

PANORAMA DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS



2017



PANORAMA DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Diretor-Geral

Décio Fabricio Oddone da Costa

Diretores

Aurélio Cesar Nogueira Amaral

Felipe Kury

Waldyr Martins Barroso



PANORAMA DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

2017

Rio de Janeiro

© 2017 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Todos os direitos reservados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasil).

Panorama do abastecimento de combustíveis: 2017 / Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. - Rio de Janeiro : ANP, 2017- .
v. : gráf., tab.

Anual.

ISSN 2448-3265. Livro eletrônico. Organizado por Renato Cabral Dias Dutra.

1. Abastecimento de combustíveis. 2. Biocombustíveis. 3. Derivados de petróleo. 4. Downstream. 5. Economia. 6. Mercado de combustíveis. 7. Regulação. I. Dutra, Renato Cabral Dias. II. Título.

CDD 333.82

Coordenação

Superintendência de Abastecimento (SAB)

Maria Inês Souza – superintendente

Equipe Técnica

Bruno Pereira Nascimento

Leandro Trinta de Farias

Eduardo dos Santos Barroso

Leonardo Jardim da Silva Faria

Euler Martins Lage

Felipe de Araujo Lima

Fábio da Silva Vinhado

Rafaela Coelho Guerrante Gomes Siqueira Moreira

Jackson da Silva Albuquerque

Renato Cabral Dias Dutra

Jardel Farias Duque

Rita Capra Vieira

João Paulo Lopes Pereira

Silvio Roberto Pereira da Costa

Edição e Revisão

Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais

Andrea Marques Machado – superintendente

Rose Pires Ribeiro – superintendente-adjunta

Renata Moraes

João Carlos Machado

Luiz Henrique Vidal Ferraz

SUMÁRIO

Editorial	7
------------------------	----------

PARTE 1 – Visão geral do mercado e da regulamentação do abastecimento

O mercado de combustíveis no Brasil em 2016.....	9
Introdução.....	9
Quantitativo de agentes regulados.....	9
Vendas internas de combustíveis.....	11
Matriz veicular nacional	15
Comércio exterior de combustíveis	15
Considerações finais.....	17
A atividade regulatória da ANP em relação ao abastecimento de combustíveis em 2016.....	19
Introdução.....	19
Agenda regulatória da ANP para o abastecimento de combustíveis em 2016	19
Considerações finais e perspectivas regulatórias para 2017	26

PARTE 2 – Análise setorial do mercado de combustíveis

Os desafios do comércio exterior de derivados de petróleo e de biocombustíveis: avaliação de aspectos regulatórios e econômicos	32
Introdução.....	32
Arcabouço normativo e aspectos administrativos do processo de importação e de exportação de combustíveis	33
A dinâmica de preços de derivados de petróleo.....	37
O reposicionamento estratégico da Petrobras	43
Alteração do perfil do comércio exterior	47
Considerações finais.....	51
Cenário atual do mercado brasileiro de lubrificantes: estrutura, indicadores e logística reversa	54
Introdução.....	54
Base normativa do mercado de lubrificantes	54
Estruturação do mercado.....	56
Considerações finais.....	71
O Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis no contexto da crise fiscal	73
Introdução.....	73
Objetivos do PMQC	73
Execução do Programa e resultados obtidos	74

O PMQC e a crise fiscal a partir de 2014	76
Finalização das licitações em 2015.....	79
Índices de conformidade: comparativo 2014-2017	81
Considerações finais.....	82
Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas da ANP: 40 anos a serviço da garantia da qualidade de combustíveis e de lubrificantes no Brasil	83
Introdução.....	83
Os programas de monitoramento da qualidade.....	85
Trabalho conjunto com a área de fiscalização	87
Programas inter-laboratoriais	89
Pesquisa e desenvolvimento.....	91
Considerações finais.....	92
Novas regras para o controle de qualidade dos produtos importados	95
Introdução.....	95
Histórico	96
Novas regras do controle de qualidade na importação	98
Considerações finais.....	103
Autonomia regulatória em tempos de desregulação econômica	105
Introdução.....	105
Por que desregular?	105
A desregulação do downstream brasileiro: o caso do plano de desinvestimentos da Petrobras.....	111
Considerações finais.....	119

EDITORIAL

O Planejamento Estratégico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) apresenta como objetivo a melhoria do ambiente de negócios e a contribuição para o aumento da transparência e produtividade em relação ao setor. Para a implementação desse objetivo, a ANP busca estabelecer, com os agentes regulados e com a sociedade, canal aberto de comunicação. Nesse processo, a disponibilização de informação técnica ao mercado e à sociedade é elemento fundamental da estratégia da Agência.

Em junho de 2006 a ANP, por meio da Superintendência de Abastecimento (SAB), iniciou a publicação do *Boletim Abastecimento em Números*, o qual sistematiza, trimestralmente, os principais dados do setor regulado. Esse periódico, pioneiro no downstream, é, contudo, restrito à divulgação dos números. A iniciativa de lançamento, em 2016, da revista *Panorama do Abastecimento de Combustíveis*, nesse âmbito, complementa essa iniciativa com uma abordagem analítica de dados e de cenários, atendendo, com periodicidade anual, ao leitor que procura conteúdo acerca do abastecimento nacional.

Para a consecução dessa tarefa, o *Panorama* foi concebido como uma coletânea de artigos técnicos relativos ao mercado de combustíveis e derivados de petróleo, elaborados por profissionais das superintendências da ANP ligadas ao downstream. Proporciona à sociedade o conhecimento técnico especializado de um dos setores econômicos mais dinâmicos e relevantes do país. A revista, de periodicidade anual, está em sua segunda edição e conta, em 2017, com a participação de especialistas da área de abastecimento, de qualidade e de fiscalização da ANP.

A revista é composta de duas partes. A primeira parte traz uma visão geral do mercado de combustíveis em 2016 e da atividade regulatória da ANP voltada ao downstream. A segunda parte apresenta uma análise setorial do mercado e detalha temas de relevância contemporânea. Na edição de 2017, essa seção aborda oito assuntos: comércio exterior de combustíveis; mercado de lubrificantes; resultados de qualidade de combustíveis; melhorias regulatórias acerca da qualidade de produtos importados; avanços do Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas; e aspectos jurídicos da autonomia regulatória.

A expectativa é a de que o sucesso das publicações da ANP irá se repetir com mais essa edição da revista *Panorama do Abastecimento de Combustíveis*.

Boa leitura!

Décio Fabricio Oddone da Costa
Diretor-Geral da ANP

PARTE 1

VISÃO GERAL DO MERCADO
E DA REGULAMENTAÇÃO DO
ABASTECIMENTO

O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL EM 2016

Renato Cabral Dias Dutra¹

Introdução

O presente estudo visa apresentar, de modo sucinto, uma descrição dos principais resultados do mercado de combustíveis regulado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao longo do ano de 2016.

Inicialmente, apresenta-se, na seção 1, o quantitativo de agentes regulados, no setor de abastecimento de combustíveis. Na seção 2, analisa-se a evolução das vendas de combustíveis ao longo de 2015. Na seção seguinte são resumidos os principais dados de comércio exterior de combustíveis. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Quantitativo de agentes regulados

Os agentes ligados ao abastecimento nacional de combustíveis compreendem quatro segmentos de empresas: os fornecedores de derivados de petróleo e de biocombustíveis, os distribuidores, os revendedores e os consumidores. Totalizaram, em 2016, 125.799 agentes regulados. A Figura 1 apresenta esse quantitativo de agentes, por segmento.

Figura 1. Quantitativo de agentes ligados ao abastecimento nacional de combustíveis, 2016.

Fornecedores	Distribuidores	Revendedores	Consumidores
1144 agentes	236 agentes	108.037 agentes	16.382 agentes
- 18 Refinarias de Petróleo - 383 Usinas de Etanol - 379 Importadores e Exportadores de Petróleo e Derivados - 90 Produtores de Lubrificantes - 210 Importadores de Lubrificantes - 15 Rerrefinadores de Lubrificantes - 49 Produtores de Biodiesel (com Autorização de Operação - AO)	- 164 Distribuidores de Combustíveis Líquidos - 19 Distribuidores de Solventes - 20 Distribuidores de GLP - 27 Distribuidores de Asfaltos - 6 Distribuidores de Combustíveis de Aviação	- 359 Transportadores-Revendedores-Retailistas (TRRs) - 41.689 Revendedores Varejistas de Combustíveis Líquidos (17.130 Bandeira Branca) - 65.689 Revendedores de GLP - 260 Revendedores de Aviação - 22 Coletores de Lubrificantes - 18 Transportadores-Revendedores-Retailistas de Navegação Interior (TRR-NI)	- 16.343 Pontos de Abastecimento (instalações) - 39 Consumidores Industriais de Solventes

Fonte: ANP (2016).

Os dados registram 125.799 agentes regulados, no fim de 2016. Esse número evidencia a complexidade e a variedade dos agentes regulados pela ANP no abastecimento de combustíveis. Além disso, houve, entre 2015 e 2016, aumento de 7.598 agentes visto que, em 2015, o quantitativo era de 118.201. Esse incremento representa um crescimento de 6,4% em um ano em que a economia brasileira encolheu 3,6% no Produto Interno Bruto (PIB)¹, o que evidencia o aumento de complexidade do setor. A Tabela 1 resume as variações líquidas no quantitativo de agentes, já consideradas as diferenças entre agentes que entraram e que saíram do mercado.

¹ IBGE e BCB (2016).

Tabela 1. Variação líquida do quantitativo de agentes entre 2015 e 2016.

Fornecedores	+39	Revendedores	+ 4654
Refinarias de Petróleo	=	TRR - Transportador-Revendedor-Retalhista	-21
Usinas de Etanol	=	Revendedores Varejistas Combustíveis Líquidos	+795
Importadores/Exportadores Petróleo e Derivados	+41	Revendedores de GLP	+3858
Produtores Lubrificantes	-4	Revendedoras de Aviação	+20
Importadores Lubrificantes	+5	Coletores de Lubrificantes	+1
Rerrefinadores Lubrificantes	=	TRR-Nis (Navegação Interior)	+1
Produtores de Biodiesel	-3		
Distribuidores	-26	Consumidores	+ 2931
Distribuidoras de Combustíveis Líquidos	- 23	Pontos de Abastecimento (instalações)	+2935
Distribuidoras de Solventes	-5	Consumidores de Solventes	-4
Distribuidoras de GLP	+1		
Distribuidoras de Asfaltos	=		
Distribuidoras de Combustíveis Aviação	+1		
Agentes 2015		Agentes 2016	
118.201		125.799	

Fonte: ANP (2016).

A Tabela 1 deve ser interpretada não apenas no que se refere à variação quantitativa, mas também nos aspectos qualitativos que embasam as alterações. Destacam-se as seguintes explicações para as variações no quantitativo de agentes, por segmento:

- a) Segmento dos Fornecedores: a maior parte da variação é explicada pelo aumento do número de agentes importadores. Ao longo de 2016, dois movimentos de mercado explicam essa alteração: primeiramente, houve redução dos preços dos derivados de petróleo no mercado internacional, abrindo janelas de oportunidade na importação; em segundo, houve mudança nos contratos da Petrobras com os distribuidores de combustíveis no sentido da não garantia integral no suprimento de combustíveis, gerando, como consequência, a necessidade de se recorrer à importação para o suprimento adicional, quando necessário.
- b) Segmento dos Distribuidores: a variação mais relevante verificou-se na queda do número de distribuidores de combustíveis líquidos, o que é explicada pelo processo de cadastramento de distribuidores, previsto pela Resolução ANP nº 58/2014 – distribuidores que não operavam no mercado e que, por esse motivo, não se cadastraram nos prazos previstos, foram revogados.
- c) Segmento dos Revendedores: dois movimentos principais ocorreram nesse segmento – a redução de 21 TRRs e o aumento de 795 revendedores de combustíveis líquidos e de 3.858 de GLP. No primeiro caso, houve revogação de autorização, por meio de processo administrativo, de 21 TRRs, mas que não estavam operando, procedimento previsto pelas resoluções pertinentes; no segundo caso, desde a implantação pela ANP de sistema eletrônico para recebimento e gestão documental dos postos revendedores, houve a regularização e formalização da situação dos agentes que tinham pendências, o que resultou no incremento significativo do quantitativo.
- d) Segmento dos Consumidores: praticamente todo o incremento no quantitativo de agentes pode ser explicado pelo aumento líquido de 2.935 pontos de abastecimento.

Esse incremento se explica pela regularização de instalações existentes – mas que não constavam na base de dados da ANP – devido à ação fiscalizadora da Agência.

2. Vendas internas de combustíveis

Ao longo do ano de 2016 o mercado de combustíveis decresceu, em média, 4,5%, em termos volumétricos. Esse dado deve ser analisado em comparação com outros dois: a retração econômica brasileira e a retração do próprio mercado de combustíveis em 2015, de 1,9%. Esses dois resultados, conjuntamente, evidenciam a relevância da desaceleração do mercado de combustíveis em 2016.

O desempenho do mercado de combustíveis não foi, contudo, uniforme. Houve combustíveis que tiveram aumento expressivo nas vendas internas, e outros que apresentaram retração considerável. A tabela 2 resume esses resultados.

Tabela 2. Vendas internas de combustíveis em 2016.

Combustível	mil m ³						Variação (%)
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Diesel B	52.264	55.900	58.571	60.032	57.211	54.279	-5,1%
Diesel A	49.683	53.138	55.643	56.621	53.206	50.479	-5,1%
Biodiesel (B100)	2.580	2.762	2.929	3.410	4.005	3.799	-5,1%
Gasolina C	35.491	39.698	41.428	44.364	41.137	43.019	4,6%
Gasolina A	27.100	31.758	31.679	33.273	30.204	31.404	4,0%
Etanol Anidro	8.391	7.940	9.686	11.091	10.934	11.615	6,2%
Etanol Hidratado	10.899	9.850	11.755	12.994	17.863	14.586	-18,3%
GLP	12.868	12.926	13.276	13.410	13.249	13.398	1,1%
Óleo Combustível	3.672	3.934	4.990	6.195	4.932	3.333	-32,4%
QAV	6.955	7.292	7.225	7.470	7.355	6.765	-8,0%
GAV	70	76	77	76	64	57	-10,2%
TOTAL	122.219	129.677	137.323	144.541	141.811	135.436	-4,5%
GNV (mil m ³ /dia)	5.390	5.320	5.125	4.960	4.820	4.976	3,2%

Fonte: ANP (2016).

A Tabela 2 demonstra o avanço das vendas de gasolina C, de GLP e de gás natural veicular (GNV) num contexto de desaceleração do mercado para todos os demais combustíveis. Verifica-se, ademais, uma redução relativa da participação dos biocombustíveis em relação aos derivados de petróleo na matriz energética nacional, dada pela retração de 9 % nas vendas de etanol total e de 5,1% de biodiesel.

As vendas de combustíveis do ciclo Otto² e do ciclo diesel foram influenciadas pela alteração da política de preços da Petrobras, em outubro de 2016, conforme anunciado pelo Grupo Executivo de Mercado e Preços (Gemp).³ De acordo com essa nova política, a empresa passou a ajustar regularmente os preços de venda da gasolina e do óleo diesel a partir das refinarias, com impacto nas vendas internas e na importação desses combustíveis. As seguintes alterações de preços foram anunciadas:

² Os combustíveis que fazem parte do ciclo Otto são a gasolina C e o etanol hidratado.

³ Petrobras S.A. (2016). Em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisamos-os-precos-de-combustiveis.htm>.

- a) Dia 14 de outubro de 2016: redução de 2,7% no preço do óleo diesel e de 3,2% no da gasolina.

Justificativa anunciada pela empresa: sazonalidade do mercado internacional de petróleo e crescente volume de importações, reduzindo a participação de mercado da Petrobras no fornecimento desses combustíveis.

- b) Dia 8 de novembro de 2016: redução de 10,4% no preço do óleo diesel e de 3,1% no da gasolina.

Justificativa anunciada pela empresa: oscilação dos preços internacionais de petróleo.

- c) Dia 5 de dezembro de 2016: elevação de 9,5% no preço do óleo diesel e de 8,1% no da gasolina.

Justificativa anunciada pela empresa: oscilação dos preços internacionais de petróleo e variação do câmbio.

- d) Dia 5 de janeiro de 2017: elevação de 6,1% no preço do óleo diesel e não alteração do da gasolina.

Justificativa anunciada pela empresa: movimentos sazonais nas cotações globais de derivados de petróleo devido à maior demanda durante o inverno no hemisfério norte.

Além desses efeitos sistêmicos ligados ao desempenho da economia e das variações de preços nos mercados nacional e internacional, são examinadas, nas subseções seguintes, as análises dos principais combustíveis.

Óleo Diesel B

O mercado de óleo diesel B apresenta, historicamente, comportamento pró-cíclico em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, a economia teve, em 2016, retração de 3,6%, ao passo que as vendas de óleo diesel B encolheram 5,1% no mesmo período, o que deve ser compreendido a partir da análise sistêmica do mercado.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o óleo diesel é consumido, majoritariamente, por veículos pesados e maquinários; Em 2016, dados da Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) mostraram que ocorreu retração de 29,4% nos licenciamentos de caminhões e de 33,5% nos de ônibus, assim como queda de 11,2% nas vendas de máquinas e equipamentos agrícolas e rodoviários.⁴ Em segundo lugar, a produção nacional de óleo diesel caiu 8,3%; Assim, conclui-se que houve elevação da participação das importações no suprimento desse combustível, já que a queda de produção superou a das vendas – de fato, houve elevação de 8,5% nas importações líquidas do produto.⁵

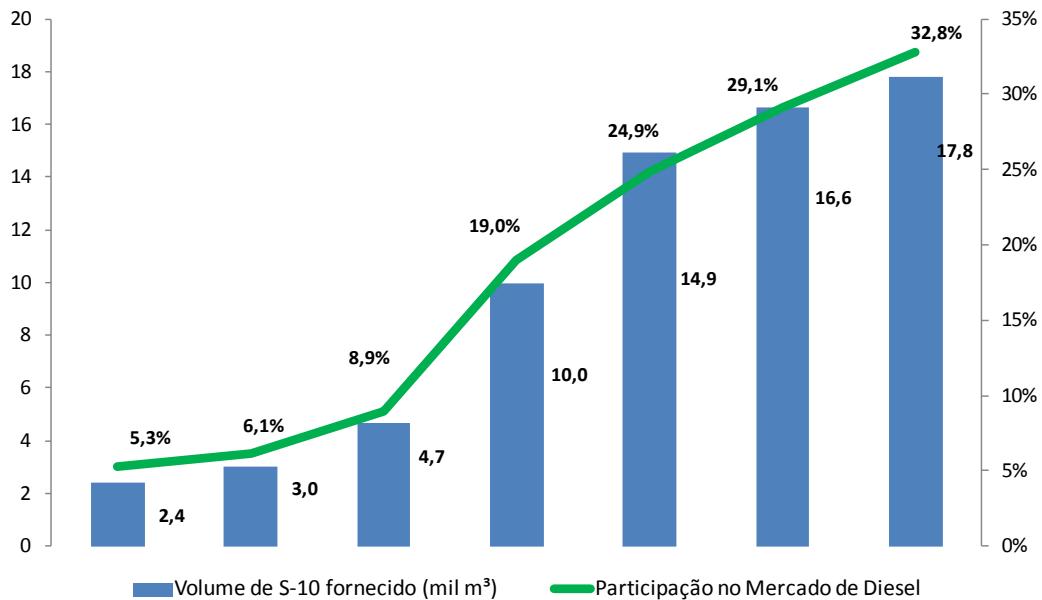
Convém destacar, por outro lado, que, apesar da retração, a matriz ambiental do óleo diesel se tornou mais limpa em função da maior participação do óleo diesel de baixo teor de enxofre (ODBTE) em relação ao diesel de alto teor. Desde o início da implantação do óleo diesel com 10 partes por milhão (ppm) de enxofre (S-10), em 2010, houve crescimento exponencial de suas vendas, de modo que, em 2016, o óleo diesel S-10, alcançou uma participação de mercado de 32,9%. Esse resultado, em cenário de retração das vendas de óleo diesel por dois anos

⁴ Anfavea (2017).

⁵ ANP (2017).

consecutivos, significa um êxito do programa e uma composição mais limpa da matriz nacional de combustíveis.

Gráfico 1. Vendas internas de combustíveis em 2016.



Fonte: ANP (2016).

