

**Assunto:** Serviços de armazenagem pelo produtor de derivados de petróleo e gás natural - Revisão da Resolução ANP nº 852/2021.

## SUMÁRIO

- [1. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA](#)
- [2. SUMÁRIO EXECUTIVO](#)
- [3. ESTUDO DO PROBLEMA](#)
- [4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL](#)
- [5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS](#)
- [6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL](#)
- [7. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS](#)
- [8. METODOLOGIA](#)
- [9. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS](#)
- [10. CONCLUSÃO](#)
- [11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO](#)

### 1. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	Produção de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis
Tema Secundário	Serviços de Armazenagem
Nº e Título da Ação Regulatória	3.6 - Serviços de Armazenagem - Alteração da Resolução ANP nº 852/2021

### 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

- A Resolução ANP nº 852, de 23/09/2021, regulamenta o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural, seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviço e dá outras providências.
- Na forma publicada no DOU de 24.9.2021, a Resolução trazia em seu artigo 26 a permissão ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP. E, caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretendesse operar sua instalação produtora como terminal, deveria segregar a tancagem e atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, 2 de dezembro de 2015 e da Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000.
- O art. 42 da mesma Resolução, por sua vez, previa que as autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo, publicadas nos termos da Resolução ANP nº 16/2010, seriam canceladas após o término do prazo de vigência dos contratos encaminhados à ANP, devendo o refinador de petróleo observar o art. 26.
- Na iminência do fim da vigência de um dos contratos autorizados, a ANP publicou a Resolução ANP nº 922, de 14 de abril de 2023, que dispõe sobre medida regulatório-cautelar, suspendendo a limitação à atividade de prestação do serviço de armazenagem nas instalações produtoras de derivados de petróleo, incluindo de forma temporária o art. 26-A e suspendendo cautelarmente o art. 42 da Resolução ANP nº 852/2021, com vigência prevista até 1º de janeiro de 2024.
- Simultaneamente à aprovação da medida regulatório-cautelar, a Diretoria da ANP decidiu aprovar a Consulta Prévia da Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (SEI nº 2848764), possibilitando a participação social a fim de coletar maiores informações e subsídios com vistas à elaboração de Análise de Impacto Regulatório em âmbito de processo de revisão normativa dos arts. 26 e 42 da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021.
- A iniciativa foi incorporada à Agenda Regulatória como Ação Regulatória nº 3.6, intitulada: 3.6 - Serviços de Armazenagem - Alteração da Resolução ANP nº 852/2021.
- Após a realização da Consulta Prévia nº 4/2023, no período de 04/04/2023 a 18/05/2023, e a recepção de contribuições da consulta interna a outras unidades organizacionais da ANP, a Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) debruçou-se sobre o tema e produziu a presente AIR.
- No processo de elaboração da AIR, foi possível identificar o problema central como sendo: agentes econômicos utilizarem a autorização de refinaria para atuarem significativamente em atividades distintas.
- Os agentes econômicos diretamente abrangidos pela medida regulatório-cautelar que suspendeu o art. 42 da Resolução ANP nº 52/2021 são as partes de nove contratos de cessão de espaço autorizados sob a égide da Resolução ANP nº 16/2010. Nesses contratos, os cedentes são: a Refinaria de Manguinhos S.A. (Manguinhos), cujas instalações situam-se no município do Rio de Janeiro; a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), no município homônimo, no estado do Rio de Janeiro; a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), no município de Canoas (RS) e; a Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor), localizada em Fortaleza (CE). As refinarias Reduc, Refap e Lubnor pertencem integralmente à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).
- Os cessionários são as sociedades: Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda.; 76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A.; Manguinhos Distribuidora S.A.; Vibra Energia S.A.; Braskem S.A. e; Petrobras Transporte S.A. (Transpetro).
- Dentre os normativos legais que fundamentam esta AIR, destacam-se: a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020; o Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903, e; a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dentre os normativos infralegais, destacam-se: a Resolução ANP nº 881, de 8 de julho de 2022; a Resolução ANP nº 52, de 2 de dezembro de 2015 e; a Resolução ANP nº 58, de 17 de outubro de 2014.
- No âmbito desta AIR, definiu-se o seguinte objetivo fim: evitar que produtores de combustíveis obtenham vantagens econômicas decorrentes do desenho regulatório vigente, em relação aos terminais, especificamente na atividade de armazenagem de insumos ou produtos. Para o seu alcance, foi identificado o seguinte

objetivo meio: distinguir claramente os tipos de autorização necessários a cada atividade econômica regulada preponderante.

13. As alternativas regulatórias analisadas e comparadas foram:

- I - (Não ação) - ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora. Para a prestação de serviços de armazenagem de derivados não produzidos pelo produtor e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.
- II - Tornar permanente a permissão, atualmente dada em caráter temporário e precário, contida no art. 26-A. Dessa forma, ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, de forma indistinta. Para a prestação de serviços de armazenagem de matéria-prima e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.
- III - Permitir permanentemente ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de petróleo, derivados e biocombustíveis, sem a necessidade de segregação da tancagem como terminal.
- IV - Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem somente dos tipos de derivados os quais tenha produzido em um período recente específico, por exemplo, nos últimos doze meses. Para a prestação de serviços de armazenagem dos tipos de derivados não produzidos pelo produtor, de matérias-primas e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.
- V - Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem condicionando-se o volume objeto do serviço a um limite máximo equivalente a uma proporção fixa da capacidade de processamento da refinaria.
- VI - Manter o caput do art. 26, porém, alterar o seu Parágrafo Único de modo a equiparar o tratamento regulatório dado a refinadores de petróleo àquele dispensado a formuladores de derivados, no que tange a autorização de tanques, conferindo maior flexibilidade às suas finalidades, sem exigência de segregação completa dos tanques.

14. A metodologia adotada para análise e comparação das alternativas foi a análise multicritério, que considera o desempenho de cada uma delas à luz de diversos critérios relevantes. Cada critério recebe uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos. Como critérios foram utilizados: tratamento isonômico, estímulo à concorrência, previsibilidade regulatória, incentivo a investimentos, custo para agentes econômicos e custo para a ANP.

15. Aplicando-se a metodologia adotada, as alternativas regulatórias foram pontuadas e priorizadas, de acordo com os critérios utilizados. A Alternativa VI foi considerada a mais adequada para enfrentar o problema regulatório, tendo apresentado as seguintes vantagens: trazer coerência e efetividade ao normativo, uma vez que já existe experiência anterior da ANP na implementação de dispositivo similar; ser proporcional, no sentido de não implicar necessidade de segregação completa da tancagem, principal fonte de custos de adequação por parte dos produtores de derivados de petróleo, conforme relatado pelos próprios agentes econômicos.

### 3. ESTUDO DO PROBLEMA

#### 3.1. Histórico

16. A Resolução ANP nº 852, de 23/09/2021, regulamenta o exercício da atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural, seu armazenamento, sua comercialização e a prestação de serviço e dá outras providências. A atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural distingue-se entre: refino de petróleo, processamento de gás natural, formulação de gasolina e óleo diesel e produção de derivados de petróleo e gás natural em central petroquímica.

17. A publicação desta Resolução resultou da consolidação da revisão das Resoluções ANP nº 16 e 17/2010, e nº 5/2012, bem como das Portarias ANP nº 84 e 317/2001, que tratavam, respectivamente, das atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural, formulação de combustíveis e produção de combustíveis em centrais petroquímicas. Conforme consta na Nota Técnica nº 1/2020/SPC/ANP-RJ, que submeteu a primeira minuta da citada Resolução à Diretoria Colegiada, o objetivo da publicação Resolução ANP nº 852, de 23/09/2021, era a revisão, atualização e consolidação do conteúdo das resoluções e portarias que tratam da produção de derivados de petróleo e gás natural com vistas à unificação do tema em um mesmo ato normativo, simplificação administrativa, minimização de barreiras ao investimento e redução de custos impostos pela regulação, em linha com o Mapa Estratégico da Agência no que se refere à Qualidade Regulatória, considerando também os aspectos das melhores práticas de segurança operacional das instalações produtoras. Na busca da simplificação regulatória, o novo marco para a produção de derivados revogou 11 (onze) atos normativos, dentre os quais a Resolução ANP nº 16/2010.

18. Os autos do processo nº 48610.213130/2019-77, que propôs a revisão da Resolução ANP nº 16/2010 e resultou na minuta da Resolução ANP nº 852/2021, contém uma proposta que dispensava de aprovações da ANP a prestação de serviços de armazenagem nas instalações de produtores de derivados de petróleo e gás natural, tal como previamente estabelecido pelo art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010. Assim, a qualquer momento, independente de aprovações, o produtor de derivados de petróleo e gás natural poderia prestar serviço de armazenagem em suas instalações.

19. A proposta submetida à Consulta e Audiência públicas nº 16/2020 assim previa:

*"Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora, para outro agente regulado pela ANP, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada."*

20. Na Consulta Pública, realizada de 06/10/2020 a 19/11/2020, e na Audiência pública, em 15/12/2020, foram colhidas 479 (quatrocentos e setenta e nove) sugestões, das quais foram acatadas 96 (noventa e seis), integralmente ou parcialmente. Na ocasião, a Ipiranga, o Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) e a Associação Brasileira de Terminais de Líquidos (ABTL) apresentaram argumentos contrários à prestação do serviço de armazenagem nos moldes propostos. Especificamente, a Ipiranga argumentou que:

*"A permissão de prestação de serviço de armazenagem é contrária às políticas públicas recentes para incentivo de construção de infraestrutura e novas licitações. A manutenção desta prestação de serviço prejudicará e frustrará os investimentos portuários já firmados e tenderá a esvaziar as novas licitações. Contudo, entende-se que, caso a armazenagem seja necessária para a atividade de prestação de produção, esta deve ser permitida."*

21. O CBIE alegou que haveria *"desalinhamento com os princípios de isonomia, da busca de simplicidade, minimização de desincentivo para investimentos e estabilidade regulatória"*. Já a ABTL, afirmou que:

*"A utilização de espaços nos tanques de refinarias irá desestimular os investimentos em bases de distribuição e terminais, na medida em que a utilização das refinarias traria um enorme desequilíbrio de mercado, gerando, futuramente, uma perigosa capacidade ociosa no setor. Os projetos que vem sendo desenvolvidos pelos investidores levaram em consideração o cenário existente até o momento. As alterações propostas, relevantes e impactantes no mercado de combustíveis, podem inviabilizar diversos empreendimentos que já iniciaram seus projetos de expansão. A exploração pelos produtores da atividade de serviços de armazenagem, por mais que ANP considere que esses contratos de cessão de espaço sejam apenas de uso secundário, em momentos que parte da tancagem existente esteja sem utilização ou subutilizada, a proposta afetará toda oferta de serviços no mercado de terminais."resu*

22. Em vista das manifestações contrárias à redação do art. 26 inserida na consulta pública, a SPC solicitou manifestação sobre o tema da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC) e da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) por meio do Ofício nº 2/2021/SPC/ANP-RJ (1098638) e do Ofício nº 5/2021/SPC/ANP-RJ (1112582), respectivamente. Entre outros itens, o principal objetivo das consultas enviadas às duas Unidades Organizacionais (UORGs) foi analisar e indicar a existência de impactos concorrenciais associados à prestação do serviço de armazenagem pelos agentes regulados.

23. A SDC manifestou-se por meio do Ofício nº 45/2021/SDC/ANP-RJ (1162032) e da Nota Técnica nº 10/2021/SDC/ANP-RJ (1162055). Nestes documentos não há oposição à proposta de prestação de serviço de armazenagem de derivados por parte dos produtores, na forma inicialmente proposta pela SPC e submetida à consulta pública. Além disso, destacam-se os seguintes trechos da análise:

*"12. (...) A princípio e, em tese, tal proposta não teria o condão de afetar, por si só e no cenário atual, a dinâmica concorrencial existente no mercado, isso porque, para o caso do refinador e da UPGN, parece-nos que a regulamentação vigente permite a cessão ou arrendamento, em todo ou em parte, de instalações autorizadas, ou seja, já é permitido a terceiros armazenarem seus produtos nas instalações dos produtores, mas sob um modelo de negócio distinto."*

24. Em resposta à SPC, a SIM manifestou-se por meio do Ofício nº 14/2021/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (1150492). Entre outros elementos destacamos:

*"7. A Lei do petróleo também é muito clara quanto ao acesso não discriminatório a instalações de terminais aquaviários. Em certas refinarias, que contam com grande parque de tancagem e estão localizadas na costa, conectadas diretamente por dutos a berços de atracação de navios, há preocupação legítima de que seus autorizados venham a prestar serviço armazenamento para terceiros, tanto de produtos produzidos ali quanto trazidos de outros lugares (por cabotagem ou importação), em bases discriminatórias, concorrendo em condições desiguais com operadores de terminais sujeitos à regulação de livre acesso da ANP, hoje expressa pela Portaria ANP nº 251/2000.*

*8. Assim, uma primeira proposta da SIM seria vedar a prestação de serviço de armazenamento pelos produtores de combustíveis, especialmente quando a movimentação do produto envolver o transporte aquaviário ou dutos de transporte. Para essas atividades de transporte aquaviário e dutoviário, bem como armazenamento associado, seria*

obrigatório que o agente tivesse sua instalação (ou parte dela) autorizada conforme a Resolução ANP nº 52/2015. Uma vez autorizado como operador de terminal ou operador de dutos de transporte, o agente ficaria obrigado a seguir as regras de livre acesso determinadas pela Portaria ANP nº 251/2000 (para terminais aquaviários), Resolução ANP nº 35/2012 (para dutos de transporte longos) e Resolução ANP nº 716/2018 (para dutos de transporte curtos), em estrito cumprimento ao art. 58 da Lei do petróleo.

9. Por outro lado, também consideramos compreensíveis as diretrizes da revisão regulatória em tela: a simplificação administrativa, a minimização de barreiras ao investimento e a redução de custos impostos pela regulação com foco na abertura do mercado e em um ambiente concorrencial positivo para os agentes". É nesse condão que está prevista na minuta, por exemplo, a elogiada possibilidade de prestação de serviço de produção de combustíveis para terceiros (art. 26-28). Nesses casos, seria muito natural que o produto produzido para terceiros ficasse armazenado na instalação do próprio produtor durante certo período de tempo.

10. Nesse sentido, é inegável que o armazenamento dos produtos acabados produzidos para terceiros, na instalação do próprio produtor, é praticamente mandatória – a proibição da prestação do serviço de armazenamento, nesse caso, teria quase o mesmo efeito que impedir a própria prestação de serviço de produção.

11. Também nos parece, numa primeira passada, que a transferência de propriedade dos combustíveis produzidos pelo produtor, dentro de tanques da própria instalação de produção, não deva ser proibida. Basicamente o produtor estaria transferindo o custo de armazenagem para o comprador da sua produção. A concorrência com os terminais (em condições desiguais, como apresentamos), a princípio só ocorreria quando o produtor estivesse prestando o serviço de armazenagem de produto externo, vindo de outra instalação produtiva no Brasil ou no exterior.

12. Dessa forma, outra proposta seria permitir que uma instalação de produção preste serviço de armazenagem para terceiros apenas do produto que for produzido na própria instalação. Assim o produtor de combustíveis não avançaria seu escopo de atuação para outras atividades sobre as quais a legislação impõe controles distintos e mais rígidos. Para essa proposta, mantendo-se a simplificação administrativa, o artigo 26 da minuta deveria conter algo como a seguinte redação:

*Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de derivados produzidos na mesma instalação produtora, para outro agente regulado pela ANP, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada." (grifo no original).*

25. Para evitar o tratamento não isonômico, a SIM propôs a vedação da prestação de serviço de armazenagem pelos produtores de derivados de petróleo para combustíveis de origem diversa da instalação, especialmente quando a movimentação do produto envolver o transporte aquaviário ou dutos de transporte.

26. Após ouvidas as duas UORGs (SIM e SDC), a SPC alterou a redação inicialmente proposta para o art. 26, restringindo a prestação do serviço de armazenagem de produtores de derivados de petróleo e de gás natural somente aos produtos cuja origem seja a própria instalação.

27. Em síntese, ao passo que, até a publicação da Resolução ANP nº 852/2021, esse serviço era permitido sob o termo "cessão de espaço de armazenagem", tolerando a utilização desse tipo contratual, inclusive para a movimentação de produtos de origem diversa da instalação produtora, a partir da vigência da Resolução ANP nº 852/2021, passou a ser vedada ao produtor de derivados a prestação desse serviço para produtos originados em outras instalações, sem que se constituísse um terminal autorizado, com tancagem segregada.

28. Até a publicação da Resolução ANP nº 852/2021, a cessão de espaço ou o arrendamento era regulamentado pelo art. 22 da Resolução ANP nº 16/2010. Este artigo condicionava a outorga da autorização tanto ao envio do contrato pelo agente regulado, quanto à duração do contrato, que deveria prever período mínimo de 5 anos com a expressa possibilidade de renovação. *In verbis*:

*"Art. 22. Ficam condicionados à autorização da ANP o arrendamento ou a cessão de instalações autorizadas, no todo ou em parte, desde que cumpridos os itens desta Resolução e de seu Regulamento Técnico ANP nº 1/2010 (\*). § 1º A Requerente, referida no caput deste artigo, deve comprovar sua condição de arrendatária mediante apresentação de cópia autenticada da Certidão do Registro de Imóveis ou do instrumento contratual de arrendamento. O instrumento contratual de arrendamento deve ter prazo igual ou superior a 5 anos, com expressa previsão de renovação, devidamente registrado em cartório, na forma de extrato, se for o caso."*

29. Essa normativa foi substituída, em 23/09/2021, pela Resolução ANP nº 852/2021. No que tange à prestação de serviço de armazenagem, o art. 26 dessa Resolução assim preceitua:

*"Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada."*

*Parágrafo único. Caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá segregar a tancagem e atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, 2 de dezembro de 2015 e da Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000."*

30. A não-discriminação tem por objetivo garantir a isonomia de tratamento do produtor aos seus clientes na prestação desse serviço. Neste caso, a introdução do termo não-discriminatório impossibilita ao produtor extrair ganhos originados de discriminação, seja pelo preço ou pelo acesso ao serviço, entre clientes na instalação.

