a comercialização de combustíveis líquidos automotivos com este revendedor, sob pena de aplicação das sanções cabíveis.

§ 3º É vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos a utilização de marca cuja propriedade ou cessão de uso seja de outra pessoa jurídica.

§ 4º O distribuidor de combustíveis líquidos detentor de mais de uma marca comercial deverá orientar os revendedores de combustíveis automotivos, que optaram por exibir sua marca comercial, nos termos da Resolução ANP nº 41, de 05 de novembro de 2013, a exibir apenas uma única marca comercial do distribuidor, na testeira e no totem.”

NOVA REDAÇÃO

“(…)

§ 5º A vedação a qual se refere o caput deste artigo, no que se refere ao art. 25 da Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013, e a condição para comercialização de combustíveis descrita no § 1º não são aplicáveis caso o revendedor varejista venha a optar por instalar bomba dosadora não exclusiva, conforme o disposto no § 6º do art. 25 da Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013.”

Acompanhamento da ação regulatória

6.85. Uma vez que esse ponto da ação regulatória se destina a alterar de forma substancial o modelo de comercialização entre distribuição e revenda, além de impactar na forma de apresentação do produto, é importante delimitar alguns indicadores que traduzam o comportamento do mercado.

6.86. É esperada a redução de preços ao consumidor na medida que os atuais contratantes poderão negociar termos menos onerosos às partes, com reflexos, no custo dos produtos em favor do consumidor (indicador de preços);

6.87. Os contratos em bases mais justas podem fomentar o aumento da concorrência na distribuição (indicadores de concorrência);

6.88. Em que pese, a manutenção da livre manifestação de vontade entre os contratantes, pode haver um desestímulo aos investimentos das distribuidoras decorrentes do enfraquecimento do poder de barganha (indicador de investimento);

6.89. Quanto à qualidade de informação ao consumidor, deve se manter um acompanhamento das ações judiciais no setor, que envolvam infrações ao Código de Defesa do Consumidor, bem como dos autos de infração do novo dispositivo sugerido (indicador de qualidade de informação ao consumidor);

6.90. Na medida em que a fiscalização retira do foco o cumprimento contratual e se concentra na assimetria de informação, espera-se que haja uma diminuição do custo regulatório (indicador de custo regulatório).

6.91. Por fim, existe a expectativa de novo Sistema de Monitoramento de Combustíveis, proposto em atendimento à diretriz constante no artigo 1º, inciso VI da Resolução nº 12/20019 do CNPE, quem contempla a instalação de medidores volumétricos em todos os tanques da totalidade dos Postos revendedores autorizados, com emissão em tempo real informações de volumes e preços à ANP.

6.92. O uso dessa tecnologia, traz ferramentas que vão ao encontro da viabilidade do modelo de bomba não exclusiva, mitigando os possíveis riscos de fraudes desse modelo.

7. O ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS DO CICLO OTTO FORA DAS INSTALAÇÕES DE REVENDA VAREJISTA

Problema Regulatório

7.1. Atualmente, por força do disposto no art. 21, VII da RANP Nº 41/2013 é vedado ao revendedor varejista de combustíveis automotivos “comercializar e entregar combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista, e, para o caso do posto revendedor flutuante ou marítimo, em áreas adjacentes ao estabelecimento da revenda varejista”.

7.2. Tal vedação decorreu no cenário de elaboração da RANP Nº 41/2013 da necessidade fiscalizatória de rastreabilidade do combustível. Ocorre que com base nos documentos constantes do processo SEI 48610.220691/2019-22, que serão sucintamente descritos nesta seção, a Diretoria Colegiada da ANP autorizou, em 12 de março de 2020, a implementação de projeto piloto que suspende os efeitos da vedação contida no art. 21, VII, da RANP nº 41/2013 a agente autorizado exercer atividade de revenda varejista, permitindo o abastecimento de veículos com gasolina e etanol hidratado combustível fora das instalações autorizadas.

7.3. Na operação excepcionalmente autorizada, após receber pedido por meio de um aplicativo de celular, o revendedor, utilizando um caminhão adaptado para tanto, vai até o local da solicitação, onde abastece o veículo do consumidor.

7.4. A movimentação do produto é feita por um agente autorizado à revenda varejista, enquanto a solicitação é recebida por meio de um aplicativo de celular desenvolvido por um agente não regulado.

7.5. Parte dessa forma de atuação é expressamente vedada pelo art. 21, VII, Resolução ANP nº 41/2013:

“É vedado ao revendedor varejista de combustíveis automotivos:

...

VII - comercializar e entregar combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista e, para o caso de posto revendedor flutuante ou marítimo, em local diverso das áreas adjacentes ao estabelecimento da revenda varejista” (RANP 41/2013, art. 21, VII)” (grifo nosso)

7.6. A autorização excepcional demandou um processo deliberativo pela Diretoria Colegiada.

7.7. Em seu voto, o diretor Dirceu Amorelli ponderou a respeito da conveniência e oportunidade da decisão, referindo-se à revisão da RANP nº 41/2013, prevista na Agenda Regulatória 2020-21 e à existência dessa forma de atuação fora do País, como é demonstrado na Análise nº 98/2019/SDL-CREG/SDL.

7.8. De forma a disciplinar a atividade inédita, foi firmado entre a ANP, e os proponentes do projeto, o Posto Vânia de Abastecimento e a Delft Serviços S.A., um Termo de Compromisso Autorizativo, que estabelece condições de abastecimento, requisitos de operação, capacitação dos operadores do serviço, restrição geográfica da área de atuação, vigência, regras de monitoramento e fiscalização, normas técnicas a serem atendidas, entre outras obrigações.

7.9. De acordo com o Termo, à Delft Serviços (agora Gofit Inovações Tecnológicas S/A.) cabe a operação do aplicativo que permite a compra do combustível e o monitoramento da manutenção das condições pactuadas.

7.10. Ao Posto Vânia cabe a operação propriamente dita, isto é, o transporte do produto até o ponto em que foi solicitado, com o abastecimento do veículo para o qual foi comprado o combustível.

7.11. À ANP, por meio da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI) cabe o acompanhamento da atividade feita, em parte com o auxílio de relatórios mensais produzidos a partir dos dados dos abastecimentos feitos, e, em parte, por ações de fiscalização usuais.

7.12. O projeto piloto foi apresentado em um contexto em que vigora a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), cuja diretriz é a reafirmação da livre iniciativa como impulso primário da atividade econômica.

7.13. A lei também preceitua a redução da carga administrativa sobre os administrados, sempre que possível solução menos onerosa na prática regulatória. De acordo com o art. 4º:

“É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, **evitar o abuso do poder regulatório** de maneira a, indevidamente:

(...)

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

(...)

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios”; (grifo nosso)

7.14. No processo de autorização do projeto piloto, ficou clara a motivação à vedação constante no art. 21, VII, da RANP nº 41/2013, pela manifestação da SFI, na Nota Técnica nº 5/20199/SFI-CPER/SFI/ANP-RJ: a rastreabilidade dos combustíveis.

“Tal vedação foi inserida na mencionada Resolução, por ocasião das discussões a respeito da revisão da Portaria ANP nº 116/2000, em atenção à sugestão desta Superintendência que, à época, **considerou importante a restrição para facilitar o conhecimento sobre a rastreabilidade do produto e, com isso, a efetividade da ação de fiscalização nos estabelecimentos das vendas autorizadas**, conforme Nota Técnica nº 40/SAB, de 01/03/2013” (grifo nosso).

7.15. A forma encontrada no projeto piloto para suprir essa motivação foi a possibilidade de rastreio oferecida pelo aplicativo usado na comercialização dos produtos.

7.16. A obsolescência do arcabouço regulatório é esperada, dadas a dinâmica econômica e a inovação tecnológica. Esta, no caso do projeto piloto, foi fundamental à possibilidade de suspensão dos efeitos da vedação do art. 21, VII, da RANP nº 41/2013.

7.17. Foi a nova forma de compra de combustível que permitiu o atendimento à necessidade de rastrear o produto. Esse foi o entendimento da SFI na mesma Nota Técnica:

“Para a fiscalização da Agência, é **fundamental ter acesso à rota georreferenciada do veículo, de forma a esclarecer por onde circulou e onde foram abastecidos carros com os combustíveis comercializados por meio do aplicativo**. Caso haja necessidade de análise desses dados para a apuração de infrações às normas do abastecimento de combustíveis, esse histórico de movimentação deve ser disponibilizado pelo Posto Revendedor à ANP imediatamente. **Cabe, assim, às pessoas jurídicas responsáveis pelo aplicativo garantir a rastreabilidade do transporte e do produto comercializado ao consumidor e ao posto revendedor**, o qual deverá informar a fiscalização da ANP, quando notificado”. (grifo nosso)

7.18. Com o mesmo objetivo, foi proposta cláusula de restrição geográfica do serviço no Termo de Compromisso Autorizativo, medida que tornou mais simples o monitoramento da atividade e a fiscalização do cumprimento dos demais requisitos regulatórios, ao mesmo tempo em que forneceu um ambiente específico à observação do serviço.

7.19. Em geral, a atividade de regulação é reativa e é entendida como reparadora de condutas ou condições não desejáveis nos mercados.

7.20. Os processos revisórios do arcabouço regulatório também são reativos, buscam tornar as normas vigentes mais eficientes, mais aderentes à realidade observável nos mercados.

7.21. Em linha com a Lei nº 13.874/2019, nesses processos, buscam-se a razoabilidade dos atos e a proposição de soluções cujo ônus regulatório a ser repartido entre mercado e ente estatal seja proporcional aos riscos incorridos e aos benefícios auferidos pela coletividade.

7.22. A regulação deve permitir que a atividade seja atrativa do ponto de vista comercial ao mesmo tempo em que deve ser segura à sociedade.

7.23. Quando esse objetivo não é atendido, pode ser editado regramento muito restritivo, que impede a evolução tecnológica, o desenvolvimento de novos setores e o crescimento da atividade econômica.

7.24. Alternativamente, também pode ser editado regramento incapaz de atender a diretrizes de segurança, sobretudo, quando se trata de atividade inédita.

7.25. Os processos revisórios são momentos em que, havendo a devida motivação e subsídio técnico adequado, o ente estatal pode, com a ampla colaboração do setor regulado, alterar normas de forma a contemplar novas atividades.

7.26. Tendo em vista o acima exposto, a análise da SDL recaiu sobre a existência da possibilidade regulatória de, no contexto tecnológico atual, adotarem-se métodos mais proporcionais e razoáveis à rastreabilidade dos produtos que a manutenção da vedação contida no art. 21, VII, da RANP nº 41/2013, como foi demonstrado no projeto piloto.

7.27. Havendo essa possibilidade, há espaço a uma ampliação das formas de atuação para um setor caracterizado pela baixa inovação, pela manutenção das mesmas práticas ao longo do tempo e pela dificuldade em aferir benefícios de novas formas tecnológicas.

7.28. Para o regulador, há poucas oportunidades para acompanhamento da criação e do desenvolvimento de uma nova forma de atuação. Muitas vezes, o próprio desenho regulatório vigente reduz essa possibilidade, pela fixação de normas muito rígidas, que desincentivam a inovação e a evolução dos mercados,

7.29. À semelhança de outros serviços que existem graças à ampliação do acesso a aparelhos de telefonia celular e da evolução das possibilidades de comunicação, surgiu o delivery de combustíveis.

7.30. O serviço, autorizado no projeto piloto, se insere nesse contexto como a versão local de uma tendência que, como demonstrado na Análise nº 98/2019/CREG-SDL/ANP, está presente em outros países, a exemplo do Reino Unido, dos EUA, dos Emirados Árabes e Índia.

7.31. Também para a elaboração desta AIR, houve a possibilidade de observar a proposição e execução do projeto piloto de abastecimento de veículos fora das instalações da revenda.

7.32. A partir da observação do caso nacional e do cenário externo, há a possibilidade de avaliar uma nova forma de atuação no setor regulado, para a qual o único impedimento no regramento vigente é o art. 21, VII, da RANP nº 41/2013.

7.33. O problema regulatório com que se defronta a ANP é: como permitir a uma nova forma de atuação a interessados ao mesmo tempo em que mantém os níveis observados de segurança e qualidade no projeto piloto? Como permitir a inovação num setor bastante tradicional, mantendo as características de serviço hoje observáveis?

Grupos Afetados

7.34. O problema afeta consumidores, ofertantes e a ANP.

7.35. Afeta consumidores porque implica na redução, por via regulatória, da oferta de produto e o impedimento de transações mutuamente benéficas.

7.36. Afeta ofertantes porque restringe os canais de venda legítimos a agentes que hoje tem experiência e conhecimento acumulados em revenda e são autorizados à comercialização de combustíveis junto ao consumidor.

7.37. Afeta a ANP porque a Agência torna-se barreira a uma forma de inovação possível no setor sem garantir ganhos concretos às empresas e ao consumidor.

7.38. Caso opte por não agir, será mantida no setor vedação a uma forma potencialmente inovadora de atuação que poderia proporcionar outras oportunidades de negócio.

7.39. Caso haja regulação devida, há potencial a uma dinamização da concorrência na revenda, com efeitos benéficos para o consumidor e empresas.

Regramento Vigente

7.40. A atividade de abastecimento de veículos fora das instalações autorizadas à revenda varejista hoje é vedada pelo art. 21, II, da RANP nº 41/2013:

“É vedado ao revendedor varejista de combustíveis automotivos:

...