A ampliação do ODBTE nas vendas de óleo diesel foi acompanhada, nos últimos anos, pela ampliação da malha de municípios que possuem postos que vendem de óleo diesel S-10. Enquanto em 2012 apenas 43,1% dos municípios eram cobertos, em 2016 o percentual passou a 85,1%, indicando que a comercialização desse combustível se encontra disseminada. A Tabela 3, a seguir, apresenta esse resultado.

Tabela 3. Vendas internas de combustíveis em 2016.

Ano	Municípios Cobertos	Municípios Brasil (%)
2012	2.399	43,1%
2013	3.174	57,1%
2014	4.295	77,2%
2015	4.562	82%
2016	4.739	85,1%

Fonte: ANP (2016).

Gasolina C e Etanol Hidratado

A gasolina C, composta pela mistura de gasolina A (mineral) e de etanol anidro nas proporções de 73% e de 27%, respectivamente, teve suas vendas elevadas em 4,6%; porém, dada essa diferença de proporção, o volume de gasolina A aumentou 4 %, ao passo que o de etanol anidro cresceu 6,2%. Embora a economia nacional tenha se retraído em 2016, com reflexos negativos na produção, venda e licenciamento de veículos leves⁶, que usam a gasolina C como

⁶ Anfavea (2017).

combustível, a elevação das vendas é explicada pela redução do preço relativo da gasolina C face ao etanol hidratado, especialmente a partir de setembro de 2016. Dado que a gasolina C e o etanol hidratado são substitutos perfeitos nos veículos *flex fuel*, responsáveis pela maior parte do consumo, o efeito substituição levou à migração da demanda em direção à gasolina C. De fato, a compensação do aumento das vendas de gasolina C foi manifestada na queda de 18,3% nas vendas de hidratado, compondo, então, um quadro de retração total dos combustíveis do ciclo Otto de 2,4%.

Óleo Combustível

A redução de vendas mais significativa, entre 2015 e 2016, foi a de óleo combustível, com queda de 32,4%. Historicamente, o desempenho comercial desse combustível mostra-se bastante elástico, ligado, fundamentalmente, às variações de demanda pelos segmentos econômicos que dele fazem uso. Os principais usos do óleo combustível são no setor termelétrico – em especial na Região Nordeste, na navegação, na mineração e na indústria de celulose.

Ao longo de 2016, a utilização termelétrica, principal uso do óleo combustível, caiu em função da interligação do sistema elétrico da Região Nordeste ao sistema nacional e à queda das vendas do combustível para geração elétrica. Devido à melhoria da situação hídrica, em maio de 2016, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) aprovou o desligamento de 12 termelétricas. Além disso, empresas do ramo de mineração e de celulose reduziram suas demandas por óleo combustível para alimentação de maquinário necessário às suas atividades produtivas, reflexo da recessão econômica.

GLP

O GLP teve elevação de 1,1% nas vendas. Ao longo da série histórica apresentada na Tabela 2, observa-se que as vendas de GLP não apresentam elevações ou retrações acentuadas, sendo mais linear em seu desempenho comercial. Isso se explica, dentre outros fatores, ao fato de, no Brasil, a maior parcela do GLP comercializado ser em recipientes de 13 quilos (botijões de uso doméstico), cujo consumo tende a ser inelástico, e ao fato de o crescimento populacional ser de apenas 0,8% ao ano⁷. A isso se adiciona o fato de que a estabilidade do mercado de GLP deve-se, também, a aspectos estruturais: o principal concorrente potencial do GLP, o gás natural, depende da instalação de infraestrutura para capilarizar a distribuição.

QAV

Os combustíveis de aviação – querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV) – também apresentaram retração nas vendas, em linha com o desempenho econômico nacional. O mercado de QAV, em específico, após uma retração de 1,5% em 2015, caiu 8% em 2016. Essa queda é explicada, dentre outros fatores: pela redução de 7% no número de passageiros que voaram em 2016, na comparação com 2015; pela diminuição de 11,0% nas decolagens; pela queda de 8,3% no número de horas voadas; e pela retração de 9,7% no número de assentos vendidos.⁸

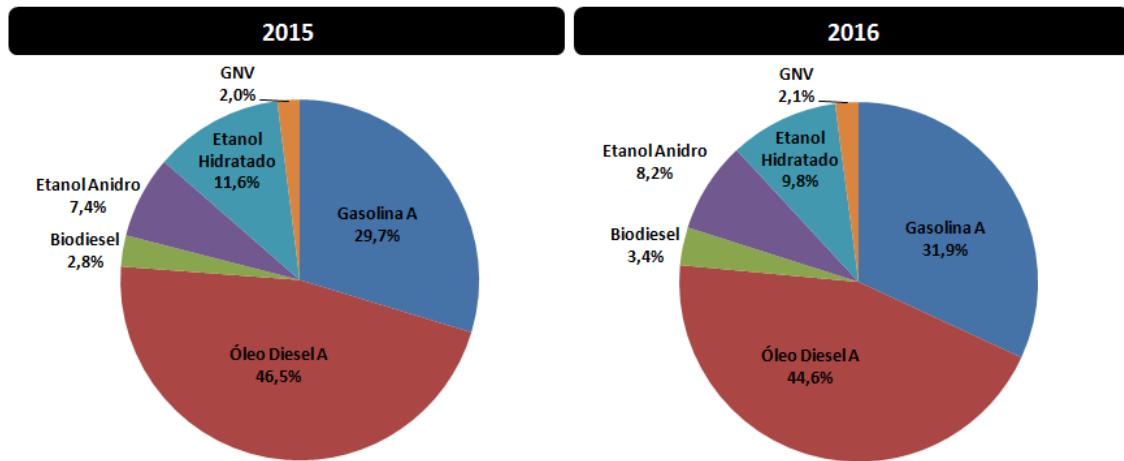
⁷ IBGE (2017).

⁸ Anac (2017).

3. Matriz Veicular Nacional

Das informações extraídas da Tabela 2 é possível avaliar a configuração da matriz veicular nacional em termos de combustíveis predominantes nos veículos em circulação, medidas em tonelada equivalente de petróleo (tep). Consideram-se os seguintes combustíveis: gasolina A, óleo diesel A, GNV, etanol hidratado, etanol anidro e biodiesel. Os dados são summarizados por meio do Gráfico 2.

Gráfico 2. Matriz veicular nacional (tep).



Fonte: ANP (2017).

O Gráfico 2 evidencia, em termos de participação dos combustíveis na matriz veicular, um avanço relativo dos biocombustíveis em detrimento dos combustíveis fósseis, embora, em termos volumétricos, a venda de biocombustíveis tenha se reduzido ao longo de 2016. Em consonância com os dados da Tabela 2. Nesse sentido, entre 2015 e 2016, verifica-se uma redução relativa do óleo diesel A, de 46,5% para 44,6%, ao passo que a gasolina A eleva-se de 29,7% para 31,9%. Essa variação é explicada, como já mencionado na seção 2, pela redução das vendas internas de óleo diesel B e pelo aumento das de gasolina C, em 2016. Paralelamente, embora o etanol total tenha apresentado queda de participação na matriz veicular, houve um aumento da importância relativa do etanol anidro frente ao hidratado, processo ocorrido no bojo da ampliação das vendas de gasolina C.

4. Comércio exterior de combustíveis

O ano de 2016 presenciou a conjunção de dois fatores que influenciaram o desempenho da balança comercial de combustíveis: a retração da economia; a revisão contratual entre Petrobras e os distribuidores no sentido da não garantia integral de suprimento de combustíveis pela Petrobras; e a abertura de janelas de oportunidades na relação entre os preços nacionais e os internacionais dos derivados de petróleo e dos biocombustíveis. A Tabela 3 apresenta os valores das importações líquidas – importação descontada a exportação – de seis combustíveis: óleo diesel, gasolina, nafta, etanol, GLP e QAV.

Tabela 4. Balança comercial de combustíveis no Brasil.

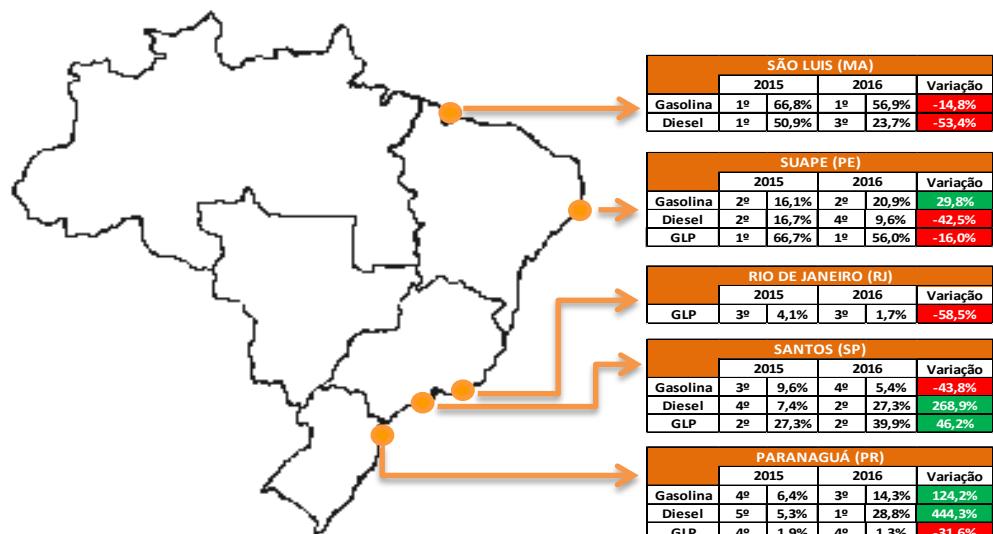
Importação Líquida	2014	2015	2016	Evolução do saldo de comércio exterior
Óleo Diesel (mil m ³)	-10.885	-6.858	-7.442	Aumento déficit → 8,5%
Gasolina (mil m ³)	-1.829	-1.860	-2.204	Aumento déficit → 18,5%
Nafta (mil m ³)	-6.872	-7.003	-8.667	Aumento déficit → 23,8%
Etanol (mil m ³)	946	1.354	957	Redução superávit → 29,3%
GLP (mil tons)	-2.122	-1.749	-2.290	Aumento déficit → 30,9%
QAV (mil m ³)	-1.486	-1.360	-1.245	Redução déficit → 8,5%

Fonte: Simp/ANP e Aliceweb/MDIC (2017).

A Tabela 4 evidencia que o Brasil é, nos últimos anos, um importador líquido de combustíveis fósseis e um exportador líquido de etanol. Entre 2015 e 2016, dos seis combustíveis apresentados, cinco tiveram piora no desempenho comercial: as exportações líquidas do etanol reduziram-se 29,3% e as importações líquidas de óleo diesel, gasolina, nafta e GLP elevaram-se, respectivamente, em 8,5%, 18,5%, 23,8% e 30,9%. O QAV, por sua vez, teve comportamento de melhora comercial com redução do déficit em 8,5%. Além disso, os dados demonstram que os maiores responsáveis pelo déficit na conta de combustíveis da balança comercial são a nafta e o óleo diesel.

Como o Brasil é dependente da importação de combustíveis fósseis, é relevante compreender os principais portos de entrada dos três derivados de petróleo mais relevantes para a balança comercial: óleo diesel, gasolina e GLP. A Figura 2 resume esses dados.

Figura 2. Principais portos de importação de óleo diesel, de gasolina e de GLP.



Fonte: Aliceweb/MDIC (2017).

A Figura 2 evidencia que a Região Nordeste desempenha importante papel no comércio exterior de combustíveis, visto que as maiores quantidades de gasolina e de GLP são importadas pelos portos de São Luís, no Maranhão, e de Suape, em Pernambuco.

O porto de São Luís, por exemplo, lidera as importações de gasolina, seguido pelo porto de Suape. Este, adicionalmente, é por onde se importa a maior parte do GLP. Juntos, esses dois portos representam 77,8% da importação de gasolina e 56,0% de GLP. Os outros três portos nacionais de relevância em 2016 foram o de Santos, do Rio de Janeiro e de Paranaguá – este último, atualmente, principal entrada de óleo diesel, com participação de 28,8% nas importações.

Os dados apresentados na Figura 2 permitem verificar, ademais, uma mudança do perfil importador entre 2015 e 2016: em primeiro lugar, houve relativa perda de importância do Nordeste face ao Centro-Sul; em segundo lugar, verificou-se um deslocamento das importações de diesel em direção aos portos de Santos e de Paranaguá. Essa mudança reflete a dinâmica do mercado nacional, em que a maior atuação de *trading companies* no mercado de diesel e de gasolina propiciaram uma diversificação do suprimento desses combustíveis e uma maior concentração das operações nos portos do Centro-sul, onde há mais disponibilidade de terminais privados.

5. Considerações finais

O ano de 2016 representou alguns desafios para o mercado de combustíveis. Num cenário de retração econômica, o setor também registrou decréscimo no volume de vendas, embora esse processo não tenha sido uniforme: houve retração da participação dos biocombustíveis na matriz energética e veicular no Brasil, ao passo que a gasolina C teve ampliação de participação. Ressalta-se, também, que a balança comercial de combustíveis apresentou, em linhas gerais, uma piora no desempenho das importações líquidas para a maioria dos combustíveis analisados. Esse processo foi acompanhado por um aumento relativo do Centro-Sul como região importadora, em relação ao Nordeste, ainda predominante.

6. Referências bibliográficas

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). *Dados Estatísticos Mensais*. 2017.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Boletim do Abastecimento em Números nº 53*. 2017.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Seminário Anual de Avaliação do Mercado de Combustíveis em 2016*. Rio de Janeiro, 2016.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – Simp*. 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios*. 2017.

Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea). *Carta da Anfavea nº 368*. Janeiro, 2017.

Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores Econômicos Consolidados*. 2016.

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). *Sistema Aliceweb*. 2017.

A ATIVIDADE REGULATÓRIA DA ANP EM RELAÇÃO AO ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS EM 2016

Jackson da Silva Albuquerqueⁱⁱ

Leonardo Oliveira da Silvaⁱⁱⁱ

Rafaela C. Guerrante G. S. Moreira^{iv}

Raquel Wayand Soares^v

Renato Cabral Dias Dutra^{vi}

Introdução

O abastecimento nacional de combustíveis é declarado como de utilidade pública pela legislação brasileira. Neste sentido, cabe à ANP garantir ao consumidor o fornecimento e a qualidade dos combustíveis em todo o Brasil. No exercício dessa competência, a Agência elabora e publica resoluções técnicas que regulam as atividades de 125 mil agentes econômicos, que compõem os diferentes níveis do sistema nacional de abastecimento.

Para analisar a atividade regulatória da ANP em relação ao abastecimento nacional de combustíveis, o presente estudo consolida as novas resoluções e as revisões sobre resoluções existentes, realizadas ao longo do ano de 2016. Inicialmente são apresentadas as principais alterações feitas em resoluções existentes. A seguir, apresentam-se as novas resoluções, suas contribuições para a regulação do abastecimento e uma análise das respectivas consultas e audiências; por fim, uma avaliação do trabalho de 2016 e um prognóstico para 2017.

1. Agenda Regulatória da ANP para o Abastecimento de Combustíveis em 2016

Ao longo do ano de 2016, a ANP, por meio das superintendências de Abastecimento (SAB), de Fiscalização do Abastecimento (SFI) e de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) manteve atividade regulatória relevante no sentido de revisar o regramento vigente, visando atualizar a capacidade de atuação da Agência frente aos desafios do mercado e criar regulamentação para atender às novas necessidades de regulação do setor.

Nesse âmbito, o seguinte trabalho foi realizado, ao longo de 2016, pelas três superintendências citadas:

- a) SAB: publicou três novas resoluções;
- b) SFI: realizou consultas e audiências públicas; não publicou novas resoluções;
- c) SBQ: publicou seis resoluções, das quais cinco revogaram e uma alterou resoluções existentes.

Nas subseções seguintes, apresentam-se o processo de elaboração de novas resoluções; as audiências e consultas públicas realizadas em 2016 e, por fim, os atos normativos publicados pela SAB, pela SFI e pela SBQ.

1.1 Processo de Elaboração de Novas Resoluções

O processo de elaboração de um novo ato normativo compreende, em síntese, as etapas de estudos prévios; de elaboração de minuta de resolução; de realização de consulta e de audiência públicas; de elaboração da minuta final com os comentários recebidos na fase anterior; de aprovação pela Diretoria Colegiada e publicação no Diário Oficial da União, conforme detalhamento na Figura 1.

Figura 1. Processo de elaboração de novo ato normativo.



Fonte: ANP/SAB (2016).

De todas as etapas descritas na Figura 1, a realização de audiência pública é fase obrigatória quando a proposição de nova regulamentação implicar afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis, de acordo com o art. 19 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Consulta e audiência públicas são etapas fundamentais para se obterem subsídios e informações adicionais sobre a minuta de resolução; para propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões; para identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e para dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP. Nesse sentido, a audiência pública é, para a diretoria da ANP e demais instâncias envolvidas, um instrumento de apoio em sua tomada de decisão. Para a sociedade, é um ato de cidadania.

De modo geral, quando uma nova minuta de resolução é submetida ao processo de audiência pública, realiza-se, previamente, pelo período de 30 dias, a consulta pública. Esse procedimento caracteriza-se pela disponibilização da minuta de resolução e da nota técnica que apresenta as argumentações técnicas e jurídicas, no portal da ANP.

Durante a consulta pública, os agentes econômicos, assim como a sociedade, podem encaminhar, por meio de formulário específico – disponível no portal da ANP e encaminhado

por correio eletrônico à Agência –, sugestões de redação para aprimoramento do texto da minuta de resolução. Ressalta-se que a fase de consulta pública não é obrigatória quando não há a afetação de direito de terceiros e de agentes regulados; porém, vem revelando-se, nos últimos anos, instrumento fundamental para o recebimento de sugestões de forma mais sistematizada.

A audiência pública é realizada presencialmente, para que os cidadãos possam apresentar de modo oral suas argumentações. A participação em audiências e consultas públicas é aberta a toda a sociedade, conforme definido no aviso publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no portal da ANP na internet.

1.2 Consultas e Audiências Públicas realizadas no ano de 2016

1.2.1 Superintendência de Abastecimento (SAB)

Das 25 consultas e audiências públicas realizadas pela ANP em 2016, uma foi conduzida pela SAB. Essa audiência representou 4% do contato formal legal realizado pela Agência junto ao mercado regulado e aos consumidores, no contexto de participação da sociedade na atividade regulatória. Além disso, a SAB conduziu um workshop - uma espécie de consulta pública prévia – para ouvir os agentes regulados interessados para elaboração da minuta de resolução. O tema dessas ações foi o mercado de etanol e de distribuição de combustíveis líquidos, no âmbito das Resoluções ANP nº 67/2011 e nº 58/2014. Os principais assuntos abordados foram:

- a) Critérios para aquisição e formação de estoque de etanol anidro;
- b) Requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos e a sua regulamentação (Resolução ANP nº 58/2014); e
- c) Atualização da Resolução ANP nº 67/2011, que regula a aquisição de etanol anidro combustível por distribuidores de combustíveis líquidos automotivos.

A descrição da consulta e da audiência públicas conduzidas pela SAB da ANP, em 2016, é sumarizada na Tabela 1.

Tabela 1. Consulta e audiência públicas da SAB em 2016.

Audiência e Consulta	Assunto	Documentos referenciados	Data	Número de sugestões e comentários
Consulta nº 12/2016	Obter subsídios e informações adicionais sobre a minuta de resolução que altera a Resolução ANP nº 67, de 9 de dezembro de 2011, que estabelece os critérios para aquisição e formação de estoque de etanol anidro, e a Resolução ANP nº 58, de 17 de outubro de 2014, que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos e a sua regulamentação.	Minuta de Resolução Nota Técnica nº 129/2016/SAB	27/jun	3
Workshop	Atualização da Resolução nº 67/2011.	-	15/set	33

Fonte: ANP (2016).

Como mostrado na Tabela 1, a realização da consulta, da audiência pública e do workshop, gerou uma minuta de resolução, que foi tecnicamente embasada por meio de nota técnica elaborada pela mesma superintendência da ANP.

O workshop, a consulta e a audiência públicas geraram, conjuntamente, 36 comentários ou sugestões às minutas de resolução apresentadas. Ressalta-se que a maioria das participações se concentrou no workshop, sobre a atualização da Resolução ANP nº 67/2011. Esse workshop representou 92% dos comentários ou sugestões apresentadas, indicando que a atualização da referida resolução gera relevante interesse pelo mercado e pela sociedade.

Após o workshop, foi aberto um processo para a elaboração da minuta de resolução que atualizará a Resolução ANP nº 67/2011, cuja consulta e audiência públicas serão realizadas no primeiro semestre de 2017.