31. Ao longo do segundo semestre de 2022, as empresas Braskem, REFIT e Petrobras pleitearam à ANP, por meio dos processos administrativos nº 48610.218110/2022-98, 48610.219313/2022-00 e 48610.233991/2022-77, respectivamente, isenção ao cumprimento do artigo 26 da Resolução ANP nº 852/2021, bem como a sua revisão. Em linhas gerais, a justificativa ao pleito das empresas repousou na alegação de impactos negativos advindos da aplicação da norma. As empresas também alegavam que tais impactos não foram considerados, nem debatidos de forma ampla ao longo do processo de revisão regulatória ocorrido em 2021, resultando na imposição de custos concretos relacionados à adequação dos agentes sem sua contraposição aos eventuais benefícios.

32. A Refinaria de Petróleos de Manguinhos S.A. – em recuperação judicial, de nome fantasia Refit (doravante Manguinhos), apresentou, em 10 de agosto de 2022, requerimento para que a Diretoria Colegiada da ANP concedesse autorização excepcional para a celebração de contratos de armazenagem com terceiros, inclusive de produtos de origem diversa de sua instalação produtora. A Manguinhos assinou seis contratos de cessão de espaço com as distribuidoras Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda, 76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A. e Manguinhos Distribuidora S.A. cuja discriminação e maiores detalhes constam na Tabela 1 na Seção 3.3 - "Identificação dos atores ou agentes afetados". A Manguinhos apresentou diversos argumentos para justificar a não aplicabilidade dos arts. 26 e 42 da Resolução ANP nº 852/2021, que restringiu a liberdade de oferta da atividade de armazenagem para produtos de origem diversa de sua instalação. Esse requerimento criou o processo administrativo ANP nº 48610.219313/2022-00.

33. Entre as suas alegações da Manguinhos constam:

*"a) brusca alteração do contexto regulatório, qual seja, a revogação da Resolução ANP nº 16/2010 pela Resolução ANP nº 852/2021 implicaria a inviabilização das atividades da requerente, bem como desvantagem concorrencial. A empresa afirma que a Resolução ANP nº 16/2010 permitia que os produtores de derivados de petróleo armazenassem todos os produtos das distribuidoras clientes, elemento esse que facilitou a operação de entrega aos postos revendedores; no entanto, a atual Resolução ANP nº 852/2021 vedou o armazenamento de produtos de terceiros, aumentando a complexidade logística de seus clientes, e consequentemente, elevando o custo de operação da empresa que poderia, inclusive, inviabilizar suas operações."*

*b) a REFIT não possui interligação com bases de seus clientes, ou seja, "isso faz com que seus clientes precisem de um sistema de armazenagem que possa atender aos postos de combustíveis, sendo absolutamente necessário que a REFIT possa armazenar todos os produtos das distribuidoras, e não apenas os que foram por ela produzidos";"*

*c) o objetivo da norma de vedar o armazenamento de produtos de terceiros é direcionado à movimentação do produto realizado por transporte aquaviário ou dutoviário, não sendo aplicável para a REFIT, a qual utiliza o transporte rodoviário;*

*d) na visão da REFIT, a atual redação da Resolução nº 852/2021 beneficia o sistema Petrobras, uma vez que essas refinarias contam com dutos que se conectam com as distribuidoras, garantindo à empresa ganhos ao facilitar "a remessa dos combustíveis aos postos revendedores"."*

34. A empresa alega que não possui interligação dutoviária ao sistema de transporte ou com as suas clientes, além de suas instalações serem afastadas da costa e, consequentemente, não existir ligação dutoviária a terminais aquaviários<sup>[1]</sup>. Assim, toda a logística associada aos biocombustíveis de terceiros e expedição de seus produtos é realizada pelo modal rodoviário.

35. A Braskem S.A. (doravante Braskem), apresentou, em 21 de julho de 2022, pedido para afastar a incidência do art. 26 da RANP nº 852/2021, em caráter excepcional, a fim de manter o arranjo contratual de cessão parcial de espaço dos tanques da Refinaria Alberto Pasqualini (doravante Refap). Esse contrato foi assinado em 2018, com prazo de vigência até 31/12/2025, sendo autorizado pela ANP por meio da Autorização nº 979/2019, de 26 de dezembro de 2019. Essa solicitação criou o processo administrativo ANP nº 48610.218110/2022-98.

36. A Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) analisou por meio do Parecer nº 7/2022/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (SEI 2387799) (doravante Parecer nº 7/SIM-CAL), a solicitação da Braskem de afastamento da incidência do art. 26 para manter o arranjo contratual do sistema logístico TEDUT-REFAP-Braskem.

37. Resumidamente, a Braskem alega que há conexão física direta entre a sua unidade, a planta petroquímica produtora de derivados em Triunfo/RS, à Refinaria Alberto Pasqualin (Refap), que por sua vez, conecta-se diretamente ao Terminal de Osório (Tedut). Este arranjo logístico integrado ao Tedut foi efetivado por meio de investimentos ao longo do ano de 1998 visando atender a demanda por nafta como insumo para a unidade petroquímica, incluindo 8 tanques no Tedut (sendo 4 de propriedade da Braskem, mas operados pela Transpetro) e os dutos que conectam todas as unidades.

38. A Nota Técnica nº 1/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (2731420), de 18 de janeiro de 2023, fez uma primeira análise dos casos concretos da Manguinhos, REFAP e REAM. Aprofundamentos sobre os casos da Manguinhos e da Refap serão abordados, juntamente com os casos da Reduc e da Lubnor nas subseções "3.3 - Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema" e "6.2. Reuniões com agentes econômicos afetados".

3.2. **Descrição do problema**

39. Um componente-chave da AIR é o correto entendimento e delimitação do problema que inicialmente despertou a atenção da Agência.

### 3.2.1. Origem do problema

40. Conforme exposto na subseção 3.1, a redação dos artigos 26 e 42 da Resolução ANP nº 852, conforme publicada em 24.9.2021, originou-se da identificação de potenciais desestímulos ao investimento em infraestrutura para armazenagem e movimentação de derivados de petróleo, no modelo de regulamentação da prestação de serviço de armazenagem por parte de produtores de petróleo, quando da sua respectiva revisão regulatória.

### 3.2.2. Urgência do problema

41. O art. 42, em vigor até os primeiros meses de 2023, previa que as autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo, publicadas nos termos da Resolução ANP nº 16/2010, fossem canceladas após o término do prazo de vigência dos contratos encaminhados à ANP, devendo o refinador de petróleo observar o art. 26. Um dos contratos vigentes [2] possuía validade até 25.5.2023, quando, por força do art. 42, deveria ser cancelado. Na iminência do cancelamento do mencionado contrato, conforme Resolução de Diretoria nº 146/2023:

*“A Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando o constante no processo nº 48610.233159/2022-71, e com base na Nota Técnica Nº 1/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (SEI nº 2731420), no Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria nº 4/2023/SPC-CREG/SPC (SEI nº 2801174), no Parecer nº 42/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 2797630), aprovado pelo Despacho nº 362/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 2797631), e pelo Parecer nº 76/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 2922311) aprovado pelo Despacho nº 744/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 2922313) emanados pela Procuradoria Federal junto à ANP, resolve, por maioria, com os votos favoráveis dos diretores Fernando Moura e Daniel Maia Vieira, em adesão ao voto do relator, e os votos contrários dos diretores Symone Araújo e Rodolfo Saboia:*

*Conceder medida regulatória-cautelar, inserindo o art. 26-A e suspendendo o art. 42 da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, nos termos da redação proposta pelo Parecer nº 76/2023/PFANP (SEI nº 2922311) aprovado pelo Despacho nº 744/2023/PFANP (SEI nº 2922313).”*

42. A medida regulatória-cautelar (MRC) foi materializada na Resolução ANP nº 922/2023, cuja vigência, conforme seu art. 4º, está prevista para se estender até 1º de janeiro de 2024.

### 3.2.3. Extensão do problema

43. Não fosse a publicação da MRC, além do contrato mencionado, outros três contratos seriam cancelados ainda em 2023, dois contratos em 2024 e três contratos em 2026, totalizando nove contratos, conforme discriminado na Tabela 1. Esses contratos envolvem: quatro refinarias, localizadas em três estados brasileiros (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Ceará); quatro distribuidores; uma central petroquímica e; um operador logístico[3].

Tabela 1 - Autorizações para cessão de espaço nos produtores de derivados de petróleo (RANP 16/2010)

Cedente	Beneficiário da cessão	Nº da autorização	SEI	Processo	Validade	Volume total cedido (m³)	Volume total dos tanques (m³)	Combustíveis
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	805/2018	1929515	48610.006327/2013-66	25/05/2023	1.244,20	1.244,20	Combustíveis e derivados de petróleo
REFIT	76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A.	1090/2018	1929516	48610.203139/2018-99	11/10/2023	28.715,05	45.579,45	Gasolina A, Etanol Hidratado, Etanol Anidro, Diesel A e Biodiesel
REFIT	Manguinhos Distribuidora S.A.	1091/2018	1929517	48610.203139/2018-99	11/10/2023	12.306,45	45.579,45	Gasolina A, Etanol Hidratado, Etanol Anidro, Diesel A e Biodiesel
REFIT	76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A.	152/2021	1929518	48610.219252/2020-19	19/03/2026	988,97	988,97	Óleo Diesel Marítimo
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	849/2019	1929519	48610.216094/2019-01	19/11/2024	1.400,00	39.754,21	Gasolina A, Etanol Hidratado e Etanol Anidro
REFIT	Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda	848/2019	1929520	48610.216094/2019-01	19/11/2024	1.400,00	39.754,21	Gasolina A, Etanol Hidratado e Etanol Anidro
REFAP	Braskem	979/2019	1929524	48610.205089/2018-84	01/01/2026	80.000,00	99.704,00	Nafta e condensado petroquímico
LUBNOR	Petrobras Distribuidora	905/2013	1929521	48610.011843/2013-11	19/12/2023	10.006,00	10.006,00	Diesel
REDUC	Transpetro	631/2021	1929526	48610.000245/2015-70	01/10/2026	69.645,00	69.645,00	Etanol Combustível

### 3.2.4. Características do mercado

44. Desde o início do desenvolvimento da indústria do petróleo, o refino exerceu papel estratégico e a integração vertical das atividades de exploração, produção, transporte, refino e distribuição representou vantagens econômicas aos grupos que trilharam esse caminho. As empresas verticalizadas, ao eliminarem custos de transação e se beneficiarem de economias de escala e escopo ao longo da cadeia[4], puderam obter margens de lucro positivas ainda que determinados segmentos, como o do refino, apresentassem momentaneamente margem negativa (Szklo e Uller, 2008) [5]. Com a evolução da indústria, tornou-se possível aos refinadores que investiram em tecnologias de conversão e ganharam complexidade[6], obter margens de refino mais consistentes.

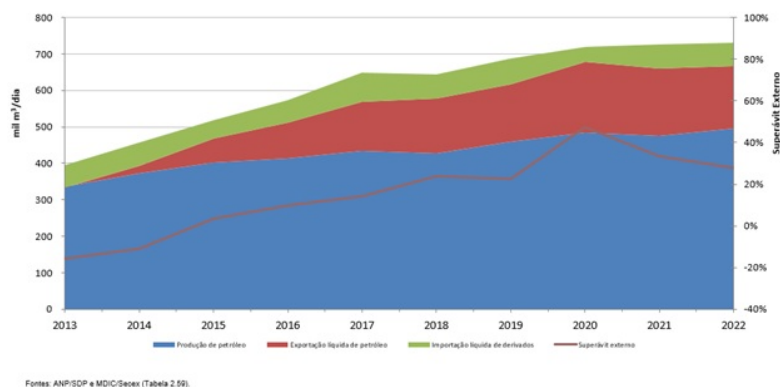
45. No Brasil, o elo do refino, por razões históricas, é um dos segmentos da cadeia com maior concentração de mercado, em torno da Petrobras[7]. Sua estrutura de mercado tardou a se alterar e mesmo quando o fez, foi de maneira incompleta. Após assinatura de Termo de Compromisso de Cessação (TCC) [8] com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em 2019, no qual se comprometeu a vender oito refinarias de petróleo, incluindo os ativos relacionados a transporte de combustível, a Petrobras efetivamente alienou as unidades: de Mataripe na Bahia (antiga Rlam); a Isaac Sabbá em Manaus e; a Unidade de Industrialização do Xisto (SIX), no Paraná. A venda da refinaria Lubnor, no Ceará, já negociada com a Grepar e aprovada pelo Cade, não foi concluída.

46. Outra característica desse mercado é a elevada tributação dos combustíveis, em razão da baixa substitutibilidade e baixa elasticidade-renda da demanda (Cavalcanti, 2006)[9]. A tributação dos combustíveis tem passado recentemente por alterações – Leis Complementares nº 192 [10] e 194 [11], de 2022; decisão cautelar, de 17/06/2022, do Ministro do Supremo Tribunal Federal, André Mendonça, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.164 [12]; acordo firmado em 14/12/2022 entre os estados, o Distrito Federal e a União acerca do ICMS sobre combustíveis [13]. E deve continuar a sofrer alterações, com a eventual aprovação do PLP 136/23 [14], envolvendo o ICMS, e, mais profundamente, com a eventual aprovação da Proposta de Emenda Constitucional da reforma tributária [15], também em trâmite no Legislativo. Na reforma que vem sendo discutida, seria criado um imposto seletivo, com fins regulatórios (inibição de demanda de determinados bens e mitigação de externalidades negativas como impactos sobre a saúde e o meio ambiente). Fato é que a elevada tributação incentiva comportamentos oportunistas e irregulares como evasão e sonegação fiscais [16].

47. A complexidade da incidência dos tributos também contribui para as irregularidades apontadas. Atualmente, os principais tributos que incidem sobre a comercialização de combustíveis são: as contribuições federais (PIS, Cofins e CIDE) e o imposto estadual sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). São numerosos os regramentos específicos e as exceções legais relativos a esses tributos. A atividade tributária (incluindo a arrecadação, a definição das alíquotas etc.) não se insere no rol de competências da ANP. Todavia, os tributos exercem significativa influência sobre os modelos de negócio, os fluxos logísticos e a precificação dos produtos na indústria por ela regulada, daí a importância de considerar esse aspecto na regulação.

48. No aspecto logístico, embora o saldo comercial de petróleo bruto tenha se mostrado positivo nos últimos anos, quando se trata de derivados de petróleo, a produção nacional de gasolina A e de óleo diesel A tem se mostrado aquém da demanda, exigindo complementação da oferta por meio de importações por meio do transporte marítimo de longa distância, conforme pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 – Evolução do superávit externo de petróleo e seus derivados (2013-2022)



49. A produção e o refino de petróleo e o consumo de derivados dispersam-se de forma não equânime pelo território, de modo que as regiões superavitárias enviam petróleo e derivados para as deficitárias. De modo geral, os principais centros de demanda localizam-se na faixa litorânea (MME, 2020)<sup>[17]</sup>, desse modo, a atividade de armazenagem e movimentação de petróleo e combustíveis por terminais aquaviários possui papel importante nessa logística<sup>[18]</sup>. A origem principal é a região sudeste<sup>[19]</sup>, que concentra 98% da produção nacional de petróleo e gás<sup>[20]</sup> e apresenta superávit de produção de derivados de petróleo e etanol em relação a seu consumo. Pelo modo aquaviário marítimo de cabotagem, o excedente de produção de gasolina A e diesel A (e eventualmente etanol) da região Sudeste é transferido ou transportado para as regiões Nordeste e Norte do País. Inicialmente, o combustível é movimentado das refinarias (e usinas) para terminais por meio de dutos (e no caso do etanol, também pelo modo rodoviário). Por meio desse sistema de dutos e terminais, o combustível é transferido ou transportado, pelo modo aquaviário marítimo de cabotagem, para os portos do Nordeste e do Norte<sup>[21]</sup>,<sup>[22]</sup>.

50. Entretanto, os transportes dutoviário e aquaviário, principais modos utilizados para a movimentação de gasolina A e de óleo diesel A, apresentam gargalos de infraestrutura. Em levantamento de 2020, constatou-se que o sistema portuário dispunha de capacidade compatível com a demanda corrente, graças à autorização de novos Terminais de Uso Privado (102 autorizados de 2015 a 2018) e ao Programa de Parcerias e Investimentos - PPE (MME, 2020). A malha dutoviária, por sua vez, está limitada a algumas regiões, enquanto a aquaviária ainda convive com restrições pontuais na navegabilidade fluvial, em função das secas.

51. De acordo com a EPE (2022)<sup>[23]</sup>, a projeção de importação de consideráveis volumes de derivados, especialmente de óleo diesel, no horizonte até 2032, poderá exigir investimentos na ampliação da capacidade de refino e/ou na expansão e melhoria da eficiência operacional da infraestrutura logística, a fim de garantir o abastecimento nacional de combustíveis. E de acordo com o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) do Ministério de Infraestrutura, a demanda projetada para 2035 será maior do que a capacidade de atendimento do setor portuário (MME, 2020).

52. A localização e a conexão dutoviária das bases de distribuição são elementos-chave para otimizar a logística em face dos custos de transferência e transporte e dos riscos relacionados à produção e ao transporte de combustíveis. A logística, desse modo, tem o importante papel de instrumentalizar a concorrência entre as empresas, de forma que a competitividade aumenta à medida que a localização da distribuição é próxima aos principais centros de demanda (MME, 2020).

### 3.2.5. Problema central e sua natureza

53. A partir da contextualização, do resgate das suas origens, da avaliação das contribuições recebidas e do amadurecimento das discussões, foi possível identificar o problema central como sendo: agentes econômicos utilizarem a autorização de refinaria para atuarem significativamente em atividades distintas.

54. O problema central pode ser classificado como um desvio, ou seja, uma diferença entre o comportamento que seria esperado (produtores de derivados prestando serviço de armazenagem como mero complemento à sua logística de produção, armazenagem e carregamento) e qual está sendo verificado (refinarias atuando como terminais, por exemplo<sup>[24]</sup>).

