

## Exibir resultados

Entrevistado

4

Anônima

93:03

Tempo para  
concluir

## 1. Declaração LGPD

Conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/2018, os respondentes devem permitir, de forma explícita, consciente e espontânea, que as instituições utilizem os dados informados para fins específicos. Dessa forma, cabe informar antes as condições deste Formulário e do uso das informações:

- Todas informações (inclusive a identificação) são públicas; não haverá informações protegidas ou sigilosas, visto o princípio da transparência presente no instituto da Consulta Pública e não haver captação de dados que possam ser considerados sensíveis.

- As contribuições, análises e resultados serão integralmente disponibilizadas no âmbito do processo, também de acesso público, e a guarda dos dados se dará nos sistemas internos da ANP, especificamente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

- O dono de informações pessoais pode retirar o seu consentimento a qualquer tempo, momento no qual seus dados pessoais serão restringidos e passam a não ser utilizados.

- Os respondentes são os responsáveis por suas respectivas manifestações. Identificação ou informações falsas podem se caracterizar como crime de falsidade ideológica, previsto no art. 299 do Código Penal.

### Declaração \*

☒ Estou de acordo e declaro que estou ciente.

## 2. Identificação do(a) responsável pelas contribuições \*

José Vicente Perroni Pereira

**3. Informe seu perfil: \***

- ☒ Agente Econômico
- ☐ Órgão de Classe ou Associação
- ☐ Órgão de Defesa do Consumidor
- ☐ Instituição Governamental
- ☐ Organização Não Governamental (ONG)
- ☐ Consumidor ou Usuário de Serviços
- ☐ Outra

**4. Representa alguma empresa, organização, associação, etc? \***

- ☒ Sim
- ☐ Não

**5. Informe o nome da sua organização \***

Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS

**6. Informe seu cargo na organização: \***

Profissional Petrobras de Nível Superior

**7. Informe seu e-mail de contato: \***

regulatoriodcl@petrobras.com.br

# ESTUDO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

Seção 4 da Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ

## 8. Pergunta 4.1 - O problema regulatório e as causas raízes foram corretamente identificados?

A ANP identifica como problema regulatório a falta de definição do papel do produtor de derivados de petróleo na atividade de armazenagem dentro da cadeia produtiva do petróleo, em outras palavras, da atuação do produtor no serviço de armazenagem dentro do contexto relacionado à segurança do abastecimento nacional. A regulação é uma das principais formas de atuação estatal, sendo uma ferramenta crítica através da qual os governos procuram incentivar o crescimento econômico, eficiência de mercado, melhoria na segurança e o bem-estar social. Seu objetivo principal é a resolução de problemas. Neste cenário, antes de mais nada, é necessário avaliar se de fato há um problema regulatório a ser tratado. Conforme Guia de AIR, problema regulatório é conceituado como “aquele que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pela agência, órgão ou entidade reguladora.”. Como dito na NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ a restrição à atividade de armazenagem pelo produtor de derivados de petróleo teve início com a atual redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021, baseada em contribuição recebida no âmbito das Consulta e Audiência Públicas nº 16/2020. Até a publicação da Resolução ANP nº 852/2021, essa atividade era permitida sob a terminologia de “cessão de espaço de armazenagem”, inclusive para a movimentação de produtos de origem diversa da instalação produtora, sendo que a Agência jamais registrou qualquer manifestação sobre desequilíbrio concorrencial devido à cessão de espaço em instalações produtoras. Neste sentido, não há qualquer evidência na Nota Técnica acerca da existência de um problema regulatório a ser resolvido pela Agência. Parece, na verdade, que houve uma falha regulatória, como também identificado na NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ, que terminou por restringir a atuação dos refinadores, sem a devida Análise de Impacto Regulatório (AIR). Assim, o problema regulatório requer revisão porque reduz a questão à concorrência no setor de armazenagem, inferindo que toda armazenagem para terceiros realizada pelos refinadores altera a dinâmica do mercado de armazenamento, quando na verdade a prestação de serviços de armazenamento para terceiros em refinarias pode configurar tão somente a necessidade de integração de interfaces dos agentes econômicos dos diversos elos da cadeia de petróleo. Em complemento, sugere-se que o problema regulatório identificado não seja a delimitação do papel do produtor na atividade de armazenagem e movimentação de combustíveis e sim a possibilidade de que um produtor autorizado na forma da RANP 852/21 reduza sua atividade de produção de derivados a tal ponto que a esvazie e passe a utilizar sua infraestrutura de armazenamento como um terminal, equiparando-se a operador logístico. A Petrobras sugere que a Agência revise a análise de impacto regulatório para prever a flexibilidade e autonomia do refinador na armazenagem para terceiros, adotando medidas de acompanhamento e controle que visem utilização da tancagem de forma preponderante na atividade produção, especialmente refino. O estancamento das atividades do refinador com a restrição imposta quanto à armazenagem gera custos desnecessários aos agentes regulados e pode acarretar efeito perverso da medida regulatória sobre a segurança do abastecimento nacional de combustíveis e o desestímulo a criação de novos arranjos contratuais ou de negócios de acordo com a evolução do cenário mundial e nacional.