VII - comercializar e entregar combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista e, para o caso de posto revendedor flutuante ou marítimo, em local diverso das áreas adjacentes ao estabelecimento da revenda varejista” (RANP 41/2013, art. 21, VII)”

7.41. O inciso VII vige desde 2014, porém foi modificado pela Resolução ANP nº 57/2014, que tornou mais clara a leitura da vedação para o caso de postos flutuantes.

Experiência Internacional

7.42. Como descrito na Análise nº 98/2019/CREG-SDL/SDL, a forma de operação vedada pela RANP nº 41/2013 existe em outros mercados.

7.43. Nos EUA, desde pelo menos 2016, há o estabelecimento desse tipo de serviço, com atuação regional, por companhias como ExFill (Miami), Filld (Washington D.C. e Vancouver), Yoshi (Atlanta, Austin, Chicago e mais 15 cidades nos EUA), Booster (San Francisco, Los Angeles e mais duas cidades) e Neighbourhood Fuel (Miami).

7.44. Há também serviços assemelhados em outros países:

- i) no Reino Unido: a Zebrafuel (que entrega apenas diesel);
- ii) nos Emirados Árabes: CAFU, que atende em Dubai, entregando gasolina);
- iii) na Índia (MYPetrolPump, Pepfuel, Fuel Buddy, que entregam diesel apenas).

7.45. A venda de combustíveis com entrega ao consumidor em local que não a instalação de revenda parece ser uma tendência em mercados internacionais.

7.46. O delivery de combustíveis se assemelha a outras formas de venda de produtos, possibilitadas por tecnologia de comunicação, que resultam em comercialização pulverizada de bens e serviços.

7.47. Nas formas encontradas fora do País, há diferentes configurações de atendimento: de caminhões tanque com bombas de combustível acopladas e capacidade superior a 3000 litros, a veículos menores com tanques adaptados e capacidade máxima de 1000 litros.

7.48. Há diferentes configurações de negócio: empresas que atendem apenas frotas, empresas que atendem frotas e consumidores individuais.

7.49. Variam também os produtos que podem ser comercializados nesta modalidade: no Reino Unido e na Índia, só pode ser entregue diesel, combustível de mais de 31% dos novos carros em 2018 no país europeu.

7.50. De forma assemelhada à do projeto piloto autorizado, a atuação observada internacionalmente tem foco regional, é restrita geograficamente. Em geral, um grupo de cidades próximas onde as companhias atuam.

7.51. Não é claro o porquê dessa conformação. Pode ser que decorra de necessidade logística, já que é necessário obter fornecedores de combustível para cada localidade, bem como organizar a operação de entrega.

7.52. Em alguns países, também há questão legal.

7.53. Nos EUA, por exemplo, o transporte de combustíveis, bem como o armazenamento desses produtos, dentro das cidades, sofre regulação dada pelo corpo de bombeiros local. Há, também, normas regionais editadas por demais órgãos competentes.

7.54. A revenda tradicional também tem atuação focada em espaços geográficos delimitados, devido às características intrínsecas do serviço: usualmente é o consumidor que se desloca até o posto o que faz com que a escolha do local de abastecimento seja influenciada não apenas por preço, marca, mas também pela distância a ser percorrida.

7.55. Nesse sentido, o novo serviço pode ampliar oportunidades de negócios para a revenda e implicar num aumento das possibilidades de escolha para o consumidor, sem desconsiderar a comodidade de não precisar ir até o posto de combustível.

7.56. A possível expansão da área de serviço, no entanto, não muda o caráter regional da atuação da revenda varejista, apenas pode permitir alcançar novos consumidores.

Alternativas Regulatórias

7.57. Como o problema regulatório identificado decorre de ato normativo, caso entenda-se pela intervenção, não restará opção que a normatização. Abaixo trata-se de cada alternativa, fazendo-se a ressalva, antecipadamente, de que duas das três alternativas implicam na via normativa.

a) Alternativa da não ação

7.58. Nesta opção, permanece válido o comando constante do art. 21, VII, da RANP nº 41/2013, que veda a entrega de combustível fora do estabelecimento autorizado à revenda varejista.

b) Alternativa de liberar o modal

7.59. Nesta, o comando constante do art. 21, VII, da RANP nº 41/2013, que veda a entrega de combustível fora do estabelecimento autorizado da revenda, seria revogado.

c) Alternativa de regular o modal

7.60. Como a regulação hoje consiste em proibir a entrega de combustível fora das instalações autorizadas, a opção regulatória adicional seria criar requisitos que permitam, ao serem cumpridos, o exercício da atividade nos moldes do que foi autorizado no projeto piloto.

7.61. Isto é, nesse caso seria necessário instituir um procedimento extensível a todos os interessados em abastecer veículos fora de suas instalações autorizadas pela criação de procedimentos e regras generalizáveis.

Impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas

7.62. Para fins desta Análise De Impacto Regulatório, foram consideradas as 3 hipóteses elencadas na seção anterior para tratamento do tema.

7.63. A primeira é a opção de não agir, o que manteria a vedação constante do art. 21, VII, da RANP nº 41, 2013.

7.64. A seu favor está o baixo custo regulatório para a ANP, já que não implicaria em qualquer atuação da Agência.

7.65. No entanto, a manutenção da vedação implica no impedimento de transações mutuamente benéficas entre consumidores e revendedores varejistas. Impedimento que, à vigência da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei 1.874/2019), demanda motivação consistente, considerando a oportunidade do processo revisório da RANP nº 41/2013 e a experiência do projeto piloto.

7.66. A manutenção do regramento também Implica que apesar de não terem sido observadas quaisquer ocorrências graves durante a execução do projeto piloto e, que apesar de ser clara a existência de outras medidas suficientes e mais proporcionais à garantia da rastreabilidade do combustível, motivo à existência do art. 21, VII, da normativa, seria mantida uma proibição que, a título de proteger o consumidor, impede seu acesso a uma maior oferta de serviços e restringe forma de atuação que pode ser vantajosa ao revendedor varejista.

7.67. A manutenção da vedação é desincentivo à inovação num mercado que tem muitas dificuldades em apropriar-se de ganhos de eficiência da tecnologia e que muda pouco ao longo das décadas.

7.68. Também significa atraso no tratamento de uma nova forma de comercialização de produtos que poderia dinamizar a concorrência no setor mais próximo do consumidor.

7.69. É por certo a opção menos onerosa do ponto de vista de ações pela ANP. Mas significa um custo difícil de estimar certo, no entanto: o desincentivo à inovação.

7.70. Sinaliza aos agentes regulados e ao mercado que a ANP mantém um regramento desproporcionalmente oneroso para manter a rastreabilidade do produto regulado, quando há formas já experimentadas e observadas pela ANP de atingir os mesmos objetivos.

7.71. A opção de mera liberalização, com a revogação do art. 21, VII, por sua vez, em que pese ir no sentido da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, tem problema evidente: não permite a manutenção das estruturas de acompanhamento e fiscalização da atividade hoje vigentes no projeto piloto e salutar ao bom funcionamento dessa forma de atividade econômica..

7.72. Sobretudo não mantém a rastreabilidade do produto regulado, já que a mera revogação do art. 21, VII, permitiria que a entrega de combustíveis pela revenda varejista ocorresse em qualquer local e sob qualquer forma, o que prejudicaria o exercício do poder de polícia pela Agência, em sua face fiscalizatória, colocando, no limite, em risco segurança do consumidor e sociedade de forma geral.

7.73. Resta, portanto, a opção de modular a vedação, estabelecendo uma nova forma de atuação na revenda, que permita a entrega fora das instalações do posto.

- 7.74. Considerando que o fito da vedação constante do art. 21, VII, é necessário que a modulação proposta mantenha esse objetivo.
- 7.75. Esta opção regulatória implica em uma alteração normativa que permita a atividade de abastecimento de veículos fora das instalações autorizadas, porém criando critérios consistentes, uniformes e capazes de garantir a rastreabilidade do combustível pela Agência.
- 7.76. Há elemento de redução do custo regulatório de normatizar: a ANP, no projeto piloto recentemente autorizado, já criou regras para essa forma de atuação e pode observar em ambiente controlado o desempenho de um agente regulado no setor, no cumprimento dessas obrigações.
- 7.77. O que resta à ANP, caso opte por esta via regulatória, é elaborar um procedimento autorizativo extensível a todos os interessados na atividade, pela criação de procedimentos e regras generalizáveis.
- 7.78. Parte desse regramento já existe, consta do processo administrativo nº 48610.220691/2019-22 que autorizou excepcionalmente o projeto piloto de abastecimento fora das instalações da revenda varejista.
- 7.79. Nos mesmos autos, também há subsídios importantes na formatação da nova regra, fornecidos pela análise de movimentação de produtos feita pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento. Os Relatórios de Acompanhamento GoFit analisam os dados das operações de abastecimento no âmbito do projeto piloto autorizado.
- 7.80. Há duas informações importantes ao desenvolvimento da presente ação regulatória.
- 7.81. Por um lado, apesar da crise econômica resultante das questões de saúde pública relacionadas à pandemia de Covid-19, houve um crescimento observável da demanda pelo serviço, em que pese que o total comercializado nos períodos analisados represente fração pequena da venda usual de produto por revendedores varejistas “convencionais”.
- 7.82. Neste sentido, reforça o entendimento de que a nova forma de atuação a ser disciplinada não é uma nova atividade regulada, o que corrobora o desenho proposto no âmbito do projeto piloto.
- 7.83. Assim, podem ser autorizados ao abastecimento fora das instalações postos revendedores de combustíveis automotivos devidamente autorizados à atividade pela ANP, por solicitação específica, com atendimento a requisitos próprios da atuação.
- 7.84. Por outro lado, o crescimento da demanda pelo serviço pode ser indicativo de que com o maior conhecimento a respeito dessa forma de aquisição de produto e com a popularização de formas de consumo e compras por aplicativos e outros meios eletrônicos, há benefício em não se vedar essa modalidade de atuação, porque resulta em impedimento de transações mutuamente benéficas, anteriormente proibidas por incapacidade técnica de atendimento a questões do exercício do poder de polícia pelo Estado.

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida

- 7.85. Regular o abastecimento de combustível fora das instalações da revenda varejista implica em mudar a redação do art. 21, VII, da RANP nº 41, 2013:

REDAÇÃO ATUAL

“Art 21. É vedado ao revendedor varejista de combustíveis automotivos:

(...)

VII - comercializar e entregar combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista e, para o caso de posto revendedor flutuante ou marítimo, em local diverso das áreas adjacentes ao estabelecimento da revenda varejista;”

NOVA REDAÇÃO

“Art 21. É vedado ao revendedor varejista de combustíveis automotivos:

(...)

VII – comercializar e entregar combustível automotivo em local diverso do estabelecimento da revenda varejista, sem autorização específica para fazê-lo, nos termos do art. 31-A desta

Resolução e, para o caso de posto revendedor flutuante ou marítimo, em qualquer hipótese, em local diverso das áreas adjacentes ao estabelecimento da revenda varejista;”

7.86. A RANP nº 41/2013 não conta com o art. 31-A, ao qual se faz remissão na sugestão de redação acima.

7.87. A adição é necessária para trazer à Resolução os elementos fundamentais à autorização para essa forma de atuação, bem como preservar ao máximo a estrutura da normativa.

7.88. Sugere-se como redação:

“Art. 31-A. O abastecimento de veículos com gasolina c e etanol hidratado pela revenda varejista de combustíveis automotivos fora do estabelecimento autorizado, com aquisição prévia do produto à operação, só poderá ocorrer após outorga de autorização específica pela ANP, obedecidas as seguintes condições:

I - O pedido de autorização à atividade do caput só poderá ser realizado por revendedor varejista de combustíveis líquidos autorizado pela ANP e adimplente com o PMQC e com as condições de outorga de autorização à revenda varejista de combustíveis líquidos.

II - O pedido de autorização só permitirá o abastecimento de veículos fora do estabelecimento nos limites do município onde se encontra o revendedor autorizado pela ANP.

III - A atividade nos termos do caput só é permitida quando há a venda antecipada de produto por sistema, plataforma eletrônica ou aplicativo digital cujos dados possam ser fiscalizados pela ANP, sendo esta forma de atuação complementar à atividade de revenda, não sua substituta.

IV - O veículo utilizado deverá conter em seu tanque, exclusivamente um tipo de produto ou ser capaz de segregá-los, totalizando uma capacidade máxima total de 2 m3 de produto.

V - A atividade de abastecimento não pode ocorrer em localidades onde haja piso semipermeável ou permeável.

VI - Além da documentação referente à outorga de autorização, nos termos desta normativa, revendedores varejistas interessados em abastecer veículos fora das instalações autorizadas, devem apresentar junto ao pedido de autorização:

- a) Estudo de Análise de Gestão de Riscos;
- b) Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Cargas – RNTRC expedido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;
- c) Licença de Operação expedido pelo órgão ambiental competente referente aos(s) veículo(s) que realizará(ão) o abastecimento;
- d) Certificado de Segurança Veicular emitido pelo Departamento Nacional de Trânsito referente ao(s) veículo(s) que realizará(ão) o abastecimento;
- e) Certificado de Inspeção para o Transporte de Produtos Perigosos – CIPP emitido pelo INMETRO, referente aos tanques;
- f) Certificado de Inspeção Veicular – CIV emitido pelo INMETRO;
- g) Certificado de realização de curso de Movimentação Operacional de Produtos Perigosos – MOPP dos motoristas responsáveis pela atividade;
- h) Cadastro de Regularidade Ambiental emitido pelo IBAMA;
- i) Anotação de Responsabilidade Técnica – ART com recolhimento junto ao CREA, registrando orientação ao operador no que diz respeito às boas práticas no manuseio dos combustíveis;
- j) comprovação de aquisição de seguro para acidentes para a atividade;

VII - A atividade autorizada pelo caput está sujeita às demais normas de segurança e qualidade dispostas para o setor de revenda varejista, sendo aplicável o disposto no art. 30 da RANP nº 41/2013.