### 3.2.6. Causas raízes do problema

55. Da mesma forma, porém aprofundando-se nos indutores do problema central, foi possível identificar quatro causas raízes: déficit de infraestrutura, complexidade do regime tributário brasileiro, modelo de regulação voltado para a separação de papéis dentro da cadeia, tendência estrutural de verticalização na cadeia de petróleo. Três delas foram abordadas no subitem "III.2.3 Características do mercado", restando explicar o modelo de regulação como causa raiz.

56. O modelo de regulação da indústria pela ANP é baseado na segmentação dos tipos de agentes por tipo de atividade, conforme atribuições conferidas pelas Leis nºs 9.478/1997 e 9.847/1999, o que está conectado com a própria estrutura de governança da ANP, dividida em Superintendências, por sua vez, vinculadas a Diretorias Técnicas. Aqui não cabe discussão sobre os méritos, vantagens e desvantagens do referido modelo, mas sim uma análise dos fatos e suas evidentes interrelações.

57. Como exemplos: a regulação da atividade de exploração de petróleo e gás é atribuída regimentalmente à Superintendência de Exploração (SEP); da atividade de produção de petróleo, à Superintendência de Desenvolvimento e Produção – SDP; da atividade de transporte, à Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM); da atividade de refino de petróleo, à Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC); da atividade de distribuição de combustíveis, sobretudo à Superintendência de Distribuição e Logística (SDL).

58. Outras UORGs são dedicadas a aspectos mais transversais, como são os casos da Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos – (SBQ), responsável pela regulação da qualidade de combustíveis, e da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC), responsável pelo que toca os aspectos concorrenciais e de regulação econômica.

59. Esse modelo de regulação reflete-se na regulamentação das atividades econômicas, materializada em Resoluções que disciplinam cada uma, ou grupos, dessas atividades. Ocorre que, por vezes, as empresas ou os grupos econômicos realizam diversas atividades, seja por meio de uma mesma pessoa jurídica, seja por mais de uma. Quando as Resoluções preveem, em um mesmo tipo de autorização, a permissão para realizar mais de uma atividade, isto se encontra motivado no fato de que as atividades ora autorizadas são complementares ou, em alguma medida, indissociáveis. Em outros casos, quando as atividades são disciplinadas por normativos distintos e não há vedação legal ou regulatória, os agentes necessitam obter diferentes e cumulativas autorizações para as diferentes atividades. Até esse ponto, nenhum problema foi identificado.

60. Porém, há casos, como o discutido nesta AIR, em que a atividade pode ser exercida mediante tipos de autorização distintos. Tratemos, então, da atividade de armazenagem e movimentação de derivados. Esta atividade é uma por princípio, posto que não há lógica em se armazenar algo que não foi ou será movimentado em algum instante<sup>[25]</sup>, portanto, armazenagem é indissociável do recebimento e da expedição (ou carregamento). Pois bem, a referida atividade pode ser exercida por agentes autorizados como: distribuidores de combustíveis líquidos (Resolução ANP nº 58, de 17/10/2014), operadores de terminais terrestres e aquaviários (Resolução ANP nº 52, de 2/12/2015), produtores de derivados de derivados de petróleo e gás natural (Resolução ANP nº 852, de 23/9/2021).

61. A atividade de armazenagem e movimentação é, até certa medida, indissociável do processo de produção de um granel líquido. Por razões de segurança e eficiência, tanto os insumos, como as correntes intermediárias e os produtos especificados devem ser armazenados em alguma etapa do processo de produção e dentro das instalações do produtor.

62. Outra realidade distinta é a utilização de infraestrutura física ociosa da instalação (como tanques, bombas, linhas, medidores etc.) para prestação de serviço a terceiro, seja ele um cliente, uma empresa coligada, controlada ou qualquer outra. Esse serviço é caracterizado, dos pontos de vista econômico e legal<sup>[26]</sup>, como atividade de operação logística de terminal ou de armazém geral. Esse tipo de caso é o que foi tratado, no âmbito regulatório, pelo art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021.

63. O art. 26 impõe que, caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá segregar a tançagem e atender requisitos da regulamentação de terminais. Esta segregação pode implicar custos<sup>[27]</sup> de adequação, sobretudo a esses agentes.

### 3.2.7. Consequências do problema

64. Analogamente, mas aprofundando nos efeitos negativos do problema central, foi possível identificar quatro consequências: redução dos incentivos aos

investimentos em infraestrutura por potenciais entrantes; redução dos incentivos à competição nas atividades de fornecimento primário e de logística; discrepância do tratamento entre agentes que exercem a mesma atividade, com base na autorização concedida; desvantagens econômicas para empresas concorrentes dos grupos econômicos que se verticalizam. A seguir, são abordadas, uma a sua vez.

65. Aos agentes não autorizados como terminal, nos casos em que atuam como se o fossem, está sendo dispensado tratamento regulatório não isonômico em relação aos agentes operadores de terminais que operam regularmente com a respectiva autorização. Não lhes vem sendo exigido o rol de obrigações aplicáveis da Resolução ANP nº 52/2015 e da Resolução ANP nº 881/2022.

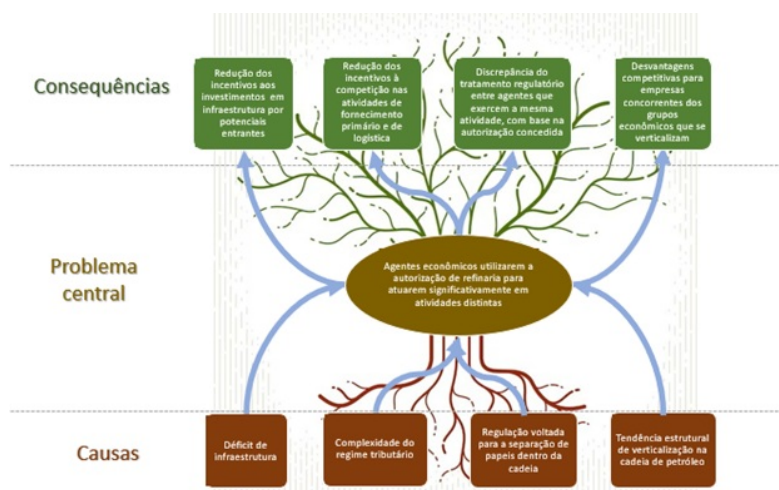
66. Esta discrepância de tratamento está relacionada com uma redução dos incentivos aos investimentos em infraestrutura por potenciais entrantes no mercado de logística primária de derivados de petróleo e biocombustíveis, que envolve o transporte aquaviário e o dutoviário desses produtos. As condições desiguais de competição afastam os investidores.

67. O tratamento regulatório não isonômico e o enfraquecimento dos investimentos estão associados à redução dos incentivos à competição nas atividades de fornecimento primário, que envolve a produção e a importação, de derivados de petróleo. A fonte primordial de contestabilidade do mercado concentrado de refino é a importação de derivados, que, por sua vez, depende de infraestrutura logística em condições adequadas.

68. Por fim, cabe explicar que a prestação de serviço para partes relacionadas (sociedades coligadas e controladas) representa uma forma de integração vertical. Se, por um lado, ela costuma gerar eficiências para o grupo proprietário, por outro, pode gerar efeitos indesejados. Um destes é a atuação do ente verticalizado para dificultar a ação – ou mesmo impedir a entrada – de concorrentes em elos a jusante da cadeia, o chamado fechado de mercado (MME, 2020).

69. A Figura 2 ilustra esquematicamente o problema central, suas causas raízes e suas consequências.

Figura 2: Árvore do problema, suas causas e consequências



Fonte: elaboração própria

### 3.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

70. Conforme exposto na subseção 3.2.2, a medida regulatório-cautelar suspendeu o art. 42 da Resolução ANP nº 52/2021, que afetaria diretamente as partes de nove contratos de cessão de espaço autorizados sob a égide da Resolução ANP nº 16/2010 (Tabela 1).

71. Nesses contratos, os cedentes são: a Refinaria de Manguinhos S.A. (Manguinhos), cujas instalações situam-se no município do Rio de Janeiro; a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), no município homônimo, no estado do Rio de Janeiro; a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), no município de Canoas (RS) e; a Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor), localizada em Fortaleza (CE).

72. As refinarias Reduc, Refap e Lubnor pertencem integralmente à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

73. De acordo com o Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2023 (Tabela 2.32), a refinaria Manguinhos dispõe de capacidade de armazenamento de derivados de petróleo, intermediários e etanol de 231.127,6 m<sup>3</sup>; a Reduc, de 1.877.980 m<sup>3</sup>; a Refap, de 887.841 m<sup>3</sup> e; a Lubnor, de 71.877 m<sup>3</sup>.

Tabela 2 - Capacidade de armazenamento nas refinarias (em 31/12/2022)

Refinarias (Unidade da Federação)	Capacidade de armazenamento	
	Petróleo (m <sup>3</sup> )	Derivados de petróleo, intermediários e etanol (m <sup>3</sup> )
<b>Total</b>	<b>6.005.274</b>	<b>11.460.111</b>
Replan (SP)	876.805	1.972.043
Refmat (BA)	579.279	974.469
Revap (SP)	596.132	1.195.978
Reduc (RJ)	943.347	1.877.980
Repar (PR)	522.094	1.005.431
Refap (RS)	409.536	887.841
RPBC (SP)	356.077	1.113.071
Regap (MG)	427.385	699.812
Recap (SP)	82.440	271.914
Ream (AM)	128.700	250.130
Rnest (PE)	803.191	798.465
RPCC (RN)	5.049	17.352
Riograndense (RS)	88.309	72.752
Manguinhos (RJ)	136.000	231.128
Lubnor (CE)	49.018	71.877
Univen (SP) <sup>1</sup>	-	-
Dax Oil (BA)	1.833	1.796
Ssoil (SP)	80	2.384
Paraná Xisto (PR) <sup>2</sup>	-	15.689

Fonte: ANP/SPC, conforme a Resolução ANP nº 852/2021.

<sup>1</sup>Dados não disponíveis. <sup>2</sup>Processa xisto bruto.

74. Os beneficiários das referidas cessões são as sociedades: Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda. (Rodopetro); 76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A. (76 Oil); Manguinhos Distribuidora S.A. (Manguinhos Distribuidora); Vibra Energia S.A. (Vibra); Braskem S.A. (Braskem) e; Petrobras Transporte S.A. (Transpetro).

75. Cabe observar que: (i) a Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) é subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) [28]; (ii) a Petróleo Brasileiro S.A. possui 47% do capital votante e 36,1% do capital total da empresa produtora de petroquímicos Braskem S.A. (Braskem) [29]; [30]; (iii) a cessão de espaço com a Autorização nº 905/2013 foi celebrada quando a Vibra Energia S.A. (Vibra) ainda se chamava Petrobras Distribuidora S.A. (BR Distribuidora) e era controlada pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) [31]; a Manguinhos Distribuidora S.A. (Manguinhos Distribuidora) é subsidiária da Refinaria de Manguinhos S.A. (Manguinhos) [32].

76. Desta forma, há evidências de que a cessão de espaço (ou a prestação de serviço de armazenagem) por produtores de derivados seria mais do que um negócio que meramente remunera instalações eventualmente ociosas, mas sim faria parte de estratégias empresariais mais complexas, com vistas a implementar, em alguma medida, uma integração vertical, seja com a etapa de operação logística de terminais, seja com a distribuição de combustíveis ou mesmo com a produção de petroquímicos.

77. Cabe frisar que os agentes descritos não se enquadram como microempresas ou empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (art. 3º, incisos I e II). Em um cálculo simplificado e conservador, considerando o preço de faturamento de R\$ 2 por litro de derivado e que para se enquadrar como empresa de pequeno porte a empresa deve apresentar receita bruta anual inferior a R\$ 4.800.000,00, isto equivaleria à comercialização de, no máximo, 2,2 mil metros cúbicos de derivados por ano, limite largamente ultrapassado pelas empresas descritas.

78. Pelo exposto, o problema identificado pode impactar não apenas as empresas envolvidas nesses contratos de cessão de espaço, como também seus concorrentes e, indiretamente, toda a cadeia nacional de abastecimento, incluindo revendedores varejistas e consumidores.

#### 4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

79. Nesta seção serão destacadas as leis, decretos, resoluções e demais atos normativos que guardam relação com a atividade da ANP e com as atividades econômicas objeto desta AIR. Primeiramente, será identificada a base legal que estabelece a competência da ANP e especialmente da SPC para agir e propor ações sobre o problema regulatório. Em seguida, são mencionados dispositivos legais que disciplinam ou interferem no ato de regular. Por fim, são abordados normativos e jurisprudência relevantes às atividades econômicas reguladas que estão relacionadas com o problema regulatório.

##### 4.1. Das competências da ANP e da SPC

80. A ANP, no exercício do seu poder de regulamentar, ou poder normativo, é o órgão que possui a competência de definir os elementos exigidos pelo art. 53 da Lei nº 9.478, de 1997, para a outorga de autorização de operação das instalações produtoras de derivados de petróleo e gás natural.

81. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, instituiu a ANP como órgão regulador responsável pela regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

82. Dentre as diretrizes de suas atividades, cabe à ANP, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.478, de 1997:

*“Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:*

*(...)*

*I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;*

*(...)*

*V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento;*

*(...)”*

83. Compete à ANP regular as atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis que tem o caráter de utilidade pública, tal como definido pela Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999. As atividades do abastecimento nacional de combustíveis abrangem, entre outras, as seguintes:

*“Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:*

*(...)*

*II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade; (...)”*

84. O art. 116 do Regimento Interno (RI) da ANP delimita as competências da SPC:

*“Art. 116 Compete à Superintendência de Produção de Combustíveis:*

*I - propor a regulamentação e executar a fiscalização das atividades de refino, processamento de gás natural, formulação de combustíveis, produção de biocombustíveis, solventes, combustíveis em centrais de matérias-primas petroquímicas e de produção de combustível líquido por meio de processo alternativo;*

*II - autorizar:*

*a) as atividades de formulação de combustíveis, produção de biocombustíveis, solventes, combustíveis em centrais de matérias-primas petroquímicas e de produção de combustível líquido por meio de processo alternativo;*

*b) a modificação, ampliação de capacidade, e transferência de titularidade e arrendamento ou cessão de instalações de refinarias de petróleo e unidades de processamento de gás natural;*

*III - analisar e submeter à aprovação da Diretoria Colegiada solicitações para autorização de novas refinarias de petróleo e novas unidades de processamento de gás natural;*

*IV - fiscalizar a segurança operacional das instalações, investigar incidentes e disseminar as melhores práticas operacionais para o exercício das atividades reguladas, tendo como vetor de atuação a proteção da vida humana e do meio ambiente.”*

##### 4.2. Da AIR e do ato de regular

85. O art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) e o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) preveem que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços prestados devem ser precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

86. A AIR consiste em um processo sistemático que visa a orientar, com base em evidências, a tomada de decisão regulatória. Partindo de um problema e dos objetivos a serem alcançados, a AIR identifica e avalia as alternativas decisórias normativas e não-normativas, bem como analisa sua efetividade para solucionar o problema e, de maneira ampla, suas potenciais consequências positivas e negativas.

87. O Decreto nº 10.411/2020 estabelece o conteúdo, a metodologia da AIR, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

88. Já a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) menciona, em seu art. 4º:

*“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:*

*I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;*

*II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;*

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

*IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;*

*V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;”*

Por outro lado, a mesma Lei estabelece em seu art. 4º-A:

*“Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas: (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)*

*I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos;”*

89. A seu turno, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (“LINDB”), prevê:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*

##### 4.3. Das atividades reguladas

90. No art. 6º da Lei 9.478/1997, constam diversas definições importantes para a contextualização sobre em qual ponto da cadeia estão sendo realizadas as

atividades econômicas tratadas nesta AIR. Dentre elas a primeira definição que se destaca é a de Indústria do Petróleo, que trata das atividades econômicas da cadeia produtiva, como transcrito a seguir:

“XIX - Indústria do Petróleo: conjunto de atividades econômicas relacionadas com a exploração, desenvolvimento, produção, refino, processamento, transporte, importação e exportação de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados;”

91. Fica claro nesta definição que o legislador não destacou as atividades de armazenagem e movimentação de petróleo, gás natural e seus derivados como atividades econômicas isoladas.

92. Na Lei do Petróleo, a palavra “movimentação” é utilizada de forma genérica para explicar as diversas atividades definidas no diploma legal. Como exemplo, podemos trazer os seguintes trechos da Lei:

“Art.6º (...)

VII - Transporte: **movimentação** de petróleo, seus derivados, biocombustíveis ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral; (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

VIII - Transferência: **movimentação** de petróleo, seus derivados, biocombustíveis ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse específico e exclusivo do proprietário ou explorador das facilidades; (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

(...)

XVI – Lavra ou Produção: conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua **movimentação**;

(...)

Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante remuneração ao titular das instalações ou da capacidade de **movimentação** de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável. (Redação dada pela Lei nº 14.134, de 2021)” (grifos nossos)

93. Depreende-se dessa transcrição da Lei que o intuito do legislador foi o de explicar ou descrever do que se tratavam as definições ou atividades. O termo também foi empregado na descrição das obrigações regulatórias da ANP ao tratar do transporte de gás natural, de forma que a ANP possa dar transparência as informações, a fim de proporcionar o acesso de terceiros a estas instalações.

“Art. 8º-A Caberá à ANP supervisionar a **movimentação** de gás natural na rede de transporte e as medidas adotadas nas situações caracterizadas como de contingência. (Redação dada pela Lei nº 14.134, de 2021)

(...)

§ 2º No exercício das atribuições referidas no caput deste artigo, caberá à ANP, sem prejuízo de outras funções que lhe forem atribuídas na regulamentação: (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

I - supervisionar os dados e as informações dos centros de controle dos gasodutos de transporte; (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

II - manter banco de informações relativo ao sistema de **movimentação** de gás natural permanentemente atualizado, subsidiando o Ministério de Minas e Energia com as informações sobre necessidades de reforço ao sistema; (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)

(...)