## 9. Pergunta 4.2 - Existem causas raízes que não foram identificadas?

Em tese todos os agentes possuem (ou deveriam possuir) acesso às instalações de terminais marítimos e dutos de transporte, uma vez que garantido pelo art. 58 da Lei nº 9.478 (Lei do Petróleo). Desta forma, entende-se que a causa raiz primária que diz respeito ao acesso às instalações deve ser descartada. Uma causa raiz não considerada pela Agência foi a possibilidade de as alternativas logísticas de cada agente regulado dependerem de suas escolhas econômicas em investimentos em ativos logísticos e interligações. O objetivo do conceito de livre acesso é incentivar o compartilhamento das infraestruturas ou instalações essenciais, também conhecidas como "essential facilities", em setores que operam em monopólio natural, a fim de estimular o crescimento e aumentar a concorrência. No entanto, lembra-se aqui que os terminais marítimos e dutos de transporte foram as infraestruturas consideradas essenciais conforme art. 58 da Lei do Petróleo e de que assim qualquer tentativa de se regular o livre acesso para além do ali disposto seria uma regulação contrária à ordem jurídica. Ademais, a regulação deve estimular a competição, porém deve também procurar evitar o efeito free-rider. Ou seja, uma interpretação equivocada do livre acesso pode permitir a ocorrência de comportamentos oportunistas, conhecidos como free riders, que se aproveitam dos investimentos já realizados e criam um problema de parasitismo. Isso pode gerar uma concorrência desleal, já que aqueles que assumiram o risco do investimento agora terão que compartilhar sua infraestrutura com os free riders.

## 10. Pergunta 4.3 - Além da dedução realizada pela SPC de que o problema regulatório referiu-se à potencial concorrência entre refinadores e terminais aquaviários em bases desiguais, há outra interpretação possível ao problema regulatório identificado desse histórico?

Fazemos referência às contribuições endereçadas nas perguntas 4.1 e 4.2.

## 11. Pergunta 4.4 - Existem outros elementos relevantes que foram desconsiderados na análise histórica do processo de revisão que resultou na atual redação do art. 26 da Resolução ANP nº 852/2021?

Fazemos referência às contribuições endereçadas na pergunta 4.2.

**12. Pergunta 4.5 - Todas as atividades de armazenagem e movimentação devem ser consideradas como um único mercado pela ANP?**

As atividades relacionadas à indústria do petróleo estão previstas no art. 1º, § 1º da Lei 9847/99 e abrangem a 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. Neste sentido, considerar, ex-ante, que qualquer atividade de armazenagem e movimentação consubstanciam o mesmo mercado nos parece tecnicamente equivocado, pois somente uma análise do caso concreto poderá caracterizar o mercado relevante e as especificidades da questão analisada. De todo modo, buscar estender o livre acesso, sem base legal *stricto sensu*, para bases, terminais terrestres, e/ou unidades produtoras por meio de uma derivação interpretativa de essencialidade nos parece tecnicamente equivocado. O livre acesso está previsto na Lei do Petróleo não cabendo interpretação restritiva dos direitos dos produtores. As bases, terminais terrestres, e/ou unidades produtoras não possuem o mesmo tratamento legal dispensado aos terminais aquaviários e não compõem a infraestrutura dutoviária de transporte. Logo, não estão sujeitas às regras de livre acesso.