VIII - A outorga de autorização ao abastecimento de veículo automotivo fora das instalações só ocorre após publicação da autorização em DOU.

IX - Todas as operações de abastecimento fora das instalações da revenda varejista ocorrem sob responsabilidade do agente revendedor autorizado à atividade.

§ 1º É vedada a autorização nos moldes do caput a revendedores varejistas em áreas rurais, bem como a comercialização de produtos outros que gasolina c e etanol hidratado.

§ 2º A atividade autorizada nos termos do caput, quando exercida em desacordo com as normas pactuadas no Termo de Compromisso, neste artigo implicará no cancelamento da autorização concedida bem como ensejará a instauração de processo de revogação da autorização de revenda varejista, tendo em vista o disposto no art. 30, II, “e” desta normativa.

§ 3º É vedado o abastecimento de veículos em garagens, áreas subterrâneas, em vias públicas de grande fluxo ou quando a operação de abastecimento implicar em descumprimento de regras de trânsito, como a necessidade de parada em fila dupla ou em área em que seja vedado o estacionamento.”

7.89. Todas os requisitos acima constam do termo de compromisso autorizativo firmado entre ANP, Posto Vânia de Abastecimento e Delft Serviços S.A., no projeto piloto que permitiu o abastecimento de veículos fora das instalações da revenda varejista em 2020.

Acompanhamento da ação regulatória

7.90. O objetivo desta ação regulatória é criar um meio à autorização de forma de atuação hoje vedada, mas que, em certo sentido, é mera extensão da atividade já realizada.

7.91. Assim, parte do monitoramento da ação é constituído pela ação rotineira de fiscalização pela SFI, a exemplo da que já ocorre junto à revenda varejista e no Abastecimento Nacional.

7.92. Esse é um dos deveres-poder delegados à ANP. À sua implementação já há estratégias e planejamento consolidados, que tem por objetivo de aumento da capilaridade das ações, bem como a manter um ambiente regulatório sadio.

7.93. Um dos requisitos à execução do projeto piloto foi o envio de relatórios mensais com informações a respeito da comercialização de combustível nas operações de abastecimento fora das instalações.

7.94. É uma ferramenta importante à manutenção das boas práticas pelos agentes regulados e permite acompanhamento a posteriori das ações. Essa forma de monitoramento deve ser mantida.

7.95. Sugere-se que a ANP crie um sistema de recepção de dados ou modifique o SIMP para que, futuramente, os agentes autorizados ao abastecimento de veículos fora das instalações da revenda enviem as informações de maneira mais uniforme. Hoje, revendedores não têm obrigação de declarar valores ao SIMP.

7.96. De forma a simplificar a análise das informações de abastecimento fora das instalações de revenda, seria razoável a existência de alguma forma de recepção e tratamento de dados, com métodos simples de consulta e extração, a exemplo dos existentes hoje no SIMP.

7.97. Esta previsão se torna mais importante quanto mais autorizações sejam outorgadas a agentes que façam delivery de combustíveis automotivos.

7.98. Adicionalmente, a ANP precisa acompanhar com vagar, dado que a experiência inicial foi bastante limitada, a nova forma de atuação.

7.99. Assim, sugerem-se a criação de indicadores que demonstrem a quantidade de autos de infração relacionados ao abastecimento de veículos fora das instalações autorizadas.

7.100. Devem ser observados ainda incidentes relacionados à atividade de forma a melhor regramento e aperfeiçoar a regulação no setor.

8. DO CANCELAMENTO DA AUTORIZAÇÃO POR SUPRESSÃO DE LACRE INTERDITÓRIO

Problema Regulatório

8.1. A questão aqui tratada foi apresentada como proposta de alteração surgida no âmbito do processo de consulta e audiência públicas nº 23/2018 que culminou na edição da Resolução nº 765 de 20 de dezembro de 2018, que promoveu alteração pontual na Resolução nº ANP 41/2013.

8.2. Ocorre que não foi dada suficiente publicidade à proposta, por esta ter surgido apenas durante a fase de consulta. A Procuradoria Federal junto à ANP recomendou, então, a esta SDL, que deixasse para tratar do ponto em momento futuro, de modo a permitir manifestação dos demais interessados e afetados, uma vez que a medida afeta direito dos agentes regulados.

8.3. Foi observada dificuldade prática, após colocação de lacre de interdição, diante de irregularidades verificadas pelos fiscais da Agência, em ações da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento.

8.4. A SFI reportou a ocorrência de eventos em que os agentes econômicos interditados que, após a saída dos agentes de fiscalização, rompiam o lacre de interdição e voltavam a comercializar seus produtos, a despeito do ato inibitório por parte do órgão regulador. Nesse contexto foi sugerida que a RANP Nº 41/2013 contemplasse a possibilidade de cancelamento por quebra do lacre de interdição.

8.5. O problema a ser solucionado reside, portanto, na necessidade de verificar a adequação dessa medida. Isto é, deseja-se perquirir se a medida de cancelamento da autorização do agente interditado que venha a romper, à revelia, o lacre de interdição, atende ao objetivo de tornar mais eficiente as atividades da fiscalização.

8.6. O cancelamento se constitui num expediente simplificado e direto de supressão da regularidade do agente, impedindo que ele passe a adquirir produtos, aumentando sobremaneira os efeitos da decisão da ANP sobre a irregularidade manifesta ensejadora da interdição.

8.7. Essa irregularidade é agravada pelo ato deliberado de violar o lacre e permanecer comercializando, a despeito de decisão in limine da Agência. Tal prática releva conduta merecedora de medida rápida, como o cancelamento.

8.8. Exposto o problema, depreende-se que os agentes afetados seriam as revendas varejistas autorizadas, os consumidores e agentes de fiscalização da ANP.

Regramento Vigente

8.9. Atualmente as hipóteses de cancelamento são somente as que seguem listadas nas alíneas do inciso I do artigo 30.

“Art. 30. A autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos é outorgada em caráter precário e será:

I - cancelada nos seguintes casos:

- a) extinção da pessoa jurídica, judicial ou extrajudicialmente;
- b) por decretação de falência da pessoa jurídica;
- c) por requerimento do revendedor varejista nos casos de encerramento do exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos; ou
- d) a qualquer tempo, de forma temporária ou definitiva, quando constar situação cancelada, inapta ou similar, em um ou mais dos seguintes documentos:
 1. comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
 2. documento de Inscrição Estadual; ou
 3. Alvará de Funcionamento ou de outro documento expedido pela prefeitura municipal referente ao ano de exercício.
- e) a qualquer tempo, quando constatado, em documento de fiscalização da ANP, que o ponto de revenda autorizado não exerce a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos no endereço em que foi autorizado. (Acrescentado pela Resolução ANP nº [765](#) de 20.12.2018 - DOU 21.12.2018 - Efeitos a partir de 21.12.2018)”

Alternativas Regulatórias

a) Alternativa da não ação

8.10. A alternativa de não ação consiste em não efetuar a inclusão de uma nova hipótese de cancelamento demandada pela SFI, de modo a não incluir nova alínea ao inciso I do art. 30.

b) Incluir hipótese de cancelamento

8.11. O artigo 30 da RANP nº 41/2013 seria alterado de modo a fazer incluir uma nova alínea ao seu inciso I que contempla as hipóteses de cancelamento de autorização.

Impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas

8.12. A alternativa de não ação é a mais simples, a resolução não seria alterada. Seria mantido o atual desenho regulatório: após violação do lacre de interdição, seria necessário instaurar um processo administrativo de revogação, que até sua conclusão permitiria ao agente continuar comercializando os produtos, mesmo em situação notadamente irregular, conforme percebido pela fiscalização.

8.13. O cancelamento é uma medida que, ao lado da revogação, retira um agente do mercado de combustíveis. Tais medidas se diferenciam: a revogação ocorre após instauração de um processo administrativo com garantia de contraditório e ampla defesa, o cancelamento ocorre de modo imediato, sem necessidade de defesa prévia do agente.

8.14. Essa diferença se justifica ao observar as hipóteses para cada espécie de desfazimento da autorização. A revogação, conforme enumerado no inciso II do art. 30, tem lugar quando a revenda a) não inicia o exercício da atividade 180 dias após a publicação da autorização; b) paralisação injustificada de atividade por período superior a 180 dias; c) deixar de manter atualizados os documentos exigidos para outorga da autorização; d) haja fundadas razões de interesse público justificadas pela autoridade; e) a atividade esteja sendo exercida em desacordo com a legislação vigente.

8.15. Todas as hipóteses de revogação demandam dilação probatória, permitindo, em alguma medida, que o agente interessado produza provas hábeis a afastar a ocorrência fática da hipótese de desfazimento de sua autorização.

8.16. Já o cancelamento tem lugar diante de:

- “a) extinção ou;
- b) decretação de falência da pessoa jurídica;
- c) por requerimento do revendedor varejista;
- d) a qualquer tempo, de forma temporária ou definitiva, quando constar situação cancelada, inapta ou similar, em um ou mais dos seguintes documentos:
 1. comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
 2. documento de Inscrição Estadual; ou
 3. Alvará de Funcionamento ou de outro documento expedido pela prefeitura municipal referente ao ano de exercício;
- e) a qualquer tempo, quando constatado, em documento de fiscalização da ANP, que o ponto de revenda autorizado não exerce a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos no endereço em que foi autorizado.”

8.17. As hipóteses de cancelamento mostram-se de mais fácil verificação e permitem que o ato seja implementado de pronto pela Agência diante da ocorrência de uma hipótese prevista.

8.18. A modalidade parece melhor atender ao objetivo proposto de impedir que um agente em sabida situação irregular continue a operar no mercado. A contrario sensu, seria necessário aguardar o processamento das etapas de processo administrativo com citação regular válida e transcurso de prazos para defesa e alegações finais nos moldes da Lei nº 9784/1999.

8.19. A proposta se justifica pela necessidade de previsão de instrumento cautelar ao qual a ANP possa recorrer a fim de cessar rapidamente situações que ofereçam risco ao consumidor, ao patrimônio público e ao meio ambiente.

8.20. O cancelamento da autorização para o exercício da atividade visa a impedir cautelarmente que o agente irregular adquira produto e continue a operar. Destaque-se que tal impedimento, enquanto medida cautelar poderá ser revertida após a sua regularização.

8.21. A medida parece, deste modo, passar no teste de proporcionalidade, vez que se mostra adequada à finalidade pretendida pela ANP através de sua atuação na fiscalização.

8.22. Além disso, mostra-se necessária, pois terá lugar naqueles casos em que o agente violar ou ocultar o lacre apostado pela agência nas instalações do agente, demonstrando que a medida menos rigorosa (o lacre) não seria suficiente.

8.23. A proposta é ainda proporcional em sentido estrito por não ser definitiva, permitindo que após regularização da situação a condição volte a ser de autorizado, justificando seu uso enquanto necessário o impedimento de comercialização pelo agente irregular.

8.24. Nesse sentido ostenta razoabilidade porque o posto revendedor objeto do instrumento cautelar proposto já estaria impedido de exercer essa atividade em virtude de ato da Agência, devidamente motivado por documento de fiscalização.

8.25. A aplicação de lacre, selo ou qualquer outro sinal, visa apor entrave físico, visível e nítido, deste impedimento, até que seja sanado o fato gerador da restrição imposta por descumprimento de exigência regulatória da ANP.

8.26. A ocultação, violação, ou inutilização de lacre, selo ou sinal, empregado por ordem da fiscalização, tem como resultado o exercício de atividade regulada pela ANP por agente econômico que, naquele momento, não atende integralmente aos requisitos regulatórios para tal, o que constitui grave risco para o consumidor e para a sociedade.

8.27. Nesse contexto, a previsão pela RANP Nº 41/2013 de instrumento cautelar que resulte em imediata paralisação da comercialização por parte do agente revendedor, a fim de sustar dano maior ao consumidor e ao mercado, é medida salutar ao aumento da segurança na oferta de combustíveis.

8.28. Sendo assim, a proposta parece bastante adequada ao fim proposto, tendo por objetivo assegurar maior efetividade à determinação resultante de ação de fiscalização da ANP, deliberada e visivelmente descumprida por parte do agente.

8.29. A atitude deliberada de violar o lacre deve ser entendida como agravante da conduta do agente que opera com manifesta irregularidade, justificando, assim, uma medida mais eficiente que o próprio lacre físico outrora violado. O cancelamento apresenta maior publicidade diante da coletividade e irá constar no sistema de movimentação de produtos, impedindo que o agente possa adquirir produtos regulados, com consequente proibição de venda.

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida

8.30. A medida que parece mais adequada é alterar a resolução fazendo incluir uma alínea ao inciso que enumera as hipóteses de cancelamento, a saber o inciso I do art. 30. A redação seria a seguinte:

NOVA REDAÇÃO

“Art. 30. A autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos é outorgada em caráter precário e será:

I - cancelada nos seguintes casos:

(...)

f) ocultar, violar ou inutilizar lacre, selo ou sinal, empregado por ordem da fiscalização, para identificar ou cerrar estabelecimento, instalação, equipamento ou obra.”

Acompanhamento da ação regulatória

8.31. Considerando que o objetivo precípuo, como demonstrado, recai em aumentar a eficácia de medida cautelar proibitiva de comercialização, enquanto pendente situação de irregularidade, o monitoramento dessa alternativa seria realizado por ação rotineira de fiscalização pela Superintendência de Fiscalização - SFI, apurando se de fato há maior efetividade no saneamento dos casos de interdição.