IV - dar publicidade às capacidades de **movimentação** existentes que não estejam sendo utilizadas e às modalidades possíveis para sua contratação; e (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)” (grifos nossos)

94. Já a armazenagem não é descrita como atividade econômica da Indústria do Petróleo, mas é uma atividade acessória, que se faz presente em todas as etapas da indústria, desde a produção de petróleo até a revenda de combustíveis, pois é a forma mais racional de se operar a logística de graneis líquidos, situando-se antes de um processamento ou após uma produção. Como exemplo, podemos citar a produção de combustíveis, onde tanto a matéria-prima (petróleo bruto e correntes intermediárias) como os derivados líquidos de petróleo (e de gás) são estocados em tanques de armazenamento como parte do processo produtivo. Outro exemplo é na produção de petróleo, na qual o produto da lavra é estocado em tanques ou navios-tanques antes de serem movimentados (transportados ou transferidos) para refinarias ou terminais de exportação.

95. Não obstante não estar relacionada diretamente às atividades econômicas da Indústria do Petróleo, a atividade de armazenagem é regulada, autorizada e objeto de solicitação de informações conforme o rol de obrigações da ANP insculpidas no Art. 8º da Lei do Petróleo.

“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; (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011) (Vide ADIN 3326)

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, **armazenagem**, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação; (Incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)” (grifos nossos)

96. Em complemento à Lei do Petróleo, foi editada a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que trata da fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis e atribui esta fiscalização à ANP.

Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades: (Vide Medida Provisória nº 214, de 2004) (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, **armazenagem**, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; (Vide Medida Provisória nº 214, de 2004) (Incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)

II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, **armazenagem**, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade; (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011) (Vide ADIN 3326)

(...)

§ 2º A fiscalização abrange, também, a construção e operação de instalações e equipamentos relativos ao exercício das atividades referidas no parágrafo anterior.

97. Da leitura das Leis nºs 9.478/1997 e 9.874/1999 depreende-se que a atividade de armazenagem está na égide de competência da ANP, que tem a obrigação de regular, autorizar e fiscalizar a atividade.

98. Todavia, a atividade de armazenagem de produtos para terceiros consiste em atividade de Armazém Geral, regida pelo Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903, que tem força de lei e se encontra vigente. O artigo 1º do Decreto conceitua os armazéns gerais como estabelecimentos que têm por fim a guarda e a conservação de mercadorias de terceiros e a emissão de títulos especiais.

99. No tocante aos aspectos tributários, o serviço prestado pelo Armazém Geral pode estar sujeito ao ISS e ao ICMS, dependendo do que dispõe a legislação tributária pertinente. Quando o estabelecimento contratante do serviço está instalado no mesmo estado do Armazém Geral, a remessa e a devolução de mercadorias fica isenta do pagamento de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), porém o ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) é devido, tal como prescreve a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

100. Como regra geral, quando a armazenagem para terceiros é realizada em estabelecimento que não esteja registrado como Armazém Geral, as operações de recebimento e devolução de mercadorias não estão isentas do destaque do ICMS nas notas fiscais.

101. No Art. 1º do referido Decreto está disposta uma série de etapas que a empresa operadora do Armazém Geral tem de cumprir perante a Junta Comercial para o seu registro. Assim, surgem diversas obrigações para a empresa, visto que esta terá a guarda de mercadorias de terceiros e poderá emitir uma série de títulos especiais, ficando nestes casos como fiel depositário destas mercadorias. Desta forma, no objeto constante no estatuto social da empresa há de constar a atividade de Armazém Geral.

102. Um exemplo típico de operação com títulos especiais na indústria do petróleo e dos biocombustíveis é a emissão de warrants [33] lastreados em volumes de etanol, que são utilizados pelos produtores de biocombustíveis para financiamento da safra e manutenção de estoques durante a entressafra.

103. A análise dos aspectos legais e tributários deixa claro que a atividade de armazenagem e movimentação para terceiros – caracterizadas na Lei do Petróleo como atividades de transporte ou transferência –, não se confunde com a atividade de produção de combustíveis, afeita ao processamento ou formulação de matéria-prima e sujeita ao pagamento do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

104. Sob a ótica da defesa da concorrência, cumpre esclarecer que a definição do mercado relevante pode variar de acordo com a situação concreta a ser analisada, cuja materialização em processos administrativos é atribuição precípua da autoridade concorrencial, no Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade), conforme dita a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011[34]. Por não serem definidos em caráter geral os mercados relevantes, este conceito não serve ao propósito de definir uma atividade econômica sujeita à regulação, posto que as resoluções regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, conforme art. 29 do Regimento Interno da ANP, e não casos particulares ou o comportamento de empresas específicas.

105. Por sua vez, o conceito de “infraestrutura essencial”, oriundo da doutrina de direito econômico homônima, não possui definição expressa no ordenamento jurídico brasileiro e, ao depender de caracterização caso a caso, mediante a verificação de condicionantes, não é capaz de definir atividades econômicas reguladas ou determinar a forma de sua regulamentação.

106. Relacionadas ao fenômeno econômico da verticalização encontram-se as definições dos termos “sociedades coligadas e controladas” da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, art. 243:

*Art. 243. O relatório anual da administração deve relacionar os investimentos da companhia em sociedades coligadas e controladas e mencionar as modificações ocorridas durante o exercício.*

*§ 1º São coligadas as sociedades nas quais a investidora tenha influência significativa. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*§ 2º Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.*

*(...)*

*§ 4º Considera-se que há influência significativa quando a investidora detém ou exerce o poder de participar nas decisões das políticas financeira ou operacional da investida, sem controlá-la. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*§ 5º É presumida influência significativa quando a investidora for titular de 20% (vinte por cento) ou mais dos votos conferidos pelo capital da investida, sem controlá-la. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)*

107. No plano infralegal, atualmente, repisa-se que a Resolução ANP nº 852/2021 é o ato normativo que regula a atividade de produção de derivados de petróleo e gás natural. Conforme explanado na subseção 3.1, a Resolução ora em análise é o resultado da consolidação do marco regulatório dos produtores de derivados de petróleo e gás natural.

108. Com base na Lei nº 9.478/1997, art. 58, a Resolução ANP nº 881/2022 regulamenta o livre acesso a infraestruturas de movimentação de terminais marítimos. Por sua vez, a Resolução ANP nº 35, de 13 de novembro de 2012, estabelece o livre acesso a dutos longos de transporte destinados à movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis. E a Resolução nº 716, de 17 de janeiro de 2018, regulamenta o livre acesso a dutos de transporte de petróleo, seus derivados e biocombustíveis, com a extensão inferior a 15km.

109. O instituto do livre acesso não se aplica aos terminais terrestres, os quais devem ser autorizados conforme as regras da Resolução ANP nº 52/2015. Por este normativo, o operador logístico de terminal terrestre, também não se vê obrigado a se desverticalizar, ou seja, não precisa ser uma empresa distinta daquela que é proprietária do produto. A desverticalização está prevista para a Petrobras, para o caso de instalações classificadas como transporte, na forma do art. 65 da Lei do Petróleo:

*“Art. 65. A PETROBRÁS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.”*

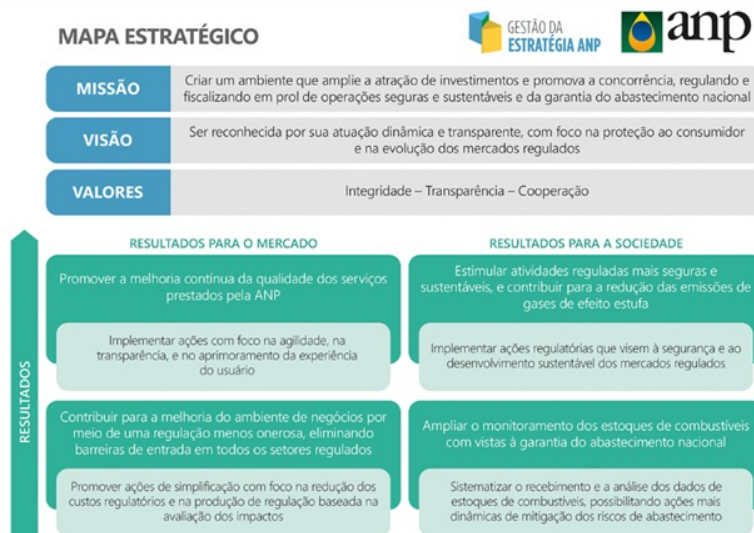
110. Já a Resolução ANP nº 58, de 17/10/2014, ao regulamentar a atividade de distribuição de combustíveis líquidos, define-a, no Parágrafo único do art. 1º, como segue: “a atividade de distribuição de combustíveis líquidos compreende aquisição, armazenamento, mistura, transporte, comercialização e controle de qualidade de combustíveis líquidos”.

## 5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

111. Nesta etapa, é importante resgatar do Mapa Estratégico alguns elementos aos quais os objetivos e os critérios de avaliação estarão conectados e que também servirão de norte para a avaliação das alternativas regulatórias.

112. A execução do planejamento estratégico no suporte de um modelo de gestão corporativo deve gerar coerência entre os diversos esforços realizados pela instituição. Com essa finalidade, o processo de elaboração e implantação da estratégia da ANP definiu a missão, os objetivos estratégicos, a visão e os valores que devem nortear as ações da Agência[35].

Figura 3: Mapa estratégico da ANP (excerto)



Fonte: ANP

113. Do Mapa Estratégico, cabe destacar: a missão da ANP de “*Criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova a concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional*” e; o resultado para o mercado de “*Contribuir para a melhoria do ambiente de negócios por meio de uma regulação menos onerosa, eliminando barreiras de entrada em todos os setores regulados - promover ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios e na produção baseada na avaliação dos impactos*” (grifos nossos).

114. De acordo com a Lei 9.478/1997, art. 8º, inciso XVII, é atribuição da ANP exigir dos agentes regulados o envio de informações referentes às suas atividades. É premissa desse envio que as informações sejam verdadeiras e reflitam a realidade da operação e das movimentações. A base de dados à disposição da ANP é o principal instrumento para o acompanhamento do mercado e contribui significativamente para a atividade de fiscalização, o aperfeiçoamento da regulamentação e a transparência, valor estratégico da ANP. Para o correto preenchimento dessas informações por parte dos agentes é necessário que fique claro para todos qual o papel de cada agente econômico e como as operações se inserem nesse contexto.

115. Pelo exposto, podemos estabelecer, no âmbito desta AIR, os seguintes objetivos regulatórios:

- **Objetivo fim:** Evitar que produtores de combustíveis obtenham vantagens econômicas decorrentes do desenho regulatório vigente, em relação aos terminais, especificamente na atividade de armazenagem de insumos ou produtos.

- Objetivo meio: distinguir claramente os tipos de autorização necessários a cada atividade econômica regulada preponderante.

116. Com relação aos tipos de separação (desverticalização) por força legal ou regulatória há algumas opções para o legislador, formulador de política ou regulador, conforme o caso. Os principais tipos são: separação contábil, separação funcional, separação legal, operador independente separação de propriedade [36]. Esses modelos podem ser considerados nas Seções 7 e 11.

## 6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

117. Nesta Seção serão tratadas as contribuições trazidas ao debate pela sociedade, incluindo os agentes afetados e outras unidades organizacionais (UORGs) da ANP envolvidas com o tema, por pertinência das atribuições regimentais. As ocasiões destacadas foram: Consulta Prévia nº 4/2023, Consulta Interna, reuniões externas e interna.

### 6.1. Consulta Prévia nº 4/2023

118. Com o objetivo de permitir a participação popular e promover a transparência no processo de revisão da Resolução ANP nº 852/2021, quanto ao serviço de armazenagem dos produtores de derivados de petróleo e gás natural, foi publicado no Diário Oficial da União, em 03/04/2023, o Aviso da Consulta Prévia nº 4/2023 (SEI 2949105), de modo a dar publicidade à Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, para o recebimento de contribuições sobre a matéria regulatória de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

119. A Consulta Prévia foi realizada pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, no período de 04/04/2023 a 18/05/2023, tendo sido recebidas contribuições de 8 (oito) agentes econômicos. As contribuições recebidas, na íntegra, constam do Processo 48610.202800/2023-14, conforme Tabela 3, e foram publicadas no sítio eletrônico da Agência.

Tabela 3: Relação de contribuições, nome da organização e perfil

Nome da organização	Perfil do Participante	Documentos SEI
Associação Brasileira de Terminais de Líquidos - ABTL	órgão de classe ou associação	<a href="#">3074537</a> ; <a href="#">3085937</a>
Braskem S.A.	agente econômico	<a href="#">3085958</a> ; <a href="#">3095259</a>
CBIE Advisory	outro	<a href="#">3085845</a> ; <a href="#">3095171</a>
Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP	órgão de classe ou associação	<a href="#">3085904</a> ; <a href="#">3095261</a> <a href="#">3105424</a>
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	agente econômico	<a href="#">3095180</a>
Raízen S.A.	agente econômico	<a href="#">3095275</a>
Refinaria de Mataripe S.A. - Acelen	agente econômico	<a href="#">3085802</a> ; <a href="#">3095159</a>
Refinaria de Petróleos de Manguinhos S.A. - Refit	agente econômico	<a href="#">3077986</a> ; <a href="#">3095257</a>

Fonte: Relatório nº 3/2023/SPC-CREG/SPC-e (SEI 3092745)

120. De modo a facilitar a sua compreensão e avaliação, as contribuições encontram-se, a seguir, sintetizadas e agrupadas por etapa da AIR à qual mais se relacionam.

#### 6.1.1. Contribuições relacionadas à identificação do problema

121. Distintos agentes econômicos (Acelen, CBIE, Petrobras, Manguinhos, Braskem, IBP), por meio de seus representantes na Consulta Prévia, manifestaram-se, em linhas gerais, a favor do entendimento de que armazenagem e movimentação seriam atividades ou mercados distintos.

122. Para a empresa Acelen, as instalações de armazenagem de refinadores “*não guardam relação com as regras de livre acesso, na medida em que não se confundem com infraestruturas de movimentação (...)* Enquanto as instalações de armazenagem são concebidas para operar – e assim o fazem, via de regra – de maneira dedicada às atividades de produção de combustíveis (são responsáveis, basicamente, pelo suprimento de insumos e escoamento da produção), como etapa indispensável ao processo produtivo, as infraestruturas de movimentação possuem a finalidade de garantir o adequado transporte dos produtos pelo território nacional em modais estratégicos, e que, via de regra, são de difícil duplicação”.

123. A consultoria CBIE, por sua vez, afirmou ser “*necessário que se obtenha limites regulatórios bem definidos para que não existam ambiguidades que desencadeiem incertezas ou travem investimentos ao setor*”. Por outro lado, a empresa Petrobras opinou que “*somente uma análise do caso concreto poderá caracterizar o mercado relevante e as especificidades da questão analisada*”. Para a Refinaria Manguinhos, “*são atividades distintas, que podem ser desempenhadas de forma dissociada, ainda que pelo mesmo agente e, por conseguinte, constituem mercados diferentes*”.

124. A empresa Braskem opinou que “*terminais são instalações para prestação de serviços a terceiros de armazenagem de petróleo, seus derivados e biocombustíveis, nos termos da Portaria ANP nº 52/2015, ou outra que venha a substituí-la*”. Para a associação IBP, “*as atividades são distintas, embora não possam ser facilmente dissociadas*”.

125. O CBIE enxergou o problema regulatório sob um outro ângulo. Argumentando que a capacidade de armazenamento dos produtores de derivados é superior à capacidade de operadores privados de terminais, a eventual conversão de refinarias em terminais de armazenagem, além de diminuir a capacidade de processamento de petróleo (ampliando a dependência externa de derivados), poderia causar prejuízos ao ambiente concorrencial, com aumento de concentração, da verticalização e das barreiras à entrada, sobretudo em mercados regionais. Conforme alegou, também implicaria desestímulo a investimentos em capacidade de armazenagem.

126. Segundo a Petrobras, não haveria qualquer evidência na Nota Técnica em consulta no sentido de existir um problema regulatório a ser resolvido pela Agência. Para a empresa, parece que houve uma falha regulatória, que teria acabado por restringir a atuação dos refinadores. Prossegue, alegando que a prestação de serviços de armazenagem para terceiros em refinarias pode configurar tão somente a “*necessidade de integração de interfaces dos agentes econômicos dos diversos elos da cadeia de petróleo*”.

127. De modo geral, Petrobras, Manguinhos e Braskem convergem no entendimento de que a suposta restrição regulatória geraria custos desnecessários e poderiam acarretar risco ao abastecimento, sem, por outro lado, apresentar benefícios claramente identificáveis.

128. Nesse sentido a Petrobras menciona, sobre o caso da Refap: “*A exigência regulatória de viabilização de uma nova solução logística para o armazenamento de nafta petroquímica, a partir do disposto nos artigos 26 e 42 da Resolução ANP 852/2021, atribui aos agentes a realização de investimentos, os quais não se traduzem em benefícios operacionais ou ganhos para o atendimento ao mercado da região*.”

129. A Manguinhos assim se pronunciou: “*as produtoras de pequeno porte terão sua atividade prejudicada, seja pela impossibilidade de prestação de serviço ou o alto custo para construir um terminal anexo*”. Segundo o refinador, da restrição decorreria “*aumento da complexidade e custo logístico para distribuidoras que utilizam modal rodoviário e armazenem seus produtos em tanques de produtoras de derivados de petróleo*”. “*Na prática, caso a tancagem seja segregada para operar como terminal terrestre, não haverá nenhuma alteração de mercado, serão os mesmos tanques, com a mesma capacidade, com o mesmo agente operador, prestando o mesmo serviço, sem a necessidade de garantir acesso de terceiros*.”