**13. Pergunta 4.6 - A limitação da oferta do serviço de armazenagem por produtores de derivados de petróleo limita a concorrência no mercado de armazenagem?**

Deve-se reconhecer que a cessão de espaço pelo refinador é pontual e não consubstancia sua atividade principal. Dessa forma, não é possível falar-se, ex-ante, em limitação à concorrência no mercado de armazenagem, pois as cessões de espaço para terceiros promovidas pelo refinador não criam um nicho de mercado a ser explorado pelo setor de armazenagem. É importante frisar que: (a) nem todo armazenamento possui atratividade para investimento pelo mercado de armazenagem; (b) alguns armazenamentos pelo refinador são para atendimento de especificidades do arranjo logístico local, pela integração com plantas industriais cuja infraestrutura foi concebida de forma integrada; (c) alguns armazenamentos pelo refinador colaboram para a disponibilidade de derivados ou misturas obrigatórias de interesse do abastecimento regional, com potencial redução de custos para o consumidor final. (d) aspectos tais como sazonalidade de demanda e incertezas no nível de produção, podem levar a construção de capacidade de armazenagem na unidade produtora que possa apresentar eventual ociosidade decorrente de tais aspectos, mas não de interesse deliberado do produtor em atuar na prestação de serviço de armazenagem.

**14. Pergunta 4.7 - Qual a motivação técnica, econômica ou concorrencial para limitar a oferta dos serviços de armazenagem por parte dos produtores de derivados de petróleo?**

Não vislumbramos motivação técnica, econômica ou concorrencial para limitação de oferta dos serviços de armazenagem por parte dos produtores de derivados de petróleo, ressalvando a adoção de medidas de acompanhamento e controle que visem utilização da tancagem de forma preponderante na atividade produção, especialmente refino. Entretanto, como afirmamos acima, sugerimos que a Agência revise a análise de impacto regulatório para prever a flexibilidade e autonomia do refinador na armazenagem para terceiros. Não se identificou em nenhum momento problemas concorrenciais, sob a égide da RANP nº 16/2010, que pudessem mitigar a liberdade econômica dos agentes envolvidos ou que justificasse uma intervenção regulatória no domínio econômico.

**15. Pergunta 4.8 - A atual limitação da oferta de serviço de armazenagem dos produtores de derivados de petróleo instituiu reserva de mercado ao excluir esses agentes da oferta desse serviço?**

A liberdade econômica, conforme preconizado no art. 170, IV da Constituição Federal e pela Lei 13.874/2020, é fundamental para o desenvolvimento saudável e sustentável de um mercado de combustíveis competitivo. Restrições excessivas e desnecessárias impostas aos agentes de mercado podem impedir o livre jogo da concorrência e prejudicar o crescimento econômico do setor. A regulação que limite ou restrinja os agentes regulados ao que seriam suas atividades ou funções de maneira plena pode ter efeitos negativos sobre a oferta, qualidade e preços dos derivados de petróleo, podendo criar reserva de mercado, o que é vedado no art. 4º da Lei 13.874/2020. Um mercado livre e competitivo estimula a inovação, a eficiência e a qualidade dos produtos e serviços oferecidos. A concorrência saudável promove a redução dos preços, a melhoria dos serviços e produtos e incentiva os agentes de mercado a buscar formas de se destacar em um mercado cada vez mais competitivo. A Petrobras sugere que a Agência revise a RANP 852 para prever a flexibilidade e autonomia do refinador na armazenagem para terceiros, adotando medidas acompanhamento e controle que visem utilização da tancagem de forma preponderante na atividade de produção, especialmente refino.