9. DA APRESENTAÇÃO DO PREÇO EM 2 OU 3 DÍGITOS

9.1. A Resolução ANP nº 41/2013, em seu art. 20, dispõe sobre a exibição de preços nas bombas de combustível da revenda varejista:

“Art. 20. Os preços por litro de todos os combustíveis automotivos comercializados deverão ser expressos com três casas decimais no painel de preços e nas bombas medidoras.

Parágrafo único. Na compra feita pelo consumidor, o valor total a ser pago resultará da multiplicação do preço por litro de combustível pelo volume total de litros adquiridos, considerando-se apenas 2 (duas) casas decimais, desprezando-se as demais.”

9.2. No entanto, há alguns anos, novos regramentos regionais buscam disciplinar o assunto, a exemplo da lei estadual nº 10.207/2014 (Espírito Santo), da lei municipal nº 9.309/2017 (Belém/PA) e do projeto de lei nº 460/2016 à espera da sanção do governador de São Paulo.

9.3. Além de normas regionais como as acima mencionadas, foi aprovado, recentemente, na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6548/2016, do Deputado Heitor Schuch (PSB-RS), que obriga os postos exibirem os preços dos combustíveis com duas casas decimais.

9.4. Independente da competência sobre a matéria caber à ANP, fato é que o conflito entre leis regionais e a Resolução nº 41/2013 da ANP expõe os postos revendedores à insegurança jurídica, sujeitando-os a sanções por parte da ANP ou do órgão de fiscalização local, e confunde os consumidores.

9.5. De forma a avaliar se cabe alteração por parte do regramento atual da ANP na forma de exibição dos preços por parte dos postos revendedores, dando fim ao conflito entre regramentos regionais e a RANP nº 41/2013, mitigando os riscos pecuniários incorridos por agentes regulados, e eliminando o déficit de informação com que se defronta o consumidor nos estados que impuseram norma sobre o tema de forma conflitiva com o disposto pela ANP no tema, foi produzida esta Análise de Impacto Regulatório.

Histórico da questão

9.6. Na década de 80, os preços dos combustíveis líquidos no País eram fixados pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) com o uso de duas casas decimais.

9.7. Em 1994, a Portaria DNC nº 30, determinou a mudança para os preços por litro de óleo diesel, de gasolina e de álcool hidratado:

“Art. 1º. Os preços por litro de óleo diesel, de gasolina automotiva e de álcool hidratado, indicados nas bombas medidoras dos Postos de Revenda, são expressos com três casas decimais”.

9.8. A motivação foi explicitada na própria Portaria:

“CONSIDERANDO que os preços fixados para derivados de petróleo são estruturados, em Real, com quatro casas decimais, visto que diversos itens da estrutura de preços só têm representatividade após a terceira casa decimal da unidade monetária (...)”

9.9. Nota Técnica nº 018/2018/SDR, que estudou o tema, aponta que, para facilitar o entendimento pelo consumidor, “a Portaria dispõe, em seu artigo 3º que: Na compra feita pelo consumidor, o valor total será pago considerando-se apenas 2 (duas) casas decimais, desprezando-se a terceira casa decimal, inclusive”.

9.10. Essa normatização é respaldada pela Lei Federal 9.069/95, mais precisamente em seu artigo 1º § 5º, que dispõe sobre o Plano Real e o Sistema Monetário Nacional:

“Art. 1º A partir de 1º de julho de 1994, a unidade do Sistema Monetário

Nacional passa a ser o REAL (Art. 2º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994), que terá curso legal em todo o território nacional.

(...)

§ 5º Admitir-se-á fracionamento especial da unidade monetária nos mercados de valores mobiliários e de títulos da dívida pública, na cotação de moedas estrangeiras, na Unidade Fiscal de Referência - UFIR e na determinação da expressão monetária de outros valores que necessitem da avaliação de grandezas Inferiores ao centavo, sendo as frações resultantes desprezadas ao final dos cálculos”

9.11. A Portaria nº 30/1994 do DNC vigorou até 6 de maio de 2014. A partir desta data passa a vigor a Resolução ANP nº 41/2013, que manteve a mesma orientação: seu artigo 20 estabeleceu a obrigatoriedade do uso da terceira casa decimal.

9.12. Ou seja, uma vez estabelecida a expressão dos preços em três dígitos, esta se mantém até hoje.

Manifestações

9.13. As comunicações recebidas pela ANP no tema, principalmente pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor e pelos Ministérios Públicos Estaduais, se alinham: questionam a obrigatoriedade do uso de três casas decimais nos preços de revenda de combustíveis ao consumidor final.

9.14. O principal argumento é de que a exibição de preços nos moldes atuais conflita com o estabelecido no Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), no que dispõe sobre a necessidade de clareza das informações prestadas ao consumidor, em particular, quando se trata de preços.

Regramento Vigente

9.15. A RANP nº 41/2013, em seu artigo 20, estabelece a exibição dos preços na bomba de combustíveis com três casas decimais:

“Art. 20. Os preços por litro de todos os combustíveis automotivos comercializados deverão ser expressos com três casas decimais no painel de preços e nas bombas medidoras.

Parágrafo único. Na compra feita pelo consumidor, o valor total a ser pago resultará da multiplicação do preço por litro de combustível pelo volume total de litros adquiridos, considerando-se apenas 2 (duas) casas decimais, desprezando-se as demais.”

Alternativas Regulatórias

9.16. Dado que o tema é eminentemente normativo, das três opções analisadas, duas implicam em alteração da Resolução que disciplina o tema, a RANP nº 41/2013.

a) Alternativa da não ação

9.17. Nesta, permanecerá válido o comando constante no artigo 20 da RANP nº 41/2013, que estabelece a exibição dos preços dos combustíveis automotivos comercializados com três casas decimais no painel de preços e nas bombas medidoras.

b) Apresentação em 2 dígitos

9.18. O comando do artigo 20 da RANP nº 41/2013, seria alterado, e a nova redação coincidiria com os regramentos municipais e estaduais que estabelecem a disposição de preços com duas casas decimais.

c) Apresentação em 2 ou 3 dígitos

9.19. Nesta opção, seria facultado aos postos revendedores a exibição dos preços dos combustíveis automotivos com duas ou três casas decimais, também com alteração na redação do art. 20.

Impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas

9.20. Na opção de não ação, há a manutenção da norma regulatória atual. A seu favor, há a ausência de custos decorrentes de alteração normativa, de quaisquer impactos inflacionários e de custos de adaptação pelos integrantes do setor.

9.21. A opção, porém, perpetua um baixo nível de clareza dos preços e não atua sobre o problema: o conflito entre a RANP nº 41/2013 e regramentos regionais, que expõe ofertantes e demandantes à incerteza jurídica e à possibilidade de sanções aos primeiros nos estados onde a legislação vai em sentido contrário ao regramento da ANP.

9.22. Órgãos de defesa do consumidor como o Procon e Ministérios Públicos Estaduais reforçam essa tese ao mencionarem que o art. 20 da RANP nº 41/2013 conflita com o estabelecido no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), no que diz respeito à clareza das informações prestadas ao consumidor quanto a preço. Este é um requisito que deve estar presente nas informações de valores concedidas por qualquer estabelecimento comercial.

9.23. Trata-se de alternativa incapaz de resolver o problema presente, cujo maior custo em sua adoção é a perpetuação do cenário atual. Indesejável, portanto.

9.24. A segunda opção consiste em eliminar o uso da terceira casa decimal.

9.25. Essa alternativa tem como vantagem maior clareza na apresentação dos preços ao consumidor.

9.26. Em contrapartida, na necessidade de alteração da RANP nº 41/2013.

9.27. Também implica em custos de adaptação de equipamentos pela revenda varejista, dado que hoje vigora a disposição de preços em 3 casas.

9.28. É provável que, ao ser suprimida a terceira casa decimal, ocorra um arredondamento dos preços nos postos revendedores de combustíveis para cima, isto é, haja recomposição de margem pelos ofertantes.

9.29. Esse potencial aumento, no entanto, tende a ser diluído rapidamente em função da maior volatilidade e variabilidade dos preços dos combustíveis nas diferentes etapas da cadeia hoje. O atual cenário econômico e a maior flutuação dos preços nos últimos anos – em função das medidas de liberalização de mercados – podem ser amortecedores das perdas possíveis do consumidor com o arredondamento.

9.30. Há, ainda, a possibilidade de que os postos revendedores situados em regiões de fronteira sofram perdas caso os concorrentes situados nos países vizinhos estipulem os preços dos combustíveis com três casas decimais. A perda é tão mais pronunciada quanto maior a atratividade para a opção de abastecimento do outro lado da fronteira por residentes no País.

9.31. No entanto, nessa situação, há a opção para os revendedores sob o regramento nacional abaixarem preços de forma a compensar o custo de abastecer fora do País. Ou seja, em vez de simplesmente arredondarem os preços para cima após a mudança na forma de disposição, o façam em sentido contrário de forma a competirem por clientes nessas regiões específicas.

9.32. A terceira alternativa considerada é facultar o uso de duas ou três casas decimais.

9.33. A seu favor, além da simplificação regulatória, há a diminuição dos custos para verificação do cumprimento da norma e a eliminação da desarmonia entre a o marco regulatório setorial e outras normas locais ou estaduais.

9.34. No entanto, a livre escolha pelos revendedores pode gerar um cenário de confusão para os consumidores principalmente nas localidades em que não há legislação específica determinando o número de casas a decimais a ser utilizado.

9.35. Vai em sentido contrário ao disposto no Código de Defesa do Consumidor, no que diz respeito à necessidade de clareza de regras.

9.36. Diante disso, a melhor opção é eliminar o uso da terceira casa decimal, ainda que haja custo. Desta forma, seriam dirimidos os conflitos entre as leis estaduais, municipais e a Resolução da ANP, encerrando um ciclo de insegurança jurídica vivido pelos postos revendedores.

9.37. Além disso, haveria um maior nível de clareza dos preços repassados ao consumidor, consoante ao que dispõe o Código de Defesa do Consumidor.

9.38. Por fim, em que pese que o problema regulatório tenha origem jurídica, essa Análise de Impacto Regulatório não tem o condão de discuti-lo sob esse viés.

9.39. Entende-se, em consonância com o Parecer nº 491/2018/PFANP/PGF/AGU, que a competência para deliberar sobre o tema é federal, outorgada à ANP.

9.40. A discussão, neste trabalho, limita-se a critério técnico e, sob esse aspecto, além de não haver razão do ponto de vista regulatório para que os preços sejam expressos em 3 casas decimais, tal dispositivo ainda tem o condão de dar margem a conflitos entre normativos, estaduais ou municipais, e a RANP Nº 41+2013 .

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida

9.41. Para permitir a via regulatória apontada como a mais adequada para a apresentação do preço em dois dígitos é necessário produzir alterações pontuais em atos normativos editados pela ANP.

9.42. Faz-se necessário a alteração do artigo 20 da RANP nº 41/2013, tendo em vista que a opção é de exibição, pelos postos revendedores, dos preços dos combustíveis automotivos com duas casas decimais.

REDAÇÃO ATUAL

“Art. 20 Os preços por litro de todos os combustíveis automotivos comercializados deverão ser expressos com três casas decimais no painel de preços e nas bombas medidoras.”

NOVA REDAÇÃO

"Art. 20. Os preços por litro de todos os combustíveis automotivos comercializados deverão ser expressos com duas casas decimais no painel de preços e nas bombas medidoras."(NR)

9.43. Com a modificação, os postos revendedores passariam a exibir os preços dos combustíveis automotivos com duas casas decimais.

9.44. Seriam dirimidos os conflitos normativos existentes entre as leis estaduais/municipais e a Resolução nº 41 da ANP, pondo fim a insegurança jurídica gerada aos postos revendedores, pois os regramentos convergiriam ao sentido do disposto na norma da ANP.

9.45. Seriam sanadas as solicitações recebidas pela ANP pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor que questionam a obrigatoriedade do uso da terceira casa decimal por estar em desconformidade com a Lei 8.078/90.

9.46. Com a exibição dos preços dos combustíveis automotivos em duas casas decimais, os preços seriam apresentados ao consumidor com maior clareza evitando um possível cenário de confusão de valores na hipótese de ser facultado aos postos revendedores exibirem os valores com duas ou três casas decimais.

9.47. Além de ser implementada uma regra mais fácil de ser acompanhada e fiscalizada.

Acompanhamento da ação regulatória

9.48. Tendo em vista que um dos objetivos desta ação regulatória é eliminar a insegurança jurídica que permeia a questão da exibição dos preços dos combustíveis líquidos em dois ou três dígitos, o monitoramento da alternativa regulatória sugerida, caso implementada, é realizada por ação rotineira de fiscalização pela SFI.

9.49. É importante que a Superintendência de Fiscalização acompanhe a efetividade da nova medida, com a supervisão dos indicadores de preços bem como o acompanhamento das possíveis divergências entre leis estaduais/municipais e a Resolução ANP.

9.50. Igualmente, nesta etapa de implementação da nova medida regulatória, seria importante a participação efetiva dos consumidores, informando à ANP sobre postos que estão em desconformidade com a nova regra estabelecida, o que pode ser implementado por campanha de conscientização e informação ao consumidor.

10. DO AUMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS

Problema Regulatório

10.1. Em sua atividade, a ANP autoriza empresas legalmente constituídas, que atendam integralmente aos requisitos de suas resoluções, a desempenharem atividades no setor regulado.

10.2. Esses requisitos, dispostos em atos normativos, têm por objetivo “filtrar” as sociedades empresárias que passarão a compor o mercado.