130. Para a Braskem, “*sem a verificação de custos, benefícios e efeitos sistêmicos, a vedação contida na norma pode pôr em risco o equilíbrio do setor de produção de derivados de petróleo, prejudicando os agentes regulados e seus próprios usuários, o que se apresenta como um resultado indesejado*”. “*A Braskem entende inexistir justificativa técnica, econômica e/ou concorrencial que legitime a limitação de oferta do serviço de armazenagem em instalações produtoras sem acesso às instalações que a legislação nacional garante o direito de terceiros a acessarem*”. “*Qualquer solução alternativa demandaria custos desproporcionais e irrazoáveis à Braskem, tanto para encontrar um terceiro interessado em realizar investimentos e prestar tal serviço, quanto para proceder, via esforços próprios, com a implantação da infraestrutura necessária para contornar a vedação do artigo 26 da RANP nº 852/2021. Daí que qualquer análise dos impactos e custos regulatórios relacionados à segregação de tancagem leva a uma única conclusão: a imposição de investimentos para a construção de uma infraestrutura ou a remodelagem dos contratos vigentes, gerando evidente*

ineficiência (tributária, de capacidade ou econômica), sem que se demonstre qualquer benefício potencial intentado originalmente pelo dispositivo.” “A segregação da tancagem do produtor de derivados para a criação de um terminal terrestre não implica em aumento de competitividade, mas apenas no aumento de custos regulatórios”. O “aumento do custo regulatório se dá sem qualquer benefício para a atual usuária ou para terceiros interessados, já que o terminal terrestre teria de ser autorizado conforme as regras da Resolução ANP nº 52/2015, não sendo a ele aplicadas as regras de livre acesso da Resolução ANP nº 881/2022, limitada a terminais aquaviários.”

131. Tanto Petrobras como Manguinhos reproduzem alegação constante da Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ de que a Agência nunca recebeu manifestação sobre desequilíbrio concorrencial devido à cessão de espaço em instalações produtoras.

132. Algumas contribuições recebidas referem-se à suposta restrição ao serviço de armazenagem como sendo uma reserva de mercado. A Petrobras entende que isto inibe investimentos por parte do produtor representando um “desestímulo a criação de novos arranjos contratuais ou de negócios de acordo com a evolução do cenário mundial e nacional”. E adiciona que “a reserva de mercado para o armazenador por meio de restrição ao produtor acaba inibindo novos projetos ao restringir uma fonte de receita alternativa do produtor para eventual capacidade ociosa” e que sem “esta possibilidade, o estímulo para construção de mais armazenagem pelo produtor pode ficar comprometido”.

133. Segundo a Manguinhos, a suposta reserva de mercado “beneficia somente o sistema PETROBRAS, que conta com diversos terminais/dutos da TRANSPETRO, e as suas distribuidoras clientes”. E prossegue argumentando que, atualmente, não estão disponíveis muitos terminais para as refinarias e distribuidoras, de fora do sistema Petrobras, armazenarem combustível – no estado do Rio de Janeiro, por exemplo, haveria um total de dez terminais, dos quais seis seriam da Transpetro.

134. Na visão da Braskem, a suposta reserva de mercado “aos operadores de terminais líquidos (...), no caso da REFAP, são agentes incapazes de substituir a contento o arranjo atual firmado entre Braskem e Petrobras. Ainda, tal limitação serviria, se muito, apenas para potencialmente aumentar as receitas de operadores de terminais líquidos que não dispõem de soluções e capacidade adequada às necessidades concretas da Braskem.”

135. Em um contexto de transição energética, descarbonização e incertezas, Petrobras e IBP alegam que as refinarias podem vir a desejar armazenar outros produtos não produzidos nas suas instalações em seus tanques, eventualmente em arranjos logísticos regionalizados, envolvendo biocombustíveis ou mesmo outros produtos ainda não identificados.

136. Com relação a tópico indiretamente relacionado ao apresentado na Consulta Prévia, a Petrobras sugeriu incorporar ao objetivo regulatório a reavaliação do inciso IX do Artigo 6º da Resolução ANP 852/2021, o qual exige como requisito à autorização de operação da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural a “comprovação de que a instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural contemple uma tancagem mínima de produção máxima de projeto para cada um dos seguintes derivados: a) gasolina; b) óleo diesel; c) gás liquefeito de petróleo (GLP); e d) querosene de aviação (QAV)”. A empresa solicitou “que seja reavaliada a obrigatoriedade de comprovação de tancagem mínima, visto que diferentes arranjos podem ser realizados para armazenamento e atendimento ao mercado, sendo ainda ressaltado que a formação de estoques visando o suprimento do mercado é regulado pela ANP por meio de outras normas, tais como as Resoluções número 45/2013, 5 e 6/2015”.

137. Por seu turno, a Manguinhos ressalta que o regulador deveria ter um olhar especial para as pequenas refinarias que “sempre estiveram em desvantagem frente à Petrobras, que não contam com grande parque de tancagem, não estão localizados próximos ao mar e sem dutos de transporte”. Complementa: “as produtoras de pequeno porte terão sua atividade prejudicada, seja pela impossibilidade de prestação de serviço ou o alto custo para construir um terminal anexo”; as “pequenas refinarias, como a REFIT, e distribuidoras que não comercializam combustível da PETROBRAS, dificilmente conseguiriam contratar os serviços de armazenagem da TRANSPETRO, ficando sujeita a escassez de outros terminais logisticamente possíveis para comercialização”.

138. Sobre os principais impactos da restrição à prestação do serviço de armazenagem, a Manguinhos destaca que ela reduz “em termos absolutos a capacidade de armazenagem potencial a ser disponibilizada no mercado”. A Braskem, por sua vez, salienta que “tem o potencial de ensejar a paralisação das atividades realizadas em instalações produtoras de derivados que dependam do intrincado fluxo logístico para recebimento de matéria-prima”.

139. Ainda relacionado ao tópico de identificação do problema, o IBP acrescentou que “causas raízes adicionais podem ser elencadas, como incompatibilidades conceituais e o déficit da infraestrutura nacional”. Por este motivo, seria “necessário avaliar a regulamentação da infraestrutura de forma mais ampla e sistêmica, visando identificar o papel de cada agente econômico na armazenagem/movimentação ao longo da cadeia produtiva e garantir a isonomia entre aqueles que exercem atividades similares”. Complementa: “deve ser promovida a simetria regulatória entre os papéis e responsabilidades dos agentes que porventura exerçam atividades similares, de forma a garantir um ambiente atrativo a investimento”. Detalha: o “papel de um produtor deveria incluir a análise se ele utiliza a tancagem de forma preponderante para a produção, ou se ele presta mais serviços de armazenagem do que é esperado; nesses casos, devem ser analisadas medidas como a obtenção de uma autorização adicional como terminal ou, eventualmente, ter revogada sua autorização como produtor e ser caracterizado exclusivamente como terminal”.

140. Para a empresa Raizen, “na medida em que existe vedação regulatória para a prestação de serviços de armazenagem por parte de diversos outros agentes regulados, parece-nos que o problema regulatório em discussão deve ser revisto e entendido de forma mais ampla. Com efeito, ao invés de realizar análise restrita à situação dos produtores de derivados, a ANP deveria reavaliar as restrições à prestação de serviços de armazenagem por diferentes agentes e infraestruturas presentes na cadeia de produção, distribuição e comercialização de combustíveis líquidos”. E complementa: “considerando as recentes aberturas de mercado, tais como a permissão da venda direta de etanol hidratado entre produtor e TRR ou posto revendedor, e de derivados entre produtor e consumidor final, todas as demais restrições regulatórias à prestação de serviços de armazenagem ou à cessão de espaço por outros agentes regulados, deveriam ser reavaliadas, sob um olhar sistêmico”.

#### 6.1.2. Contribuições relacionadas ao objetivo regulatório

141. Com relação ao objetivo regulatório, o CBIE, o IBP, a Petrobras e a ABTL convergem no sentido de que a regulação deve observar as funções primordiais ou atividades principais ou preponderantes dos agentes econômicos. A esse respeito a Petrobras afirmou ser importante “destacar que a prestação de serviços de armazenamento para terceiros em refinarias não é o objetivo primordial de tais agentes, pois podem configurar tão somente a necessidade de integração de interfaces dos agentes econômicos dos diversos elos da cadeia de petróleo”. E para o IBP: “a ‘função primordial’ deve servir de amparo para a fundamentação dos papéis e responsabilidades dos agentes”.

142. Para o IBP, “o objetivo geral deve ser o desenvolvimento de um marco regulatório de infraestrutura, a fim de evitar fragmentação de conceitos e assimetrias regulatórias”. Na dimensão de papéis e responsabilidades, destacam-se como elementos a serem incorporados aos objetivos: “garantir a isonomia concorrencial” entre os agentes que exercem que exercem atividades similares e “promover maior clareza sobre os limites regulatórios das atividades inter e intra elos da cadeia”.

143. Na visão da Petrobras, “a regulação deve estimular a competição, porém deve também procurar evitar o efeito free-rider”, em que terceiros “se aproveitam dos investimentos já realizados e criam um problema de parasitismo”.

144. Tanto Petrobras como Manguinhos levantaram preocupações relacionadas aos impactos da regulação sobre o abastecimento nacional de combustíveis, sendo que a Petrobras expressamente sugeriu que “o objetivo regulatório seja ajustado e que dentre as dimensões propostas seja incluída a segurança ao abastecimento nacional como um dos elementos a serem considerados no objetivo regulatório”.

145. Já a Braskem “entende que os objetivos regulatórios trazidos pela Nota Técnica estão amplos, esbarrando em questões que não foram motivos determinantes para a alteração regulatória proposta”. E considera “profícuo ao debate a delimitação dos objetivos regulatórios verificados pela ANP”. Nesse sentido, sugere alterar o primeiro objetivo regulatório para: “indicar os casos/cenários em que a armazenagem de derivados de terceiros em tanques de instalações produtoras não enseja a subversão das atividades centrais do produtor, atuando como um dos elos de um sistema logístico já constituído”.

146. Sobre os sistemas logísticos já estabelecidos o IBP pronunciou-se da seguinte forma: “deveriam ser preservadas as soluções logísticas constituídas historicamente que operam de forma eficiente e não criam assimetrias concorrenciais”.

#### 6.1.3. Contribuições relacionadas à fundamentação legal

147. Diferentes agentes – Acelen, CBIE, Petrobras, Manguinhos, Braskem – interpretaram a Lei nº 9.478/1997, art. 58, da mesma forma expressa na Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, ou seja, no sentido estrito de que somente está previsto o livre acesso a infraestruturas de movimentação de terminais marítimos e dutos de transporte. Já para o IBP, a referida Lei “não esclarece o conceito de forma adequada e possibilita entendimentos ambíguos e antagônicos à Doutrina de Instalações Essenciais”.

148. Também a respeito do livre acesso, previsto na Resolução ANP nº 881/2022, a Braskem entende que ele não se aplica ao terminal terrestre, o qual deve ser autorizado conforme as regras da Resolução ANP nº 52/2015.

149. Para a Petrobras, diferentemente da regulamentação do terminal aquaviário, o operador logístico de terminal terrestre, estando sujeito à Resolução ANP nº 52/2015, não está obrigado a se desverticalizar, ou seja, não precisa ser uma empresa distinta daquela que é proprietária do produto.

150. Alguns agentes, entre eles a Braskem, mencionaram que deve ser considerada, na etapa de fundamentação legal da AIR, a Lei nº 13.874/2019, também

conhecida como Lei da Liberdade Econômica, especialmente seu art. 4º, como salientaram a Petrobras e a Manguinhos, e o 5º, como destacou a Manguinhos. Referindo-se a esta Lei, o IBP defendeu que é “*dever da administração pública, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas, a necessidade de dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos*”, ponderando que “*a observância da Lei não deve ser confundida com a possibilidade irrestrita de qualquer agente desempenhar atividades sem exigências compatíveis, necessárias e fundamentadas, a fim de se evitar a geração de assimetrias concorrenciais*”.

151. A Braskem também menciona que a “*análise a ser realizada pela Agência, de acordo com o art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (“LINDB”), deve considerar todos os possíveis fatores – incluindo as “funções primordiais” e as atividades acessórias exercidas pelo agente - para projetar os possíveis efeitos resultantes de suas decisões*”.

152. A Petrobras, por sua vez, resgata a Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) e o Decreto nº 10.411/2020, que determinam a realização de AIR, bem como suas etapas.

#### 6.1.4. Contribuições relacionadas às opções regulatórias

153. Das manifestações da Petrobras e da Acelen pode-se concluir que elas advogam pela (ou não se opõem à) revogação dos artigos 26 e 42 da Resolução ANP nº 852/2021, proporcionando ao refinador, dessa forma, flexibilidade e autonomia completas na armazenagem para terceiros. Em seu lugar, a Petrobras sugeriu a “*adoção de medidas de acompanhamento e controle que visem utilização da tancagem de forma preponderante na atividade produção, especialmente refino*”.

154. Em direção similar, Braskem e IBP sugerem que se estabeleça algum tipo de limite regulatório para que não se configure desvirtuamento da atividade e da função de cada agente. Para o IBP, “*não deveria ser possível que um agente produtor (“função primordial”) passasse a prestar serviços de armazenagem (“função secundária”) de forma regular e preponderante sem uma revisão/adequação de sua autorização*”.

155. A Manguinhos enfatizou que, anteriormente à publicação da Resolução ANP nº 852/2021, não houve a “*apresentação de opções regulatórias intermediárias que pudessem ter sido adotadas em lugar da restrição ampla que acabou por criar barreira regulatória aos refinadores por meio do artigo 26*”.

156. Como alternativa regulatória “*conciliatória*”, o CBIE sugeriu o que pode ser resumido da seguinte forma: preservar os contratos de cessão de espaço vigentes e permitir sua renovação sem alteração de volumes, proibir assinatura de novos contratos em instalações existentes e permitir compartilhamento de armazenamento (flexibilidade de propósito entre terminal e refinaria) para refinarias a serem autorizadas futuramente. E justificou sua sugestão da seguinte maneira: “*além de preservar a segurança jurídica, o regulador contribuiria para evitar desequilíbrios concorrenciais e aferição de vantagens comparativas no atendimento de demanda futura de armazenamento e, conseqüentemente, reduzindo-se os impactos regulatórios e maximizando os incentivos a novos investimentos de maneira isonômica em toda a cadeia*”.

157. Para ABTL, “*retornar a autorização para livre prestação de serviços para o produtor, sem condicionantes, em plena liberdade, desestimulará investimento pelos terminais já integrantes do mercado e os possíveis novos entrantes, pois há grave risco de manipulação do mercado de prestação de serviços de armazenagem pelos produtores*”. Então, sugeriu, alternativamente, que o “*carregamento rodoviário*” fosse o instrumento contratual utilizado entre o produtor de combustíveis e o distribuidor, podendo este adquirir os derivados, e armazená-los nos tanques da própria instalação produtora, assim como os demais biocombustíveis destinados à realização das misturas obrigatórias, alegadamente nos termos da Resolução ANP n.º 784/2019[37].

#### 6.1.5. VI.1.5. Contribuições relacionadas ao monitoramento e à fiscalização

158. Por fim, algumas contribuições versaram sobre questões relacionadas a monitoramento e fiscalização. A Petrobras sugeriu a “*adoção de medidas de acompanhamento e controle que visem utilização da tancagem de forma preponderante na atividade produção, especialmente refino*”.

159. A Manguinhos atentou para o ônus para a ANP de “*fiscalizar os contratos para verificar se o combustível armazenado é produzido nas suas instalações*” advindo da redação original do artigo 26.

160. Já para o IBP, “*é imprescindível que a fiscalização verifique sistematicamente sobre a compatibilidade da autorização dos agentes às atividades desempenhadas*”.

### 6.2. Reuniões com agentes econômicos afetados

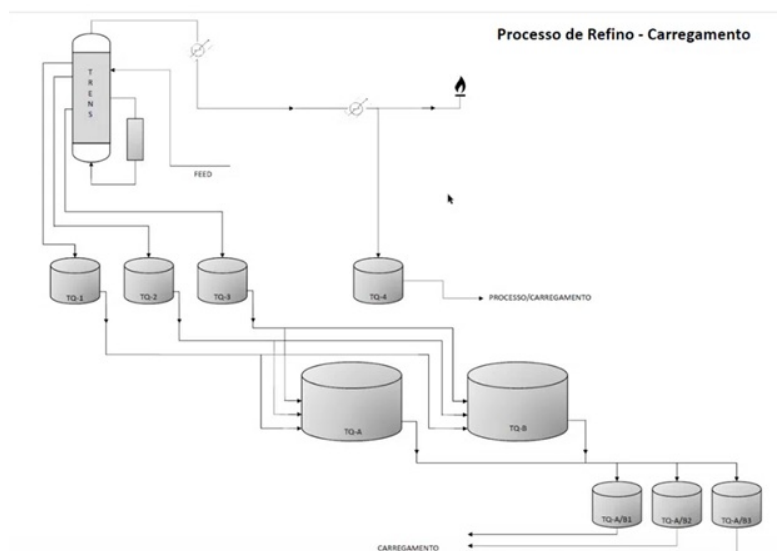
161. Além das manifestações formais realizadas pelos participantes da Consulta Prévia nº 4/2023, a SPC/ANP realizou reuniões com os agentes regulados afetados nos dias 31/10/2023 e 06/11/2023. Estas reuniões foram agendadas a fim de que, a partir de entrevista com os operadores e gestores das instalações, pudessem ser compreendido plenamente o seu funcionamento, bem como os enquadramentos – fáticos e os legalmente previstos – das atividades realizadas no âmbito tributário.

#### 6.2.1. Manguinhos (Refit)

162. Na reunião foi possível verificar que, tal qual como informado no processo e pelo SIMP, a empresa presta efetivamente o serviço de armazenagem para terceiros. É importante destacar que no objeto social da Manguinhos consta a atividade de Armazém Geral (SEI nº 0123658).

163. Foi apresentado croqui contendo o fluxo de produção da refinaria (Figura 4).

Figura 4: Fluxo do processo produtivo da Manguinhos



Fonte: Apresentação realizada pela Manguinhos no dia 31/10/2023.

164. Ao caracterizar a prestação de serviço de Armazém Geral, a empresa informou que a entrada de produto remetido por terceiros é realizada com o código CFOP[38] 5.663 (remessa para armazenagem de combustível ou lubrificante) e quando da devolução do produto é utilizado o código CFOP 5.664 (retorno de combustível ou lubrificante recebidos para armazenagem).