**16. Pergunta 4.9 - No caso de um produtor de derivados de petróleo sem acesso às instalações que a legislação nacional garante o direito de terceiros a acessarem, qual é a justificativa técnica, econômica ou concorrencial para limitar a oferta do serviço de armazenagem?**

Em princípio, a regulação da indústria do petróleo recai sobre as atividades da indústria do petróleo que se qualificam como monopólio da União (artigo 177 da Constituição Federal) e as atividades relacionadas à venda e revenda de derivados de petróleo (artigo 238 da Constituição Federal). No caso da atividade de transporte de petróleo e derivados, porém, a regulação incide também sobre os bens afetos ou destinados ao exercício dessa atividade como forma de garantir que a infraestrutura existente ou a ser construída seja ofertada a todos agentes econômicos do setor. Nesse sentido, o artigo 58 da Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), com as alterações promovidas pela Lei nº 11.909/2009, dispõe: "Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, com exceção dos terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL, mediante remuneração adequada ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável. § 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada com base em critérios previamente estabelecidos, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado. § 2º A ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis. § 3º A receita referida no caput deste artigo deverá ser destinada a quem efetivamente estiver suportando o custo da capacidade de movimentação de gás natural. Ao estipular o livre acesso ou o uso compartilhado dos dutos de transporte e terminais marítimos (estendido aos terminais aquaviários pela ANP), a Lei do Petróleo inspirou-se na doutrina das instalações essenciais (essential facilities doctrine), teoria antitruste americana, segundo a qual, o proprietário de um ativo do qual dependam outras sociedades pode ser obrigado, caso se recuse a fazê-lo voluntariamente, a dar acesso a tais sociedades ao ativo. Isso porque um dos pontos essenciais para permitir a participação de novos agentes nas atividades relacionadas à indústria do petróleo e gás, que dependem de vultuosos investimentos em infraestrutura, é previsão de compartilhamento da infraestrutura já existente. Caso não ocorresse esse compartilhamento, a entrada de novos agentes no mercado seria dificultada. No entanto, a ANP não pode ultrapassar o mandato legal a ela atribuído pela Lei do Petróleo. As leis que instituem as agências reguladoras preveem os standards de atuação dessas autarquias especiais. Essas leis possuem baixa densidade normativa, com estabelecimento de parâmetros mais genéricos, os quais dão o contorno ao espaço dado pelo legislador primário ao regulador para edição de normas setoriais tecnicamente desenvolvidas. Como vimos, o livre acesso diz respeito aos terminais aquaviários, não tendo atribuído à ANP competência para estipular, pela via regulatória, o livre acesso a terminais terrestres e/ou a armazenagem em unidades produtoras. A tentativa de instituir limitação de uso ou livre acesso em terminais terrestres e/ou armazenagem em unidades produtoras estaria, assim, ultrapassando o disposto na Lei do Petróleo, tornando eventual norma regulatória neste sentido passível de contestação judicial.



**17. Pergunta 4.10 - Como as normativas que garantem o direito de terceiros acessarem às instalações de transporte de combustíveis regulados pela ANP amparam a restrição à atividade de armazenagem por parte dos produtores, tal como alegado pelo parágrafo 4.19 do Parecer nº 7/SIM-CAL?**

Como visto, as normativas de livre acesso não possuem aplicabilidade para os terminais terrestres e/ou armazenagem em unidades produtoras. 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. Portanto, não há que se falar em aplicação das regras de livre acesso em tais situações excepcionais que, também, não estão dentro do previsto no artigo 58 da Lei 9478/97. Já com relação à infraestrutura do produtor que deixe de ter como atividade principal a produção de combustíveis e passe a utilizá-la como um terminal aquaviário, haveria incidência das normas de livre acesso.