10.3. No setor de revenda varejista, o que disciplina o ingresso à atividade é a Resolução ANP nº 41/2013.

10.4. Em 2019, no estudo “Relatório de Gestão de Risco”, que reexaminou o processo de autorização ao exercício da atividade de revenda varejista, foram identificados indícios de práticas criminosas no setor.

10.5. O documento, elaborado por servidores que participam diretamente do processo autorizativo e por membros da então Secretaria Executiva, hoje Superintendência de Gestão Estratégica, identificou dois “riscos a serem observados e tratados por meio de alterações regulatórias”.

10.6. O primeiro risco se refere à “falsidade ideológica na identidade dos sócios”, já o segundo risco identificado refere-se ao fato de que a “documentação exigida pela normativa não garante a idoneidade”.

10.7. A principal constatação do trabalho é a de que as exigências estabelecidas em 2013, ano de publicação da Resolução nº 41/2013, em 2019, não mais se mostravam suficientes para garantir a execução da atividade nos moldes tidos como ideais pela Agência, pelo mercado e pelos consumidores.

10.8. Ambos os riscos identificados indicam que a atividade de revenda pode estar sendo utilizada como cobertura a práticas ilegais e criminosas.

10.9. À primeira situação, a "falsidade ideológica na identidade dos sócios", o estudo sugeriu a ampliação da regulação para trazer maior segurança à operação e coibir a ocorrência de situações indesejadas, como a instituição de "empresas de fachada" e a utilização do empreendimento em fins escusos, como os relacionados à lavagem de dinheiro.

10.10. Recomendou-se que, no ato da apresentação da documentação constante da RANP nº 41/2013 à ANP, os membros da sociedade empresária comprovem a existência de capital social mínimo, "por meio de certidão de imóveis, certificado de propriedade de veículos, declaração de imposto de renda", entre outros documentos.

10.11. Para a segunda situação, a em que a "documentação exigida pela normativa não garante a idoneidade", analisou-se a possibilidade de uso direto do empreendimento por integrantes de organizações criminosas.

10.12. Para a questão, sugeriu-se que fosse solicitado, no ato da apresentação da documentação inicial, certidão de antecedentes criminais dos sócios.

10.13. A medida teria por objetivo restringir o ingresso de sociedades empresárias que possuam em seu quadro societário, integrantes que utilizem a atividade regulada para o acobertamento de práticas criminosas.

10.14. Tendo em vista os riscos apontados no relatório, deve-se tratar do problema regulatório identificado: apurar se o aumento dos requisitos normativos de entrada é suficiente e eficaz para evitar o uso do setor regulado em práticas que acobertem atividades criminosas ou se há outras medidas não normativas que podem ser mais eficazes.

Regramento Vigente

10.15. Atualmente, a Resolução ANP nº 41/2013 estabelece, em seu art. 6º, que a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos somente poderá ser exercida por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras que atender, em caráter permanente:

"i. ao disposto na RANP 41/2013; ii. possuir autorização outorgada pela ANP e; iii. comprovar que contratou laboratório credenciado de sua região, no âmbito do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), para realização das análises físico-químicas indicativas da qualidade dos combustíveis líquidos que revende."

10.16. O art. 7º estabelece que a autorização deve ser requerida por intermédio do sistema disponível no endereço eletrônico da ANP, mediante:

"I - Preenchimento de Ficha Cadastral com o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), dentre outras informações, devendo possuir a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos como principal;

II - Digitalização do Alvará de Funcionamento ou de outro documento expedido pela prefeitura municipal referente ao ano de exercício; do Certificado Nacional de Borda-Livre, no caso de revenda varejista flutuante; da Licença de Operação ou documento equivalente expedido pelo órgão ambiental competente; e do Certificado de Vistoria ou documento equivalente de Corpo de Bombeiros competente;

III - Preenchimento, em campo específico na Ficha Cadastral, dos endereços completos de todas as vias de acesso, no caso de revenda varejista que possuir mais de uma via de acesso ao seu estabelecimento, tais como logradouros em esquina, praças, vias secundárias ou assemelhados, mesmo que não estejam indicados no seu comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ;

e

IV - Digitalização de um dos documentos constantes na alínea "k" do §2º deste artigo, no caso de revenda varejista de combustíveis automotivos em endereço onde operava outra revenda varejista de combustíveis automotivos autorizada pela ANP.

§ 1º A ANP verificará, mediante consulta on-line à base de dados de outros órgãos, as informações referentes:

a) à inscrição e à situação cadastral no CNPJ, analisando a razão social, o número de inscrição no CNPJ, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), cuja atividade principal deve ser a de revenda varejista de combustíveis automotivos, a regularidade jurídica e o endereço do estabelecimento;

- b) à Inscrição Estadual, analisando a razão social, o número, a atividade econômica como a de revenda varejista de combustíveis automotivos e a regularidade jurídica;
- c) ao ato constitutivo do requerente, cujos registros não podem diferir daqueles constantes do CNPJ, bem como aos responsáveis legais e suas respectivas datas de entrada no quadro societário; e
- d) ao atendimento dos incisos IV a IX do art. 8º desta Resolução.

§ 2º A ANP poderá solicitar, a qualquer momento, durante o processo de autorização ou após a sua outorga, para fins de comprovação das informações declaradas no endereço eletrônico www.anp.gov.br, conforme parágrafo anterior, um ou mais dos seguintes documentos, a ser(em) protocolizado(s) na ANP no prazo estabelecido na solicitação:

- a) requerimento de autorização da interessada assinado por responsável legal ou por procurador, acompanhado de cópia autenticada de documento de identificação do responsável legal ou de cópia autenticada de instrumento de procuração e do respectivo documento de identificação, quando for o caso;
- b) Ficha Cadastral preenchida, conforme modelo disponível no endereço eletrônico da ANP (www.anp.gov.br), assinada por representante legal ou procurador, identificando a pessoa jurídica como:
 - 1. revenda varejista de combustíveis automotivos;
 - 2. revenda varejista exclusiva de GNV;
 - 3. revenda varejista flutuante; ou
 - 4. revenda varejista marítima;
- c) comprovante da regularidade da inscrição e de situação cadastral CNPJ, referente ao estabelecimento, que especifique a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos como atividade principal;
- d) cópia do documento de Inscrição Estadual, referente ao estabelecimento, que especifique a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos como atividade principal, cujos registros não podem diferir daqueles constantes do cadastro do CNPJ;
- e) cópia autenticada do ato constitutivo de pessoa jurídica e de todas as alterações realizadas ou a última alteração contratual consolidada, registrados e arquivados na Junta Comercial, que especifique a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, cujos registros não podem diferir daqueles constantes do cadastro do CNPJ;
- f) Certidão da Junta Comercial contendo histórico com as alterações dos atos constitutivos da pessoa jurídica;
- g) cópia autenticada ou cópia com certificação eletrônica do Alvará de Funcionamento ou de outro documento expedido pela prefeitura municipal, referente ao ano de exercício, que comprove a regularidade de funcionamento em nome da pessoa jurídica requerente para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, no endereço da instalação indicado na Ficha Cadastral;
- h) no caso de revenda varejista flutuante, cópia autenticada do Certificado Nacional de Borda-Livre, emitido pela Capitania dos Portos;
- i) cópia autenticada da Licença de Operação ou documento equivalente expedido pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo de validade, no endereço do empreendimento indicado na Ficha Cadastral, especificando a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, ou documento expedido pelo órgão ambiental competente que autorize o funcionamento do empreendimento;
- j) cópia autenticada do Certificado de Vistoria ou documento equivalente de Corpo de Bombeiros competente, dentro do prazo de validade, que aprove o empreendimento para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, no endereço indicado na Ficha Cadastral; e
- k) comprovação de encerramento das atividades da pessoa jurídica substituída no estabelecimento, no caso de solicitação de autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos em endereço onde operava outra revenda varejista de combustíveis automotivos autorizada pela ANP, por meio da apresentação de um dos seguintes documentos:
 - 1. requerimento de cancelamento da autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, outorgado pela ANP, assinado por representante legal da pessoa jurídica substituída, com firma reconhecida;
 - 2. cópia autenticada de mandado de imissão ou de reintegração de posse, ou de despejo do imóvel emitido contra a empresa substituída, comprovando a retomada do estabelecimento revendedor por quem é de direito;
 - 3. cópia autenticada da alteração contratual, devidamente registrado na Junta Comercial, indicando mudança de atividade, endereço ou extinção do estabelecimento da pessoa jurídica substituída que operava no referido estabelecimento;
 - 4. distrato social;
 - 5. cópia autenticada de ato de incorporação, fusão ou sucessão indicando que a pessoa jurídica requerente assume o ativo e o passivo da pessoa jurídica substituída;
 - 6. comprovação de CNPJ inapto ou cancelado, ou de mudança de atividade econômica da pessoa

jurídica substituída;

7. Inscrição Estadual contemplando o encerramento de atividade ou baixa de ofício da pessoa jurídica substituída, ou comprovação de mudança de atividade econômica; ou

8. declaração expedida pela prefeitura informando o encerramento de atividade ou baixa de ofício da pessoa jurídica substituída.

§ 3º Na análise da solicitação de autorização para o exercício de atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos, caberá à ANP verificar se o endereço apresentado pelo interessado não caracteriza duplicidade de endereço com outra autorização concedida anteriormente para a mesma pessoa jurídica ou para outra pessoa jurídica que exerça atividade regulada pela ANP.

§ 4º Nos casos de incorporações, cisões, e fusões de revendas, quando permanecer pelo menos uma pessoa jurídica já autorizada pela ANP, poderá ser apresentado o protocolo de solicitação de transferência de titularidade no órgão ambiental e cópia autenticada da Licença de Operação ou documento equivalente expedido pelo órgão ambiental competente, em nome da revenda anterior, dentro do prazo de validade.

§ 5º A ANP poderá solicitar documentos, informações ou providências adicionais que considere pertinentes à outorga de autorização da pessoa jurídica.”

10.17. O pedido de autorização será indeferido pela ANP nos casos estabelecidos no art. 8º da normativa em comento:

“Art. 8º. Será indeferida a solicitação de autorização à pessoa jurídica:

I - que tenha sido instruída com informações inverídicas ou inexatas ou com documento falso ou inidôneo;

II - que estiver com a inscrição no CNPJ enquadrada como suspensa, inapta, baixada ou cancelada ou que possuir atividade econômica principal diversa de comércio varejista de combustíveis para veículos automotores, na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE;

III - que estiver com seus dados cadastrais em desacordo com os registrados no CNPJ;

IV - que esteja em débito, inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), constituído após decisão administrativa definitiva, decorrente do exercício de atividade regulada pela ANP, de acordo com a Lei nº [9.847](#), de 26 de outubro de 1999;

V - de cujo quadro de sócios participe pessoa física ou jurídica que tenha sido sócio de pessoa jurídica que não tenha liquidado débito, inscrito no Cadin, em data anterior ao do requerimento, constituído após decisão administrativa definitiva, decorrente do exercício de atividade regulada pela ANP, de acordo com a Lei nº [9.847](#), de 26 de outubro de 1999;

VI - que, nos últimos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento, teve autorização para o exercício de atividade regulada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo com decisão definitiva, nos termos do art. 10 da Lei nº [9.847](#), de 26 de outubro de 1999;

VII - de cujo quadro de sócios participe pessoa física responsável por pessoa jurídica que, nos últimos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento, tenha tido o exercício de atividade regulada pela ANP revogada em decorrência de penalidade aplicada em processo com decisão definitiva, nos termos do art. 10 da Lei nº [9.847](#), de 26 de outubro de 1999;

VIII - nos casos especificados na alínea "k" do § 2º do art. 7º com débito inscrito no Cadin, constituído após decisão administrativa definitiva, decorrente do exercício de atividade regulada pela ANP, de acordo com a Lei nº [9.847](#), de 26 de outubro de 1999, em nome da pessoa jurídica substituída que operava no endereço do estabelecimento ou nos endereços das vias de acesso, indicados na Ficha Cadastral; ou (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#))

IX - de cujo quadro de sócios participe pessoa jurídica que seja autorizada pela ANP à atividade de distribuição de combustíveis líquidos autorizado pela ANP, à exceção dos casos autorizados para o exercício da atividade de posto revendedor escola por distribuidor de combustíveis automotivos. (Redação dada pela Resolução ANP nº [57/2014](#))

X - que esteja autorizada pela ANP ao exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, de Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR) ou de Transportador-Revendedor-Retalhista na Navegação Interior (TRRNI). (Redação acrescida pela Resolução ANP nº [9/2016](#))

Parágrafo único. Não se aplica o disposto nos incisos (V) e (VII) deste artigo quando o sócio retirou-se do quadro da pessoa jurídica devedora antes do evento que deu origem ao débito.”

Alternativas Regulatórias

10.18. Abaixo, apresenta-se cada alternativa.

a) Alternativa de não intervenção

10.19. Nesta opção, permanece integralmente válido e sem modificações o que atualmente dispõe o art. 7º da RANP nº 41/2013.

10.20. Do mesmo modo, ficam mantidas as hipóteses de indeferimento do pedido de autorização, enumeradas pelo art. 8º da normativa.

b) Alternativa de aumentar as exigências necessárias à outorga da autorização

10.21. Nesta seção, serão apresentadas duas possíveis soluções ao problema regulatório identificado, visto que se trata de duas situações apartadas que convergem a uma só problemática.

10.22. A primeira solução busca coibir a ocorrência das situações indesejadas anteriormente narradas, como a instituição de “empresas de fachada” e a utilização do empreendimento em fins escusos, como os relacionados à lavagem de dinheiro.