1.2.2 Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI)

Das 25 Consultas e Audiências Públicas realizadas pela ANP ao longo de 2016, uma foi conduzida pela SFI, assim como no caso da SAB. O tema abordado foram os procedimentos para reversão de medidas cautelares aplicadas pela ANP e por órgãos conveniados. A descrição dessa consulta e audiência públicas é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2. Consulta e audiência públicas da SFI em 2016.

Audiência e Consulta	Assunto	Documentos referenciados	Data	Número de sugestões e comentários
Audiência nº 17/2016	Proposta de Resolução que visa tornar público os procedimentos para a reversão das medidas cautelares aplicadas pela ANP e por órgãos conveniados e obter subsídios para sua redação final.	Minuta de Resolução que visa tornar público os procedimentos para a reversão das medidas cautelares aplicadas pela ANP e por órgãos conveniados e obter subsídios para sua redação final. Nota Técnica nº 176/2016/SFI. Formulário de inscrição da Audiência Pública. Formulário de Comentários e Sugestões da Consulta Pública. Consolidação das sugestões recebidas em consulta e audiência públicas.	18/nov	Minuta: 21

Fonte: ANP (2016).

A Tabela 2 mostra que a realização de uma consulta e audiência pública conduzida pela SFI gerou uma minuta de resolução, a qual foi tecnicamente embasada por meio da Nota Técnica nº 176/2016/SFI. A consulta e a audiência públicas geraram 21 comentários ou sugestões à minuta de resolução apresentada, indicando que o objetivo de tornar público os procedimentos para a reversão das medidas cautelares aplicadas pela ANP e por órgãos conveniados gera relevante interesse pelo mercado e pela sociedade.

1.2.3 Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ)

A SBQ conduziu, ao longo de 2016, cinco audiências e consultas públicas, representando, no contexto de participação da sociedade na atividade regulatória, 20% do contato formal legal realizado pela Agência junto ao mercado regulado e aos consumidores. As consultas e audiências pelas quais a SBQ se responsabilizou, em 2016, abrangeram os seguintes temas:

- a) Estabelecimento das regras de uso de combustíveis e biocombustíveis não especificados⁹;

⁹ Combustível experimental: combustível ou biocombustível, puros ou em mistura, que ainda não possuem especificação da ANP.

- b) Estabelecimento da especificação de óleo diesel B8 a B20 para uso experimental em frotas cativas ou em equipamento industrial específico;
- c) Definição dos usos experimental e específico do biodiesel e suas misturas com óleo diesel A;
- d) Estabelecimento das especificações dos óleos básicos comercializados em território nacional, bem como das responsabilidades e obrigações dos agentes envolvidos na sua produção, comercialização e importação; e
- e) Estabelecimento dos requisitos obrigatórios referentes ao controle da qualidade na importação dos produtos regulados, a serem atendidos por importadores e firmas inspetoras.

A Tabela 3 apresenta os dados das consultas e audiências públicas realizadas pela SBQ.

Tabela 3. Consulta e audiência públicas da SBQ em 2016.

Audiências e Consultas	Assunto	Documentos referenciados	Data	Número de sugestões e comentários
Consulta nº 3/2016	Minuta de revisão das Resoluções ANP nº 19, de 22 de junho de 2007, e nº 23, de 13 de agosto de 2012, que estabelecem as regras de uso de combustíveis e biocombustíveis não especificados e obter subsídios para a redação final da nova Resolução.	Minuta de Resolução. Nota Técnica nº 175/2014/SBQ/RJ. Comentários e sugestões da Consulta Pública. Apresentação da Audiência. Súmula da Audiência.	4/mar	71
Consulta nº 5/2016	Minuta de revisão da Resolução ANP nº 2, de 12 de janeiro de 2011, que estabelece a especificação de óleo diesel B8 a B20 para uso experimental em frotas cativas ou em equipamento industrial específico, nos termos da regulamentação ANP vigente.	Minuta de Resolução . Nota Técnica nº 185/2016/SBQ. Comentários e Sugestões da Consulta Pública. Súmula da Audiência.	29/mar	45
Consulta nº 11/2016	Minuta de Revisão das Resoluções ANP nº 18, de 22 de junho de 2007, e nº 2, de 29 de janeiro de 2008, que tratam dos usos experimental e específico do biodiesel e suas misturas com óleo diesel A.	Minuta de Resolução. Nota Técnica nº 186/2015/SBQ/RJ. Comentários e Sugestões da Consulta Pública.	27/jun	9
Consulta nº 19/2016	Minuta de revisão das Portarias ANP nº 129/1999 e 130/1999 que estabelecem as especificações dos óleos básicos comercializados em território nacional, bem como as responsabilidades e obrigações dos agentes envolvidos na sua produção, comercialização e importação.	Minuta de Resolução. Nota técnica nº 51/2016/SBQ/CPT-DF. Relatório consolidado de comentários e sugestões.	1/dez	24
Consulta nº 20/2016	Minuta de revisão da Portaria ANP nº 311, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece os requisitos obrigatórios referentes ao controle da qualidade na importação dos produtos regulados importados, a serem atendidos pelos importadores e firmas inspetoras.	Minuta de Resolução A. Minuta de Resolução B - altera as Resoluções 50/2013, 45/2012, 18/2004, 20/2015, 40/2013, 52/2010, 5/2009, 45/2014, 45/2012, 37/2009, 63/2014, 32/2000, 312/2001, 171/1999, 204/1998. Nota técnica nº 1/2016/SBQ. Nota técnica nº 126/2015/SBQ. Consolidado de sugestões recebidas na Consulta Pública .	8/dez	74

Fonte: ANP (2016).

Como mostra a Tabela 3, as consultas e audiências públicas conduzidas pela SBQ geraram seis minutas de resolução, que foram tecnicamente embasadas por seis notas técnicas elaboradas pela SBQ. Estas consultas e a audiências públicas geraram, também, 223 comentários ou sugestões às minutas de resolução apresentadas. A maioria das participações se concentrou na Consulta nº 20/2016, que tratou da revisão da Portaria ANP nº 311, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece os requisitos obrigatórios referentes ao controle da qualidade na importação dos produtos regulados, a serem atendidos pelos importadores e firmas inspetoras. Essa consulta concentrou 33% dos comentários ou sugestões, indicando que a atualização da referida resolução provoca relevante interesse do mercado e da sociedade.

Merece destaque também a Consulta nº 3/2016, que motivou 32% dos comentários ou sugestões apresentadas pelo mercado e pela sociedade. Essa consulta tratou da revisão das

Resoluções ANP nº 19, de 22 de junho de 2007, e nº 23, de 13 de agosto de 2012, que estabelecem as regras de uso de combustíveis e biocombustíveis.

1.3 Novas resoluções publicadas em 2016

Adicionalmente à realização das consultas e audiências públicas, ao longo do ano de 2016 foram publicadas oito novas resoluções pelas superintendências da ANP integrantes do downstream, sendo três pela SAB e cinco pela SBQ. A SFI não publicou novas resoluções no período. Nas subseções seguintes são detalhadas as novas resoluções e os temas tratados por cada uma.

1.3.1 Superintendência de Abastecimento (SAB)

Ao longo de 2016, a SAB publicou três novas resoluções pela SAB, cuja descrição é mostrada na Tabela 4.

Tabela 4. Novas resoluções da SAB em 2016.

Resolução	Regulamentação revogada	Assunto	Principais itens regulados
Resolução ANP nº 49/2016 30/11/2016 DOU 2/12/2016	Portaria ANP nº 297/2003	Estabelece os requisitos mínimos para o exercício da atividade de revenda de GLP.	(1) Criação do conceito de revendas vinculadas e independentes; (2) Vedações à verticalização das atividades de distribuição e de revenda de GLP; (3) Novas regras de aquisição e comercialização; (4) Introdução de sistema informatizado de autorizações.
Resolução ANP nº 50/2016 30/11/2016 DOU 2/12/2016	-	Altera dispositivos da Resolução ANP 42/2011 para adequação às alterações realizadas pelas Resoluções ANP nº 49/2016 e nº 51/2016.	-
Resolução ANP nº 51/2016 30/11/2016 DO. 2/12/2016	Resolução ANP nº 15/2005	Estabelece os requisitos mínimos para o exercício da atividade de distribuição de GLP.	(1) Vedações à verticalização das atividades de distribuição e de revenda de GLP; (2) Aumento do capital social mínimo exigido; (3) Exigência de propriedade de pelo menos uma base de distribuição; (4) Sistema de pit stop de enchimento de P20 em instalações de consumidores; (5) Cadastro de centrais de GLP; (6) Novo modelo de AEA e de AEA _{filial} .

Fonte: ANP (2016).

As resoluções publicadas pela SAB resultaram no aprimoramento da regulação da ANP em relação ao estabelecimento de requisitos mínimos para a distribuição e a revenda de GLP. Nesse âmbito, os principais itens regulados pelas novas resoluções foram:

- a) Criação dos conceitos de revendas ‘vinculadas’ e ‘independentes’;
- b) Vedações à verticalização das atividades de distribuição e de revenda de GLP;
- c) Novas regras de aquisição e comercialização;
- d) Introdução de sistema informatizado de autorizações;
- e) Aumento do capital social mínimo exigido;
- f) Exigência de propriedade, de pelo menos, uma base de distribuição;
- g) Sistema de pit stop de enchimento de P20 em instalações de consumidores;
- h) Cadastro de centrais de GLP; e
- i) Novo modelo de autorização para o exercício de atividade da matriz e das filiais (AEA).

Cabe ressaltar que uma das resoluções publicadas pela SAB em 2016 alterou dispositivos da Resolução ANP nº 42/2011, para adequação a alterações feitas em outras duas resoluções – de nº 49 e de nº 51, ambas de 2016.

1.3.2 Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ)

Ao longo de 2016, a SBQ publicou cinco novas resoluções, versando sobre especificação de óleos combustíveis e lubrificantes e óleo diesel, regras de controle de qualidade, requisitos documentais para autorização e anuênciia prévia, e regras de comercialização de óleos lubrificantes. A descrição dessas resoluções é descrita na Tabela 5.

Tabela 5. Novas resoluções da SBQ em 2016.

Resolução	Regulamentação revogada	Assunto	Principais itens regulados
Resolução ANP nº 3 de 27/1/2016	Portaria ANP nº 81/1999	Estabelece as especificações dos óleos combustíveis e das obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam o produto em todo o território nacional.	(1) Especificação dos óleos combustíveis; (2) Regras de controle da qualidade.
Resolução ANP nº 21 de 11/5/2016	Resoluções ANP nº 23/2012 e nº 19/2007	Estabelece os requisitos para solicitação de autorização prévia da ANP a utilização de combustíveis experimentais em todo o território nacional.	(1) Requisitos documentais para solicitação de autorização; (2) Regras de controle da qualidade.
Resolução ANP nº 30 de 23/6/2016	Resolução ANP nº 2/2011	Estabelece a especificação de óleo diesel BX a B30, em caráter autorizativo, nos termos dos incisos I, II e III do art. 1º da Resolução CNPE nº 03, de 21 de setembro de 2015.	(1) Especificação dos óleos diesel BX a B30; (2) Regras de controle da qualidade.
Resolução ANP nº 34 de 28/7/2016	Resoluções ANP nº 2/2008 e nº 18/2007	Estabelece os requisitos para solicitação de prévia anuênciia da ANP para uso experimental ou específico de biodiesel ou de sua mistura com óleo diesel A (óleo diesel BX), em quantidade superior ao percentual de adição de biodiesel obrigatória, conforme autorizado pelo art. 1º, inciso IV, da Resolução CNPE nº 3, de 21 de setembro de 2015.	Requisitos documentais para solicitação de prévia anuênciia.
Resolução ANP nº 669, de 17/2/2017	Portarias ANP nº 129/1999 e nº 130/1999	Estabelece a comercialização no País de óleos lubrificantes básicos de origem nacional e importados, de primeiro refino ou rerrefinados, devendo observar as regras estabelecidas pela presente Resolução.	(1) Especificação dos óleos básicos de primeiro refino e rerrefinado; (2) Regras para comercialização dos óleos básicos no Brasil.

Fonte: ANP (2016).

As novas resoluções publicadas pela SBQ resultaram no seguinte aprimoramento da atividade regulatória:

- Estabelecimento de especificações dos óleos combustíveis e das obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam o produto em todo o território nacional;
- Estabelecimento de requisitos para solicitação de autorização prévia da ANP a utilização de combustíveis experimentais em todo o território nacional;
- Estabelecimento da especificação de óleo diesel BX a B30, em caráter autorizativo, nos termos dos incisos I, II e III do art. 1º da Resolução CNPE nº 3, de 21 de setembro de 2015;
- Estabelecimento dos requisitos para solicitação de prévia anuênciia da ANP para uso experimental ou específico de biodiesel ou de sua mistura com óleo diesel A (óleo diesel BX), em quantidade superior ao percentual de adição de biodiesel obrigatória, conforme autorizado pelo art. 1º, inciso IV, da Resolução CNPE nº 3, de 21 de setembro de 2015;
- Estabelecimento de regras para a comercialização no País de óleos lubrificantes básicos de origem nacional e importados, de primeiro refino ou rerrefinados.

1.4 Resoluções alteradas em 2016

Ao longo do ano de 2016, apenas a SBQ publicou resolução que alterasse o conteúdo de resolução existente, sem revogá-la: por meio da Resolução ANP nº 7, de 22 de fevereiro de 2016, alterou a Resolução ANP nº 19, de 15 de abril de 2015, que versava sobre a especificação do etanol combustível. A Tabela 6 resume as principais alterações pelas quais a resolução supracitada foi submetida.

Tabela 6. Alterações de resoluções em 2016.

Resolução	Resolução alterada	Assunto	Principais Artigos Alterados
Resolução ANP nº 7 de 22/2/2016	Resolução ANP nº 19, de 15/4/2015	Especificação do etanol combustível.	(1) Art. 4º. Exclusão do inciso III, do § 5º; (2) Art. 4º. Inclusão no § 9º; (3) Art. 7º. Alteração do caput do art. 7º.

Fonte: ANP (2016).

As modificações propostas para a Resolução ANP nº 19/2007, por meio do estabelecimento de regras de uso de combustíveis e biocombustíveis não especificados, afetou os direitos de agentes regulados. Nesse sentido, realizou-se a Consulta e Audiência Públicas nº 03/2016. O tema tratado pela nova resolução foi a especificação do etanol combustível e os principais artigos da Resolução ANP nº 19/2015 alterados foram:

- a) Art. 4º – Exclusão do inciso III, do § 5º;
- b) Art. 4º – Inclusão no § 9º; e
- c) Art. 7º – Alteração do caput do art. 7º.

2. Considerações finais e perspectivas regulatórias para 2017

Considerando as diretrizes formuladas pela Diretoria Geral da ANP para a Agenda Regulatória do biênio de 2017-2018, a SAB, a SFI e a SBQ têm como prioridades a revisão e a alteração das resoluções existentes e a elaboração de novas resoluções para atualizar a capacidade de atuação da ANP frente aos desafios do mercado.

Nas subseções seguintes são descritas as perspectivas regulatórias de cada superintendência do downstream em 2017.

2.1 Superintendência de Abastecimento (SAB)

A Superintendência de Abastecimento tem, como prioridade, cinco ações de revisão regulatória: atualização do marco regulatório de comércio exterior; aperfeiçoamento da regulamentação do mercado de etanol; revisão do marco regulatório de solventes; estudo sobre instalações de distribuição de combustíveis em aeroportos; e revisão das normas da ANP para os leilões de biodiesel.

Os principais objetivos esperados com essas ações, por tema, são:

- a) Comércio exterior:
 - a. Atualizar as regras vigentes para a autorização à atividade de importação e de exportação de petróleo, derivados e biocombustíveis, assim como para os procedimentos de anuência de pedidos de importação e de exportação desses produtos; e
 - b. Reduzir o número de atos normativos vigentes e harmonizar as exigências e as vedações aplicadas aos agentes regulados.
- b) Etanol: aperfeiçoar a regulamentação do etanol, em especial quanto aos aspectos de contratação e formação de estoques de produtos, com foco no aumento da concorrência do mercado de combustíveis do País.
- c) Solventes:
 - a. Simplificar os mecanismos de controle e de acompanhamento de solventes passíveis de serem utilizados como combustíveis;
 - b. Compreender e desenvolver mecanismos de gestão e de controle das informações de movimentações declaradas pelos agentes regulados; e
 - c. Aprimorar regras e restrições à comercialização de solventes.
- d) Aeródromos: estabelecer a obrigatoriedade de obtenção de Autorização de Operação (AO) para as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas dentro de aeródromos e que sejam de propriedade de distribuidor ou de revendedor de combustíveis de aviação.
- e) Leilões de biodiesel:
 - a. Incorporar às resoluções da ANP as novas regras advindas de atualizações na legislação pertinente (resoluções do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e Portarias do Ministério de Minas e Energia – MME); e
 - b. Aperfeiçoar processos atualmente existentes no leilão de biodiesel.

A execução desse processo de aprimoramento regulatório não ocorre, necessariamente, na ordem supramencionada e depende da priorização interna da Superintendência de Abastecimento da ANP.

2.2 Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI)

Para o ano de 2017, encontram-se na agenda regulatória da ANP, sob a coordenação da SFI, os seguintes projetos:

- a) Revisão da Portaria DNC nº 7/1993, que regulamenta a lavratura e o cumprimento de notificações e/ou recomendações;
- b) Regulamentação da Lei nº 9.847/99, por meio da definição de critérios para imposição de penalidades; e
- c) Elaboração de minuta de resolução que revisa a Resolução ANP nº 32/2012, que trata dos casos em que os agentes econômicos poderão adotar medidas reparadoras, de modo a ajustar sua conduta ao disposto na legislação aplicável e a evitar a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e no Decreto nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999.

2.3 Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ)

As ações regulatórias previstas na agenda da ANP para a SBQ , em 2017, são:

- a) Alterações das Resoluções ANP nº 23, de 6 de julho de 2010, e nº 19, de 15 de abril de 2015, que tratam das especificações do etanol de referência e etanol combustível, respectivamente;
- b) Alteração da Resolução ANP nº 52, de 29 de dezembro de 2010, que trata da especificação dos combustíveis marítimos;
- c) Revisão da Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008, que trata da especificação do gás natural;
- d) Revisão da Portaria ANP nº 311/2001 que estabelece os procedimentos de controle da qualidade na importação de petróleo, seus derivados, etanol combustível, biodiesel e suas misturas com óleo diesel;
- e) Revisão da Resolução ANP nº 1, de 6 de janeiro de 2014, que estabelece os requisitos a serem atendidos pelos produtores, importadores e fornecedores de aditivos que comercializam aditivos para combustíveis automotivos em todo o território nacional e pelos distribuidores que formulam os combustíveis aditivados, assim como os procedimentos para o registro destes aditivos;
- f) Revisão da Resolução ANP nº 6, de 5 de fevereiro de 2014, que estabelece os requisitos para cadastramento de laboratórios instalados no País interessados em realizar ensaios em biodiesel destinado à comercialização no território nacional;
- g) Elaboração de resolução que tratará da especificação e controle da qualidade de biometano oriundo de aterro sanitário e de esgotamento sanitário para uso veicular e cocção, bem como sua injeção na rede de gás natural; e
- h) Revisão da Resolução ANP nº 9, de 7 de março de 2007, que estabelece os requisitos para o controle da qualidade do combustível automotivo líquido adquirido pelo revendedor varejista para comercialização.

3. Referências bibliográficas

Nota Técnica ANP nº 175/2014/SBQ.

Nota técnica ANP nº 126/2015/SBQ.

Nota Técnica ANP nº 186/2015/SBQ.

Nota técnica ANP nº 1/2016/SBQ.

Nota técnica ANP nº 51/2016/CPT.

Nota Técnica ANP nº 129/2016/SAB.

Nota Técnica ANP nº 176/2016/SFI.

Nota Técnica ANP nº 185/2016/SBQ.

Portaria ANP nº 204/1998.

Portaria ANP nº 81/1999.

Portaria ANP nº 129/1999.

Portaria ANP nº 130/1999.

Portaria ANP nº 171/1999.

Portaria ANP nº 32/2000.

Portaria ANP nº 311/2001.

Portaria ANP nº 312/2001.

Portaria ANP nº 297/2003.

Resolução ANP nº 18/2004.

Resolução ANP nº 15/2005.

Resolução ANP nº 18/2007.

Resolução ANP nº 19/2007.

Resolução ANP nº 2/2008.

Resolução ANP nº 5/2009.

Resolução ANP nº 37/2009.