**18. Pergunta 4.11 - A "função primordial", tal como delimitado no Parecer nº 7/SIM-CAL, dos produtores de derivados de petróleo e dos terminais terrestres é um item habitual em análises concorrenciais? Há amparo teórico para a análise de diferentes "funções primordiais" na promoção da concorrência no mercado de armazenagem de produtos regulados pela ANP?**

Uma das funções da ANP é tomar ações que visem a garantia do abastecimento nacional de combustíveis com o objetivo de assegurar o atendimento ao mercado de forma eficiente e com qualidade, evitando práticas anticompetitivas. Neste sentido, a liberdade econômica, conforme preconizado no art. 170, IV da Constituição Federal e pela Lei 13.874/2020, é fundamental para o desenvolvimento saudável e sustentável de um mercado de combustíveis competitivo. Restrições excessivas e desnecessárias impostas aos agentes de mercado podem impedir o livre jogo da concorrência e prejudicar o crescimento econômico do setor. A regulação que limite ou restrinja os agentes regulados ao que seriam suas atividades ou funções primordiais pode ter efeitos negativos sobre a oferta, qualidade e preços dos combustíveis, podendo criar reserva de mercado, o que é vedado no art. 4º da Lei 13.874/2020. Um mercado livre e competitivo estimula a inovação, a eficiência e a qualidade dos produtos e serviços oferecidos. A concorrência saudável promove a redução dos preços, a melhoria dos serviços e produtos e incentiva os agentes de mercado a buscar formas de se destacar em um mercado cada vez mais competitivo. Desta forma, à luz do conceito de livre mercado e da concorrência saudável, entende-se ser importante estimular investimento em armazenagem, mas não parece fazer sentido, a título de garantir reserva de mercado para armazenadores, impedir / dificultar / onerar a atuação de produtores na cessão de espaço para armazenagem de produto. Ao invés de buscar mecanismos para facilitar o aumento da oferta de capacidade de armazenagem por parte de qualquer um dos agentes, 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. Nesse sentido, a utilização de função primordial para análises concorrenciais não é prática das autoridades antitruste e restringir a atuação do refinador seria considerada uma barreira a entrada regulatória que afeta negativamente a concorrência.

**19. Pergunta 4.12 - À luz das diretrizes emanadas pela LEI 13.874/2020, particularmente seus artigos 2º e 4º, a atual restrição à atividade de armazenagem em produtores de derivados de petróleo visando limitar a atuação desse agente a sua "função primordial", tal como delimitado no Parecer nº 7/SIM-CAL, é justificada do ponto de vista concorrencial?**

Além dos argumentos levantados no item 4.11, da forma como foi proposto o art. 26, não há justificativa, pois: (a) os terminais terrestres e a armazenagem em unidades produtoras não estão sujeitos ao livre acesso; (b) os contratos de cessão de espaço em tancagem dos refinadores, em regra, possuem objetivo preponderante de eficiência logística e não de concorrer com o mercado de armazenamento. Adicionalmente, o produtor não pode ser obrigado a ceder sua armazenagem para terceiros, pois isso pode implicar em perda de produção e/ou desabastecimento de mercado, mas, por outro lado, precisa ter a flexibilidade para oferecer eventual capacidade ociosa, remunerando seu investimento. Sem esta possibilidade, o estímulo para construção de mais armazenagem pelo produtor pode ficar comprometido. Seria interessante trazer à luz um entendimento de que armazenagem no produtor teria um uso principal/primário, que sempre seria prioritário, envolvendo suas próprias operações de recebimento, mistura, formulação, acúmulo e/ou saída de produto e um uso alternativo/secundário para a cessão de espaço de armazenagem a terceiros, sendo que o tipo de uso a ser adotado seria definido sempre a critério do próprio produtor.

**20. Pergunta 4.13 - No caso da REFAP, a substituição do produtor de derivados de petróleo por terminal terrestre, considerando a sua "função primordial", é elemento suficiente para promover a concorrência naquele mercado?**