10.23. No estudo de 2019, sugere-se que a regulação passe a impor aos membros da sociedade empresária que, no ato da apresentação da documentação requerida pela RANP nº 41/2013 à ANP, comprovem a existência de capital social mínimo. Para isso, poderão apresentar certidões de imóveis, certificados de propriedade de veículos, declaração de imposto de renda, e outros documentos equivalentes que cumpram o que aqui se propõe.

10.24. A segunda solução busca refrear a possibilidade de uso direto do empreendimento por integrantes de organizações criminosas.

10.25. Para resolver esta questão, sugeriu-se que fosse solicitado, no ato da apresentação da documentação inicial, certidão de antecedentes criminais dos sócios.

c) Alternativa de ação não normativa

10.26. Sugere-se, como alternativa não normativa, que sejam estudadas e, quando possível, implementadas soluções tecnológicas que aumentem as fontes de informação para a ANP a respeito da revenda varejista, visto que, atualmente, não existe a obrigatoriedade de fornecimento de dados das operações via Sistema de Informação de Movimentação de Produto (SIMP).

10.27. Estão em andamento estudos que analisam a viabilidade de inclusão de sensores nos tanques de armazenamento das revendas. Estes dispositivos permitirão que a fiscalização da ANP acompanhe, em tempo real, o nível de combustível presente nos reservatórios e as entregas que são feitas às bombas de abastecimento. Esta ferramenta já está em uso em parte da revenda do estado de Santa Catarina.

10.28. Com o desenvolvimento e aprimoramento de métodos de fiscalização e acompanhamento do combustível que é comercializado, aumentam também as informações a respeito desses empreendimentos.

10.29. Com isso, será mais fácil identificar a ocorrência de práticas ilegais que, ao serem constatadas, permitirão o repasse de informações às autoridades competentes.

10.30. Acrescenta-se que a criação de mecanismos tecnológicos de acesso à informação deve vir acompanhada de um processo de qualificação dos servidores que vão lidar com esses novos recursos.

10.31. Além disso, caso haja a implantação dessa solução, é necessário que haja investimento em tecnologia para aperfeiçoar o método de monitoramento interno, visto que dar tratamento a um grande volume de informações é inviável apenas com ação humana.

10.32. Sem prejuízo na adoção das medidas apresentadas, sugere-se, ainda, que a Agência realize campanhas que incentivem que os consumidores e grupos da sociedade civil que sofrem com os efeitos indesejados advindos de uma conduta ímproba de determinados agentes de mercado, denunciem à ANP a ocorrência de práticas danosas, utilizando os canais de comunicação já existentes.

10.33. De posse destes dados, a ANP deverá criar um canal de comunicação efetivo entre ela e os órgãos de segurança, para que se possa auxiliar nos trabalhos que serão realizados pelas forças competentes.

Impactos das alternativas identificadas e comparação das alternativas consideradas

10.34. Para facilitar a compreensão e a análise dos impactos das alternativas, dividiu-se a discussão nesta seção em três partes.

a) Alternativa de não intervenção

10.35. A alternativa de não intervir implica em manter a redação do art. 7º da RANP nº 41/2013 e, do mesmo modo, não incluir uma nova hipótese de indeferimento de pedido de autorização ao rol do art. 8º da referida normativa.

10.36. A favor está o baixo custo regulatório para a ANP, já que não haveria qualquer adequação normativa. Do mesmo modo, não haveria impactos adicionais a serem considerados em relação ao agente interessado em ingressar no mercado regulado, visto que a ele não seria imposto ônus diverso dos que já se encontram presentes na RANP nº 41/2013.

10.37. Nesta opção, também se opta por ignorar os problemas e indícios de práticas indevidas identificadas no mercado regulado.

10.38. Não é claro o quanto se encontram desatualizados os requisitos para o ingresso no mercado de revenda varejista contidos na RANP nº 41/2013. Ou mesmo o quanto contribuem à ocorrência de atividades ilegais no setor regulado, como devidamente identificado pelo Relatório de Gestão de Risco.

10.39. Da mesma forma, como se verá à frente, é possível que as medidas até aqui propostas sejam incapazes de evitar comportamento oportunista por parte de agentes econômicos de má fé.

10.40. A opção de não ação implica que o ente regulado opta pelas condições atuais no mercado a quaisquer propostas de ação consideradas.

10.41. O que pode ser uma escolha razoável caso, no limite de suas competências, o ente não encontre medidas que possam mitigar o problema. Seja porque os custos de atuar não são proporcionais, razoáveis e distribuíveis pela capacidade contributiva dos participantes de mercado, seja porque a medida reparadora a seu alcance é ineficaz.

10.42. É certo que o uso de empresas autorizadas à atividade regulada pela ANP como “fachada” de operação criminosa é indesejado e deve ensejar tratamento específico. Bem como o exercício de atividade regulada por criminosos, além de indesejável, expõe os demais agentes e o consumidor a práticas danosas.

10.43. E neste sentido, não é razoável que a ANP nada proponha ou que considere a situação atual, sobre a qual há ainda pouca informação mensurável, incapaz de evoluir a um quadro muito mais grave.

10.44. Não se pode, no caso, recomendar uma opção de não ação.

10.45. Cabe avaliar, portanto, qual a devida atuação no problema mais eficaz à mitigação da situação. Deve-se avaliar as formas de intervenção postas e considerar outras que possam ser mais eficazes, ou ao menos igualmente eficazes, mas que impliquem em custos regulatórios menores, caso estes, para as primeiras formas de tratamento disponíveis, sejam proibitivos.

b) Alternativa de intervenção normativa

10.46. É papel do ente regulador acompanhar a evolução da sociedade e se atualizar, de forma a poder responder aos desafios propostos pela coletividade, quando estes se relacionam a temas sob sua competência.

10.47. Há muita discussão sobre limites que devem ser observados na atuação do ente regulador e qual o alcance de seus atos.

10.48. Logo, ao estabelecer os requisitos a serem preenchidos pelos agentes econômicos para ingressarem em um mercado, a regulação precisa observar, além do regramento posto pelas normas do Direito Brasileiro, critérios de razoabilidade e de proporcionalidade.

10.49. Nesse contexto, em alguns setores econômicos regulados pela ANP, há exigência de comprovação de capital social, como requisito a novos entrantes, a exemplo, do de distribuição de combustíveis líquidos, disciplinado pela RANP nº 58/2014.

10.50. O mesmo requisito, porém, em menor patamar, também está disposto na RANP nº 08/2007, que disciplina a atividade de transportador revendedor retalhista. E também está disposto a distribuidores de GLP, de acordo com a RANP nº 49/2016.

10.51. No entanto, a comprovação de capital social mínimo, em quaisquer níveis, não está posta a revendedores varejistas, transportadores revendedores retalhistas da navegação interior (TRRNI) e revendedores de GLP.

10.52. Em comum, são agentes econômicos de menor porte, com menor nível de responsabilidade sobre movimentação de produto ao longo da cadeia de abastecimento, mais próximos ao consumidor, e realizam operações individuais em menores volumes, em geral, em transações que têm, na ponta da demanda, como finalidade da compra, o consumo doméstico.

10.53. A comprovação de capital social mínimo, nos termos do “Relatório de Gestão de Riscos”, a ser proposta como barreira regulatória a entrantes no setor de revenda varejista é desproporcional, quando apenas se observa outros setores do abastecimento nacional com agentes de porte assemelhado como o TRR.

10.54. Ocorre, entretanto que a comprovação de capital mínimo, quando imposta como exigência à entrada em determinado segmento, funciona como critério de seleção, pela necessidade de compromisso financeiro, do entrante.

10.55. A sua parametrização nas Resoluções da ANP parece ter esse fim: futuros distribuidores de líquidos precisam comprovar capital social mínimo de R\$ 4,5 milhões (art. 6, VI, RANP nº 58/2014), distribuidores de GLP, R\$ 3 milhões (art. 11, V, RANP nº 49/2016), transportadores revendedores retalhistas, R\$ 400 mil (art. 6º, VII, RANP nº 08/2007).

10.56. O papel desempenhado na cadeia do abastecimento por esses agentes regulados, que é tão mais crítico quanto mais próximo aos fornecedores e produtores de combustíveis e mais relacionado a especificações dos produtos, motiva o escalonamento entre os patamares propostos. Trata-se de proporcionalidade, portanto.

10.57. A comprovação de capital social mínimo, por si só, não inibe o ingresso de “empresas de fachada” ou de agentes de má-fé. Seja na revenda de combustíveis, seja nos demais mercados.

10.58. Mas a combinação de desenho regulatório mais oneroso à entrada e uso de dados de movimentação de produtos, colhidos nos sistemas da ANP, é mecanismo disponível para identificar a ocorrência de situações fraudulentas, como as tratadas neste capítulo.

10.59. Acessando dados de movimentação, é possível identificar se a sociedade não desempenha adequadamente a atividade para o qual foi autorizada, o que pode indicar que foi constituída para outros fins. Também permite apontar indícios de práticas fraudulentas e de burla aos regramentos setoriais.

10.60. A exigência de capital social mínimo, além de desproporcional quando confrontada com os requisitos postos a demais integrantes do abastecimento nacional, também é de difícil nivelamento.

10.61. A parametrização, ou seja, a proposição de um valor para o requisito de capital social mínimo à revenda, poderia reduzir o número de entrantes que tenham finalidades escusas em seus empreendimentos.

10.62. Bastaria que o patamar fosse alto o suficiente para tornar desinteressante o uso de revenda varejista como fachada a atividades ilícitas.

10.63. O problema é que essa forma de lidar com o problema vai necessariamente limitar o número de entrantes lícitos - e talvez vedar completamente o seu ingresso.

10.64. Isto porque, se há indivíduos capazes de arcar com os custos da revenda varejista apenas para empreenderem de forma ilícita, é condição necessária que o lucro das atividades escusas seja suficiente à cobertura dos custos usuais da revenda, bem como os da atuação criminosa.

10.65. O lucro das atividades ilegais, portanto, tem de ser maior que o esperado com o da atividade de revenda. Caso não fosse, não haveria possibilidade de que indivíduos tentassem usar operações no setor para acobertar atividades ilícitas, haveria a mera opção de empreender licitamente.

10.66. Isto torna a proposição de requisito de capital social mínimo em nível suficiente à repulsão de agentes de má fé complexa.

- 10.67. Por um lado, o valor teria de ser alto para que não fosse atrativo financeiramente incorrer no custo de integralizar capital e manter as atividades de revenda como fachada às criminosas. Por outro, suficientemente acessível para não expulsar empreendedores de boa-fé.
- 10.68. Esta constatação revela duas coisas sobre a medida.
- 10.69. A primeira, que a correta parametrização, em patamares suficientemente elevados para tornar a atividade não atrativa a criminosos, também tende a torná-la inviável, inacessível, aos empreendedores regulares – dado que o lucro usual destes é necessariamente menor que o dos criminosos.
- 10.70. O que resulta em uma barreira de entrada no mercado de revenda, instituída por via regulatória, cuja motivação seria evitar o possível uso da atividade de revenda em operações ilegais, mas que termina impedindo a entrada dos agentes que querem empreender legalmente, pelas razões financeiras apontadas.
- 10.71. Em segundo, a medida impõe um custo sobre todos os agentes econômicos, indiscriminadamente, sejam aqueles de boa-fé, sejam os de má-fé, o que, caso proposto precisa de substancial motivação.
- 10.72. Os efeitos esperados dessa medida podem ser graves para o setor.
- 10.73. A eficácia em repelir maus agentes depende da imposição de custo em patamar que torne a atividade não atrativa ao seu uso como fachada. Como o ônus é igualmente distribuído a todos os entrantes, quanto mais bem sucedida a medida de repulsão, mais bons empreendedores deixaram de entrar no mercado.
- 10.74. No limite, a parametrização bem sucedida, ainda que de valor difícil de precisar, desincentiva a possível entrada dos de má-fé e impede a entrada dos de boa-fé, considerando a diferença de rentabilidades das atividades legais e ilegais.
- 10.75. Por outro ponto, se adotada com o fim de coibir o relatado no estudo de 2019, a medida ainda se mostra contrária ao conteúdo da Lei 13.874/2019, principalmente ao que dispõe os incisos do art. 2º e os incisos IV e VII do art. 4º.
- 10.76. Considera-se como desproporcional e de difícil defesa a inclusão de um novo requisito que exija do agente a comprovação de capital social mínimo para atuação na revenda varejista.
- 10.77. A medida também é ineficaz ao fim pretendido, apresenta possíveis custos regulatórios associados e pode ter efeitos graves sobre a estrutura de mercado.
- 10.78. Há, ainda, a sugestão de se requerer, no ato de apresentação da documentação inicial, certidão de antecedentes criminais aos sócios integrantes da empresa que pede autorização.
- 10.79. Esse documento informa se existem crimes, com trânsito em julgado, registrados na base de dados da Polícia Federal, para uma pessoa. Fornecida para fins civis, a certidão de antecedentes pode ser obtida gratuitamente em site do Governo Federal e possui validade de 90 dias.
- 10.80. A ANP, na qualidade de autoridade reguladora nacional, pode e deve ser cautelosa ao autorizar o ingresso de um novo agente, com o objetivo de reduzir ou mesmo erradicar, naquilo que lhe compete, a ocorrência de fraudes no mercado que regula e minimizar os prejuízos à sociedade.
- 10.81. Os consumidores e grupos da sociedade civil sofrem com os efeitos indesejados advindos de uma conduta ímproba de determinados agentes no mercado regulado e trazem suas manifestações ao conhecimento da Agência.
- 10.82. Atender ao interesse coletivo, levando em consideração as insatisfações postas pelos usuários, faz parte do accountability das agências reguladoras.
- 10.83. Todavia, mesmo que o objetivo da Agência seja sempre aprimorar a regulação a fim de reduzir a ocorrência de situações danosas, como as mencionadas neste documento, e com isso fazer com que os serviços sejam prestados da melhor forma, existem limites a serem observados.