Resolução ANP nº 52/2010.

Resolução ANP nº 2/2011.

Resolução ANP nº 42/2011.

Resolução ANP nº 67/2011.

Resolução ANP nº 23/2012.

Resolução ANP nº 45/2012.

Resolução ANP nº 40/2013.

Resolução ANP nº 50/2013.

Resolução ANP nº 45/2014.

Resolução ANP nº 58/2014.

Resolução ANP nº 63/2014.

Resolução ANP nº 19/2015.

Resolução ANP nº 20/2015.

Resolução ANP nº 3/2016.

Resolução ANP nº 7/2016.

Resolução ANP nº 21/2016.

Resolução ANP nº 30/2016.

Resolução ANP nº 34/2016.

Resolução ANP nº 49/2016.

Resolução ANP nº 50/2016.

Resolução ANP nº 51/2016.

Resolução ANP nº 669/2017.

Resolução CNPE nº 3/2015.

Sistema de Informações e Movimentação de Produtos – Simp, ANP (2016).

PARTE 2

ANÁLISE SETORIAL DO
MERCADO DE
COMBUSTÍVEIS

OS DESAFIOS DO COMÉRCIO EXTERIOR DE DERIVADOS DE PETRÓLEO E DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL: AVALIAÇÃO DE ASPECTOS REGULATÓRIOS E ECONÔMICOS

Renato Cabral Dias Dutra^{vii}

Introdução

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

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

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

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

Por outro lado, esse aumento do grau de complexidade do mercado ampliou a importância do papel da ANP na mediação entre os agentes e na garantia do abastecimento nacional. Revelou,

adicionalmente, a obsolescência do arcabouço normativo vigente para regular as atividades de importação e de exportação de derivados de petróleo e de biocombustíveis. A maior parte das normas existentes tem mais de 15 anos de existência, o que impõe desafio ao órgão regulador no sentido de modernizar as regras e de incentivar a competição, sem prejuízo ao suprimento regular.

O presente estudo visa analisar essas questões e apresentar os desafios ao comércio exterior de combustíveis para o setor privado e público nacionais.

1. Arcabouço normativo e aspectos administrativos do processo de importação e de exportação de combustíveis

1.1 Aspectos normativos da gestão do comércio exterior de combustíveis

A ANP tem, por determinação da Lei nº 9.478/1997 – a Lei do Petróleo, a atribuição de regular e autorizar as atividades de importação e de exportação de petróleo e gás natural, de seus derivados e de biocombustíveis. Nos termos do art. 8º da referida lei:

Art. 8. 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 (...).

Dentre as atividades integrantes da indústria de petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis encontram-se a importação e a exportação, relevantes para o suprimento de combustíveis no território nacional. É nesse espírito que o Regimento Interno da ANP especifica, como competência da Superintendência de Abastecimento da Agência, as atribuições de regulação das atividades necessárias ao abastecimento, de autorização para o exercício das atividades e de anuênciam dos pedidos de licença de exportação e de importação. Nos termos do Regimento:

Art. 27. Compete à Superintendência de Abastecimento:

I - gerir o processo de regulação das atividades relacionadas com o abastecimento nacional de derivados de petróleo e biocombustíveis;

III - propor a aprovação ou indeferimento de pedidos de autorização, formulados por empresas interessadas em exercer as atividades de importação e exportação de petróleo e seus derivados, e biocombustíveis;

(...)

VIII - responsabilizar-se pelo controle de anuências de licenças de importação, exportação e destinação dos produtos afetos à sua competência, no mercado interno;

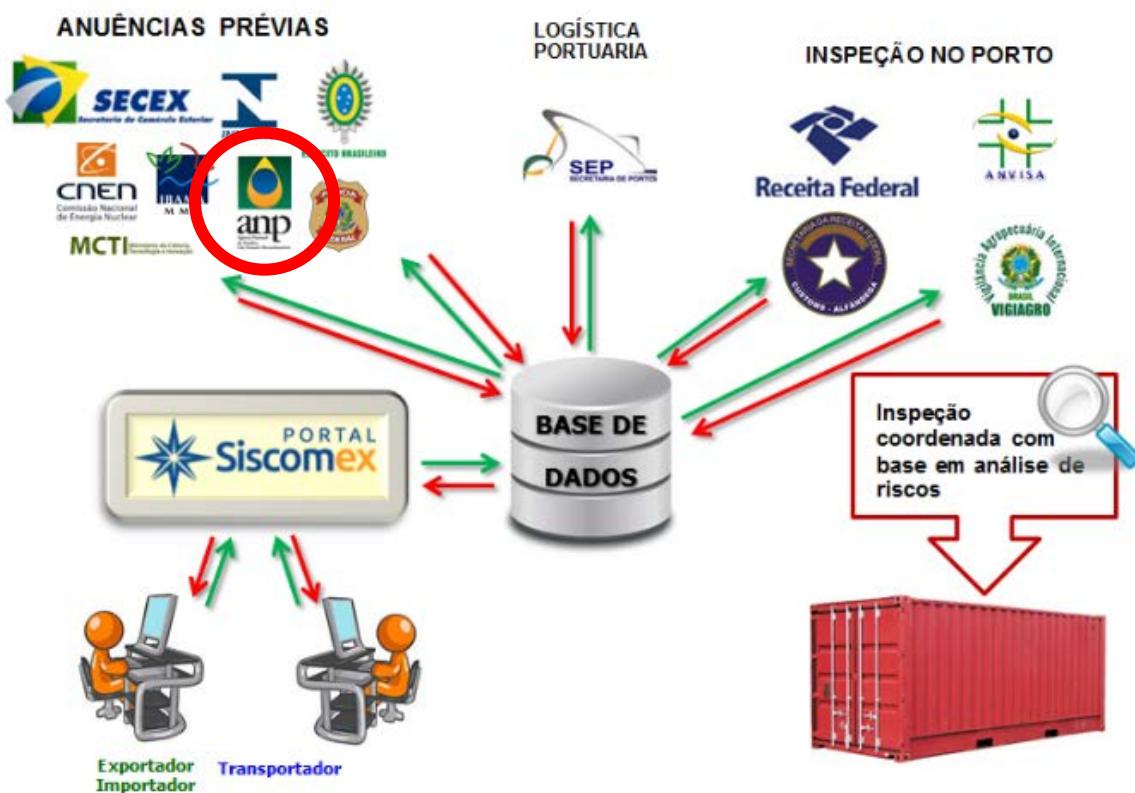
O processo de anuênciam das licenças de importação e dos registros de exportação, conduzido pela ANP, se insere no quadro geral da estrutura do comércio exterior do Brasil, em que a

Agência, junto com outros órgãos e entidades, atua na emissão de anuências prévias. Esse processo compõe a fase administrativa do comércio exterior¹⁰, e possui as seguintes etapas:

- Agentes importadores, exportadores e transportadores realizam inserção de licenças (importação) e de registros (exportação), por meio do Portal Único de Comércio Exterior¹¹;
- Os dados das solicitações inseridos no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) são distribuídos a três conjuntos de órgãos e entidades: aqueles que realizam as anuências prévias (entre os quais se encaixa a ANP); órgão de logística portuária (no caso, a Secretaria de Portos); e órgãos/entidades que realizam inspeção nos portos (Receita Federal e Anvisa), cuja ação inspetora é feita com base em análise de riscos.

A Figura 1 descreve esse processo.

Figura 1. Fluxo de comércio exterior e agentes envolvidos no processo



Fonte: MDIC (2016).

¹⁰ O processo de importação é composto por três fases: administrativa, fiscal e cambial. A fase administrativa contempla os procedimentos prévios e exigências de órgãos governamentais para efetivação da operação, ou seja, o licenciamento da importação. A fase fiscal contempla a conferência e o desembarque aduaneiro, com verificação da exatidão dos dados declarados pelo importador em relação às mercadorias; essa etapa conclui-se após chegada do produto ao Brasil e o recolhimento dos tributos. A fase cambial refere-se à compra de moeda estrangeira para efetivação do pagamento das importações, além de outros trâmites durante a operação, sendo processada por entidade financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil; corresponde à entrega da mercadoria.

¹¹ O sistema usado em 2017 para inserção dos pedidos de licenças pelos agentes e para análise e anuência desses pedidos pelos órgãos anuentes é o Siscomex.

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

Para estabelecer o seu papel na regulação das atividades de comércio exterior, a ANP mantém vigente um marco regulatório sobre a importação e a exportação de petróleo e gás natural, seus derivados e biocombustíveis. As portarias e resoluções da ANP determinam as regras para autorizar um agente como importador e como exportador, e as informações, além das determinadas pela Secex, obrigatórias para um pedido de licença de importação ou um registro de exportação. Esses regramentos são específicos para cada produto, conforme lista a seguir:

- a) Portaria ANP nº 43/1998 – Importação de gás natural.
- b) Portaria ANP nº 147/1998 – Importação de petróleo.
- c) Portaria ANP nº 203/1998 – Importação de GLP.
- d) Portaria ANP nº 204/1998 – Importação de QAV.
- e) Portaria ANP nº 7/1999 – Exportação de petróleo.
- f) Portaria ANP nº 85/1999 – Importação de óleo combustível.
- g) Portaria ANP nº 170/1999 – Importação de produtos provenientes da indústria petroquímica.
- h) Portaria ANP nº 171/1999 – Importação de solventes.
- i) Portaria ANP nº 32/2000 – Importação de nafta petroquímica.
- j) Portaria ANP nº 63/2001 – Exportação de gasolina.
- k) Portaria ANP nº 312/2001 – Importação de solventes.
- l) Portaria ANP nº 313/2001 – Importação de óleo diesel e biodiesel.
- m) Portaria ANP nº 314/2001 – Importação de gasolinhas automotivas.
- n) Portaria ANP nº 315/2001 – Exportação de derivados de petróleo e biodiesel.
- o) Resolução ANP nº 3/2005 – Importação de asfaltos.
- p) Resolução ANP nº 16/2009 – Importação de óleo lubrificante básico.
- q) Resolução ANP nº 17/2009 – Importação de óleo lubrificante acabado.
- r) Portaria ANP nº 51/2010 – Dispensa de autorização a pessoa jurídica para o exercício da atividade de importação de óleo lubrificante acabado, em quantidade inferior a 100 kg/mês, por empresa; graxas, aditivos para combustíveis automotivos ou outros produtos que não possuam regulamentação específica de importação.

1.2 Aspectos administrativos da gestão do comércio exterior de combustíveis

Os procedimentos administrativos aplicáveis ao processo de anuência, pela ANP, dos pedidos de licença de importação e de registro de exportação, são explicitados na Portaria Secex nº 23/2011 e nas portarias e resoluções da ANP sobre o tema. Com vistas a facilitar a compreensão

do trabalho da Agência nesse trâmite do comércio exterior, é suficiente explicar as diretrizes para o tratamento administrativo das importações, especificadas pelos artigos 17 e 27 da Portaria Secex nº 23/2011. Segundo esse ato normativo, as principais regras aplicáveis ao pedido de licença pelo importador e à análise do pedido de licença pela ANP são, em resumo:

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

Adicionalmente, no processo de anuência das licenças de importação, de acordo com os atos normativos da ANP que regem a atividade, as atividades que devem, que podem e que não podem ser realizadas pela Agência são resumidas no Quadro 1.

Quadro 1. Atribuições da ANP no processo de anuência de licenças de importação

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

Fonte: Secex/Mdic e ANP (2017).

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

Tendo em vista as obrigatoriedades, as permissões e as vedações acima, os seguintes passos são realizados, pela ANP, no processo de análise dos pedidos de licença de importação:

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

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

2. A dinâmica de preços de derivados de petróleo

Os fatores que explicam o aumento ou a redução da importação de petróleo e seus derivados e de biocombustíveis são: a variação dos preços internacionais desses produtos, a variação cambial e a variação dos preços nacionais. A inter-relação desses fatores propicia análise sistêmica da dinâmica e preços e de formação de incentivos à entrada de importadores no mercado e à ampliação do peso das importações no suprimento de combustíveis no território nacional. Para fins de simplificação, serão abordadas, para o período entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016, apenas alterações dos preços do petróleo, do óleo diesel e da gasolina.

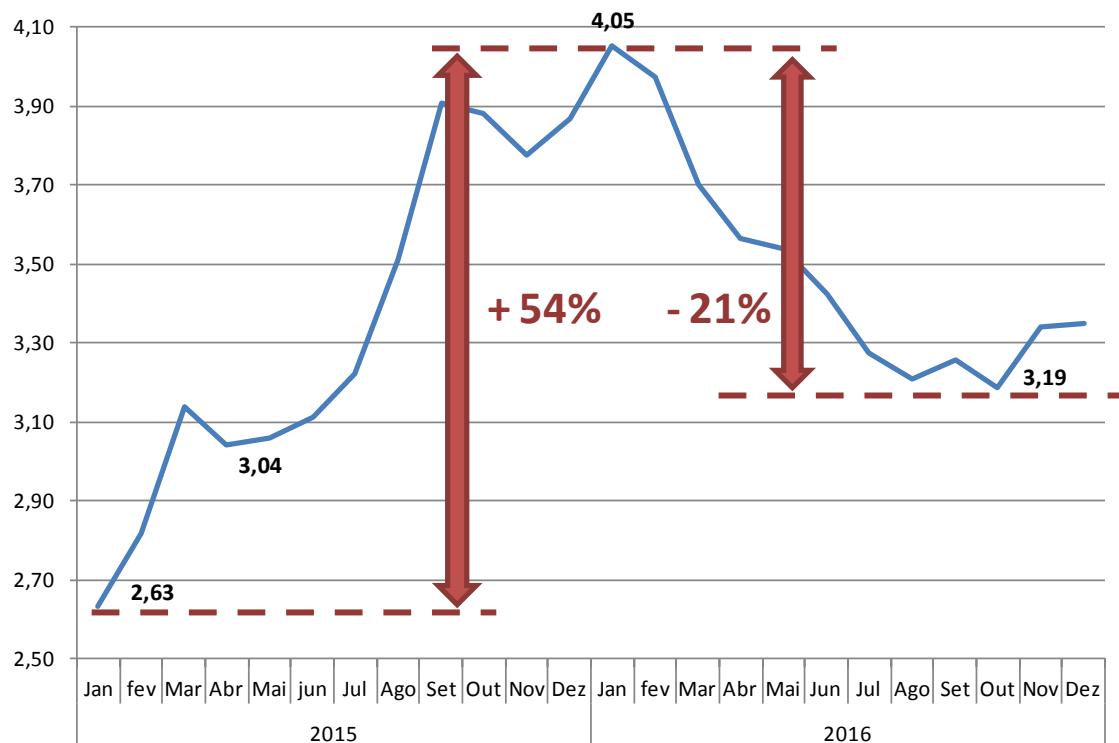
Desde finais de 2013, os preços do petróleo no mercado internacional apresentaram relevante queda, saltando de patamares superiores a 100 dólares o barril, para uma média de 96 dólares, em 2014, de 53 dólares, em 2015, e de 45 dólares, em 2016.¹² Esse processo foi devido a fatores

¹² Índice de preço do barril de petróleo. Consultoria Indexmundi, 2017. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto-brent&meses=60>

ligados ao aumento da oferta de petróleo acima da demanda, influenciado principalmente pela ascensão dos Estados Unidos como maiores produtores mundiais, tendo elevado sua produção em quatro milhões de barris por dia entre 2011 e 2015. Esse processo de desvalorização da commodity representou queda dos preços médios em 45%, entre 2014 e 2015, e em 15% entre 2015 e 2016. Consequentemente, o preço internacional dos derivados acompanhou essa dinâmica, tendo refletido no preço internacional dos combustíveis importados no Brasil.

Questão de similar importância a ser avaliada é a evolução das taxas de câmbio desde 2015. A valorização cambial representa incentivo à importação, haja vista o barateamento relativo do produto importado face ao nacional. Embora o câmbio tenha apresentado desvalorização do real de 54% frente ao dólar, ao longo do ano de 2015, saltando de um patamar de 2,63 reais por dólar para 4,05 reais por dólar, esse processo apresentou reversão ao longo de 2016 devido a uma valorização de 21% do real, saindo dos 4,05 reais por dólar para 3,19 reais por dólar. A variação cambial é retratada no Gráfico 1.

Gráfico 1. Evolução da taxa de câmbio entre 2015 e 2016



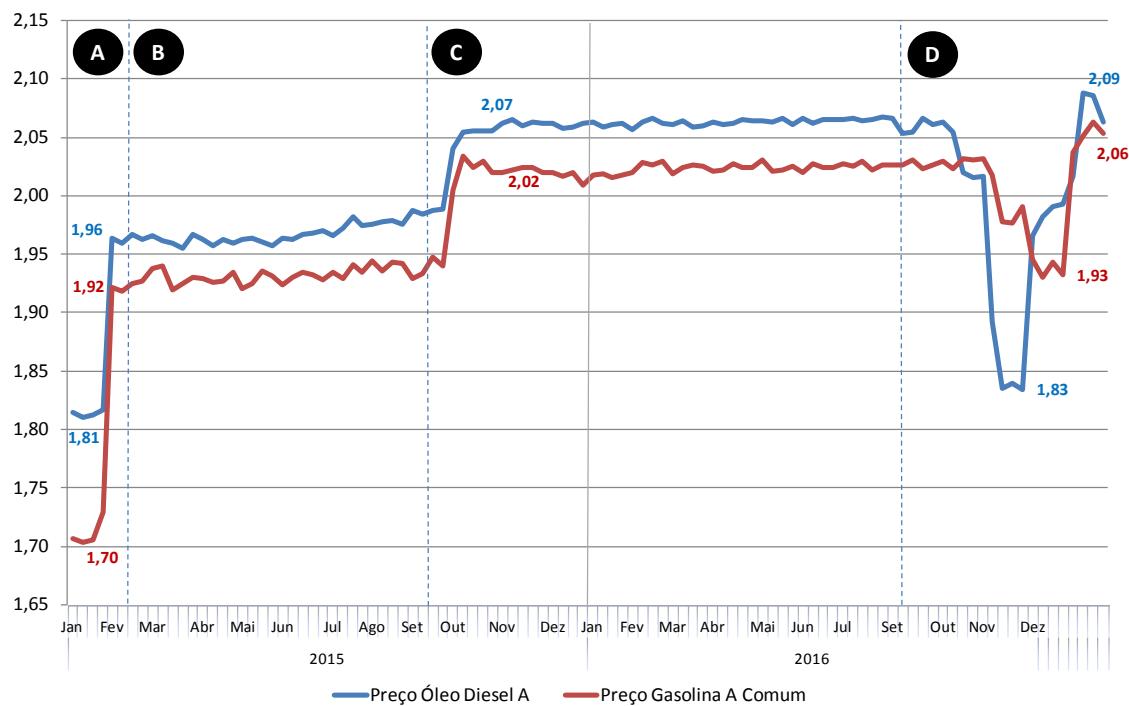
Fonte: Banco Central do Brasil (2017).

A combinação entre a desvalorização de 15% do preço do barril do petróleo no mercado internacional e a valorização de 21% da taxa de câmbio em reais por dólar, entre 2015 e 2016, cria condição de relevante incentivo em preço para a importação de combustíveis.

Em relação ao preço nacional dos combustíveis, dois fatores contribuíram para sua alteração ao longo dos anos de 2015 e 2016: o reajuste dos valores do Pis/Cofins aplicados aos combustíveis e a mudança da estratégia de definição de preços da Petrobras em suas refinarias.

O preço ao distribuidor, que é o que alcança a malha logística de suprimento nacional, tem sua estrutura formada pela soma do preço de realização nas refinarias, da Cide e do Pis/Cofins.¹³ Desde 2015, os preços dos combustíveis ao distribuidor, em especial da gasolina e do óleo diesel, oscilaram significativamente. Esses movimentos são explicados no Gráfico 2.

Gráfico 2. Evolução da taxa de câmbio entre 2015 e 2016



Fonte: Pesquisa Mensal de Preços, ANP (2017).

O Gráfico 2 foi propositalmente dividido em quatro partes, explicitadas pelas letras A, B, C e D, e que agrupam os momentos do comportamento dos preços. Importante ressaltar que a política de preços adotada pela Petrobras alterou-se em outubro de 2016; a empresa, principal supridora nacional de combustíveis tanto por meio de produção quanto por importação, detém monopólio prático de definição dos preços no mercado interno. Até a data supracitada, a diretriz do governo brasileiro, acionista majoritário da empresa, era o represamento dos repasses de preços ao mercado; após, contudo, essa política foi alterada, conforme anunciado pelo Grupo Executivo de Mercado e Preços (Gemp).¹⁴ De acordo com essa nova regra, a empresa passou a ajustar regularmente os preços de venda da gasolina e do óleo diesel a partir das refinarias, com impacto nas vendas internas e na importação desses combustíveis.