Inicialmente opinamos que, neste caso concreto, não há formação de um mercado passível de ser explorado por terceiros e, por consequência, não há fundamento econômico para se falar em concorrência no âmbito reduzido desse projeto industrial concebido para integração refino-petroquímica. Fazemos referência aos argumentos trazidos no bojo do Processo ANP nº 48610.218110/2022-98, no qual expusemos que a Petrobras, por meio REFAP, possui contrato de cessão de espaço em tanques para armazenamento de nafta e condensados petroquímicos pela Braskem S.A. em um acordo firmado entre as duas companhias há mais de duas décadas. O objetivo desse acordo é assegurar o fluxo de nafta petroquímica e condensados petroquímicos para suprimento da planta petroquímica de Triunfo - RS, a partir das sinergias logísticas e de mercado existentes entre as duas companhias. Neste sentido, encontram-se vigentes os contratos de fornecimento de nafta pela Petrobras para a Braskem, de cessão de espaço em tanques da REFAP para a Braskem e outros com a Transpetro, tendo por objeto a prestação de serviços de movimentação de produtos por dutos. Observa-se, assim, que o arranjo existente é efetivo no que diz respeito aos aspectos operacionais, pois foi modelado para atender a necessidades específicas, contribuindo para os negócios dos atores envolvidos, mas, principalmente, para o desenvolvimento da indústria petroquímica e para a segurança no abastecimento do mercado de combustíveis da região. 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. Por fim, a premissa de que a construção de uma nova infraestrutura pelos atores envolvidos suportaria o aumento da competição no mercado da região, tendo em vista a possibilidade de utilização dessa por terceiros, carece de racionalidade econômica e coloca em risco a atratividade para investimentos em infraestrutura logística para movimentação de líquidos no país. Ademais, como visto, o terminal terrestre não está sujeito ao livre acesso preconizado no art. 58 da Lei do Petróleo. As limitações ao direito de propriedade devem ser interpretadas restritivamente e estender o livre acesso a instalações de forma ex ante para além do previsto no art. 58 seria considerado uma autuação regulatória da Agência fora dos limites estabelecidos pela Lei do Petróleo e, portanto, ilegal.

**21. Pergunta 4.14 - No caso da REFAP, como a sua conversão em terminal terrestre alteraria o direito de terceiros acessarem o duto de transporte ou o sistema de transporte? Quais as implicações da sua conversão em terminal terrestre para o direito de terceiros acessarem o sistema de transporte?**

A conversão em terminal terrestre não altera o direito de terceiros acessarem o duto de transporte ou o sistema de transporte. Ademais, ainda que se tratasse de um duto de transporte, não seria possível realizar o armazenamento dos produtos, devido a sua indisponibilidade de tancagem.. Ademais, como visto no item anterior, as limitações ao direito de propriedade devem ser interpretadas restritivamente e estender o livre acesso a instalações de forma ex ante para além do previsto no art. 58 seria considerado uma atuação regulatória da Agência fora dos limites estabelecidos pela Lei do Petróleo e, portanto, ilegal. Desponta reforçar que a atuação dos produtores de derivados na armazenagem é pontual, episódica, atendendo a interesses de complexidade do sistema de abastecimento em seu intrincado sistema logístico. A segurança operacional das plantas de refino obedece rigoroso arcabouço de SMS, bem como normas estabelecidas pela própria ANP, na forma da antiga RANP nº 16/2010 e atual RANP nº 852/2021, inclusive quanto à sua ampliação, operação e capacidade. Em qualquer hipótese, o produtor deve ter o controle e a prioridade de sua produção, uma vez que são ativos frutos de seu empreendimento e capital. Eventuais instrumentos contratuais que venham a formalizar a armazenagem ofertada pelo produtor a terceiros devem ser considerados a partir da liberdade econômica do agente, com livre negociação, cabendo à regulação estritamente aspectos de segurança operacional e de abastecimento. A decisão de converter a infraestrutura de parque de refino em terminal terrestre deve ser, de acordo com a liberdade econômica, do produtor, que é aquele que empreende e que dita os ritmos de sua produção e os custos associados. Noutro dizer, caso o produtor venha a desejar a se tornar um operador logístico se valendo de tal infraestrutura deverá ser em razão de uma decisão de negócio, valorando conjunturas de mercado, e não uma intervenção do estado, na forma de disciplina regulatória que o obrigue a tanto.