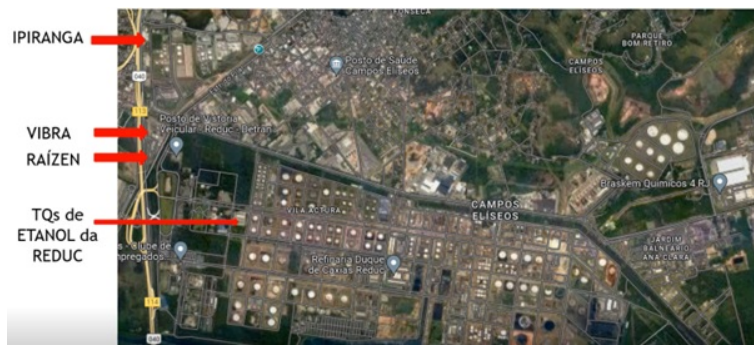
165. Para a prestação de serviço de armazenagem é emitida a nota fiscal de serviços com o código de serviço 11.04.01 (armazenamento, guarda ou depósito de bens) contra as distribuidoras contratantes.

166. Foi explicado que todos os derivados de combustíveis armazenados pelas distribuidoras cessionárias são comercializados para elas pela Manguinhos, já os biocombustíveis são trazidos para armazenagem por modal rodoviário, a fim de que o produto que saia da refinaria já esteja misturado com biocombustíveis, para cumprir o mandato legal, e pronto para ser entregue aos postos revendedores.

167. Adicionalmente, foi informado que importadores também armazenam produtos nos tanques da refinaria. O agente importador autorizado pela ANP não







Fonte: Apresentação realizada pela Petrobras no dia 06/11/2023.

Figura 11: Localização dos dutos e terminais operados pela Transpetro.



Fonte: Apresentação realizada pela Petrobras no dia 06/11/2023.

186. A cessão de espaço compreende um volume de 61.700 m<sup>3</sup>. A Petrobras informou que o cálculo do valor devido mensalmente possui duas parcelas, sendo uma fixa e outra variável cobrada conforme o volume que passa pela instalação, multiplicado por um custo por metro cúbico movimentado. A cobrança é feita por meio de nota de débito e boleto de cobrança. Em e-mail datado de 09/11/2023 (SEI 3546479) consta que a classificação fiscal da operação é de arrendamento mercantil/cessão de uso de instalações, com recolhimento de PIS e COFINS.

187. Quando questionada por qual motivo a Petrobras não informa no sistema SIMP o etanol de terceiros, a empresa informou que o acertado seria que as transportadoras dutoviárias fizessem a informação do volume movimentado junto à ANP.

188. Portanto, com base na classificação fiscal e nas informações colhidas durante a reunião, restou claro de que o serviço de armazenagem e movimentação é prestado pela Transpetro, operador logístico para o qual a Reduc fez o arrendamento ou cessão de uso. Ou seja, a Reduc não tem relacionamento comercial com os carregadores (ou seja, os proprietários do etanol) e sim com o transportador que utiliza as instalações como elo essencial do sistema de transporte de etanol.

189. Desta forma, não fica caracterizado que a Petrobras preste serviço de armazenagem para terceiros (Armazém Geral) e sim que arrenda ou cede o uso de suas instalações para Transpetro, que aparentemente é a prestadora do serviço de armazenagem e movimentação oferecido. Ademais, caso a Petrobras estivesse operando efetivamente um elo do sistema de transporte, isso violaria diretamente o disposto no art. 65 da Lei do Petróleo.

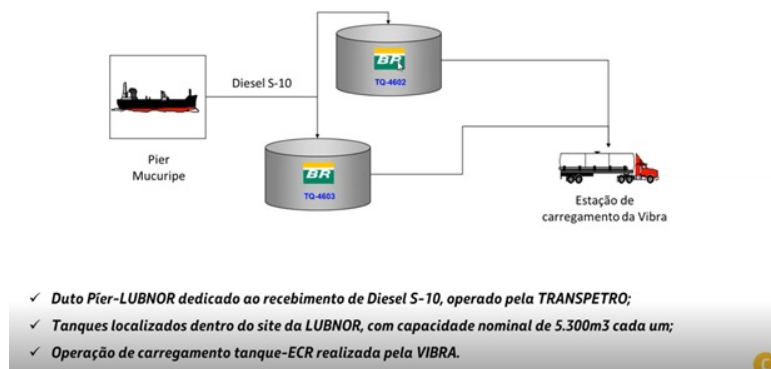
#### 6.2.4. Petrobras - Lubnor

190. O caso da refinaria Lubnor é distinto dos outros dois envolvendo a Petrobras, uma vez que foi firmado contrato de arrendamento entre a refinaria e a Petrobras Distribuidora (BR), atualmente Vibra.

191. Também foi apresentado que a Lubnor não atua em nenhuma etapa da movimentação e armazenagem de produtos. Foi informado que o combustível óleo diesel S10 armazenado nos tanques arrendados provém de operações de cabotagem e importação, realizadas pela Petrobras. Toda a operação portuária e dutoviária até a tancagem é realizada pela Transpetro. Já a operação da armazenagem e movimentação do combustível para a base da Vibra, localizada nas imediações da refinaria, é realizada pela própria Vibra. Destaca-se que até as permissões de trabalho na área dos tanques são fornecidas pela distribuidora.

192. Ou seja, trata-se de instalação independente, operada pela distribuidora como base de distribuição. A figura 12 apresenta a configuração relatada no texto.

Figura 12: Slide apresentado pela Petrobras da operação dos tanques arrendados pela Vibra.



Fonte: Apresentação realizada pela Petrobras no dia 06/11/2023.

193. Desta forma, em princípio, o caso da Lubnor não é passível de enquadramento no disposto na Resolução ANP nº 852/2021, merecendo acompanhamento regulatório diverso, fora do escopo desta AIR.

#### 6.3. Interações entre as unidades organizacionais da ANP relacionadas ao tema

194. Por meio dos Ofícios nºs 16/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, 18/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ e 19/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, de 9/2/2023, a SPC consultou respectivamente a SDC, a SIM e a SDL, acerca da Nota Técnica nº 3/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (2779303) e de questões ali formuladas, de modo a receber contribuições no prazo inicial de 45 dias.

195. Posteriormente, atendendo recomendação da SGE constante do Parecer 7/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (2841928), a SPC emitiu a Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (2848764), com modificações de caracterização quanto ao tipo de documento em relação à Nota Técnica nº 3/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ.

196. As respostas e os pedidos de prorrogação de prazo por parte das UORGs foram encaminhados por meio dos documentos assinalados na Tabela 3.

Tabela 3: Ofícios relacionados à Consulta Interna

UORG	Data da resposta final	Documentos SEI
SDC	15/05/2023	Ofício nº 67/2023/SDC/ANP-RJ (2925494), Ofício nº 88/2023/SDC/ANP-RJ (2997489) e Ofício nº 101/2023/SDC/ANP-RJ (3063062)
SIM	27/06/2023	Ofício nº 72/2023/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (2928788) Ofício nº 84/2023/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (3015753) Ofício nº 73/2023/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ (2942989)
SDL	22/03/2023	Ofício nº 141/2023/SDL/ANP-RJ (2917933)

6.3.1. Com a SDL

197. Por meio do Ofício nº 141/2023/SDL/ANP-RJ, de 22/03/2023 (SEI 2917933), a SDL respondeu às questões de sua competência.

198. Sobre as causas raízes do problema regulatório, opinou:

*“Uma das causas-raiz do problema regulatório aborda diferenças conceituais entre movimentação e armazenagem, com base em argumentos direcionados aos segmentos de terminais, de dutos de transporte e de produtores de derivados. Contudo, essa diferenciação parece não encontrar amparo na Resolução ANP nº 58/2014, que regulamenta a atividade de distribuição de combustíveis líquidos.”*

*“No segmento de distribuição de combustíveis líquidos, entende-se que a movimentação em bases primárias e secundárias abrange o recebimento (dutivo, aquaviário, ferroviário e/ou rodoviário), a armazenagem em tanques, a mistura (nos casos obrigatórios) e a expedição (rodoviária, com regra, mas também aquaviária e ferroviária).”*

*“Sob a ótica da Resolução ANP nº 58/2014, a atividade de armazenagem está inserida na atividade de movimentação, não devendo estas atividades serem submetidas a regulações distintas.”*

*“(…) o arcabouço tributário poderia ser uma causa-raiz do problema regulatório”.*

199. Acerca dos impactos regulatórios expôs:

*“Direta ou indiretamente, toda a cadeia nacional de abastecimento é impactada: suprimento primário (produtores e importadores), operadores de terminal, distribuidores, revendas varejistas e consumidores. Contudo, deve-se fazer o balanço entre impactos positivos e negativos em cada segmento e na cadeia de abastecimento como um todo.”*

200. Ademais, o Superintendente de Distribuição e Logística indicou que, a seu ver, a *“questão concorrencial parece ser o cerne da questão colocada pelo problema regulatório”* e ressaltou: *“Eventuais questões concorrenciais entre produtores de derivados e operadores de terminais, no que se refere à prestação dos serviços de armazenagem, devem ser avaliadas pela Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC), com subsídios da Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) e da Superintendência de Infraestrutura (SIM), quando couber.”*

6.3.2. Com a SDC

201. Por meio do Ofício nº 101/2023/SDC/ANP-RJ, de 15/05/2023 (SEI 3063062), o Superintendente de Defesa da Concorrência respondeu objetivamente às questões formuladas no Ofício nº 16/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, de 9/2/2023, e de modo geral, corroborou os entendimentos elaborados na Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, de 27/2/2023 (SEI 2848764).

202. Sobre a delimitação de mercado relevante, destaca-se: *“A definição do mercado relevante pode variar de acordo com a situação concreta a ser analisada”*.

203. O Superintendente de Defesa da Concorrência também opinou que *“sob a perspectiva regulatória parece haver divergência entre as Uorgs da Agência”* e que essa *“divergência demonstra que o modelo regulatório pretendido pela Agência não está claro”*.

204. No concernente à intervenção regulatória esclarece: *“nem toda a limitação da concorrência ou instituição de barreiras por meio de regras são indevidas”*. E acrescenta: *“a simples existência de barreiras à entrada em um dado segmento de mercado não configura por si só um prejuízo à concorrência (ou à eficiência econômica nos mercados). O que configura prejuízo é a existência de regras que criam barreiras desconsiderando a estrutura dos mercados, as características produtivas ou tecnológicas da atividade econômica naquele setor regulado.”*

205. Faz referência a Pinto Jr. (2003) [39] ao explicar que *“um dos instrumentos tradicionais da regulação econômica é a regulação das condições de entrada e saída no(s) mercado(s), através da criação de barreiras institucionais visando a assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva. O principal objetivo do regulador, nestes casos, é evitar que uma eventual fixação de critérios insuficientes acabe por atrair firmas ineficientes para o setor, elevando desnecessariamente os custos de produção e resultando em prejuízos ao consumidor no curto e médio prazo”*.

206. Interpreta que *“a atual limitação à oferta de serviço de armazenagem por parte dos produtores de derivados de petróleo imposta pelo artigo 26 da RANP Nº 852/2021 (...) criou uma barreira à entrada dos produtores de derivados na oferta do serviço de armazenagem, reduzindo os potenciais competidores neste mercado, bem como a infraestrutura de armazenagem disponível.”* E mais adiante, conjectura: *“Dada a ausência da caracterização dessa barreira à entrada, em tese, há a possibilidade de que ela seja ineficiente e aumente, desnecessariamente, os custos associados aquele serviço. Esta elevação de custos na prestação dos serviços poderá, eventualmente, impactar negativamente os consumidores no curto e médio prazo.”*

207. Com relação a nomenclatura utilizada pela SIM, declara: *“não encontramos amparo teórico sobre as “funções primordiais” na promoção da concorrência no mercado de armazenagem de produtos regulados pela ANP”*.

208. Em tom de conclusão, afirma que: *“a intervenção do Estado deve ser excepcional, garantindo-se a liberdade econômica como guia. Isto não significa que não se deve regulamentar e instituir determinados limites à atuação ou eventualmente substituir a regra de mercado pela regra administrativa (utilizando-se o conceito de regulação econômica), porém que esta ação deve ser contrabalançada com os princípios da liberdade econômica e da excepcionalidade da intervenção do estado nos mercados. (...) Em outros termos, qualquer ação do estado sobre a privação da liberdade deve ser justificada, eventualmente a partir de uma análise de custos e benefícios, demonstrando os benefícios à sociedade a partir da substituição da regra de mercado pela regra administrativa, além de elencar os custos ou impactos que a regra administrativa resultará.”*

6.3.3. Com a SIM

209. Por meio do Ofício nº 73/2023/SIM-CAL/SIM/ANP-RJ, de 27/6/2023 (SEI 2942989), a Superintendente de Infraestrutura e Movimentação respondeu o Ofício nº 18/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, de 9/2/2023 (SEI 2810917), manifestando-se essencialmente conforme transcrito a seguir:

*“Ocorre que, diante do decurso de prazo desde a data final da Consulta interna e também do fato de que as questões atinentes à imposição da restrição à liberdade na prestação de serviço de armazenagem por parte dos produtores nos termos do art. 26 da RANP Nº 852/2021 foram sempre majoritariamente de cunho concorrencial, a SIM corrobora as manifestações exaradas pela SDC por meio do Ofício Nº 101/2023/SDC/ANP-RJ-e (306362) e opta, por ora, de se abster de maiores considerações sobre a consulta prévia da Nota Técnica nº 3/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (2779303), posteriormente substituída pela Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (2848764).”*

6.3.4. Com SDL, SDC e SIM

210. Em 7 de novembro de 2023, a SPC reuniu-se com a SDL, a SDC e a SIM, conforme Registro de Reunião (SEI 3544989), no intuito de avaliar a viabilidade técnica de uma alternativa regulatória que surgiu da interação com os agentes afetados, conforme exposto na subseção 6.6.2.

211. Como contribuição inicial ao relatório, a SDL manifestou-se preliminarmente no sentido de que, *“a solução apontada parece tratar o problema regulatório, pode favorecer a competição no fornecimento primário e logística, trará flexibilidade e segurança regulatória às operações de prestação de serviço de movimentação e armazenagem por produtor de derivados de petróleo e gás natural e promoverá um tratamento isonômico a algumas atividades, com maior economicidade frente ao texto atual da Resolução ANP nº 852/2021”* (Ofício nº 120/2023/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ - SEI 3571050).

## 7. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

212. Uma vez definidos o problema [40] e o objetivo [41] regulatórios, e tendo examinado o contexto, os atores afetados e suas contribuições, bem como a fundamentação legal e os subsídios técnicos das demais UORGs, passa-se a explorar alternativas regulatórias possíveis para tratar o problema e alcançar o objetivo.

213. A primeira alternativa identificável é a desregulação, no caso em tela representada pela revogação pura e simples dos artigos 26, 26-A e 42 da Resolução ANP nº 852/2021. Esta alternativa ensejaria uma lacuna regulatória a respeito da prestação de serviço de armazenamento, implicando elevado grau de insegurança

jurídica, sobretudo considerando as práticas de cessão de espaço correntes no mercado e o histórico de dispositivos regulatórios que disciplinaram essas práticas nos últimos anos. Por essa razão, a alternativa deve ser descartada. A lacuna regulatória dificultaria ou mesmo inviabilizaria qualquer ação não-normativa *a posteriori* do regulador no sentido do controle da finalidade de utilização da tancagem, sobretudo nos casos em que fosse necessária a aplicação de sanções.

214. Opções regulatórias “intermediárias” ou “conciliatórias” foram abordadas nas contribuições à Consulta Prévia nº 4/2023. Uma delas aplicaria tratamentos diferenciados a agentes que já estruturaram sua logística com base na prestação do serviço de armazenamento, em comparação com eventuais casos futuros. Trata-se de: preservar os contratos de cessão de espaço vigentes e permitir sua renovação sem alteração de volumes, vedar a assinatura de novos contratos em instalações existentes e permitir compartilhamento de armazenamento (flexibilidade de propósito entre terminal e refinaria) para refinarias a serem autorizadas futuramente. Esta alternativa deve ser descartada pois não é capaz de atuar para alcançar o objetivo regulatório tal como definido.

215. Outra opção sugerida foi enquadrar o serviço de armazenamento de produto pelo produtor para o distribuidor no conceito de “carregamento rodoviário”, alegadamente nos termos da Resolução ANP nº 784/2019. Entretanto, o conceito de “carregamento rodoviário” estabelecido na referida Resolução não envolve o armazenamento de produto, portanto, não seria aplicável como opção regulatória para os casos ora debatidos.

216. Cabe o registro de que as alternativas regulatórias devem estar alinhadas com a missão da Agência, a qual se extrai do mapa estratégico: “*Criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional*”.

217. A primeira alternativa regulatória a ser detalhada efetivamente é a de não ação. No caso específico do tema da Ação Regulatória 3.2, que trata da revisão da Resolução ANP nº 852/2021, especificamente no tocante à prestação de serviço de armazenamento, é preciso analisar os normativos existentes e suas respectivas vigências.

218. A Resolução ANP nº 852, na forma publicada no DOU de 24.9.2021, trazia nos artigos 26 e 42 o que se transcreve a seguir:

*“Art. 26 Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.*

*Parágrafo único. Caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá segregar a tancagem e atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, 2 de dezembro de 2015 e da Portaria ANP nº 251, de 7 de novembro de 2000.*

*(...)*

*Art. 42 As autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo, publicadas nos termos da Resolução ANP nº 16/2010, serão canceladas após o término do prazo de vigência dos contratos encaminhados à ANP, devendo o refinador de petróleo observar o art. 26.*

*Parágrafo único. Caso o contrato encaminhado à ANP tenha prazo de vigência indeterminado, a autorização de que trata o caput será cancelada após cinco anos da data de sua publicação no DOU.”*

219. A Diretoria da ANP, considerando o que consta do Processo nº 48610.233159/2022-71 e as deliberações tomadas na 1.113ª Reunião de Diretoria, realizada em 29 de março de 2023, resolveu adotar medida regulatório-cautelar, consubstanciada na Resolução ANP nº 922, de 14.04.2023, publicada no DOU de 17.04.2023, suspendendo a limitação à atividade de prestação do serviço de armazenagem nas instalações produtoras de derivados de petróleo, incluindo de forma temporária o art. 26-A e suspendendo cautelarmente o art. 42 da Resolução ANP nº 852/2021, conforme transcrito a seguir:

*“Art. 1º Fica suspenso o art.42 da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021.*

*Art. 2º Fica temporariamente acrescido o art.26-A à Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, com a seguinte redação:*

*“26-A Fica permitido em caráter temporário e precário ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em outra instalação produtora em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.” (NR)*

*Art. 3º Fica suspenso, cautelarmente, o cancelamento das autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas instalações produtoras de derivados de petróleo, de que trata o art. 42 da Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021.*

*Art. 4º Esta Resolução vigorará até 1º de janeiro de 2024.”*

220. Como se depreende da leitura concomitante de ambos os normativos, não sendo prorrogada a vigência da Resolução ANP nº 922/2023, a partir de 2 de janeiro de 2024, a Resolução ANP nº 852 passaria a vigorar com o seu texto original. Para os efeitos dessa AIR, considera-se esse cenário como a alternativa regulatória de não ação. Assim, ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora. Para a prestação de serviços de armazenagem de derivados não produzidos pelo produtor e de biocombustíveis, manter-se-ia a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.