Desse modo, a série apresentada no Gráfico 2 deve ser lida tendo-se em mente esses dois quadros: o primeiro, antes de outubro de 2016, em que a política prevalecente era a de represamento com reajustes pontuais – representada pelas letras A, B e C – e o segundo, referente à flexibilização da política de preços após essa data – representada pela letra D.

¹³ A estrutura de formação de preços dos combustíveis, no mercado brasileiro, está disponível no sítio eletrônico da ANP, em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/estruturas-de-formacao-dos-precos>.

¹⁴ Petrobras S.A. (2016). Em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>

O primeiro momento, representado por A, denota uma elevação considerável dos preços no primeiro bimestre de 2015, causado principalmente por componente tributária¹⁵ e o repasse ao mercado pela Petrobras. Em janeiro de 2015 ocorreu um aumento das alíquotas do Pis/Cofins e da Cide aplicadas aos combustíveis¹⁶ e a Petrobras decidiu repassar ao mercado a elevação, embora tenha sido recorrente política de repassar repasses.¹⁷ Isso resultou em um aumento médio de R\$ 0,15 no preço do óleo diesel ao distribuidor – elevação de 8% – e de R\$ 0,22 no da gasolina – incremento de 15%.

O segundo momento, representado por B, retrata o período de março a setembro de 2015, quando os preços dos combustíveis mantiveram-se relativamente estáveis – com pequenas oscilações –, em cumprimento às diretrizes da Petrobras e do governo brasileiro.

O terceiro momento, representado por C, compreende o período entre outubro de 2015 e setembro de 2016 e pode ser dividido em duas partes. A primeira parte refere-se aos meses de outubro e novembro de 2015, quando dois aumentos consecutivos do óleo diesel e da gasolina foram anunciados pela Petrobras em suas refinarias, com elevação de 4% do óleo diesel e de 6% da gasolina, em 30 de setembro¹⁸, e de 5% do óleo diesel e de 3% da gasolina, em 6 de novembro¹⁹. Essas elevações tiveram impacto no preço ao consumidor²⁰ e na aceleração da inflação do período²¹. A segunda parte reflete relativa estabilidade dos preços entre dezembro de 2015 e setembro de 2016, em linha com a política de preços prevalente nessa época.

O quarto momento, representado por D, coincide com a mudança de diretriz da Petrobras face aos preços. A partir dessa nova política, o Grupo Executivo de Mercado e Preços (Gemp) passou, em reuniões mensais, a permitir a oscilação dos preços da gasolina e do óleo diesel, com base em duas premissas²²: paridade com mercado internacional e a garantia de margem para remunerar riscos inerentes à operação de importação. O Gráfico 2 deixa claro, por meio da oscilação dos preços dos combustíveis, a execução dessa estratégia; num intervalo de três meses, quatro reajustes foram realizados, tanto para cima quanto para baixo: em 14 de outubro de 2016, o preço do óleo diesel reduziu 2,7% e o da gasolina 3,2%; em 8 de novembro de 2016, nova queda de 10,4% no óleo diesel e de 3,1% na gasolina; em 5 de dezembro de 2016, ocorre elevação de 9,5% no preço do óleo diesel e de 8,1% no da gasolina; e em 5 de janeiro de 2017, ocorre aumento de 6,1% no preço do diesel, mantendo-se estável o da gasolina.

A partir do exposto, é coerente concluir que, ao longo de 2016, a combinação entre a queda dos preços internacionais do petróleo e de seus derivados, a valorização do real perante o dólar, o encarecimento dos combustíveis no mercado brasileiro a partir do aumento da carga tributária e dos reajustes promovidos pela Petrobras, tornou a importação mais atrativa e criou incentivo para entrada de novos agentes nesse mercado. Nesse contexto de expectativa por um mercado mais competitivo pelo suprimento de derivados, a atuação da Petrobras é determinante ao configurar situação em que, inicialmente, a empresa, figurando como dominante, pode criar

¹⁵ Ver: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/tributacao-sobre-gasolina-e-diesel-sobe-partir-de-fevereiro-diz-fisco.html>

¹⁶ Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015.

¹⁷ Ver: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/petrobras-anuncia-reajuste-da-gasolina-e-do-diesel.html>

¹⁸ Ver: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/reajuste-de-precos-dos-combustiveis.htm>

¹⁹ Ver: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/reajuste-de-precos-de-combustiveis.htm>

²⁰ Ver: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/preco-da-gasolina-nos-postos-teve-aumento-medio-de-5-11,1777218>

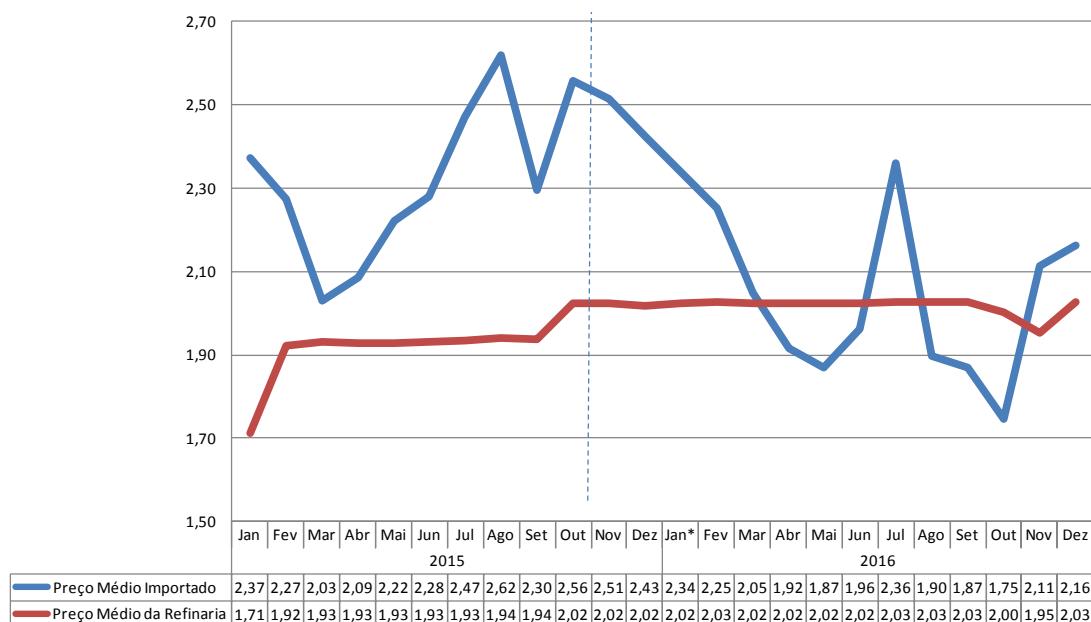
²¹ Ver: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2015/11/aumento-do-preco-dos-combustiveis-impulsiona-inflacao-em-outubro>

²² Ver: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>

condições para alterar os preços relativos e afetar o acesso dos agentes à malha logística. Esse fato será abordado na seção seguinte.

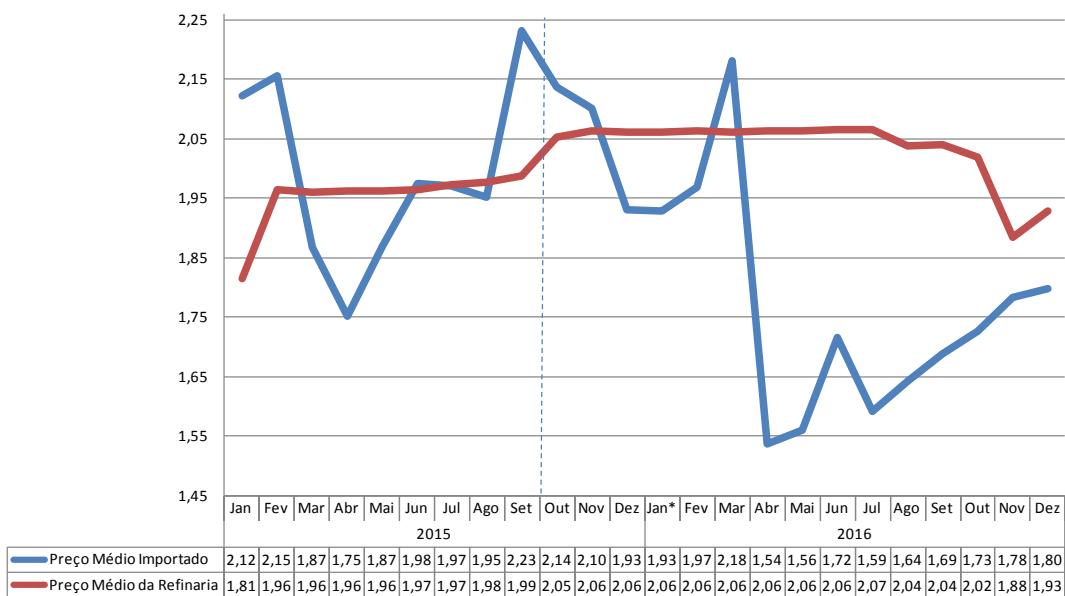
A alteração dos preços relativos médios entre o combustível importado e o produzido nas refinarias brasileiras, em favor do importado, é apresentada nos Gráfico 3 e no Gráfico 4. Esses gráficos mostram, para a gasolina e para o óleo diesel, a evolução do preço médio importado e nacional dos combustíveis.

Gráfico 3. Relação entre preços importado e nacional da gasolina entre 2015 e 2016



Fonte: Preços de Produtores e de Importadores de Derivados de Petróleo, ANP (2017) e Banco Central do Brasil (2017).

Gráfico 4. Relação entre preços importado e nacional do óleo diesel entre 2015 e 2016



Fonte: Preços de Produtores e de Importadores de Derivados de Petróleo, ANP (2017).

Os dois gráficos demonstram que, a partir do final de 2015 – após outubro, para o óleo diesel, e setembro, para a gasolina – os preços do combustível importado apresentaram considerável tendência de queda em relação aos preços das refinarias, cuja tendência foi em grande parte estacionária, exceto para o óleo diesel no último trimestre de 2016. Consequentemente, a paridade entre os preços dos combustíveis importado e nacional pendeu em benefício do produto importado²³, significando a abertura de janelas de oportunidade à importação. Essa dinâmica é representada no Gráfico 5.

Gráfico 5. Evolução da paridade entre preços importado e nacional de gasolina e óleo diesel



Fonte: Preços de Produtores e de Importadores de Derivados de Petróleo, ANP (2017).

²³ Preço calculado por meio da divisão entre o valor total das importações, em dólar, pelo volume importado, em litros. Valores ajustados para reais pelo câmbio mensal médio, calculado a partir da série histórica do Banco Central do Brasil.

Em suma, observa-se que no período analisado, e em especial ao longo de 2016, os fatores do câmbio e da paridade de preços entre combustível importado e nacional contribuíram para incentivar as importações, o que ocorreu, como será apresentado na seção 4, em função da entrada de novos agentes no mercado, pela perda de participação da Petrobras nas importações e, consequentemente, pelo aumento de complexidade do segmento de comércio exterior. Esse cenário implicou maior exposição ao risco dos distribuidores e das trading companies, que buscaram aproveitar as oportunidades de mercado, mas atentos aos movimentos empresariais da Petrobras. Esse trade off entre exposição ao risco e aproveitamento de oportunidades foi influenciado pelo reposicionamento estratégico da Petrobras em relação ao comércio exterior e ao suprimento nacional de combustíveis, tema detalhado na seção seguinte.

3. O reposicionamento estratégico da Petrobras

A Petrobras figura, historicamente, como o agente mais importante no comércio exterior de petróleo e seus derivados. A alteração das condições de mercado da empresa, devido à elevada alavancagem financeira²⁴, ocasionou, em 2016, a revisão de seu plano quinquenal de negócios de 2017-2021 e da relação contratual entre Petrobras e distribuidores de combustíveis. Essas medidas tiveram como consequência a mudança da política de preços da empresa e a redução de sua atuação no abastecimento de combustíveis, por meio de reotimização da produção das refinarias e de redução da participação na importação. Desse modo, a combinação entre a alteração dos volumes produzidos, a menor presença na importação e a revisão contratual com distribuidores ocasionaram mudança significativa do perfil de comércio exterior, especialmente para o óleo diesel e para a gasolina.

O processo de revisão do Plano de Negócios e Gestão (PNG) da Petrobras evidencia as mudanças de prioridade da empresa. No PNG referente ao quinquênio entre 2014 e 2018, a produção, o abastecimento e a distribuição de combustíveis representaram 41,4 bilhões de dólares, de um total de 220,6 bilhões, ou seja, 18% do plano. No PNG atualizado para o período de 2017 a 2021, o investimento total foi reduzido para 74,1 bilhões de dólares – 66% de retração; desse valor, apenas 3,1 bilhões foi para o mesmo segmento, cuja representatividade no PNG passou para 4%. Esse fato demonstra não somente uma queda de 93% no valor destinado ao suprimento de combustíveis, como também uma redução da presença da Petrobras no downstream, com reflexos no suprimento do mercado nacional.

O suprimento de combustíveis é viabilizado por meio de produção nacional ou de importação. Até 2016, a quase totalidade da produção e da importação de derivados de petróleo era realizada pela Petrobras. Porém, após reposicionamento da empresa, observou-se decisão pela reotimização das refinarias, alterando o volume ofertado internamente. Paralelamente, as alterações contratuais entre a Petrobras e os distribuidores levaram estes a buscarem alternativas de suprimento junto ao mercado externo, dado o risco existente de não garantia de entrega pela Petrobras. Essa modificação na estrutura de suprimento dos produtos, especialmente de gasolina e de óleo diesel, aliado à abertura de janelas de oportunidade em preços para a importação, como explicado na seção anterior, provocou um aumento da

²⁴ Termo genérico que designa qualquer técnica utilizada para multiplicar a rentabilidade através de endividamento. Resulta, portanto, da participação de recursos de terceiros na estrutura do capital da empresa.

participação de trading companies e a consequente concorrência com a Petrobras nas entregas desses combustíveis. A Tabela 2 resume esses resultados.

Tabela 1. Participação da Petrobras na importação de combustíveis em 2015 e 2016

Produtos	Agentes	2015		2016		Evolução
		Participação	Volume (m³)	Participação	Volume (m³)	
Gasolina	Petrobras	83,7%	2.067.416	59,7%	1.750.105	-15,35%
	Outros	16,3%	404.017	40,3%	1.180.769	192,26%
Diesel	Petrobras	84,2%	5.927.533	16,4%	1.316.416	-77,79%
	Outros	15,8%	1.112.555	83,6%	6.721.702	504,17%
Etanol	Petrobras	1,9%	9.813	0,0%	0	-100,00%
	Outros	98,1%	510.434	100,0%	827.022	62,02%
GLP	Petrobras	97,2%	3.120.730	99,0%	4.155.068	33,14%
	Outros	2,8%	91.083	1,0%	42.909	-52,89%
Nafta	Petrobras	51,3%	3.858.821	53,7%	4.933.778	27,86%
	Braskem	47,4%	3.564.413	44,2%	4.062.641	13,98%
	Outros	1,2%	92.311	2,1%	197.513	113,96%

Fonte: ANP e MDIC (2017).

A Tabela 1 revela que, em 2016 a Petrobras não reagiu ao avanço das trading companies sobre o fornecimento de óleo diesel e de gasolina ao mercado brasileiro. De fato, ocorreu, para esses dois produtos, uma inversão: enquanto a Petrobras era dominante na importação desses produtos em 2015, em 2016 essa relevância foi radicalmente reduzida e o espaço foi ocupado pelas traders, as quais passaram, entre esses dois anos, de 16,3% para 40,3% do mercado de gasolina e de 15,8% para 83,6% do de óleo diesel.

Essa falta de reação teve impactos nos estoques e na produção das refinarias, causado pela menor absorção desse produto pelo mercado interno, devido à atratividade dos preços oferecidos pelas trading companies; como consequência, restou à Petrobras a alternativa de exportação dos excedentes. Em paralelo, a inserção do ponto de fornecimento limitado (PFL) e a oferta de produto extra nos novos contratos cumpriu, nesse contexto, o objetivo adicional de comercializar esses excedentes sem comprometer a estratégia empresarial de formação de preços domésticos pela empresa. A alternativa encontrada pela Petrobras de exportar os excedentes foi de fato efetivada: entre 2015 e 2016, as exportações de óleo diesel subiram de 81 mil m³ para 476 mil m³, incremento de 487%, e as de gasolina aumentaram de 609 mil m³ para 721 mil m³, elevação de 18%.²⁵

No que tange aos contratos de fornecimento entre a Petrobras e os distribuidores de combustíveis líquidos, os tópicos de maior impacto no abastecimento de combustíveis e no processo de importação, especialmente para gasolina e para óleo diesel, foram as regras referentes à criação dos PFLs e à oferta de produto extra. Em relação ao PFL, a Petrobras propôs que, nos casos determinados pela própria empresa, os polos de Belém, Araucária e São Luís poderiam ter a garantia de fornecimento de volume aos distribuidores reduzida em um valor percentual; essa regra, embora exija aviso prévio, obriga os distribuidores a buscarem o suprimento, em grande parte, no mercado internacional. Esses polos são representativos no mercado brasileiro e possuem elevada complexidade logística para fornecimento de combustíveis e, por esse motivo, a ANP considerou que essa alteração poderia elevar o risco de

²⁵ ANP. Dados Estatísticos Mensais (2017).

desabastecimento.²⁶ Em relação à oferta de produto extra, a Petrobras propôs flexibilidade para comercializar excedentes de produção em polos específicos; a ANP, contudo, considerou que essa modificação poderia ocasionar desequilíbrio concorrencial.

A questão colocada pela alteração contratual é o fato de ela incentivar, em tese, um movimento dos distribuidores em direção ao mercado internacional e, ao mesmo tempo, não deixar clara a estabilidade de regras para que esses agentes ingressem no setor de comércio exterior para garantir o suprimento de sua demanda, sem que a Petrobras realize movimento de mercado que gere distúrbios concorrenenciais.

Os objetivos empresariais das duas cláusulas são diversos. O PFL visa proteger a Petrobras quanto a eventuais interferências políticas na determinação de preços pelo produtor. Se houver restrições ao aumento, de acordo com o contrato, o produtor não garante o abastecimento, o que obrigaria os distribuidores a repartirem o prejuízo. Porém, pela lógica de funcionamento, quando os preços internos forem superiores aos externos, não faria sentido utilizar o PFL. Esse pode ser um dos fatores que explica a não utilização do PFL até abril de 2017.

O volume extra foi a cláusula usada para tentar controlar o percentual de participação da Petrobras em cada polo. Como o volume é comunicado com dois meses de antecedência, os distribuidores reagiram cancelando ou reduzindo pedidos nos polos adjacentes, arcando com a multa por corte de pedido. As primeiras ofertas de volume extra, após a mudança contratual, apontaram um desconto de R\$ 0,15/litro. Em seguida, caiu para R\$ 0,07/litro. Essa mudança sinaliza que a Petrobras está tentando calibrar o percentual de desconto, com a intenção de deslocar os traders que vendem para distribuidores regionais, que, inicialmente, conseguiram capturar uma parte da margem. Em consequência disso, houve oferta de volume extra em São Luís, onde os distribuidores enviaram produto para o município de Senador Canedo por ferrovia, afetando o equilíbrio de preços. Em seguida, a Petrobras passou a usar outra cláusula: a promoção. Nessa, ela avisa o preço na véspera de sua vigência e não aceita cortes nos polos adjacentes.

A alteração contratual representada pelo binômio do ponto de fornecimento limitado e da oferta de produtos extras em polos específicos, e as promoções iniciadas posteriormente, gerou, assim, a possibilidade de a Petrobras ofertar óleo diesel e gasolina com descontos atrativos em polos importadores, por meio de política variável de preços. Hipoteticamente, essa ação poderia ter efeitos negativos no ambiente concorrencial caso o PFL e a oferta de produtos extras fossem integralmente implementados, haja vista que poucos distribuidores detêm infraestrutura apropriada – acesso a instalações portuárias e capacidade de armazenagem de grandes volumes – para adquirir os excedentes de óleo diesel e de gasolina nos PFLs indicados pela Petrobras. Ademais, a ação de trading companies como intermediárias no processo de importação pelos distribuidores parece explicar a negativa da Petrobras em ceder parte da capacidade de armazenagem da Transpetro, sua subsidiária, aos distribuidores.

