

FORMULÁRIO DE COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 3/2018 ____ - DE 21/09/2018 a 20/10/2018
NOME: COSAN S.A

(X) agente econômico () consumidor ou usuário	() representante órgão de classe ou associação () representante de instituição governamental () representante de órgãos de defesa do consumidor	
Tomada Pública de Contribuições sobre a verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis.		
ASSUNTO	PROPOSTA	JUSTIFICATIVA
Contribuições à TPC sobre verticalização.	Favor observar as razões encaminhadas em documento anexo a este formulário.	Vide documento anexo.

Este formulário deverá ser encaminhado à ANP para o endereço eletrônico: tpc_verticalizacao@anp.gov.br.

São Paulo, 14 de novembro de 2018.

À

**AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – (“ANP”
OU “AGÊNCIA”)**

Aos cuidados dos Excelentíssimos Senhores Diretores

Ref.: Manifestação acerca das Tomadas Públicas de Contribuições (TPCs) de nº 3/2018 e 4/2018 abertas pela ANP.

Prezados Srs. Diretores,

Fazemos referência aos Avisos de Tomada Pública de Contribuições de nº 3/2018 e 4/2018 publicados por esta D. Agência em 19 de setembro de 2018 (“TPCs”), que convidam o público alvo a contribuir na análise sobre os temas ali abordados para eventual alteração das normas fundamentais estruturantes do setor de combustíveis no Brasil.

Diante de tais TPCs, a Cosan S.A. (“Companhia”) vem respeitosamente pela presente manifestar o quanto segue a respeito do assunto em destaque:

A Companhia é uma holding brasileira que investe em setores estratégicos do agronegócio, bem como na distribuição de combustíveis, de gás natural e de lubrificantes. Por meio da Raízen Energia S.A. e da Raízen Combustíveis S.A., *joint ventures* formadas pela Companhia e a Shell Brazil, a Companhia atua na produção de açúcar e etanol e na distribuição e comercialização de combustíveis.

Por sua atuação em tal segmento, a Companhia é terceira interessada na regulação que afeta o setor, sendo de suma importância para os negócios de suas investidas as discussões em destaque que podem alterar as normas emanadas pela ANP.

Dessa forma, a Companhia reitera seu compromisso com os melhores interesses das indústrias que atuam no ramo de combustíveis e manifesta suas contribuições às TPCs, com enfoque principal no que tange o processo regulatório adotado para sua condução.

1. Da ausência de informação adequada sobre os temas e do conflito com as iniciativas da “Combustível Brasil”

A priori, a Companhia gostaria de pontuar que os avisos relacionados às TPCs não foram esclarecedores quanto aos motivos que levaram a ANP a adotar tal solução de consulta pública (“Avisos TPCs”). É dizer, a Agência informou nos Avisos TPCs sobre a existência de certa discussão do Grupo de Trabalho (“GT”), constituído pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e pela própria ANP, mas não informou de forma clara os assuntos debatidos no GT, as conclusões tomadas e se tais decisões foram objeto de deliberação interna dos agentes integrantes deste GT.

Essa ausência de detalhamento trouxe prejuízo à análise do tema, que não envolveu os maiores interessados do setor ou os demais órgãos competentes do governo, gerando dúvidas quanto ao posicionamento da própria ANP com relação aos assuntos que são alvo das TPCs.

Ademais, a Companhia entende que os assuntos de interesse do setor estavam sendo amplamente discutidos no âmbito da “Combustível Brasil”, iniciativa do Governo Federal para estimular a livre concorrência e a atração de novos investimentos por meio da proposição de ações e medidas que fomentem o mercado de combustíveis. Além disso, a Combustível Brasil se propôs a discutir os caminhos para estabelecer um mercado capaz de atender ao consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, melhorando o ambiente regulatório de maneira objetiva para torná-lo mais claro e favorável aos investimentos e a expansão.

Desde a criação do Combustível Brasil, em fevereiro de 2017, o núcleo operacional composto pelo Ministério de Minas e Energia, pela ANP e pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, em conjunto com as diversas entidades atuantes no mercado

petrolífero, formularam propostas para sugerir melhorias na regulação que atua sobre o setor. No entanto, pareceu a Companhia que estas iniciativas e propostas discutidas ao longo de pelo menos um ano não foram consideradas pela Agência, que partiu do início com a publicação das TPCs.

Considerando o trabalho já desenvolvido pela Combustível Brasil, é um descompromisso com as partes envolvidas que as TPCs não considerem as propostas já discutidas. Ainda, as tomadas públicas em questão, da maneira como foram formuladas, estão agindo de forma contraditória e até descoordenada com os demais agentes interessados, que agora lidam com a insegurança e a instabilidade que a medida causa.

Com isso, não foi possível verificar nas ações públicas adotadas pela ANP as diretrizes necessárias ou o planejamento estratégico imprescindível para que os assuntos em pauta sejam discutidos.

2. Da não realização de AIR

Tal falta de planejamento e profundidade ficaram claros diante da ausência da elaboração da adequada Análise de Impacto Regulatório (“AIR”), que deve ser realizada *“sempre que a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública identificar um problema regulatório que possa demandar a adoção ou alteração de atos normativos ou algum outro tipo de ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado.”*

Esse é o conceito dado pelas Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, publicado em junho de 2018 conforme aprovado pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG para boas práticas aos órgãos da Administração Pública Federal (“Guia”).

Ou seja, de acordo com o Guia, a realização de AIR é fundamental para a correta análise e identificação dos problemas que atingem direitos ou obrigações dos agentes

econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelo setor regulado. No entanto, tal estudo não foi realizado, e mesmo que as TPCs não tenham formulado proposta formal de alteração normativa, a mera existência de manifestação que sugere essa mudança já justifica a realização da AIR.