**22. Pergunta 4.15 - Existe alguma restrição ou limitação a atuação de agentes da cadeia produtiva do petróleo na operação ou propriedade de terminais terrestres? Mais precisamente, a Petrobras pode continuar a operar eventual terminal terrestre a partir da segregação dos tanques de armazenagem da REFAP ou há algum impedimento regulatório/legal?**

No caso específico da PETROBRAS, não há qualquer vedação legal que restrinja a operação de terminal terrestre. O artigo 65 da Lei do Petróleo refere-se apenas a terminais marítimos. Até mesmo os dutos, apenas no caso de serem classificados como ativo de transporte e que haveria aplicação do artigo da lei do petróleo acima citado., Portanto, é lícito à PETROBRAS ser titular e operar terminais terrestres e dutos de transferência. Dessa forma, a hermenêutica clássica indica que as normas restritivas, tal como a insculpida no referido artigo 65, devem ser interpretadas restritivamente, donde que se não há menção expressa a terminais terrestres, não haveria que se cogitar em óbice legal em sua operação pela PETROBRAS. Já no plano regulatório, a Resolução ANP nº 881/2022, aplicável a terminais marítimos, traça a segregação das atividades de operação e carregamento, sendo certo que assim impõe a sua desverticalização traçando figuras distintas de operador e de carregador (ou carregador proprietário). A decisão de converter refinaria em terminal terrestre, com segregação de seus tanques, deve ser do agente econômico, uma vez que toda a sua infraestrutura levou em conta o escoamento, tratamento e segurança de sua própria produção. Caso ocorra a segregação dos tanques do parque de refino, por decisão de negócio, o produtor fará as vezes também de operador logístico, direta ou indiretamente, sendo certo que para o momento, vislumbra-se apenas a Ranp nº 52/2015, em que há disciplina regulatória específica editada pela ANP para terminais terrestres sobre aspectos técnicos, sem, contudo, traçar normas quanto ao livre acesso ou distinção de agentes para fins de desverticalização, posto que eventual regulação da agência neste sentido poderia representar uma extrapolação do seu poder regulador.

**23. Pergunta 4.16 - Consegue identificar mais impactos positivos ou negativos em cada agente listado? Quais?**

Positivos: Até o momento não foram identificados pontos positivos da medida regulatória prevista nos artigos 26 e 42 da RANP 852/21. Negativo: Não incentivo para investimentos em tancagem em refinarias, sobretudo para produtores. Insegurança na garantia do fornecimento dos produtos, tendo em vista que menor estímulo à existência de tancagem em uma unidade produtora poderia: a) dificultar acúmulo/recebimento externo de produto em quantidade suficiente para atender situações de demanda superior à produção local, podendo causar desabastecimento daquele produto, e/ou b) levar, em uma situação de baixa demanda de um dado produto, à redução do patamar de operação da unidade produtora (refinaria), podendo causar desabastecimento de outros produtos cuja demanda não tenha se reduzido. c) Necessidade de realizar investimento para segregação de Terminal, onerando a cadeia produtiva, sem gerar ganhos associados ao aumento da oferta de armazenagem. Outro ponto a ser considerado é que as metas do país e de agentes econômicos com a Descarbonização além do complexo e indefinido processo de Transição Energética, pode ensejar que as refinarias busquem cada vez mais armazenar outros produtos não produzidos localmente em seus tanques. Considerando a incerteza dos desenvolvimentos tecnológicos, tais produtos a serem armazenados podem nem estar sendo cogitados atualmente, mas eventualmente poderão ser imprescindíveis para a sobrevivência futura de uma refinaria. Ou seja, podemos falar em um primeiro momento em biocombustíveis, mas no futuro diversos outros produtos. Da forma como está a redação, poderá haver um desincentivo para uma transição energética necessária e saudável para o país.

**24. Pergunta 4.17 - Existem outros atores impactados direta ou indiretamente que não foram identificados? Quais?**

A flexibilidade regulatória que permita o armazenamento pontual pelos refinadores beneficia todos os atores da indústria, bem como o mercado consumidor de derivados de petróleo pela viabilização de soluções logísticas sinérgicas. Outro ponto a ser considerado é que as metas do país e de agentes econômicos com a Descarbonização além do complexo e indefinido processo de Transição Energética, pode ensejar que as refinarias busquem cada vez mais armazenar outros produtos não produzidos localmente em seus tanques. Considerando a incerteza dos desenvolvimentos tecnológicos, tais produtos a serem armazenados podem nem estar sendo cogitados atualmente, mas eventualmente poderão ser imprescindíveis para a sobrevivência futura de uma refinaria. Ou seja, podemos falar em um primeiro momento em biocombustíveis, mas no futuro diversos outros produtos. Da forma como está a redação, poderá haver um desincentivo para uma transição energética necessária e saudável para o país.

## IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

Seção 5 da Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ

## 25. Pergunta 5.1 - Existe base legal adicional que não foi citada? Qual?

Deve-se considerar na base legal a Lei da Liberdade Econômica, em especial seu art. 4º, bem como a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e Decreto nº 10.411/2020 que determinam a realização de AIR, bem como suas etapas.

## DEFINIÇÃO DO OBJETIVO

Seção 6 da Nota Técnica nº 6/2023/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ

## 26. Pergunta 6.1 - O objetivo geral está bem delimitado?

O objetivo regulatório deriva do problema, porém com este não pode ser confundido. O objetivo ou a finalidade da ação regulatória deve atender de maneira efetiva a demanda envolvida no problema identificado. Neste sentido, importante ressaltar que não estão descritos na Nota Técnica quais os resultados que a Agência pretende alcançar com a delimitação do papel do produtor em relação aos serviços de armazenagem. Assim, sugerimos 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. Lembramos que deve também ser considerado que o art. 26 da resolução atinge mercados não sujeitos ao livre acesso ou atividades sem atratividade para o setor de armazenamento, pois são de interesse específico de unidades industriais regionais. Ex. Petroquímica (REFAP/Braskem); Tancagem para passagem de derivado (REPAR).

## 27. Pergunta 6.2 - Existem outros elementos a serem incorporados ao objetivo? Quais?

Na redação vigente da Resolução ANP 852/2021 é observado que o inciso IX do Artigo 6º da referida resolução, que trata sobre comprovação de tancagem mínima, teve sua redação alterada após a consulta pública. Desta forma, este ponto é um tópico correlato ao apresentado nesta Consulta Prévia pois além de ter sido reescrito sem possibilidade de considerações por parte dos agentes regulados, também está relacionado a questões de armazenamento. O Artigo 6º lista os documentos que deverão ser apresentados pelo agente regulado durante o processo de solicitação de autorização de operação de nova instalação produtora, que também devem ser atendidos no caso de alteração de capacidade autorizada – ampliação por alteração física e ampliação por melhoria de processo (Artigos 7º e 8º da referida resolução respectivamente). Conforme pode ser observado na tabela abaixo, a redação deste artigo foi alterada após a consulta pública. Redação vigente (RANP 852/2021) “Art. 6º Após a conclusão da construção da nova instalação produtora, de que trata o art. 5º, inciso I, a pessoa jurídica deverá requerer a autorização de operação da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural, acompanhada da seguinte documentação: ... VIII - relação dos tanques de armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis, conforme modelo disponível na página da ANP na internet. IX - comprovação de que a instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural contemple uma tancagem mínima de três dias 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); ...” X – relatório fotográfico da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural; ...” Redação analisada pelos agentes regulados (CP 16/2020) “ Art. 6º Após a conclusão da construção da instalação produtora, caso previsto no art. 5º, inciso I, a pessoa jurídica deverá requerer a autorização de operação da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural, acompanhada da seguinte documentação: ... VIII - relação dos tanques de armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis, conforme modelo disponível na página da ANP na internet; IX - relatório fotográfico da instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural; ...” Conforme exposto acima, a redação atual do inciso IX do Artigo 6º foi elaborada a partir do acatamento de pleito de um agente regulado durante a consulta pública. Ressalta-se que os demais agentes regulados não tiveram a oportunidade de expor as consequências que poderiam ser geradas para as suas atividades, ativos em operação projetos em andamento, nem as soluções que cada um adota para garantia da segurança da operação das instalações e atendimento ao mercado, tendo sido observado somente o ponto de vista de um agente para a elaboração da redação final. Sendo assim, solicita-se 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.