10.84. Como dito anteriormente, a regulação precisa observar, além do regramento posto nas normas do Direito Brasileiro, critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

10.85. Atualmente, a certidão de antecedentes criminais é utilizada para se comprovar a idoneidade de candidatos aprovados em concursos públicos e para certas vagas de emprego. Nestes casos, precisa haver expressa previsão legal, justificada em razão da natureza do ofício ou do grau de confiança exigido.

10.86. A proposta feita no “Relatório de Riscos” não se encaixa em nenhuma dessas situações.

10.87. Aparenta, na verdade, se estar diante da criação de um óbice ao ingresso de um novo agente no mercado regulado, tão somente porque algum, ou alguns dos sócios, possui uma inscrição negativa em seus registros.

10.88. Ainda que o objetivo seja o de mitigar os riscos envolvidos no exercício da atividade, não se pode fazê-lo a todo custo. É preciso analisar se o fim pretendido será alcançado pela implementação da medida e se esta obedece a critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

10.89. A livre iniciativa é um princípio fundamental, descrito no artigo 1º, inciso IV, e no artigo 170, caput, da Constituição Federal, que garante a todos os brasileiros e residentes no Brasil a possibilidade de se exercer atividade econômica.

10.90. A mesma normativa prevê, em seu texto, que, em regra, a todos deve ser conferido um tratamento igualitário, preservando-se o direito à privacidade e ao esquecimento de situações pretéritas.

10.91. Além disso, a boa-fé se configura como um princípio de extrema importância e norteador de todo o ordenamento jurídico, o que levou a Lei nº 13.874/2019 mencioná-lo, de forma expressa, no inciso II do art. 2º.

10.92. Diante de uma eventual colisão de direitos, é preciso sopesar se a medida sugerida – a exigência da ficha criminal à entrada no setor de revenda varejista - é adequada ao fim pretendido.

10.93. É importante reduzir a possibilidade de utilização de um empreendimento por integrantes de organizações criminosas e, com isso, impedir que toda a coletividade venha a sofrer com eventuais abusos relacionados à exploração indevida do serviço oferecido no setor regulado.

10.94. Todavia, ao estabelecer um critério restritivo de ingresso a um determinado mercado regulado, utilizando dados colhidos em uma folha de antecedentes criminais, mesmo que com o escopo de proteger o próprio mercado e a coletividade, pode-se atingir um grau de generalidade indesejado.

10.95. Pode-se impedir o ingresso de alguns indivíduos que, em teoria, fazem parte de organizações criminosas, mas também poderá deixar à margem muitos que as integram e nunca foram punidos.

10.96. A medida também não impede que sejam interpostas pessoas nas sociedades de forma a cumprir o requisito em termos formais, enquanto a atividade pode continuar a ser usada para fins indevidos por criminosos.

10.97. Ainda é provável que, neste contexto, se exclua, indevidamente, aqueles que em nada se relacionam com elas, condenando novamente, e sem a devida motivação, um indivíduo que já teve sua punição garantida pelo Estado.

10.98. A exigência não atingirá o fim que se pretende e não irá solucionar o problema regulatório aqui identificado.

10.99. A proposta pode ser encarada, ainda, como uma verdadeira violação injustificada ao princípio constitucional da igualdade e um obstáculo desarrazoado à livre iniciativa, indo na contramão, inclusive, do que afirma a própria política criminal, que incentiva a reinserção social do “ex-delinquente”.

10.100. Não é cabível impor a uma pessoa que no passado cometeu certo crime que ela seja encarada eternamente como alguém carente de moralidade e idoneidade para praticar uma determinada atividade econômica.

10.101. Não há informação disponível que demonstre que a repetição de más práticas pelos mesmos indivíduos é a frente prioritária a ser combatida para a maior eficiência da regulação.

10.102. Entende-se que a solução para a questão apresentada neste capítulo está fora do escopo de atuação da ANP, devendo ser tratada pelos órgãos relacionados no art. 144 da Constituição Federal de 1988.

10.103. De todo modo, caso haja aderência à opção de se incluir novo requisito, além dos já elencados pelo art. 7º da RANP 41/13, o custo regulatório, nesta opção, passará a existir, em razão da necessidade de alteração dos artigos 7º e 8º do regramento vigente.

10.104. Além disso, é necessário considerar que a eventual adoção desta alternativa, demandará um acompanhamento posterior, a fim de se apurar a efetividade da medida e sua continuidade no ordenamento jurídico setorial da agência.

10.105. Os efeitos da proposição do requisito também têm escopo diminuto. A certidão de antecedentes apenas permite uma verificação de um período específico prévio à sua solicitação. Ou seja, a medida tem caráter retrospectivo, não preventivo, prospectivo.

10.106. Sua proposição só garantiria que, no período anterior à emissão do documento, o interessado em ingressar no mercado regulado não tinha registros de práticas indevidas em sua ficha criminal.

Alternativa de ação não normativa

10.107. Como alternativa não normativa sugere-se o estudo e implementação de soluções tecnológicas que aumentem as fontes de informação para a ANP a respeito da revenda varejista.

10.108. O desenvolvimento e aprimoramento dos métodos de fiscalização e acompanhamento do combustível que é comercializado nesses empreendimentos facilitam o controle da Agência a respeito da ocorrência de situações danosas aos consumidores e ao mercado.

10.109. Existe a expectativa de implantação de um novo sistema de monitoramento de combustíveis, proposto em atendimento à diretriz constante no artigo 1º, inciso VI da Resolução nº 12/20019 do CNPE, que inclui a instalação de medidores volumétricos em todos os tanques de armazenamento dos revendedores autorizados, com emissão em tempo real informações de volumes e preços à ANP.

10.110. A possível implantação de soluções tecnológicas implicará em custos regulatórios à ANP, que precisará prever em suas normativas a necessidade de adoção dessas tecnologias por parte dos agentes regulados.

10.111. Também implica em custos financeiros: há a necessidade de capacitação dos servidores e de aperfeiçoamento dos métodos de monitoramento internos. Para ambos, é preciso que haja investimentos em tecnologia, dado o grande volume de informações que passarão a estar disponíveis.

10.112. A interpretação e tratamento de tal quantidade de dados é tarefa inexequível apenas pela ação humana.

10.113. Para garantir que a implantação da tecnologia seja uma medida eficaz, o setor da ANP que cuida da capacitação de servidores e colaboradores precisará organizar ações de capacitação, que deverão ser coordenadas em parceria com o setor que cuida da implantação desses tipos de recursos de tecnológicos dentro da Agência.

10.114. A necessidade de implementação de novas tecnologias também implicará em impacto financeiro às vendas. Além de pagar pela tecnologia, também deverão cuidar para que as informações sejam, de fato, repassadas ao ente regulador.

10.115. Há, aqui, mera sugestão de inclusão desses recursos como medidas futuras à redução dos comportamentos indesejados no mercado da revenda varejista.

10.116. Maiores estudos serão necessários à adoção dessas propostas, com mais aprofundada análise dos custos regulatórios envolvidos.

10.117. O que se propõe nesta seção é apresentar alternativas factíveis de tratamento dos problemas regulatórios constatados, tendo em vista as outras alternativas consideradas pela ANP.

10.118. Sugere-se, ainda, a realização de campanhas, por parte da Agência, com objetivo de incentivar consumidores e grupos da sociedade civil, que sofrem com os efeitos indesejados advindos de uma conduta ímproba de determinados agentes de mercado, relatem a ocorrência dessas situações à ANP, utilizando os canais de comunicação que já estão disponíveis.

10.119. Neste ponto, o impacto é mínimo. O custo de implementação se resume a melhorar a articulação das informações externas que passarão a ser recebidas e o repasse destas, de forma efetiva, aos órgãos de segurança competentes.

10.120. Além disso, melhorar os canais de comunicação entre a Agência e os órgãos de segurança, viabilizará a disponibilização de informações necessárias ao tratamento dos problemas encontrados pelos órgãos competentes.

10.121. A combinação de dados de movimentação de produtos, fornecidos em tempo real com a implementação das novas tecnologias, combinado com as denúncias de consumidores enviadas pelos canais de comunicação disponibilizados pela ANP e a efetiva comunicação aos órgãos de segurança, aparenta ser mais eficaz para coibir o uso do setor regulado em práticas que acobertem atividades criminosas que outras alternativas consideradas.

10.122. Quando se identifica, em um determinado ambiente regulatório, a ocorrência de situações indesejadas, a primeira medida que se vislumbra como necessária é a normativa.

10.123. No caso, sugeriu-se a ampliação dos requisitos de entrada no setor. Entretanto, nem sempre este é o melhor caminho.

10.124. Ao longo deste capítulo, no entanto, se buscou sugerir e avaliar diversas possibilidades de enfrentamento dos problemas regulatórios.

10.125. No caso em análise, restou demonstrado que as medidas anteriormente propostas não são capazes de evitar comportamentos oportunistas por parte de agentes econômicos de má fé.

10.126. Também foi devidamente tratada a hipótese de não agir, com a necessária projeção de efeitos dessa opção na seção correspondente.

10.127. Após a apresentação dos argumentos a respeito das alternativas regulatórias disponíveis nas seções anteriores deste capítulo, a partir da quantidade de informação disponível e da capacidade atual de tratamento do problema pela ANP, recomenda-se a adoção da alternativa não normativa.

10.128. Recomenda-se o estudo e a reestruturação dos setores que acompanham a movimentação de produtos regulados pela revenda para a implantação de novas práticas de monitoramento deste mercado.

10.129. Adicionalmente, recomenda-se a ampliação dos recursos tecnológicos que permitam o recebimento e a coleta de dados sobre o setor, e a capacitação das áreas que acompanham a atuação da revenda varejista de forma a ampliar as formas de detecção de práticas indevidas.

10.130. Por fim, também se recomenda a busca e o estudo de novas opções tecnológicas que permitam a aquisição de informação sobre a atividade regulada em tempo real e no estabelecimento de protocolos de cooperação com as autoridades competentes ao tratamento dos problemas identificados, seja em nível regional, seja em nível federal.

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida

10.131. Pelas recomendações feitas, não há alteração normativa a ser proposta.

10.132. Todavia, há a necessidade de se intensificar os estudos em andamento a respeito da implantação das novas tecnologias. Atualmente, é a Superintendência de Distribuição e Logística a responsável por esta demanda.

10.133. Além disso, o setor de comunicação da ANP, em parceria com a SDL, deverá promover campanhas que incentivem que os agentes afetados pelo problema regulatório identificado denunciem a ocorrência de situações consideradas por este capítulo como danosas.

10.134. Por fim, cabe a ANP articular o intercâmbio das informações aos órgãos de segurança e acompanhar quais medidas estão sendo adotadas por eles após o repasse dos dados.

Acompanhamento da ação regulatória.

10.135. É importante que a Superintendência de Distribuição e Logística acompanhe, estude e avalie as novas tecnologias de monitoramento no setor.

10.136. É preciso que a ANP garanta que as denúncias recebidas pelo setor responsável por dar tratamento às informações repasse-as aos órgãos de segurança.

10.137. Adicionalmente, é importante que a ANP crie e implemente metodologias e tecnologias que permitam o monitoramento do mercado regulado, a recepção e o tratamento de informações recebidas e geradas e incentive a inovação de práticas e processos no setor regulado e dentro da própria Agência de forma a manter atualizada sua prática regulatória e fiscalizatória.

11. OUTRAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS - A VEDAÇÃO À AQUISIÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS DO CICLO OTTO POR TRANSPORTADOR-REVENDEDOR-VAREJISTA

Problema Regulatório

11.1. Desde a greve dos caminhoneiros, a ANP, após flexibilizar uma série de regras de atuação de forma a evitar a indisponibilidade de produto no abastecimento nacional, vem buscando maneiras de reduzir o ônus regulatório incorrido pelos administrados, sobretudo se este não encontra motivação fática à sua manutenção ou se há forma menos onerosa de obter a mesma finalidade com outra medida.

11.2. Neste sentido, foi proposta a alteração do art. 21, VII, da RANP nº 41/2013 que proíbe o abastecimento de veículos fora das instalações da revenda varejista, com motivação já devidamente exposta em seção anterior.

11.3. Similar a essa vedação é a que consta do art. 1º, §2º, da RANP nº 08/2007, que impede a aquisição e a comercialização, por TRR, de gasolina A ou C (I) e etanol hidratado ou anidro combustível (II).

11.4. O mesmo desenho regulatório, de forma reflexa, é repetido na RANP nº 58/2014 (art. 36, II), que disciplina a atividade de distribuição de combustíveis líquidos.

11.5. A avaliação da regra, que segmenta o mercado, criando formas de atuação rígidas e estanques, foi recomendada pela Resolução CNPE nº 12/2019:

“Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, na busca da promoção da livre concorrência:

I - a comercialização, por transportador-revendedor-retalhista (TRR), de gasolina automotiva C, óleo diesel B e etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e ponto de abastecimento;”

11.6. A recomendação foi rememorada, a seguir, na Resolução CNPE nº 2/2020:

“Art. 1º A comercialização, por produtor, de etanol hidratado combustível - EHC diretamente com Revendedor Varejista de Combustíveis Automotivos e **Transportador-Revendedor-Retalhista – TRR**, na hipótese deste poder vir a comercializar EHC, será regulamentada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando-se as seguintes diretrizes:

I - isonomia concorrencial no aspecto tributário e preservação da arrecadação de tributos de alíquota específica (ad rem) em relação à comercialização do etanol hidratado com distribuidores de combustíveis;” (grifo nosso)

11.7. Embora sejam apenas recomendações, as diretrizes fixadas pelo CNPE se juntam ao novo ambiente regulatório delimitado pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e a Lei das Agências Reguladoras.