Ainda, o Guia também indica que, observados os princípios da racionalidade e proporcionalidade, a realização da AIR não é aplicável aos:

“I – atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora, órgão ou entidade;

II – atos normativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

III – atos normativos que visam correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos, de numeração de normas previamente publicadas;

IV – atos normativos que visam consolidar outras normas sobre determinada matéria, sem alteração de mérito; e

V – atos normativos que visam revogação ou atualização de normas obsoletas, sem alteração de mérito.”

Parece claro que as matérias constantes nas TPCs não estão incluídas em nenhuma das hipóteses de não realização de AIR, da mesma forma que não estão abarcadas em nenhuma das causas de dispensa da realização de AIR, que somente poderá ocorrer mediante decisão fundamentada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada da Agência Reguladora ou da(s) Autoridade(s) Decisória(s) do órgão ou entidade da administração pública nos seguintes casos:

I – urgência;

II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não

permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; e

III – atos normativos de notório baixo impacto.

Em outras palavras, considerando que os assuntos debatidos pelas TPCs são de importância substancial para as empresas reguladas, e não estão incluídos nas hipóteses de não aplicação ou dispensa de AIR, esta D. Agência falhou na condução do processo, não tendo definido o problema regulatório envolvido tampouco as soluções possíveis e os objetivos perseguidos.

Ademais, essa também é a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE¹, que sugere que a AIR integre o processo regulatório desde os estágios iniciais, notadamente quando se tratar de novas propostas de regulação, hipótese que não se afasta no âmbito das TPCs.

Por todos os argumentos acima explorados, as TPCs em análise estão eivadas de vícios, que abrangem desde o processo regulatório, não previsto pela ANP, até o fato de que suas publicações não foram precedidas pelas devidas e preconizadas AIR.

3. Da não previsão na Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018

Da mesma forma, a Companhia ressalta que foi surpreendida pelos Avisos TPCs publicados, que não estavam previstos na Agenda Regulatória divulgada pela ANP para o biênio de 2017-2018. Como descrito pela própria ANP, “*A Agenda Regulatória é o documento que indica as ações de regulamentação que a ANP pretende conduzir durante o biênio 2017-2018. Nela estão indicados os temas considerados mais relevantes pela alta direção e que demandarão, portanto, atuação prioritária de seu corpo técnico durante o seu prazo de vigência. Mais do que uma ferramenta de planejamento, a Agenda Regulatória é um importante instrumento de qualidade regulatória, voltado para a garantia da previsibilidade nas ações regulatórias da ANP*”

¹ Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE de 2012.

e para a ampliação da participação social na discussão dos temas considerados prioritários pela Agência.”

Nesse caso, é notório que a ANP não cumpriu com suas próprias diretrizes ao incluir na agenda do ano de 2018 os temas propostos nas TPCs, que não estavam previstos no planejamento da agência e por isso prejudicaram a previsibilidade necessária para as ações regulatórias.

4. Da ausência de coordenação regulatória e de uma política setorial estruturada

Como elaborado no item 1 acima, notou-se uma nítida falta de coordenação entre a solução de consulta pública adotada pela ANP e a iniciativa da Combustível Brasil, mas não foi apenas essa a falta de alinhamento que se verificou.

As TPCs não esclareceram sobre a existência de envolvimento de outros agentes governamentais interessados como o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Fazenda, as Secretarias Estaduais de Fazenda e a Empresa de Pesquisa Energética. Da mesma forma, não ficou claro se as eventuais mudanças discutidas pela Agência serão debatidas com outros agentes a fim de converter interesses, ou se o setor pode estar sujeito a decisões e políticas e conflitantes.

Segundo as informações transmitidas nos Avisos TPCs, o GT visa repensar o segmento de combustíveis no sentido de adotar medidas pró concorrência, mas esse não é o único aspecto que deve ser considerado quando se avalia as questões relevantes do setor. Inclusive, tendo conhecimento de tal condição, a Combustível Brasil foi pensada para discutir propostas que abrangem não apenas a concorrência, mas os estímulos ao investimento e ao desenvolvimento da área.

Nesse mesmo sentido, ressalta-se que o abastecimento de combustíveis é uma atividade de utilidade pública, e quaisquer alterações realizadas na regulação afetam diretamente o mercado consumidor. No entanto, as ações protetivas ao consumidor não se resumem ao fator menor preço, buscado pelas ações pro concorrência, mas devem abranger a



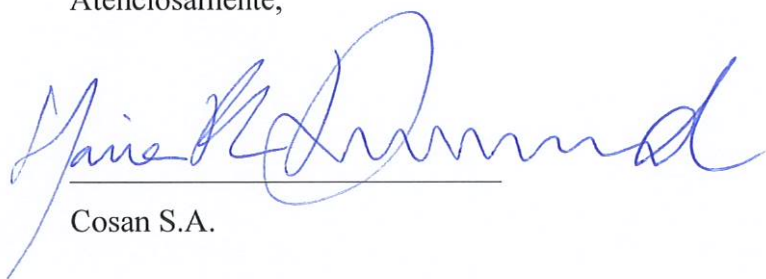
eficiência, a qualidade do produto, a certeza do abastecimento e o cuidado com o meio ambiente.

Assim, é o receio da Companhia que as TPCs tenham uma visão muito restrita das necessidades do segmento ao discutir os assuntos sob uma perspectiva única, qual seja, a concorrencial, sem que outros pontos de interesse sejam discutidos e entidades relevantes envolvidas (as ações podem ser, ao final, descoordenadas e até contraditórias).

Por todo o acima exposto, a Companhia entende que as TPCs em curso devem ser canceladas de modo a atender ao devido processo regulatório.

Sendo o que nos cumpria para o momento, a Companhia permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,



Cosan S.A.