Nesse contexto, a atuação da ANP ocorreu no sentido de analisar previamente as minutas dos contratos; realizar reuniões de esclarecimento com a Petrobras, com sindicatos de distribuidores e com os próprios distribuidores de combustíveis líquidos; estimular a assinatura

²⁶ Conquanto o risco de desabastecimento exista, a decretação do PFL não fora feita pela Petrobras até maio de 2017.

do contrato pelos distribuidores de GLP; prorrogar a vigência dos contratos válidos em 2016, de 31 de agosto para 30 de novembro de 2016, visando ampliar o tempo de discussão das novas regras; avaliar os aspectos concorrenenciais do novo contrato proposto. O papel da ANP, nesse âmbito, foi o de mediar o conflito entre os agentes regulados, de modo a encontrar solução que fosse de meio termo aos envolvidos.

O resultado final das discussões envolvendo os agentes afetados foi pela aprovação das novas cláusulas contratuais e a determinação de que a Petrobras deve consultar a ANP sempre que forem adotados o PFL e o volume extra de combustíveis. A lógica da empresa, ao implementar essas medidas, é alocar produtos excedentes e que formam estoques em algumas regiões em outras áreas onde a demanda por combustíveis for maior, o que ocorre, entre o segundo semestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017, nos portos de São Luís, Ipojuca e Paranaguá.

A implementação das novas regras contratuais está em andamento: a ANP não tem verificado a existência de reclamações pelos agentes e a Petrobras tem informado previamente a Agência, conforme acordado, a respeito da adoção de PFLs e das ofertas extras de produtos. Até abril de 2017, a dinâmica comercial evoluiu do seguinte modo: a Petrobras realizou oferta de volumes extras nos polos de São Luís, Ipojuca e Araucária, o que tendeu a afetar polos próximos, visto que os distribuidores, na maioria dos casos, têm preferido retirar os produtos. Essa realocação afeta, também, a Petrobras, já que, como os volumes extras devem ser anunciados com dois meses de antecedência, os distribuidores aderentes à medida rearranjam seus pedidos, afetando a programação da Petrobras.

Além da oferta de produtos extras, a empresa optou por adotar, também, promoções em preço para quantidades específicas de produtos. As diferenças entre essa medida e a de volume extra são: a ausência da restrição de dois meses de antecedência para a adoção da regra, e o fato de que as promoções são válidas para o volume que superar o programado pelo distribuidor para o mês de referência; essa dinâmica ocorreu, até abril de 2017, nos polos de Manaus e de Araucária.

As principais consequências das regras mencionadas foram:

- a) Diversificação das fontes de suprimento de produtos: fim das importações exclusivas da Petrobras; aumento da importância relativa dos importadores no atendimento ao mercado; e responsabilidade compartilhada do abastecimento das bases de distribuição e de terminais entre Petrobras e demais agentes.
- b) Aumento da competitividade: fim do preço “único” da Petrobras, visto que os distribuidores passam a incorporar os custos de forma diferenciada, conforme sua estrutura de movimentação e de armazenagem; mudança na dinâmica do mercado, dado que a Petrobras deixa de ser a única garantidora do abastecimento; reorganização do mercado de distribuição, haja vista a competição em preços entre os importadores e a tendência de aumento de participação de mercado dos distribuidores regionais; e a tendência ao incremento da importação sempre que os preços nacionais estiverem acima do preço internacional.
- c) Coordenação da assimetria de informações: necessidade de coordenação entre agentes pela ANP e de transparência e velocidade de circulação das informações no mercado; maior relevância da clareza da política de preços com vistas a dirimir incertezas e

viabilizar investimentos; e necessidade de maior monitoramento, por parte da ANP, dos impactos dos novos contratos.

Outras questões também ganharam relevância após o reposicionamento da Petrobras no mercado de combustíveis. Em primeiro lugar, as novas regras devem estimular as licitações em portos públicos, com vistas à ampliação da infraestrutura de recebimento e de armazenagem de produtos para aumentar a competitividade e reduzir o impacto dos custos impostos pelas novas cláusulas contratuais. Emerge, em segundo lugar, como tema importante, a necessidade de tratar a política brasileira de preços para GLP (diferenciado por tipo de embalagem e não parametrizado) em linha com o adotado para o óleo diesel e a gasolina, visando evitar o surgimento de distorções comerciais aos agentes que operam no mercado brasileiro.

Outro tema relevante é a questão de barreiras à entrada a empresas que desejem operar no downstream, especialmente no cenário de possível redução da presença da Petrobras como empresa dominante na infraestrutura de dutos, portos, instalações, entre outros. Outra questão importante é o impacto na organização do mercado nacional e de comércio exterior em função da decisão da Petrobras em ser ou não autossuficiente em derivados, o que afeta os incentivos à importação e exportação de produtos. Finalmente, a nova política de preços da Petrobras também gera consequências relevantes, posto que o realinhamento com os preços internacionais afeta as importações e a atratividade para investimentos no setor.

Os fatos demonstram que o reposicionamento da Petrobras representa fator primordial para o suprimento de combustíveis no Brasil e, em especial, a atuação de importadores e de exportadores nesse processo. Com o aumento de complexidade de mercado em consequência da maior participação desses agentes, desafios logísticos e de distribuição também emergem, indicando que o mero recurso ao comércio exterior como fonte de suprimento não resolve o problema de demanda, porquanto o escoamento carece de infraestrutura e de investimento.

4. Alteração do perfil do comércio exterior

Ao longo do ano de 2016, o segmento de importação e de exportação de derivados de petróleo, em especial para o óleo diesel e a gasolina, sofreu significativa alteração de perfil: aumento do quantitativo de importadores autorizados pela ANP, nos diferentes combustíveis; elevação da relevância das importações no suprimento total do mercado brasileiro; e incremento do volume de combustível importado trazido por trading companies, ocupando parcela do mercado antes relativa à Petrobras. Esse processo foi decorrência, como visto, da melhora da paridade de preços dos combustíveis em favor do produto importado e pelo reposicionamento estratégico da Petrobras.

O quantitativo de agentes regulados do comércio exterior de petróleo e seus derivados e de biocombustíveis elevou-se em 2016. Historicamente, esse valor não aumentou significativamente, mas, dado o contexto de oportunidade de negócios, principalmente na importação, observou-se incremento relevante no número de autorizações ao exercício da atividade emitidas pela ANP. As Tabelas 2 e 3 resumem esse quadro.

Tabela 2. Quantitativo de exportadores autorizados pela ANP entre Jan/2015 e Mar/2017

Ato normativo	Nº Autorizações Importação Vigentes (2015)	Nº Autorizações Importação Vigentes em (2016)	Evolução 2016/2015	Posição Março/2017	Evolução 2017/2016
Petróleo (Portaria ANP nº 07/1999)	27	31	14,8%	31	0,0%
Derivados de Petróleo e Biodiesel (Portaria ANP nº 315/2001)	102	109	6,9%	109	0,0%

Fonte: ANP (2017).

Tabela 3. Quantitativo de importadores autorizados pela ANP entre Jan/2015 e Mar/2017

Ato normativo	Nº Autorizações Importação Vigentes (2015)	Nº Autorizações Importação Vigentes em (2016)	Evolução 2016/2015	Posição Março/2017	Evolução 2017/2016
Petróleo (Portaria ANP nº 147/1998)	31	35	12,9%	35	0,0%
Nafta (Portaria ANP nº 32/2000)	35	42	20,0%	42	0,0%
Solventes (Portaria ANP nº 312/2001)	173	188	8,7%	190	1,1%
Gasolina (Portaria ANP nº 314/2001)	130	158	21,5%	163	3,2%
Asfaltos (Resolução ANP nº 3/2005)	10	12	20,0%	13	8,3%
Óleo Diesel e Biodiesel (Portaria ANP nº 313/2001)	147	188	27,9%	192	2,1%
Óleo Combustível (Portaria ANP nº 85/1999)	43	49	14,0%	49	0,0%
GLP (Portaria ANP nº 203/1998)	29	33	13,8%	33	0,0%
QAV (Portaria ANP nº 204/1998)	29	34	17,2%	34	0,0%
Lubrificantes Acabados (Resolução ANP nº 17/2009)	189	210	11,1%	211	0,5%
Lubrificantes Básicos* (Resolução ANP nº 16/2009)	111	122	9,9%	122	0,0%

Fonte: ANP (2017).

* Para o óleo lubrificante básico não existe a autorização de agente importador por parte da ANP, apenas cadastro para exercício da atividade, nos termos da resolução aplicável.

As Tabelas 2 e 3 evidenciam expressivo aumento do número de agentes autorizados a operar no comércio exterior de todos os combustíveis regulados pela ANP ao longo de 2016. Esse padrão manteve-se ao longo do primeiro trimestre de 2017, com a continuidade de entrada de novos agentes no mercado para importação de gasolina, solventes, asfaltos, óleo diesel e biodiesel e óleo lubrificante acabado. Esse fato evidencia a rápida adaptação do mercado à oportunidade de negócio evidenciada pela paridade de preços e pela redução relativa da participação da Petrobras, assim como significa que as regras atuais para permitir a autorização de novos agentes não constituem barreira significativa à entrada.

O aumento quantitativo de agentes operando no comércio exterior é evidenciado pelo aumento das importações em relação às exportações e pelo maior número de licenças de importação analisadas e anuídas pela ANP. No que se refere ao primeiro caso, os resultados da balança comercial brasileira para seis combustíveis de maior volume – óleo diesel, gasolina, nafta, etanol, GLP e QAV – apresentaram, com exceção do querosene de aviação, piora no saldo comercial. A Tabela 4 ilustra esse resultado.

Tabela 4. Importações líquidas de combustíveis em 2015 e 2016

Importação Líquida	2015	2016	Variação	Situação
Óleo Diesel (mil m ³)	-6.858	-7.442	8,5%	Aumento do déficit
Gasolina (mil m ³)	-1.860	-2.204	18,5%	Aumento do déficit
Nafta (mil m ³)	-7.003	-8.667	23,8%	Aumento do déficit
Etanol (mil m ³)	1.354	957	-29,3%	Redução do superávit
GLP (mil tons)	-1.749	-2.290	30,9%	Aumento do déficit
QAV (mil m ³)	-1.360	-1.245	-8,5%	Redução do déficit

Fonte: Aliceweb/MDIC (2017).

Sem avaliar as causas específicas do aumento das importações líquidas – ou redução da exportação líquida, no caso do etanol – observa-se, em 2016, ampliação da dependência externa brasileira em relação a combustíveis importados.

Em relação à maior quantidade de licenças de importação analisadas e deferidas pela ANP, é relevante compreender a dimensão do desafio administrativo à Agência. Esses dados são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5. Quantitativo de licenças de importação deferidas pela ANP em 2016

Licenças Anuídas	2016	Peso
Gasolina	1.636	2,8%
Óleo Diesel	4.940	8,6%
Etanol	1.076	1,9%
GLP	552	1,0%
Metanol	1.816	3,2%
Nafta	1.784	3,1%
Lubrificantes / Graxas	27.194	47,3%
Outras	18.478	32,1%
Total	57.476	100%

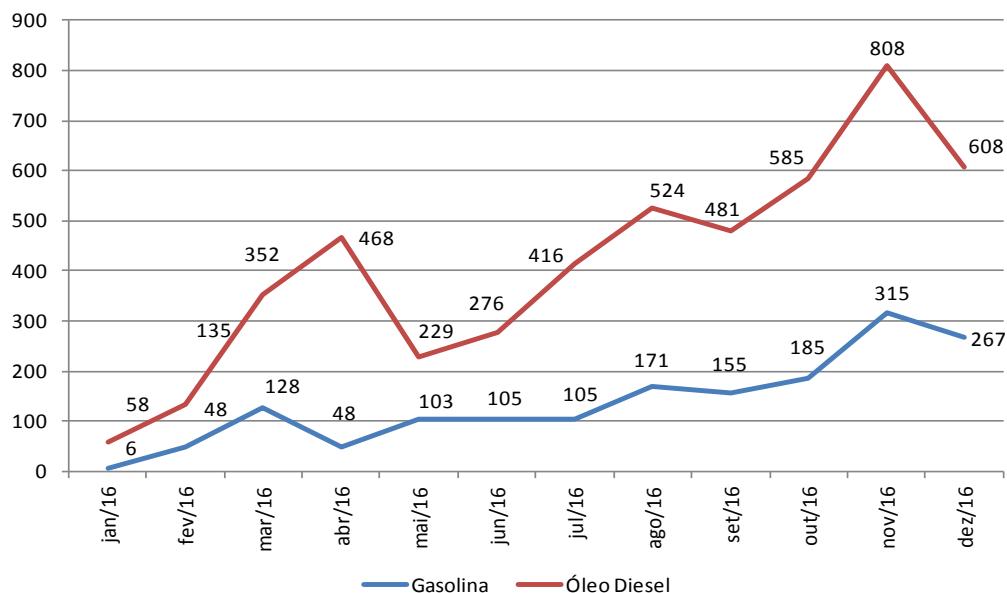
Fonte: Siscomex/MDIC (2017).

Os dados demonstram o elevado número de licenças de importação analisadas e deferidas pela ANP ao longo de 2016. O montante de 57.476 licenças representa 229 licenças por dia útil²⁷, sendo desafio administrativo à atividade de regulação. Desse quadro cabe-se fazer dois comentários: primeiramente, o quantitativo de licenças varia de acordo com produtos; em segundo lugar, dependendo do produto, a dificuldade de análise pela ANP para conceder a anuência varia de acordo com a complexidade do pedido de licença de importação. Por exemplo, embora óleos lubrificantes e graxas representem 47% do total de licenças deferidas, essas licenças, individualmente, costumam representar pouco volume e uma miríade de agentes. Por outro lado, embora sejam apenas 3% do total, as licenças de gasolina têm, em geral, grandes volumes concentrados em poucos agentes.

Em complemento a essas informações, o ano de 2016 significou ampliação do desafio administrativo face aos anos anteriores, dada a expansão do número de agentes atuantes no comércio exterior e, por consequência, o maior número de licenças solicitadas à ANP. O Gráfico 6 mostra o aumento mensal do número de LIs deferidas para óleo diesel e gasolina.

²⁷ O ano de 2016 teve 251 dias úteis.

Gráfico 6. Quantitativo de licenças de importação deferidas pela ANP em 2016



Fonte: Siscomex/MDIC (2017).

O Gráfico 6 ilustra, por meio da evolução do número de licenças anuídas para gasolina e para óleo diesel, como o mercado de importação ganhou complexidade, trazendo, com isso, desafios regulatórios à ANP. A partir de um patamar de menos de 50 LIs, em janeiro de 2016, elevou-se para cerca de 600 LIs, no caso do óleo diesel, e de 260 LIs, no da gasolina, em dezembro de 2016. Ainda em relação a esse desafio, observa-se que, embora o deferimento implique em certa quantidade de licenças, de agentes e de volume de produtos, parte significativa dessas LIs não é usada.²⁸ Assim, apenas 26,9% das licenças anuídas em 2016 foram utilizadas, e a média dos volumes das utilizadas, por produto, em relação às anuídas, foi de 48,9%; entretanto, o número de importadores que efetivamente usam as LIs para eles deferidas representa 63,5% do total de agentes. Em outras palavras: a maioria dos agentes usa as licenças, embora não todas e, das que são utilizadas, possivelmente as de maiores volumes têm precedência. Esse resultado consta na Tabela 6.

Tabela 6. Relação entre licenças de importação deferidas e utilizadas em 2016

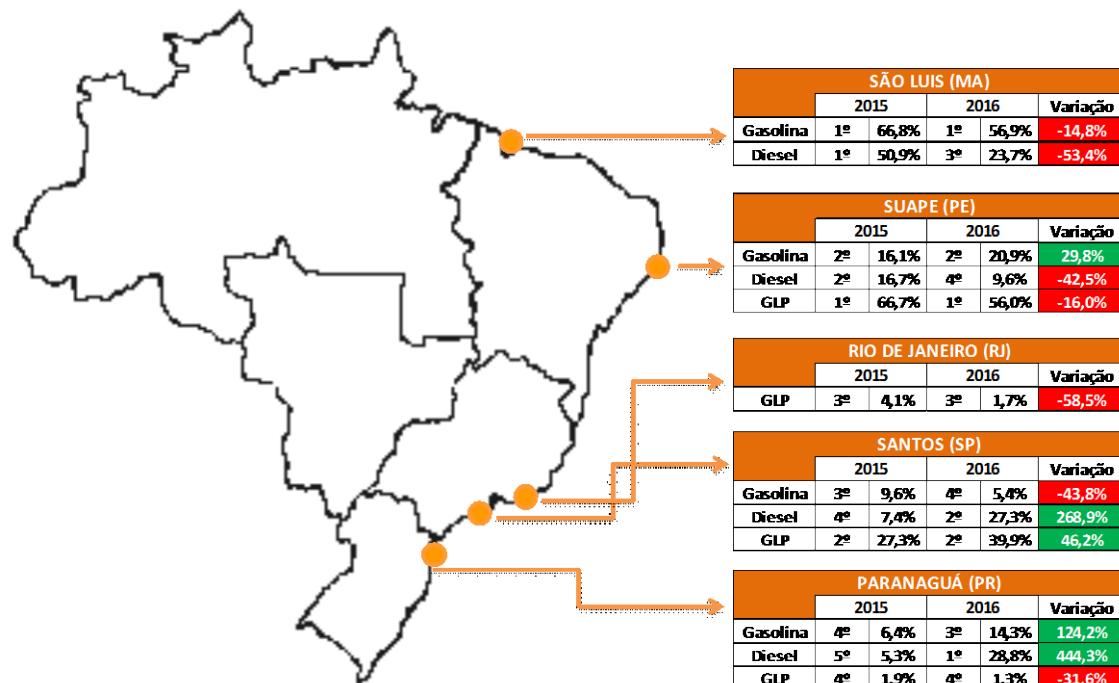
Produto	Licenças de importação (LI) anuídas			Licenças de importação (LI) utilizadas			Análise		
	Qtde LIs em 2016	% do total	Qtde agentes	Qtde L.I.s em 2016	% do total	Qtde agentes	LIs utilizadas / anuídas	Volume utilizado / anuído	Agentes que utilizam LIs deferidas
Gasolina	1.636	2,8%	48	738	4,8%	37	45,1%	67,4%	77,1%
Óleo diesel	4.940	8,6%	57	2.036	13,2%	43	41,2%	44,4%	75,4%
Etanol	1.076	1,9%	70	285	1,8%	44	26,5%	37,2%	62,9%
GLP	552	1,0%	68	235	1,5%	38	42,6%	82,8%	55,9%
Metanol	1.816	3,2%	78	620	4,0%	61	34,1%	33,1%	78,2%
Nafta	1.784	3,1%	47	963	6,2%	36	54,0%	48,6%	76,6%
Lubrificantes / Graxas	27.194	47,3%	1.448	6.336	41,0%	879	23,3%	28,9%	60,7%
Outros derivados	18.478	32,1%	-	4.238	27,4%	-	22,9%	-	-
Total	57.476	-	2.055	15.451	-	1.304	26,9%	-	63,5%

Fonte: Siscomex/MDIC (2017).

²⁸ Provavelmente, essa baixa relação entre licenças deferidas e utilizadas pelos importadores advém de três explicações: (i) o fato de muitos agentes solicitarem substituição de licenças já deferidas, em função de atualização de dados da licença, como quantidade, porto, entre outros, implicando a não utilização da licença original pela criação de uma nova que, por questão de sistema, não exclui a anterior; (ii) por questão comercial, é possível que alguma transação não se efetive; e (iii) pelo cancelamento ou pelo não uso dentro do prazo determinado em ato normativo específico.

O maior dinamismo do comércio exterior, manifestado pelo aumento do número de agentes operando no mercado de importação e de exportação, pela maior quantidade de pedidos de licenças para anuência da ANP e pelo aumento do volume de importações líquidas, é enriquecido pela alteração do perfil dos portos de entrada dos principais combustíveis: gasolina, óleo diesel e GLP. Essa mudança é apresentada na Figura 2.

Figura 2. Representatividade dos portos de entrada de combustíveis em 2015 e 2016



Fonte: Siscomex/MDIC (2017).

A Figura 2 demonstra deslocamento relativo do eixo de importação desses combustíveis do Nordeste em direção ao Centro-sul do Brasil, com destaque para o óleo diesel. Essa mudança reflete a dinâmica do mercado nacional, em que a maior atuação de trading companies propiciou uma diversificação do suprimento desses combustíveis – exceto para o GLP – e uma maior concentração das operações nos portos do Centro-sul, onde há mais disponibilidade de terminais privados.²⁹ A disputa por espaço em terminais manifesta, em parte, o desafio logístico ao armazenamento e à distribuição do combustível importado.