221. Uma segunda alternativa regulatória possível é tornar permanente a permissão, atualmente dada em caráter temporário e precário, contida no art. 26-A. Dessa forma, ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, de forma indistinta. Para a prestação de serviços de armazenagem de matéria-prima e de biocombustíveis, manter-se-ia a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.

222. Por oposição, uma terceira alternativa regulatória possível, considerando a prática dos contratos firmados entre os agentes econômicos, seria permitir permanentemente ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de petróleo, derivados e biocombustíveis, sem a necessidade de segregação da tancagem como terminal. Ressalve-se que esta opção não caminha na direção do objetivo regulatório ora definido.

223. Uma quarta alternativa regulatória possível, mais restritiva, seria permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem somente dos tipos de derivados os quais tenha produzido em um período recente específico, por exemplo, os últimos doze meses. Adianta-se a avaliação de que esta alternativa apresenta vantagem em relação à opção de não ação, uma vez que a apuração da origem do produto efetivamente armazenado é difícil de ser implementada, dado que os combustíveis de mesma especificação podem ser misturados sem que se a perca. Para a prestação de serviços de armazenagem dos tipos de derivados não produzidos pelo produtor, de matérias-primas e de biocombustíveis, manter-se-ia a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.

224. Uma quinta alternativa regulatória, baseada no objetivo meio de se distinguir claramente os tipos de autorização necessários a cada atividade econômica regulada preponderante, consistiria em permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem condicionando-se o volume objeto do serviço a um limite máximo equivalente a uma proporção fixa da capacidade de processamento da refinaria, por exemplo, um décimo (ou 10%). Para a prestação de serviços de armazenagem dos tipos de derivados, de matérias-primas ou de biocombustíveis em volume acima do limite, manter-se-ia a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.

225. Uma sexta alternativa regulatória seria manter o caput do art. 26, porém, alterar o seu Parágrafo Único de modo a equiparar o tratamento regulatório dado a refinadores de petróleo àquele dispensado a formuladores de derivados, no que tange a autorização de tanques, conferindo maior flexibilidade às suas finalidades. O art. 34 da Resolução ANP nº 852/2021 assim preceitua:

*“Art. 34 Os tanques de armazenamento localizados nas instalações de formulação de gasolina e óleo diesel, se interligados por meio de dutos a um terminal adjacente, poderão ser autorizados a operar como parte integrante da instalação produtora e do terminal, desde que sejam atendidos, respectivamente, os requisitos desta Resolução, da Resolução ANP nº 52, de 2015, e da Resolução ANP nº 881, de 2022. (Redação dada pela Resolução nº 881/2022)*

*§ 1º O formulador de gasolina e óleo diesel, que tiver tanques autorizados a operar tanto como parte integrante da instalação produtora como de terminal, deverá comunicar a alteração da forma de operação dos tanques à ANP com antecedência mínima de trinta dias e aguardar aprovação da Agência por ofício, antes da sua efetivação.*

*§ 2º Na falta da comunicação de que trata o § 1º, admitir-se-á que os tanques operem como parte integrante da instalação de formulação de gasolina e óleo diesel.*

*§ 3º No caso de desativação temporária da instalação produtora, nos termos do art. 30, inciso III, a totalidade da tancagem poderá operar como terminal.”*

226. Esta última opção possui a vantagem de trazer coerência e efetividade ao normativo, uma vez que dispositivo similar já se encontra implementado. Dessa forma, não haveria necessidade de segregação completa da tancagem.

## 8. METODOLOGIA

227. Em consonância com o inciso I do art. 7º do Decreto nº 10.411/2020, foi adotada como metodologia a análise multicritério, que consiste na comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz de diversos critérios relevantes. Cada critério recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos.

228. A metodologia multicritério foi considerada adequada por permitir: incorporar à análise, além de aspectos técnicos e econômicos, aspectos comportamentais ou qualitativos cujos impactos podem ser de difícil mensuração, mas que têm relevância para os objetivos desejados; definir e explicitar de forma objetiva e transparente os critérios que serão aplicados para comparar as alternativas de ação possíveis. Além disso, a escolha da metodologia para a presente levou em conta a escassez de dados quantitativos de custos.

229. Como fontes de dados utilizados para a avaliação das alternativas, destacam-se: a análise documental nos processos administrativos relacionados – entre os quais, 48610.233159/2022-71, 48610.218110/2022-98, 48610.229633/2022-60, 48610.219313/2022-00, 48610.213130/2019-77, 48610.233991/2022-77, 48610.202800/2023-14, 48610.208070/2022-76, 48610.205089/2018-84, 48610.201161/2022-81, 48610.225127/2022-00, 48610.215312/2019-82, 48610.204880/2019-58, 48610.219134/2019-69, 48610.213571/2019-79, 48610.201706/2021-78, 48610.204040/2021-18, 48610.220336/2020-97, 48610.213306/2021-13–; as bases de dados de cadastro, movimentação e estoque da ANP (SIMP[42] e DPP[43]); as contribuições recebidas nas etapas de participação social abordadas na seção 6, base legal e literatura especializada consultadas e citadas ao longo do Relatório, além do conhecimento acumulado dos responsáveis pela AIR.

230. Tendo em vista o objetivo regulatório e de acordo com a metodologia multicritério, o método de avaliação foi estruturado conforme o esquema retratado na Figura 13.

Figura 13 – Esquema da análise multicritério



231. Assim, a aplicação do método deu-se nas seguintes etapas:

1. Primeiramente, foram estabelecidos os critérios mais relacionados ao objetivo regulatório e com previsão legal estabelecida.
2. Em seguida, foi determinada a importância de cada critério de forma a identificar em que grau cada um deles contribui para a solução do problema regulatório (ou contribui para atingir o objetivo regulatório), por meio de priorização e atribuição de pesos a cada um deles, que no total somam 1 (um inteiro).
3. Na etapa seguinte, alternativas selecionadas na Seção 7 foram julgadas de acordo com cada um dos critérios definidos, atribuindo-se uma nota de 0 (zero) a 10 (dez), proporcional à respectiva contribuição.
4. Por último, aplicando-se a ponderação obtida a partir da priorização dos critérios às pontuações das alternativas para cada critério, resultaram as pontuações finais e a consequente priorização final das alternativas regulatórias consideradas.

232. A seguir são apresentados os resultados da aplicação da metodologia descrita.

#### 8.1. Critérios

233. A partir do objetivo a ser alcançado e de todas as informações registradas até esta altura, ressaltando-se as respectivas previsões legais e os elos com a estratégia da ANP, a equipe da SPC definiu seis critérios a serem levados em consideração para avaliação das opções regulatórias e seus impactos:

- Critério 1: Tratamento isonômico – Lei nº 13.874/2019, art. 4º-A.
- Critério 2: Estímulo à concorrência – Lei nº 9.478/1997, art. 1º, inciso IX; missão da ANP.
- Critério 3: Previsibilidade regulatória - Lei nº 13.874/2019, art. 4º-A.
- Critério 4: Incentivo a investimentos – Lei nº 9.478/1997, art. 1º, inciso XVI; missão da ANP.
- Critério 5: Custo para agentes econômicos - Lei nº 13.874/2019, art. 4º; Decreto nº 10.411/2020, art. 6º, inciso VII; resultados estratégicos da ANP.
- Critério 6: Custo para a ANP - Decreto nº 10.411/2020, art. 6º, inciso VII.

234. Após a definição desses seis critérios, a equipe procedeu ao julgamento e definição das importâncias relativas entre eles e chegou aos pesos indicados na Tabela 4[44].

Tabela 4 – Prioridades (pesos) atribuídas aos critérios

Critério	Pesos
Critério 1: Tratamento isonômico	0,298
Critério 2: Estímulo à concorrência	0,182
Critério 3: Previsibilidade regulatória	0,175
Critério 4: Incentivo a investimentos	0,166
Critério 5: Custo para agentes econômicos	0,106
Critério 6: Custo para a ANP	0,073

## 9. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

235. Nesta Seção, serão apresentados os impactos positivos e negativos (considerando-se sua natureza, magnitude e a probabilidade de ocorrência) de cada alternativa regulatória descrita na Seção 7, identificando-se os atores e grupos impactados. Em segundo lugar, será apresentada aplicação da metodologia de julgamento das alternativas, de acordo com os critérios previamente estabelecidos. Finalmente, as alternativas serão comparadas e classificadas por ordem de preferência.

### 9.1. Impactos das alternativas

236. As seis alternativas descritas na Seção 7 são resgatadas na Tabela 5, acompanhadas dos principais impactos positivos e negativos visualizados.

Tabela 5 – Alternativas regulatórias e seus principais impactos

Alternativa	Impactos
-------------	----------

I - (Não ação) - ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora. Para a prestação de serviços de armazenagem de derivados não produzidos pelo produtor e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.	<p><b>Positivos:</b> A principal vantagem desta alternativa é a previsibilidade regulatória, uma vez que faria vigorar uma redação já conhecida pelos agentes econômicos desde setembro de 2021.</p> <p><b>Negativos:</b> A principal desvantagem é a exigência de segregação de tancagem em muitas situações, gerando necessidade de custos consideráveis de adequação aos agentes.</p>
II- Tornar permanente a permissão, atualmente dada em caráter temporário e precário, contida no art. 26-A. Dessa forma, ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, de forma indistinta. Para a prestação de serviços de armazenagem de matéria-prima e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.	<p><b>Positivos:</b> A principal vantagem desta alternativa é a previsibilidade regulatória, uma vez que perpetuaria a vigência de um dispositivo em vigor desde abril de 2023.</p> <p><b>Negativos:</b> A principal desvantagem é a exigência de segregação de tancagem para a prestação de serviços de armazenagem de matéria-prima e de biocombustíveis, gerando necessidade de custos consideráveis de adequação aos agentes.</p>
III - Permitir permanentemente ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de petróleo, derivados e biocombustíveis, sem a necessidade de segregação da tancagem como terminal.	<p><b>Positivos:</b> As principais vantagens são a ausência de custos adicionais aos agentes e de monitoramento para a ANP, além da liberdade para a atuação dos produtores de derivados e seus parceiros.</p> <p><b>Negativos:</b> Essa alternativa não contribui para o alcance dos objetivos regulatórios, agravando o problema e suas consequências.</p>
IV - Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem somente dos tipos de derivados os quais tenha produzido em um período recente específico, por exemplo, nos últimos doze meses. Para a prestação de serviços de armazenagem dos tipos de derivados não produzidos pelo produtor, de matérias-primas e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem, conforme disposto no parágrafo único do art. 26.	<p><b>Positivos:</b> As principais vantagens dessa alternativa são sua contribuição para o tratamento isonômico das empresas que atuam como terminais e o consequente estímulo à concorrência nessa atividade.</p> <p><b>Negativos:</b> A principal desvantagem é a exigência de segregação de tancagem em diversas situações, gerando necessidade de custos consideráveis de adequação aos agentes.</p>
V - Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem condicionando-se o volume objeto do serviço a um limite máximo equivalente a uma proporção fixa da capacidade de processamento da refinaria.	<p><b>Positivos:</b> As principais vantagens dessa alternativa são os incentivos à concorrência e aos investimentos na atividade de logística primária</p> <p><b>Negativos:</b> Esta alternativa pode gerar um custo considerável de monitoramento, se a ANP não dispuser de ferramentas que o automatizem.</p>
VI - Manter o caput do art. 26, porém, alterar o seu Parágrafo Único de modo a equiparar o tratamento regulatório dado a refinadores de petróleo àquele dispensado a formuladores de derivados, no que tange a autorização de tanques, conferindo maior flexibilidade às suas finalidades, sem exigência de segregação completa dos tanques.	<p><b>Positivos:</b> Esta alternativa apresenta grande potencial de contribuição para o alcance do objetivo regulatório, a um baixo custo de adequação para os agentes econômicos.</p> <p><b>Negativos:</b> A ANP precisaria monitorar mais de perto o dinamismo dessa atividade, necessitando apresentar respostas ágeis.</p>

## 9.2. Julgamento das alternativas regulatórias

237. Conforme a metodologia adotada, as seis alternativas foram julgadas de acordo com os seis critérios definidos na subseção 8.1, que, por sua vez, estão relacionados à descrição do problema, à fundamentação legal e ao objetivo regulatório a ser alcançado. Para cada alternativa e cada critério foi atribuída uma nota de 0 a 10[45]. As pontuações médias desta etapa estão representadas na Tabela 6.

Tabela 6 – Pontuações médias das alternativas regulatórias para cada critério

	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Critério 6
Alternativa I	6,75	5,50	7,00	5,75	1,25	4,50
Alternativa II	4,75	5,50	6,75	4,25	3,50	6,25
Alternativa III	2,75	4,50	3,00	3,00	7,25	8,75
Alternativa IV	6,50	6,25	5,75	5,75	3,00	5,75
Alternativa V	5,50	6,75	5,00	6,50	5,00	4,00
Alternativa VI	9,00	8,25	7,00	7,75	7,00	5,75

## 9.3. Comparação das alternativas regulatórias

238. Aplicando-se a ponderação obtida a partir da priorização dos critérios, apresentada na subseção 8.1, às pontuações das alternativas para cada critério, resultaram as pontuações finais e a consequente priorização final das alternativas regulatórias consideradas, conforme apresentado na Tabela 7.

Tabela 7 – Resultado da priorização das alternativas regulatórias

Preferência	Alternativa
1ª	VI: Manter o caput do art. 26, porém, alterar o seu Parágrafo Único de modo a equiparar o tratamento regulatório dado a refinadores de petróleo àquele dispensado a formuladores de derivados, no que tange a autorização de tanques, conferindo maior flexibilidade às suas finalidades.
2ª	IV: Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem somente dos tipos de derivados os quais tenha produzido em um período recente específico, por exemplo, nos últimos doze meses. Para a prestação de serviços de armazenagem dos tipos de derivados não produzidos pelo produtor, de matérias-primas e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem
3ª	I: (não ação) Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora. Para a prestação de serviços de armazenagem de derivados não produzidos pelo produtor e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem.
4ª	V: Permitir ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem condicionando-se o volume objeto do serviço a um limite máximo equivalente a uma proporção fixa da capacidade de processamento da refinaria.
5ª	II: Tornar permanente a permissão, atualmente dada em caráter temporário e precário, contida no art. 26-A. Dessa forma, ficaria permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados, de forma indistinta. Para a prestação de serviços de armazenagem de matéria-prima e de biocombustíveis, mantém-se a necessidade de segregação da tancagem.
6ª	III: Permitir permanentemente ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de petróleo, derivados e biocombustíveis, sem a necessidade de segregação da tancagem como terminal.

239. Assim, a Alternativa VI foi considerada a mais adequada para enfrentar o problema regulatório e alcançar o objetivo regulatório, com pontuação de 7,86, seguida pelas Alternativas IV, I, V, II e III, respectivamente com pontuações iguais a: 5,77; 5,65; 5,64; 5,13 e 4,07.

240. Cabe ressaltar que a Alternativa VI possui as seguintes vantagens: trazer coerência e efetividade ao normativo, uma vez que já existe experiência anterior da ANP na implementação de dispositivo similar; ser proporcional, no sentido de não implicar necessidade de segregação completa da tancagem, principal fonte de custos de adequação por parte dos produtores de derivados de petróleo, conforme relatado pelos próprios agentes econômicos.

## 10. CONCLUSÃO

241. Considerando que o problema central foi identificado como: *agentes econômicos utilizarem a autorização de refinaria para atuarem significativamente em atividades distintas.*

242. Considerando as seguintes consequências do problema identificado: *redução dos incentivos aos investimentos em infraestrutura por potenciais entrantes; redução dos incentivos à competição nas atividades de fornecimento primário e de logística; discrepância do tratamento entre agentes que exercem a mesma atividade, com base na autorização concedida; desvantagens econômicas para empresas concorrentes dos grupos econômicos que se verticalizam.*

243. Considerando a conformidade com a legislação, sobretudo com a Lei nº 13.874/2019 e Decreto nº 1.102/1903.

244. Considerando que o objetivo fim foi definido como: *evitar que produtores de combustíveis obtenham vantagens econômicas decorrentes do desenho regulatório vigente, em relação aos terminais, especificamente na atividade de armazenagem de insumos ou produtos*

245. Considerando que foi estabelecido o objetivo meio de: *distinguir claramente os tipos de autorização necessários a cada atividade econômica regulada preponderante.*

246. Considerando os elementos do Planejamento Estratégico da ANP: *missão de criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova a concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional e o resultado para o mercado de contribuir para a melhoria do ambiente de negócios por meio de uma regulação menos onerosa, eliminando barreiras de entrada em todos os setores regulados, ao promover ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios e na produção baseada na avaliação dos impactos.*

247. Conclui-se por recomendar a alternativa regulatória: *manter o caput do art. 26, porém, alterar o seu Parágrafo Único de modo a equiparar o tratamento regulatório dado a refinadores de petróleo àquele dispensado a formuladores de derivados, no que tange a autorização de tanques, conferindo maior flexibilidade às suas finalidades, sem exigência de segregação completa dos tanques.*

## 11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

248. O texto originalmente publicado do art. 26 dispunha que a refinaria podia armazenar produtos de propriedade terceiros, mas por ela produzidos, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.