- 11.8. Ambas as legislações concorrem para a revisão de regramentos insuficientemente motivados ou desproporcionais, o devido sopesamento da ação estatal e o correto subsídio do processo deliberativo, com a finalidade de tornar a atividade privada o pulso da atividade econômica.
- 11.9. No caso do desenho regulatório em análise, a vedação à aquisição de gasolina A e de etanol anidro por TRR se justifica, pelo fato de ambos os produtos serem insumos, não bens finais, prontos ao consumo, na cadeia de abastecimento.
- 11.10. À gasolina A é adicionada o etanol anidro, cumprindo o percentual mínimo de mistura cujo patamar superior é dado pelo art. 9º, §1º, da Lei nº 8723/93, com redação da Lei 10.033/2014. Só após essa adição, o produto final pode ser comercializado como gasolina C (RANP nº 807/2020, art. 3º, inciso III).
- 11.11. Esse processo é feito apenas por distribuidores de combustíveis líquidos (art. 4º, RANP nº 807/2020).
- 11.12. Isto ocorre, de forma a concentrar, no elo mais robusto da cadeia de abastecimento, que suporta obrigações mais onerosas, as funções tecnicamente mais complexas, relativas à qualidade, às especificações e à conformidade dos produtos.
- 11.13. Essa opção de desenho regulatório, em conjunto com demais normas de monitoramento do combustível, reduz o custo de fiscalização da ANP: a concentração da operação tecnicamente mais qualificada do ponto de vista de qualidade em agentes menos numerosos e de maior robustez diminui os pontos de atenção necessários no acompanhamento do mercado e permite um desenho mais simplificado do exercício do poder de polícia.
- 11.14. A gasolina C, e o etanol hidratado combustível (EHC), no entanto, são bens finais prontos à aquisição pelo consumidor, seja junto à revenda varejista autorizada, seja, quando se trata de grandes quantidades de produto e o comprador detém Ponto de Abastecimento, junto ao distribuidor.
- 11.15. Sendo esses dois produtos comercializados pelo revendedor sem alterações posteriores à etapa de distribuição e observando que os requisitos regulatórios postos à revenda varejista são menos onerosos que aqueles cumpridos por TRR é difícil justificar a vedação constante do art. 1º, §2º da RANP nº 08/2007, e em sua contraparte na RANP nº 58/2014.
- 11.16. A impossibilidade de aquisição de etanol hidratado combustível e de gasolina C por TRR é resultado de uma visão de regulação em papéis rígidos com mercados muito segmentados, o que além de ser um desincentivo à entrada de novos agentes, tende a reduzir o surgimento de operações mutuamente vantajosas para consumidores e ofertantes.
- 11.17. A sua manutenção não é razoável: há proporcionalidade na redução de requisitos para os entes mais próximos do consumidor final, que lidam com produtos mais acabados, em que o valor adicionado está mais relacionado a serviços do que ao produto em si.
- 11.18. Se esses agentes têm possibilidades diferentes de atuação isso precisa estar devidamente motivado: em um ambiente onde se busca uma reafirmação da iniciativa privada como propulsora da atividade econômica e onde se busca a redução proporcional de ônus regulatório sobre particulares, manter vedação sem motivação é ir em sentido contrário às diretrizes postas pela Lei de Liberdade Econômica e pela Lei das Agências Reguladoras.
- 11.19. Desta forma, o problema identificado é a persistência de vedação à forma de atuação que é desproporcional ao fito mais geral das diretrizes das políticas públicas atuais: a redução e a simplificação de obrigações impostas sobre os administrados, de forma a tornar mais proporcional o peso da ação Estatal.

Grupos Afetados

- 11.20. São afetados hoje pela vedação constante do art. 1º, §2º da RANP nº 08/2007, consumidores, TRR e distribuidores.
- 11.21. Os primeiros porque têm a oferta de produtos a eles restringida por medida, como discutido, desproporcional, que vai de encontro às diretrizes de política pública.

11.22. TRR também são afetados porque a vedação impede a busca de novos negócios em sua área de atuação, sem que haja motivação clara à sua manutenção.

11.23. Distribuidores se beneficiam diretamente da vedação porque tem acesso a mercado inacessível a demais agentes regulados – o de comercialização de grandes quantidades de EHC e gasolina C com consumidores que detenham Ponto de Abastecimento.

Regramento Vigente

11.24. Hoje, TRR não podem comercializar gasolina e etanol para fins automotivos, entre outros produtos, nos termos da RANP nº 08/2007:

“Art. 1º Ficam estabelecidos, pela presente Resolução, os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR) e a sua regulamentação.

(...)

§ 2º Fica vedada a aquisição e a comercialização, por TRR, de:

I - gás liquefeito de petróleo (GLP);

II - gasolina automotiva A ou C;

III - etanol hidratado ou anidro combustível;

IV - biodiesel (B100);

V - mistura biodiesel/óleo diesel não especificada ou não autorizada pela ANP;

VI - combustíveis de aviação;

VII - gás natural e gás natural veicular, comprimido ou liquefeito; e

VIII - óleo diesel A. (Redação dada pela Resolução ANP nº 7/2015)”

11.25. A vedação tem sua forma reflexa, isto é, junto ao fornecedor desses produtos, na RANP nº 58/2014, em seu art. 36, II.

“É vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos:

(...)

II - a comercialização com o TRR de gasolina automotiva A ou C, de óleo diesel A, de etanol hidratado ou anidro combustível, de biodiesel (B100), de mistura biodiesel/óleo diesel não especificada ou não autorizada pela ANP;”

Alternativas Regulatórias

11.26. No caso do problema regulatório identificado, a existência de regramento desproporcional e imotivado que impede transações mutuamente benéfica entre agentes econômicos, em um ambiente onde precisa imperar a livre iniciativa, há apenas uma forma de tratamento, caso se opte pela intervenção regulatória: a via normativa, dado que se trata de vedação constante do marco regulatório do setor.

11.27. Assim, são definidas apenas duas alternativas regulatórias, a de não intervenção e a normativa.

a) Alternativa de não ação

11.28. Nesta via, a ANP não intervém no problema, o que implica na manutenção das vedações imotivadas e desproporcionais existentes no art. 1º, §2º da RANP nº 08/2007.

11.29. A opção implica na manutenção da inacessibilidade de um mercado em que outros agentes ao menos poderiam tentar atuar, ainda que seja controversa a possibilidade de contestação.

b) Alternativa de ação.

11.30. Nesta opção, seriam alterados os dispositivos que hoje vedam a aquisição e comercialização de gasolina c e etanol hidratado combustível a TRR.

c) Impactos e Comparação das alternativas consideradas

11.31. Do ponto de vista dos custos para a ANP, a opção de não ação é aparentemente mais vantajosa: não implicaria em mudança normativa, permanecendo vigente a vedação sob escrutínio.

11.32. No entanto, o custo para TRR e consumidor, existe. E é dado pela quantidade de operações economicamente viáveis não realizadas por causa do desenho regulatório. E, analogamente, há um custo reputacional à ANP na manutenção de proibição desproporcional que veda atividade privada sem a devida motivação.

11.33. A via normativa, embora implique em alteração de regramentos vigentes é eficaz ao atendimento da finalidade mais geral do arcabouço de políticas públicas edificado pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, pelas Resoluções mais recentes do CNPE e pela Lei das Agências Reguladoras.

11.34. No desenho regulatório resultante da alteração aqui proposta, os TRRs passariam a ter acesso à gasolina C e etanol hidratado combustível, que poderia ser comercializado junto a consumidores que possuem Ponto de Abastecimento nos termos do art. 17 da RANP nº 08/2007.

11.35. No cenário proposto fica mantida a obrigação de aquisição de combustível junto a distribuidores de combustíveis. Ainda que estes hoje atendam justamente a consumidores hoje interditados aos TRRs, entende-se que no novo arranjo regulatório haveria possibilidades, derivadas, particularmente de questões de proximidade ou eficiência logística para que os TRRs possam abrir novas frentes de negócio onde sejam competitivos. Além do mais, o principal objetivo da proposta é o de retirar vedação meramente regulatória à livre atuação e iniciativa dos agentes econômicos.

11.36. A eficácia da alteração proposta também depende de investimento por parte dos TRR em tancagem própria apta a receber os produtos a que se passará a ter acesso. Assim, aqueles TRRs que desejem comercializar gasolina C e EHC, precisaram dispor de tancagem própria para cada produto. E a tancagem adicional implica em novo processo autorizativo, nos termos da RANP nº 784/2019.

11.37. Esse investimento é tão mais provável quanto mais perceptíveis aos agentes econômicos a possibilidade de operações lucrativas a partir da alteração regulatória proposta.

11.38. Por fim, é facultado aos agentes autorizados à atividade de TRR a opção ou não de investimento e de comércio de EHC e de gasolina C caso seja aprovada a alteração normativa proposta.

Estratégia de implementação da alternativa regulatória sugerida.

11.39. A possibilidade de que TRR adquiram etanol hidratado combustível e gasolina C demanda ajustes no arcabouço normativo, em particular, na RANP nº 08/2007, abaixo transcrita, dada a própria definição da atividade e as possibilidades de aquisição de combustíveis disponíveis ao agente regulado hoje:

REDAÇÃO ATUAL

“Art. 1 Ficam estabelecidos, pela presente Resolução, os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR) e a sua regulamentação.

(...)

§ 2º Fica vedada a aquisição e a comercialização, por TRR, de:

I - gás liquefeito de petróleo (GLP);

II - gasolina automotiva A ou C;

III - etanol hidratado ou anidro combustível”

11.40. A alternativa aqui é permitir a compra de gasolina c e etanol hidratado ao TRR.

11.41. De forma a viabilizar essa opção regulatória são necessárias mudanças na RANP nº 08/2007 e na RANP nº 58/2014.

11.42. Na RANP nº 08/2007, é necessária a alteração da vedação à aquisição e venda de gasolina c e de etanol hidratado combustível. Assim o art. 1º passaria à seguinte redação sugerida:

NOVA REDAÇÃO

“Art. 1 Ficam estabelecidos, pela presente Resolução, os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR) e a sua regulamentação.

(...)

§ 2º Fica vedada a aquisição e a comercialização, por TRR, de:

I - gás liquefeito de petróleo (GLP);

II - gasolina automotiva A; (Redação dada pela Resolução nº ANP XXX/2020)

III - etanol anidro combustível” (Redação dada pela Resolução nº ANP XXX/2020).”

11.43. Dada a forma como está estruturada a cadeia de abastecimento nacional, é necessário que haja a possibilidade de aquisição de produtos do ciclo otto por TRR junto a distribuidores.

11.44. Hoje, vigora o art. 36 da RANP nº 58/2014, da seguinte forma:**REDAÇÃO ATUAL**

“É vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos:

(...)

II - a comercialização com o TRR de gasolina automotiva A ou C, de óleo diesel A, de etanol hidratado ou anidro combustível, de biodiesel (B100), de mistura biodiesel/óleo diesel não especificada ou não autorizada pela ANP;”

NOVA REDAÇÃO

“É vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos:

(...)

II - a comercialização com o TRR de gasolina automotiva A, de óleo diesel A, de biodiesel (B100), de mistura biodiesel/óleo diesel não especificada ou não autorizada pela ANP;”

11.45. Desta forma, fica vedada apenas a aquisição de gasolina A, que não pode ser comercializada diretamente com o consumidor, bem como óleo diesel A e biodiesel (B100), ou de mistura não especificada, de forma a preservar a função que o Distribuidor de Combustíveis Líquidos tem na cadeia de abastecimento quanto à conformidade do combustível.

Acompanhamento da ação regulatória.

11.46. Dentre os requisitos regulatórios de entrada no mercado de TRR constam a comprovação de capital social integralizado mínimo, a necessidade de comprovação de tancagem com capacidade mínima, o dever de enviar DPMP via SIMP, além das obrigações inerentes à atividade como garantia de qualidade e a devida prática no transporte de produtos.

11.47. Neste sentido, o acompanhamento da ação pode ser a manutenção das práticas rotineiras de monitoramento e fiscalização, bem como a análise das movimentações de produtos autorizados na alteração normativa.

11.48. Da mesma forma, pode-se analisar a aderência do novo regramento nos requerimentos de novas autorizações por força do art. 4º, II, da RANP nº 784/2019, que dispõe sobre nova outorga de autorização em caso de aumento da capacidade de armazenamento – esta determinada pela necessidade de existência de tancagem própria aos novos produtos que poderão ser comercializados.

12. RESPONSÁVEIS PELA AIR

Fabio Nuno Marques da Vinha

Jessica Gonçalves Oliveira

Josiane Horacio da Silva

Leonardo de Pereira Queiroz

Rafael Andrade da Cruz

Thiers de Cruz e Alves

Patricia Huguenin Baran

Cezar Caram Issa



Documento assinado eletronicamente por **JESSICA GONCALVES OLIVEIRA, Assessora Administrativa**, em 22/03/2021, às 14:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Andrade da Cruz, Técnico em Regulação**, em 22/03/2021, às 14:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO PEREIRA DE QUEIROZ, Analista Administrativo**, em 22/03/2021, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no



art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nuno Marques da Vinha, Técnico Administrativo**, em 22/03/2021, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA HUGUENIN BARAN, Superintendente Adjunta**, em 23/03/2021, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1168064** e o código CRC **E2029758**.