Em suma, o ano de 2016 presenciou um incremento da complexidade no suprimento de combustíveis no Brasil a partir da importação, com impacto nas variáveis: número de agentes em operação, volume de importação, alteração dos portos de internação, retração do papel da Petrobras e elevação do número de licenças de importação analisadas e anuídas pela ANP.

5. Considerações finais

O presente estudo lança luz sobre a dialética entre a crescente complexidade do comércio exterior de combustíveis, o aumento da dependência externa, o reposicionamento estratégico

²⁹ No Brasil, em 2017, os portos com maiores capacidades de armazenamento por terminais privados são o de Itaqui/São Luís, de Suape/Recife, de Santos e de Paranaguá, sendo que os do Centro-sul são os que, ao longo de 2016, apresentaram maiores oportunidades para os importadores de óleo diesel e de gasolina.

da Petrobras no downstream e a janela de oportunidades propiciada pelo encarecimento relativo do produto nacional face ao estrangeiro.

Nessa seara, alguns desafios se colocam e devem ser endereçados, levando-se em conta a motivação do estudo e visando à melhoria regulatória e do ambiente de negócios no comércio exterior. Citam-se, como exemplos:

- a) A necessidade de atualização do marco regulatório de importação e de exportação a partir da revisão das resoluções e portarias publicadas pela ANP, haja vista sua defasagem; a maioria dos atos normativos tem mais de 15 anos, criadas para um ambiente econômico com desafios distintos do atual;
- b) Os desdobramentos do reposicionamento estratégico da Petrobras e a regulação de seu poder de mercado, com vistas a não afetar negativamente o rearranjo da alocação dos agentes econômicos para ocupar o espaço deixado pela empresa no segmento de importação de combustíveis;
- c) O crescente desafio administrativo da ANP no processo de anuência de licenças de importação, trazendo à tona necessidades de análises mais eficientes pelo órgão regulador;
- d) O gargalo logístico apresentado pela escassez de espaço de armazenamento em terminais portuários, evidente num cenário de maior número de agentes operando no comércio exterior;
- e) A questão da manutenção da política flexível de preços da Petrobras e as consequências da variação da paridade do combustível importado face ao nacional sobre o posicionamento dos agentes existentes e entrantes no mercado.

Embora não exaustiva, a lista representa assuntos cuja relevância extrapola a mera condução do comércio exterior. Significa desafio à viabilização do crescimento econômico brasileiro e ao projeto de uma política nacional integrada para o setor de derivados de petróleo e de biocombustíveis. Endereçar esses desafios sem levar em conta a variável do comércio exterior pode redundar em falta de êxito.

6. Referências bibliográficas

ANP. Pesquisa Mensal de Preços, 2017.

ANP. Preços Médios Ponderados Semanais praticados pelos Produtores e Importadores de Derivados de Petróleo, 2017.

Decreto nº 8.395/2015

Lei nº 9.478/1997

Petrobras. Plano de Negócios e Gestão, 2017-2021.

Portaria ANP nº 43/1998

Portaria ANP nº 147/1998

Portaria ANP nº 203/1998

Portaria ANP nº 204/1998

Portaria ANP nº 7/1999

Portaria ANP nº 85/1999

Portaria ANP nº 170/1999

Portaria ANP nº 171/1999

Portaria ANP nº 32/2000

Portaria ANP nº 63/2001

Portaria ANP nº 312/2001

Portaria ANP nº 313/2001

Portaria ANP nº 314/2001

Portaria ANP nº 315/2001

Portaria ANP nº 51/2010

Portaria SECEX nº 23/2011

Resolução ANP nº 3/2005

Resolução ANP nº 16/2009

Resolução ANP nº 17/2009

CENÁRIO ATUAL DO MERCADO BRASILEIRO DE LUBRIFICANTES: ESTRUTURA, INDICADORES E LOGÍSTICA REVERSA

Jardel Farias Duque^{viii}
Rafaela C. Guerrante G. S. Moreira^{ix}
Renato Cabral Dias Dutra^x

Introdução

O mercado de lubrificantes, reconhecido pelo alto nível tecnológico, é talvez um dos mais diversificados dentre os mercados de derivados de petróleo e biocombustíveis regulados pela ANP. No Brasil, a atividade de formulação/fornecimento de óleos lubrificantes acabados é caracterizada pela baixa concentração, com a atuação tanto de empresas de capital nacional como de capital estrangeiro, seja concorrendo, seja em *joint-ventures*. Além disso, o Brasil implementou com relativo sucesso uma política de reaproveitamento do óleo lubrificante usado e/ou contaminado (Oluc) por meio do rerrefino, que retroalimenta o sistema com óleo lubrificante básico - a principal matéria-prima que compõe os óleos lubrificantes acabados e graxas minerais.

A ANP regula esses mercados por meio de suas portarias e resoluções, que regulamentam as leis que regem o setor. Recentemente a Agência obteve importante avanço na obtenção de informações mais detalhadas e confiáveis sobre o setor de lubrificantes com a inclusão do setor de lubrificantes no Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (Simp). O Simp, que já era amplamente utilizado nos demais mercados regulados pela ANP, desde 2015 substitui o obsoleto Sistema Interativo Coleta na transmissão e gestão de informações de produção e comercialização de lubrificantes, aditivos e graxas^{30,31}.

O presente estudo pretende, com base nos atos normativos da ANP e das recentes informações recebidas e compiladas por intermédio do Simp, fazer uma análise abrangente do mercado de lubrificantes. A seção 2 avalia a base normativa vigente para esse mercado, entre atos emanados da ANP e dos órgãos de defesa do meio ambiente. A seção 3 se propõe a ser uma radiografia do setor, desde a contextualização dos produtos envolvidos, passando pela infraestrutura produtiva e da cadeia de logística reversa, até chegar aos principais números do mercado. Considerações finais são apresentadas na seção 3.

1. Base normativa do mercado de lubrificantes

A base normativa da ANP para o mercado de lubrificantes é relativamente recente, com seus regulamentos mais antigos publicados no ano de 2009. O arcabouço regulatório da Agência para esse setor pode ser dividido em dois focos principais:

³⁰ CASTILHA, 2016, p.8-9.

³¹ SIMP, 2016, p.11.

- a) Regulação das atividades, com vistas à autorização (ou cadastramento) das empresas e instalações previamente ao seu funcionamento. Esse é caso das Resoluções ANP nº 16, nº 17, nº 18, nº 19 e nº 20 de 2009. Também podem ser incluídas no arcabouço partes das Resoluções ANP nº 42/2011 e nº 51/2010;
- b) Regulação dos produtos e rótulos, com vistas à especificação dos lubrificantes e à garantia da qualidade e da clareza de informações ao consumidor. Incluem-se aqui as Resoluções ANP nº 22/2014 e nº 669/2017 (que substituem as Portarias ANP nº 129 e nº 130 de 1999, com efeitos 180 dias após sua publicação).

O Quadro 1 descreve o escopo principal de cada um desses normativos:

Quadro 1. Resoluções da ANP para o mercado de lubrificantes.

	Base Normativa	Escopo
Foco na Atividade		
Resolução ANP nº 16/2009	Cadastramento de produtor e de importador de óleo lubrificante básico e as regras para a comercialização desse produto.	
Resolução ANP nº 17/2009	Autorização para o exercício da atividade de importação de óleo lubrificante acabado, e a sua regulação.	
Resolução ANP nº 18/2009	Autorização para o exercício da atividade de produção de óleo lubrificante acabado, e a sua regulação.	
Resolução ANP nº 19/2009	Autorização para o exercício da atividade de rerrefino de óleo lubrificante usado ou contaminado, e a sua regulação.	
Resolução ANP nº 20/2009	Autorização para o exercício da atividade de coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado, e a sua regulação.	
Resolução ANP nº 51/2010	Regulamentação base das atividades de importação e exportação. Estabelece a dispensa da autorização ao exercício da atividade para as empresas que importarem óleo lubrificante acabado em quantidade inferior a 100 kg/mês.	
Resolução ANP nº 42/2011	Autorização de construção e de operação das instalações de produção de óleo lubrificante acabado, bem como de rerrefino ou de coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado .	
Foco no Produto		
Resolução ANP nº 22/2014	Registro de graxas e óleos lubrificantes destinados ao uso veicular e industrial e de aditivos em frasco para óleos lubrificantes de motores automotivos, bem como responsabilidades de seus detentores quanto à qualidade e rotulagem.	
Resolução ANP nº 669/2017	Especificações dos óleos básicos e suas regras de comercialização.	

Fonte: ANP (2016).

Uma vez que o óleo lubrificante usado é considerado um resíduo perigoso³², por ser tóxico, há também regulamentação ambiental relevante voltada a esse mercado. Cabe destaque para a Resolução Conama nº 362/2005 e Portarias Interministeriais MME/MMA nº 464/2007, nº 59/2012 e nº 100/2016

³² ABNT NBR-10004, "Resíduos Sólidos - classificação"

A Resolução Conama nº 362/2005 institui legalmente a sistemática de logística reversa e dispõe que a categoria de processos tecnológico-industriais chamada genericamente de rerrefino é a principal (senão única) alternativa de gestão ambiental deste tipo de resíduo. As Portarias Interministeriais MME/MMA nº 464/2007, nº 59/2012 e nº 100/2016 instituem metas mínimas de coleta de Oluc a serem cumpridas pelos produtores e importadores de óleo lubrificante acabado. Dessa forma, os fornecedores primários de óleo lubrificante acabado são responsáveis pela destinação de todo resíduo gerado, na proporção do que comercializarem, e essa destinação se dará preponderantemente para o rerrefino.

A ANP é parte integrante do Grupo de Monitoramento Permanente criado pela Resolução Conama nº 362/2005 e é parceiro dos demais órgãos (MMA, MME, Ibama e órgãos ambientais estaduais) no acompanhamento do cumprimento das metas de coleta de Oluc. Seu principal papel nessa sistemática é (i) a autorização dos agentes do mercado após a comprovação dos requisitos técnicos mínimos ao exercício da atividade e (ii) a apuração das informações declaratórias sobre os volumes comercializados de óleo lubrificante acabado e os volumes de Oluc efetivamente coletados e destinados ao rerrefino. Ao fim de cada ano a ANP repassa essas informações ao Ibama, que é o órgão fiscalizador, com poder de polícia, do cumprimento das metas ambientais de coleta.

2. Estruturação do mercado

2.1 Descrição do produto

Lubrificante é todo material utilizado para reduzir o desgaste (atrito) entre diferentes superfícies em movimento. Além dessa função, os lubrificantes podem servir à troca de calor, proteção contra corrosão, à transmissão de forças e mesmo o isolamento dielétrico, dentre outras funções.

Lubrificantes podem ser líquidos, sólidos ou gasosos. Todavia, os mais comuns são os lubrificantes líquidos, à base de substâncias oleosas. O principal constituinte do óleo lubrificante acabado é denominado óleo básico, que pode ser um derivado de petróleo obtido pelo processo de refino ou substâncias sintéticas geradas por reações químicas ou, até mesmo, óleos de origem vegetal³³. Na maioria das aplicações, o óleo básico sozinho não consegue atender a todos os requisitos de desempenho. Para essas aplicações, o óleo básico recebe aditivos que têm a função de melhorar suas qualidades, imprimir novas características ou mesmo suprimir algumas de suas características indesejáveis. Assim, pode-se afirmar que a grande maioria dos óleos lubrificantes acabados é formulada a partir de uma mistura entre óleos básicos e aditivos.

Nesse sentido, a ANP utiliza uma definição bastante ampla para “óleo lubrificante acabado” em seus regulamentos³⁴:

“óleo lubrificante acabado: produto formulado a partir de óleo lubrificante básico ou de mistura de óleos lubrificantes básicos, podendo ou não conter aditivos”.

³³ Relatório Técnico nº 2/2016/SBQ/CPT-DF.

³⁴ Resoluções ANP nº 16, nº 17 e nº 18/2009.

Os óleos básicos, por sua vez, podem ser produzidos por uma diversidade de rotas a partir do petróleo (solvente, hidrorrefino etc.), a partir do gás natural (Fischer-Tropsch ou Gas-to-Liquids); a partir de matérias-primas petroquímicas (síntese química) ou mesmo da reciclagem do óleo lubrificante usado (rerrefino). Devido à diversidade de rotas e de matérias-primas, o American Petroleum Institute (API), nos Estados Unidos, e a Association Technique de L'industrie Européenne des Lubrifiants (ATIEL), na Europa, adotaram um sistema único no qual os óleos básicos são classificados de acordo com três parâmetros: teor de enxofre, teor de saturados e índice de viscosidade. A ANP adota, com algumas modificações, essa mesma classificação em seus regulamentos. Todavia, os fornecedores de óleo básico podem negociar, com os formuladores, graus ou faixas de características desejáveis dentro dessas categorias pré-definidas. Por sua vez, quando convenientemente misturado, um conjunto de óleos básicos resulta na viscosidade requerida.

As aplicações dos lubrificantes acabados são tão diversas quanto os tipos de equipamentos e suas partes móveis. Podemos citar, sem exaurir essas aplicações: lubrificação de componentes como mancais, pistões, engrenagens, rolamentos, correntes e cabos de aço, que compõem equipamentos como motores elétricos e de combustão interna, compressores, moto-redutores, bombas, turbinas etc.; sistemas de transmissão de força e de calor; isolamento dielétrico em transformadores; proteção contra ferrugem; auxílio no trabalho com metais – usinagem, corte, têmpora, revestimento etc.

Algumas das características de maior importância nos óleos lubrificantes são a viscosidade; o comportamento da viscosidade frente a variações de temperatura (índice de viscosidade – IV); a volatilidade; o teor de hidrocarbonetos saturados; seu ponto de fluidez; e a estabilidade à oxidação. Essas propriedades podem ser mensuradas em laboratório e o seu valor é um indicativo do comportamento do lubrificante na aplicação final.

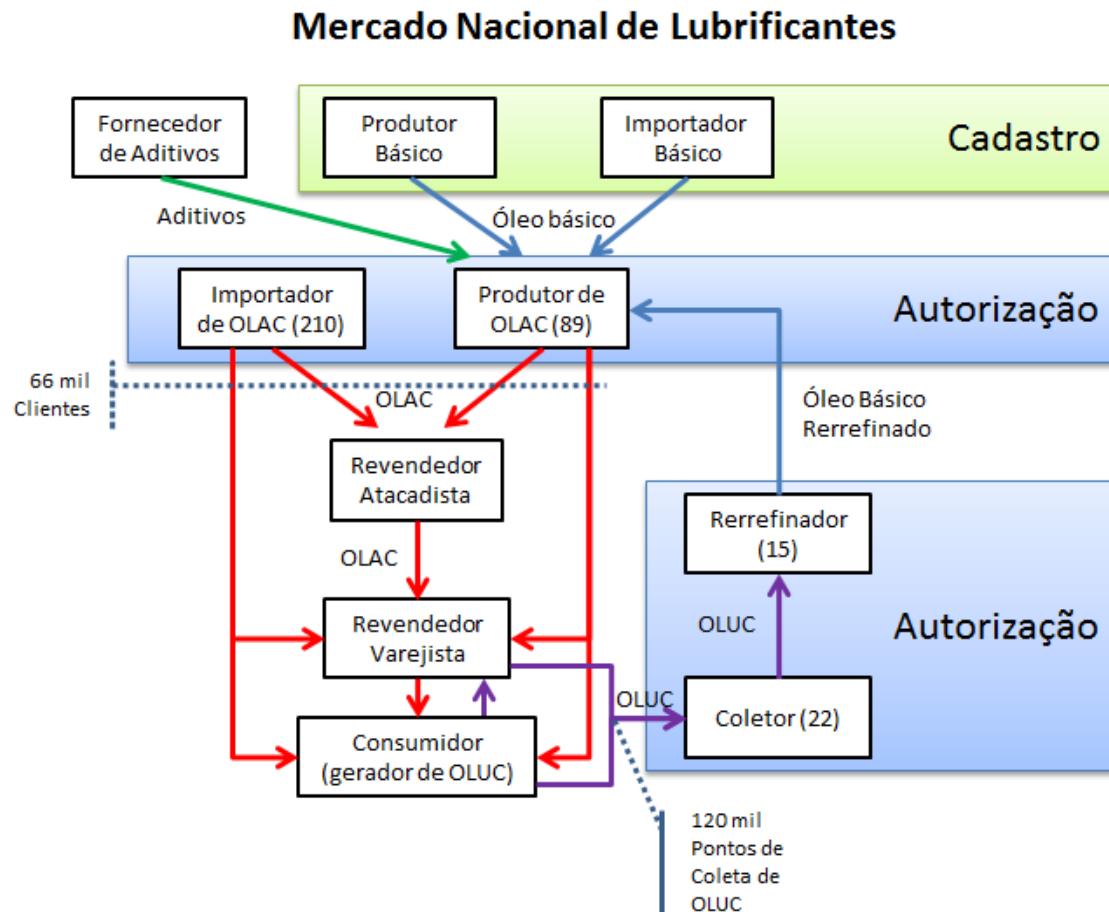
Dada a imensa gama de aplicações e de níveis de desempenho requisitados, bem como a rápida evolução das tecnologias, não há algum tipo fechado de “especificação” para os óleos lubrificantes acabados. No Brasil, o registro de produto é o mecanismo através do qual a agência reguladora defende o consumidor quanto à garantia de qualidade dos produtos. Nessa sistemática, o produtor ou importador de óleo informam à ANP qual é a composição do lubrificante acabado e quais os níveis mínimos de desempenho que esse lubrificante espera atender, de acordo com padrões e ensaios internacionalmente aceitos. Uma vez comprovado pela ANP que uma amostra do produto e seu rótulo estão de acordo com o declarado pelo requerente do registro, o lubrificante pode então ser comercializado. A partir daí, todos os seus lotes devem atender aos mesmos níveis de desempenho apresentados à época da outorga do registro, estando sujeitos à fiscalização e sanção do órgão regulador em caso de descumprimento.

2.2 Agentes do mercado

O sistema nacional de abastecimento de lubrificantes, bem como o sistema de logística reversa desses produtos, conforme apresentado na figura 1, é composto pelos seguintes agentes:

- a) **Produtor de óleo lubrificante básico:** pessoa jurídica cadastrada na ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 16/2009, para o exercício da atividade de produção de óleo lubrificante básico responsável pela produção de óleo lubrificante básico em instalação própria ou de terceiros e devidamente licenciada pelo órgão ambiental competente;
- b) **Importador de óleo lubrificante básico:** pessoa jurídica cadastrada na ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 16/2009, para o exercício da atividade de importação de óleo lubrificante básico;
- c) **Fornecedor de aditivo:** pessoa jurídica, produtor ou importador ou revendedor, que realiza o fornecimento de aditivos para formulação de lubrificantes pelos produtores de lubrificantes acabados;
- d) **Produtor de óleo lubrificante acabado:** pessoa jurídica responsável pela produção de óleo lubrificante acabado em instalação própria ou de terceiros, autorizada pela ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 18/2009, e licenciada por órgão ambiental competente;
- e) **Importador de óleo lubrificante acabado:** pessoa jurídica autorizada pela ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 17/2009, para o exercício da atividade de importação de óleo lubrificante acabado;
- f) **Revendedor de óleos lubrificantes:** pessoa jurídica que comercializa óleo lubrificante acabado no atacado ou no varejo;
- g) **Consumidor/gerador de Oluc:** pessoa física ou jurídica que adquire óleo lubrificante, sem comercializá-lo e, em decorrência de sua atividade, gera óleo lubrificante usado ou contaminado;
- h) **Coletor:** pessoa jurídica responsável pela atividade de retirada de óleo lubrificante usado ou contaminado, autorizada pela ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 20/2009, e licenciada pelo órgão ambiental competente;
- i) **Rerrefinador:** pessoa jurídica responsável pela atividade de rerrefino, autorizada pela ANP, de acordo com a Resolução ANP nº 19/2009, e licenciada pelo órgão ambiental competente.

Figura 1. Sistema Nacional de Abastecimento e Logística Reversa de Lubrificantes



Fonte: Simp, ANP (2016).

Os óleos lubrificantes acabados são fornecidos no mercado brasileiro pelos produtores nacionais e pelos importadores.