249. A redação original dispõe que, caso o titular da autorização de produção de combustíveis queira prestar o serviço de armazenagem e movimentação de produtos de terceiros, aquele deverá solicitar autorização para operação de terminal e atender aos requisitos das Resoluções ANP nºs 52/2015 e 881/2022.

“Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.

Parágrafo único. Caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá segregar a tancagem e atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, 2 de dezembro de 2015, e da Resolução ANP nº 881, de 8 de julho de 2022. (Redação dada pela Resolução nº 881/2022)”

250. A redação original do caput estabelece que deve ser atendido o disposto na regulamentação vigente para cada atividade regulada, ou seja, todos os quesitos informacionais e de prestação do serviço devem atender a regulamentação de armazenagem para terceiros.

251. Conforme descrito nas seções anteriores, os agentes queixaram-se da ausência de flexibilidade que esta alternativa regulatória pode trazer para a planta industrial e a dificuldade para obter os diversos licenciamentos necessários para a segregação das áreas em razão dos quesitos constantes da Resolução ANP nº 52/2015.

252. Para contornar estas questões, a Alternativa VI recomendada busca dar flexibilidade tanto para utilização da tancagem segregada como terminal, quanto para aquela que permaneceu fazendo parte da autorização de refinaria. Tal solução, se implementada, não trará questões relativas à segurança operacional em razão de o projeto dos parques de tancagem de refinaria e do terminal estarem ambos sujeitos à aplicação da norma ABNT 17.505, bem como a critérios de segurança rígidos dispostos nos respectivos regulamentos técnicos de segurança operacional, constantes dos anexos das Resoluções ANP nºs 5/2014 e 810/2020.

253. Outro ponto que foi tratado na Resolução ANP nº 852/2021 foi o da isonomia para prestação dos serviços de armazenagem de terceiros entre o produtor de combustíveis e o operador de terminal. Neste caso, a Resolução dispõe que devem ser atendidos os quesitos de acesso e separação jurídica contidos na Resolução ANP nº 881/2022.

254. Os agentes apresentaram queixa em razão do acesso de que trata a Resolução ANP nº 881/2022 ser o relativo aos terminais marítimos. Em atenção a esta questão, propõe-se que o acesso de terceiros interessados ao terminal autorizado seja realizado conforme a classificação atribuída à instalação no âmbito do processo de outorga.

255. O último ponto que precisa ser tratado é o da verticalização dos agentes na cadeia. Para tanto, no caso da Petrobras, a Lei do Petróleo introduziu, em seu art. 65, a obrigação de que a Petrobras constituísse filial para operar suas instalações de transporte. No mesmo sentido, a Resolução ANP nº 881/2022 estabeleceu a separação jurídica para o caso dos terminais aquaviários. No mesmo diapasão, a Resolução ANP nº 35/2012 estabeleceu a separação jurídica para o caso dos transportadores dutoviários. A exceção dar-se-á no caso de um terminal ser autorizado dentro do estabelecimento de um produtor de combustíveis também classificado como terminal terrestre. Nesta situação, não será necessária a separação jurídica, mas é recomendável que ocorra a separação no plano de contas (contábil) da empresa, especialmente quando se tratar de UPGN, instalação sujeita ao acesso nos termos da Lei nº 14.134/2021.

256. Portanto, em caráter preliminar, o art. 26 poderia passar a contar com a seguinte redação:

“Art. 26. Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem de derivados produzidos em sua instalação produtora, em tanques de armazenagem de sua instalação produtora, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, bem como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.

§ 1º. Caso o produtor de derivados de petróleo e gás natural pretenda operar sua instalação produtora como terminal, deverá atender os requisitos da Resolução ANP nº 52, 2

de dezembro de 2015.

§2º. Os tanques de armazenamento localizados nas instalações de produção de derivados de petróleo e gás natural, se interligados por meio de dutos a um terminal adjacente, poderão ser autorizados a operar como parte integrante da instalação produtora e do terminal, desde que sejam atendidos, respectivamente, os requisitos desta Resolução e da Resolução ANP nº 52, de 2 de dezembro de 2015.

§ 3º O produtor de derivados de petróleo e gás natural que possuir tanques autorizados a operar tanto como parte integrante da instalação produtora como do terminal deverá comunicar a alteração da forma de operação dos tanques à ANP com antecedência mínima de trinta dias e aguardar aprovação da Agência por ofício, antes da sua efetivação.

§ 4º Na falta da comunicação de que trata o § 1º, admitir-se-á que os tanques operem como parte integrante da instalação de produção de derivados de petróleo e gás natural.

§5º O acesso de terceiros interessados ao terminal autorizado nos termos do §1º deverá se dar conforme a classificação atribuída no âmbito do processo de outorga.

§6º Caso, em razão da classificação do terminal, o operador da refinaria também opere o terminal, deverão ser mantidos centros de custos apartados para refinaria e terminal na elaboração de seus demonstrativos contábeis.

257. Essa é a escolha que envolve a menor alteração na Resolução nº 852/2021, pois apenas o parágrafo único precisaria ser modificado, a fim de possibilitar flexibilidade para a operação da refinaria, nos casos onde houver necessidade de utilização pelo produtor de combustíveis (refinaria ou UPGN) de tanques de armazenamento distintos dos segregados para operação como terminal ou, a *contrario sensu*, quando houver necessidade de armazenar produto de terceiros em tanques autorizados no âmbito da outorga da produção de combustíveis.

258. Como esta solução já é utilizada com a finalidade de maximizar a utilização da capacidade de armazenamento dos formuladores, não haveria necessidade de grande adaptação interna para implementação das estratégias de monitoramento e fiscalização, bem como, em princípio, não haveria necessidade de ampliação de gastos ou de pessoal para implementação da nova sistemática regulatória.

259. Além da SPC, a SIM deverá ser envolvida na implementação da ação, em razão de ser a unidade organizacional responsável pela outorga das instalações que exercem a atividade de terminal.

260. Tal qual previsto no art. 42 da Resolução, é necessário um período de transição. O artigo, que foi suspenso por ocasião da edição da medida cautelar, continha a seguinte redação:

*“Art. 42 As autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo, publicadas nos termos da Resolução ANP nº 16/2010, serão canceladas após o término do prazo de vigência dos contratos encaminhados à ANP, devendo o refinador de petróleo observar o art. 26.*

*Parágrafo único. Caso o contrato encaminhado à ANP tenha prazo de vigência indeterminado, a autorização de que trata o caput será cancelada após cinco anos da data de sua publicação no DOU.”*

261. Com este artigo, o período de transição não ficou isonômico, pois poderia variar entre alguns meses e cinco anos, tal como descrito na Tabela 1. Sendo assim, o mais correto é que o período de transição seja o mesmo para todas as empresas que têm contratos de cessão de espaço vigentes, contudo com a necessidade de que, para a prorrogação das autorizações de que trata o artigo, sejam firmados Termos de Ajuste de Conduta (TAC) com a ANP no prazo máximo de seis meses após a publicação da Resolução. Caso não seja firmado TAC nesse período, os contratos deverão ser automaticamente cancelados. Com isso, em caráter preliminar, a redação do art. 42 passaria a ser:

*“Art. 42 As autorizações de cessão de espaço para armazenagem e movimentação de combustíveis nas refinarias de petróleo, publicadas nos termos da Resolução ANP nº 16/2010, poderão ser prorrogadas pelo período máximo de 5 (cinco) anos contados da publicação desta Resolução.*

*§ 1º Como condição necessária à prorrogação prevista no caput, o agente deve firmar Termos de Ajuste de Conduta com a ANP, para fazer o acompanhamento da adequação das instalações ao disposto no art. 26, no prazo máximo de seis meses após a publicação desta resolução.*

*§ 2º Caso a empresa tenha requerido tempestivamente o licenciamento ambiental e este ainda não tenha sido expedido pelo órgão competente, a ANP, mediante verificação dos condicionantes, poderá prorrogar a vigência do Termo de Ajuste de Conduta, observados os critérios de oportunidade e conveniência.”*

262. Para fins de cumprimento do art. 14 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, indica-se que o normativo eventualmente decorrente dessa Ação Regulatória será analisado quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório no âmbito das atividades planejadas em consonância com o art. 19, II, do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que determina a análise de todos os atos normativos no primeiro ano de novo mandato presidencial.

**HELIO DA CUNHA BISAGGIO**

Assessor Técnico de Regulação de Produção de Combustíveis

**BRUNO VALLE DE MOURA**

Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis

De acordo:

**HELOISA HELENA MOREIRA PARAQUETTI**

Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis

**BRUNNO LOBACK ATALLA**

Superintendente de Produção de Combustíveis

[1] O que pode ser questionado se for considerada a Autorização nº 649, de 4 de agosto de 2019, segundo a qual: “ Art. 1º Fica a Empresa Refinaria de Petróleos de Manguinhos S.A. - Em Recuperação Judicial, cujo registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) é o de nº 33.412.081/0001-96, situada na Av. Brasil, nº 3.141, Benfica, Rio de Janeiro/RJ, autorizada a operar um duto de transferência de petróleo e derivados entre um quadro de bóias, localizado na Baía de Guanabara, e os tanques da Refinaria de Petróleo de Manguinhos, com diâmetros de 16" (trechos I e II), 22" e 20" (trecho III) e aproximadamente 6,69 km de extensão, no município do Rio de Janeiro.”

[2] Autorização nº 805/2018. Processo: 48610.006327/2013-66. Cedente: Refinaria de Petróleo de Manguinhos.

[3] Mais informações sobre os agentes envolvidos constam da subseção “3.3 - Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema”.

[4] A economia de escala surge quando o retorno ou rendimento da atividade cresce à medida que a escala se amplia. Por sua vez, a economia de escopo advém de sinergias derivadas da produção de coprodutos. Os custos de transação derivam da necessidade da elaboração e monitoramento de contratos e salvaguardas entre empresas independentes (Szklo e Uller, 2008).

[5] SZKLO, Alexandre Salem; ULLER, Victor Cohen. Fundamentos do refino de petróleo: tecnologia e economia. Rio de Janeiro: Interciência, v. 200, 2008.

[6] A complexidade do refino está relacionada à presença de unidades de conversão, capazes de promover a alteração da estrutura molecular dos hidrocarbonetos, possibilitando a maximização da produção de derivados mais rentáveis (Szklo e Uller, 2008).

[7] A refinação de petróleo era monopólio da União, de acordo com a Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, revogada pela Lei nº 9.478, de 1997.

[8] Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-para-venda-de-refinarias-de-petroleo>

[9] CAVALCANTI, Marcelo Castello Branco. Análise dos tributos incidentes sobre os combustíveis automotivos no Brasil. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE. Rio

de Janeiro, 2006.

- [10] A Lei Complementar nº 192/22 disciplinou o regime de incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis, previsto na alínea h do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal, entre outras providências.
- [11] A Lei Complementar nº 194/22 classificou os combustíveis no mercado doméstico como bens essenciais, ao lado do gás natural, da energia elétrica, dos serviços de telecomunicações e do transporte público, o que acarreta a fixação da alíquota máxima do ICMS sobre esses bens e serviços entre 17% e 18%.
- [12] Suspendeu a eficácia de duas cláusulas do Convênio ICMS nº 16/22 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que havia, na prática, neutralizado e esvaziado os objetivos da Lei Complementar nº 192/22.
- [13] Segundo o termo homologado, a União encaminharia ao Congresso Nacional propostas de aperfeiçoamento legislativo da Lei Complementar 194/2022.
- [14] A Câmara dos Deputados aprovou, em 6/9/2023, a urgência do Projeto de Lei Complementar (PLP) 136/23, que formaliza o Acordo de Conciliação da ADPF 984 e ADI 9171 sobre as Leis Complementares 192 e 194, de 2022.
- [15] A Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 foi aprovada na Câmara dos Deputados, em julho de 2023, prevendo a substituição dos tributos federais IPI, PIS e Cofins pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do imposto estadual ICMS e do imposto municipal ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A tributação seria feita apenas no local de destino, com o objetivo de acabar com a chamada “guerra fiscal” entre os estados. A PEC também foi aprovada no Plenário do Senado, em 7/11/2023. Durante a tramitação no Senado, no entanto, foi incluída a possibilidade de cobrança do Imposto Seletivo, tributo sobre produtos que gerem danos à saúde e ao meio ambiente, sobre combustíveis e petróleo (para a extração de petróleo e de minérios, haveria alíquota de 1%).
- [16] Conforme apontado pelo “Estudo sobre o Mercado Irregular de Combustível no Brasil: Perdas Tributárias 2019-2020”. FGV Energia – Instituto Combustível Legal. Agosto de 2022.
- [17] [Relatório de Atividades: Infraestrutura para movimentação de derivados de petróleo. Subcomitê Novo Cenário Downstream](#). Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB). Abastece Brasil. MME, 2020.
- [18] A maior parte da movimentação de combustíveis e produtos químicos em 2018 ocorreu via navegação de cabotagem: 68% do total, segundo (MME, 2020).
- [19] Mais da metade do volume nacional, de acordo com o [Painel Dinâmico da Tancagem do Abastecimento Nacional de Combustíveis](#).
- [20] Vide Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2023, tabela 2.8.
- [21] Conforme [Fluxos logísticos de produção, transporte e armazenagem de gasolina A e de óleo diesel A no Brasil: mapeamento, diagnóstico dos fatores de risco e ações de mitigação](#). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Superintendência de Abastecimento. ANP, 2013.
- [22] Informações específicas sobre as operações logísticas dos agentes envolvidos encontram-se na subseção “6.2. Reuniões com agentes econômicos afetados”.
- [23] Plano Decenal de Expansão de Energia 2032. Caderno de Abastecimento de Derivados - PDE 2032. EPE, 2022
- [24] Mais detalhes na subseção “6.2. Reuniões com agentes econômicos afetados”.
- [25] Sobre o tema, a SDL manifestou-se: “*No segmento de distribuição de combustíveis líquidos, entende-se que a movimentação em bases primárias e secundárias abrange o recebimento (dutoviário, aquaviário, ferroviário e/ou rodoviário), a armazenagem em tanques, a mistura (nos casos obrigatórios) e a expedição (rodoviária, com regra, mas também aquaviária e ferroviária)*”, como registrado na subseção 6.3.1.
- [26] Como será tratado na subseção 4.3.
- [27] Que serão tratados nas Seções 6 e 9.
- [28] Conforme Estatuto Social da empresa, disponível em: <https://transpetro.com.br/transpetro-institucional/portal-institucional.htm>
- [29] Conforme informações disponíveis em: <https://www.braskem-ri.com.br/a-companhia/estrutura-societaria/>
- [30] De acordo com a Lei nº 6.404, art. 243, § 1º, são coligadas as sociedades nas quais a investidora tenha influência significativa e, pelo § 5º, é presumida influência significativa quando a investidora for titular de 20% (vinte por cento) ou mais dos votos conferidos pelo capital da investida, sem controlá-la.
- [31] Conforme comunicados ao mercado disponíveis em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/comunicados-ao-mercado/>
- [32] Conforme cadastro no SIMP/ANP. Há evidências, conforme histórico de participações societárias, no sentido de que também as distribuidoras Rodopetro e 76 Oil pertençam ao grupo econômico da Manguinhos.
- [33] O *warrant* é um título de garantia que permite ao seu detentor comprar ou vender um ativo.
- [34] Como fez o Conselheiro Gustavo Augusto em seu Voto Vista no Ato de Concentração nº 08700.006512/2021-37: “*Quanto à dimensão do produto, não há dúvidas de que os serviços portuários são um mercado relevante, que inclui os serviços de movimentação e armazenagem de cargas. (...) 93. Sob a dimensão do produto, defino o mercado relevante em questão como sendo “os serviços portuários de movimentação e armazenamento de granéis líquidos”, no segmento de combustíveis líquidos.*”
- [35] Esses conceitos foram organizados no Mapa Estratégico da ANP, disponível em: <http://www.anp.gov.br/planejamento-estrategico>
- [36] Conforme sintetizado na Nota Técnica Conjunta ANP nº 25/2022, disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2023/cp-01-2023/nt-conjunta-n-25-2022.pdf>
- [37] Todavia, há que se esclarecer que a referida Resolução disciplina, por um lado, a cessão de espaço em bases de distribuidores e, por outro, o carregamento rodoviário em instalação de produtor ou de terminais autorizados pela ANP, o que não envolve o armazenamento de produto. Portanto, não seria aplicável como opção regulatória.
- [38] CFOP – Código Fiscal de Operações
- [39] Pinto Junior, Helder Queiroz. As Missões de Regulação de Energia e a Revisão do Desenho Institucional: experiência internacional e lições para o caso brasileiro. Relatório de pesquisa MME-PNUD. Grupo de Economia da Energia, Instituto de Economia, UFRJ: Rio de Janeiro, 2003.
- [40] “Agentes econômicos utilizarem a autorização de refinaria para atuarem significativamente em atividades distintas”, conforme descrito na subseção 3.2.
- [41] “Evitar que produtores de combustíveis obtenham vantagens econômicas decorrentes do desenho regulatório vigente, em relação aos terminais, especificamente na atividade de armazenagem de insumos ou produtos”, conforme definido na Seção 5.
- [42] Sistema de Informações de Movimentação de Produtos.
- [43] Do Poço ao Posto.
- [44] Esta etapa foi realizada individualmente por quatro servidores da SPC envolvidos com a AIR, de onde se extraíram médias simples.
- [45] Esta etapa foi realizada individualmente por quatro servidores da SPC envolvidos com a AIR, de onde se extraíram médias simples.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO VALLE DE MOURA**, **Coordenador de Regulação de Produção de Combustíveis**, em 28/11/2023, às 20:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **HELIO DA CUNHA BISAGGIO**, **Assessor Técnico de Regulação**, em 28/11/2023, às 20:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO LOBACK ATALLA**, **Superintendente de Produção de Combustíveis**, em 28/11/2023, às 21:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **HELOISA HELENA MOREIRA PARAQUETTI**, **Superintendente Adjunta de Produção de Combustíveis**, em 28/11/2023, às 21:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.anp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3584378** e o código CRC **05C1CE23**.