Os 89 produtores autorizados pela ANP formulam seu produto a partir de matérias-primas (óleo básico e aditivos) nacionais ou importados. A formulação pode se dar tanto em instalações próprias quanto de terceiros e, para ser autorizado como produtor, a empresa não precisa necessariamente ter uma instalação própria de produção. Tanto os produtores quanto os importadores da principal matéria-prima, o óleo básico, devem ser cadastrados previamente junto à ANP.

Já os 210 importadores, também autorizados pela ANP, são empresas constituídas no Brasil e que trazem para o País produtos formulados no exterior. É importante lembrar que o universo de importadores é ainda maior, já que a Resolução ANP nº 51/2010 dispensa da autorização ao exercício da atividade as empresas que importarem óleo lubrificante acabado em quantidade inferior a 100 kg/mês.

Ambos, produtores e importadores, podem entregar seu produto diretamente ao consumidor ou, como acontece com a maior parte do volume, utilizarem canais de revenda, seja no atacado ou no varejo. No segmento de óleos automotivos, a revenda varejista é composta principalmente por oficinas, concessionárias e postos de revenda de combustíveis (não necessariamente nessa ordem). No ano de 2016, os produtores e importadores declararam à

ANP vendas de óleo lubrificante acabado a cerca de 66 mil clientes distintos. Todavia, o universo de revendedores deve ser ainda maior que esse, já que os revendedores atacadistas distribuem o produto por um número ainda maior de revendedores.

No decorrer do uso, boa parte dos lubrificantes perde gradualmente parte de suas características desejáveis. Ao final de sua vida útil, o óleo usado torna-se um resíduo classificado como perigoso, de alta carga poluente.

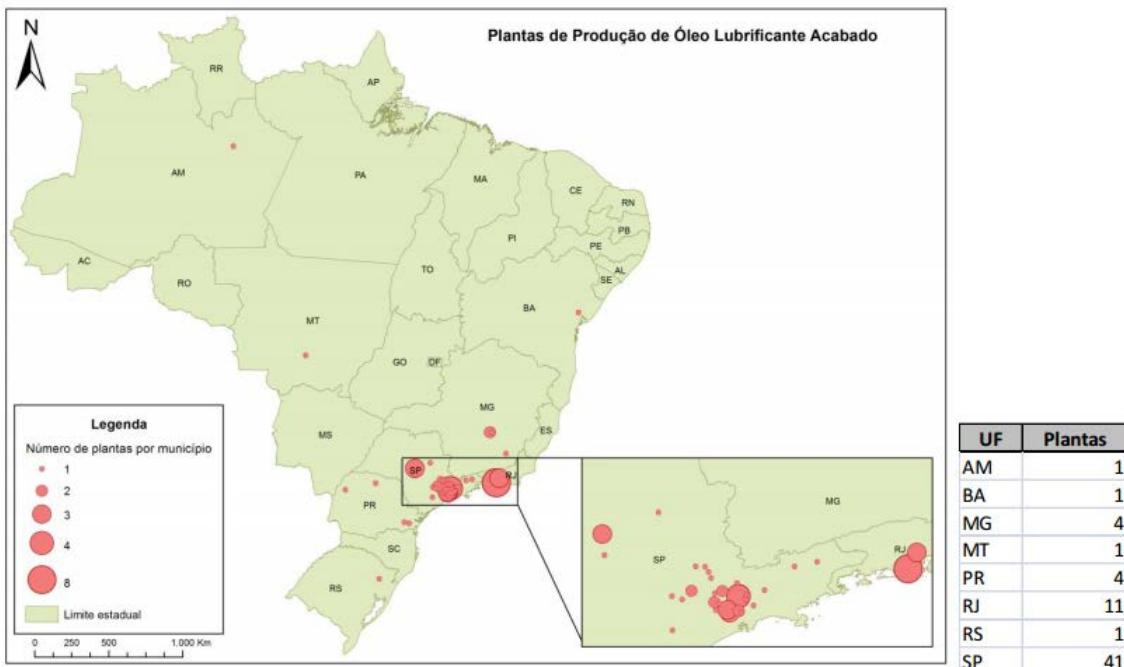
No Brasil, a Resolução Conama nº 362/2005 define como deve ser o armazenamento, o recolhimento e o destino do óleo lubrificante usado. Apenas 22 empresas coletoras estão autorizadas pela ANP ao exercício dessa atividade. No ano de 2016, esses coletores visitaram (e informaram à ANP) cerca de 120 mil diferentes pontos de coleta de Oluc, localizados em 4.047 municípios brasileiros de um total de 5.570.

O Oluc é então destinado aos 15 rrefinadores autorizados pela ANP para a eliminação dos contaminantes e obtenção de óleo básico que pode ser utilizado na formulação de lubrificantes novamente.

2.3 Localização dos agentes do mercado.

Ao final do ano de 2016, havia 64 instalações de produção de óleo lubrificantes autorizadas pela ANP, assim distribuídas pelo Brasil, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2. Localização das instalações de produção de óleo lubrificante acabado



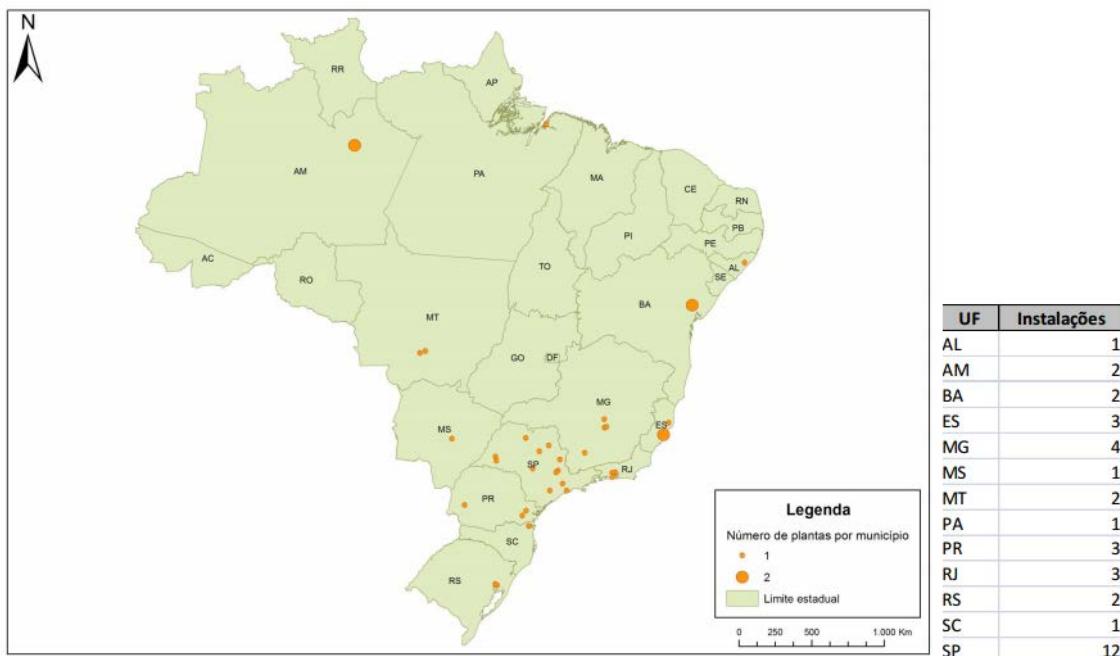
Fonte: Boletim de Lubrificantes ANP (2017).

Na Figura 2 observa-se a proeminência do estado de São Paulo, que concentra 41 (64%) das 64 instalações de produção autorizadas pela ANP, seguida pelo Rio de Janeiro, com 11 (17%). Como discutido na seção anterior, o óleo lubrificante produzido por essas instalações ou formulado no

exterior e importado é destinado a cerca de 66 mil clientes, que tratarão com que o produto chegue a cada automóvel ou máquina do País que exija lubrificação.

O óleo lubrificante usado gerado, salvo em situações de descarte ilegal, é destinado para pontos de coleta, especialmente junto ao revendedor, que armazena certo montante de Oluc até a chegada de um coletor. As 22 empresas autorizadas à atividade de coleta de Oluc mantinham, em dezembro de 2016, 37 bases de armazenagem de Oluc (figura 3). Algumas delas estão dentro da área da própria rerrefinaria, quando o coletor é também autorizado como rerrefinador. Em outros casos, o coletor utiliza a tancagem dessa base como ponto de apoio, sendo um armazenamento intermediário entre o gerador/revendedor e a rerrefinaria.

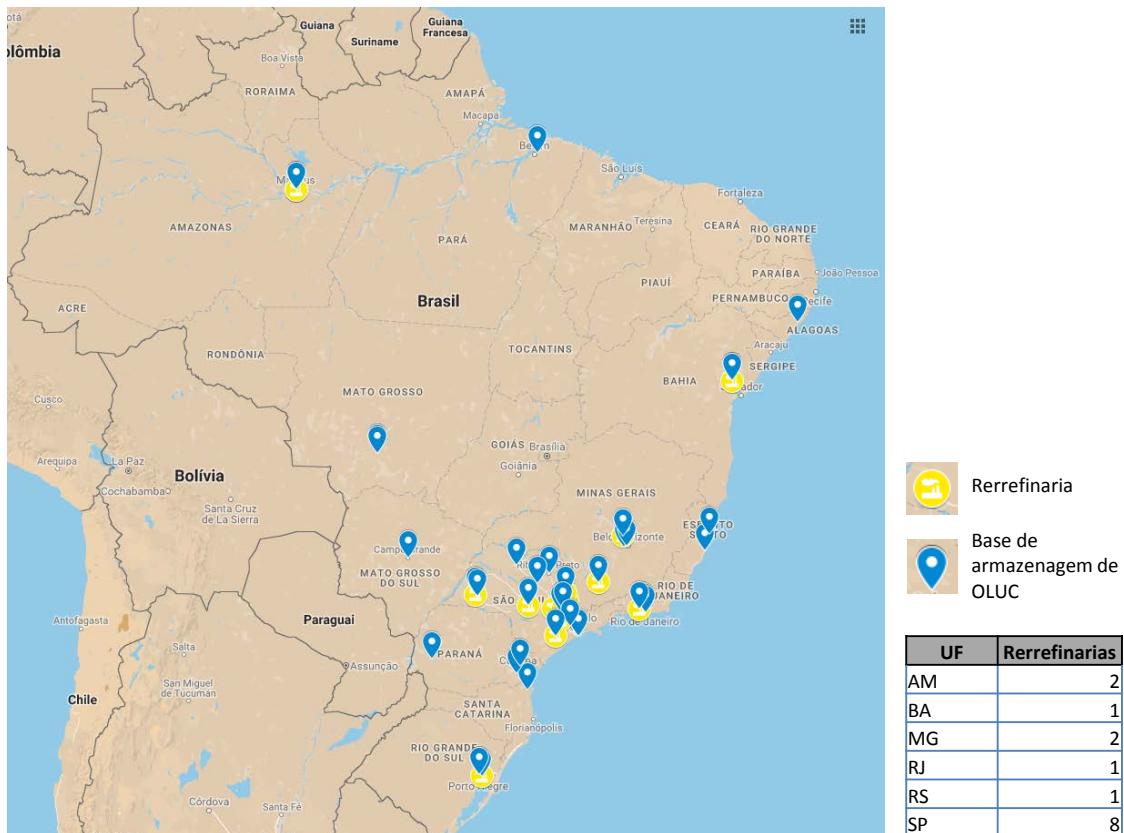
Figura 3. Localização das bases de armazenagem de Oluc



Fonte: Boletim de Lubrificantes ANP (2017).

Finalmente, as rerrefinarias se encontram próximas a grandes polos populacionais/industriais. Nesses lugares, a oferta de Oluc está próxima e, em vários casos, esses rerrefinadores se beneficiam da proximidade com seu mercado consumidor de óleo básico, os produtores de Olac.

Figura 4. Localização da infraestrutura de logística reversa de Oluc



Fonte: Simp, ANP (2016).

2.4 Vendas Internas de óleo lubrificante acabado

O óleo lubrificante acabado apresenta dois usos principais: o primeiro é automotivo, tanto em motores dos ciclos Otto e diesel, quanto em transmissão de sistemas hidráulicos; o segundo é industrial, em maquinaria e equipamentos. Desse modo, as vendas de óleo lubrificante acabado são influenciadas não só pelo desempenho da economia, como também da atividade industrial e das vendas de combustíveis automotivos.

A economia brasileira, em 2016, apresentou retração de 3,6% no Produto Interno Bruto (PIB), processo acompanhado pela redução do PIB da Indústria em 3,8%, após um recuo de 6,2% no ano anterior.³⁵ No setor de transportes, verificou-se a retração, em 2016, das vendas tanto de combustíveis do ciclo diesel quanto do ciclo Otto³⁶: os combustíveis do ciclo diesel, em conjunto, caíram 5,1% em 2016, ao passo que os do ciclo Otto reduziram suas vendas em 2,4%.³⁷ Essa queda nas vendas reflete em uma redução do uso automotivo dos combustíveis.

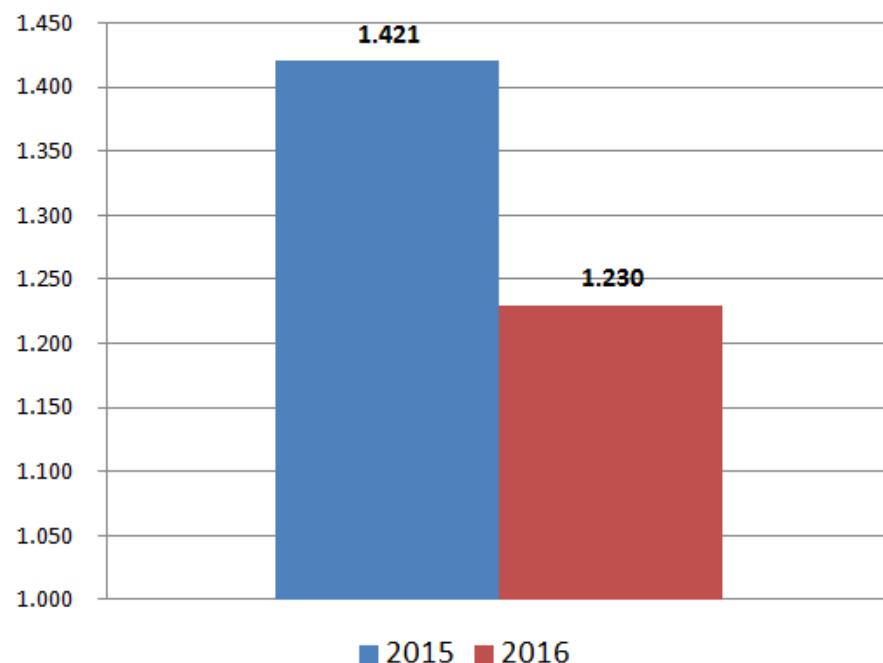
Como consequência, observou-se, em 2016, uma redução de 13,4% no volume de vendas de óleo lubrificante acabado, o que equivaleu a uma redução de 1.421 mil m³, em 2015, para 1.230 mil m³, em 2016. O gráfico 1 apresenta esse resultado.

³⁵ IBGE (2017).

³⁶ Os combustíveis do ciclo diesel são o óleo diesel A e o biodiesel, ao passo que os do ciclo Otto são a gasolina A, o etanol anidro e o etanol hidratado.

³⁷ ANP (2016).

Gráfico 1. Vendas internas de óleo lubrificante acabado em 2016 (mil m³)



Fonte: ANP (2016).

Embora as vendas anuais de lubrificantes tenham se retraído, verifica-se, até o mês de setembro de 2016, uma melhora gradual no desempenho comercial do setor. A tabela 2 evidencia essa evolução.

Tabela 2. Evolução das vendas mensais de óleo lubrificante acabado em 2016 (mil m³)

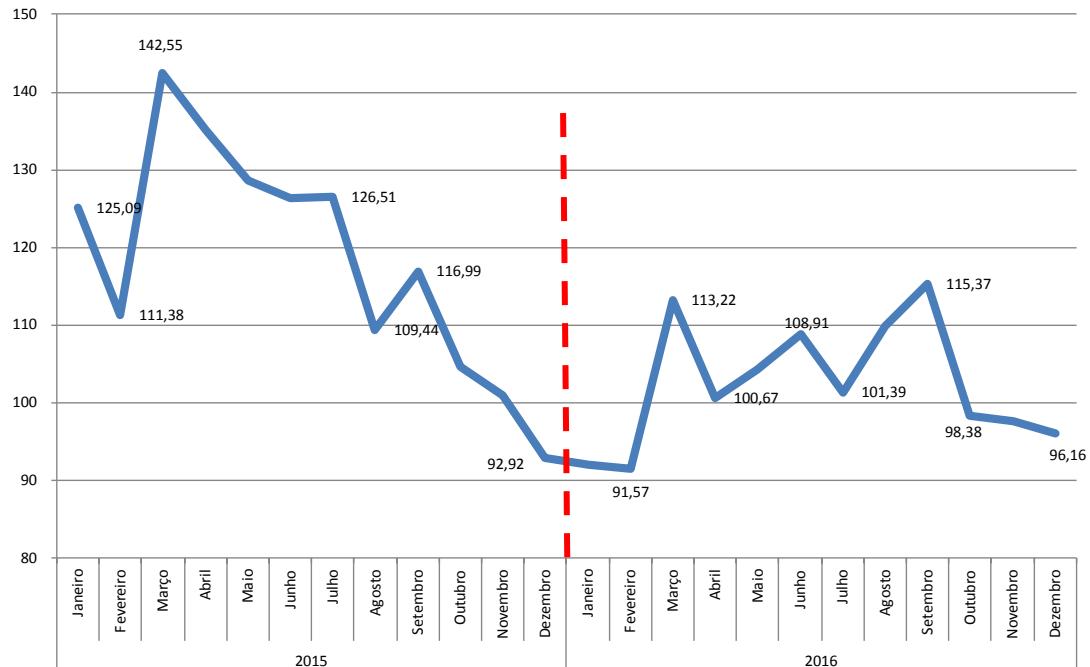
Mês	Vendas (mil m ³)		Variação 2016 x 2015	
	2015	2016	Volume (mil m ³)	%
Janeiro	125,09	92,06	-	-26,4%
Fevereiro	111,38	91,57	-	-17,8%
Março	142,55	113,22	-	-20,6%
Abril	135,10	100,67	-	-25,5%
Maio	128,67	104,34	-	-18,9%
Junho	126,41	108,91	-	-13,8%
Julho	126,51	101,39	-	-19,9%
Agosto	109,44	109,97	0,53	0,5%
Setembro	116,99	115,37	-	-1,4%
Outubro	104,64	98,38	-	-6,0%
Novembro	101,05	97,65	-	-3,4%
Dezembro	92,92	96,16	3,24	3,5%
Total	1.420,75	1.229,69	-191,05	-13,4%

Fonte: ANP (2016).

De acordo com tabela 2, observa-se que, embora as vendas tenham se reduzido em 13,4% em 2016, evidenciou-se, até setembro de 2016, uma retomada no desempenho do setor – que decaiu no último trimestre. De fato, enquanto entre janeiro e agosto de 2016 as vendas caíram,

em média, 17,8% em relação ao mesmo período do ano anterior, de setembro a dezembro de 2016 houve uma redução de 1,8%. Essa tendência é mostrada pelo gráfico 2. Houve um grande aumento nas vendas entre fevereiro e março de 2016 (24%). Porém, entre setembro e outubro de 2016 houve uma retração de 15% nas vendas de óleo lubrificante acabado.

Gráfico 2. Evolução das vendas mensais de óleo lubrificante acabado em 2016 (mil m³)



Fonte: ANP (2016).

Como se observa, as vendas de óleos lubrificantes acabados são influenciadas pelo desempenho da economia e do setor industrial e de transportes. Porém, num cenário econômico recessivo, o ano de 2016 representou, para o setor de lubrificantes, um período de retomada das vendas, com exceção dos últimos meses do ano.

2.5 Comércio exterior de lubrificantes

O comércio exterior de lubrificantes apresenta dinamismo que acompanha os preços internacionais de petróleo e de seus derivados, assim como o desempenho da economia brasileira. Tradicionalmente, o Brasil é deficitário nas transações comerciais de óleo lubrificante, sendo o desempenho apresentado na Tabela 3.

Tabela 3. Comércio exterior de lubrificantes

Ano	Importação		Exportação		Balança Comercial	
	Volume (m ³)	Dispêndio (milhões dólares)	Volume (m ³)	Receita (milhões dólares)	Volume (m ³)	Dispêndio (milhões dólares)
2012	(800.992)	(1.010.197.592)	119.422	178.083.554	(681.570)	(832.114.038)
2013	(862.543)	(928.138.216)	120.084	317.126.729	(742.460)	(611.011.487)
2014	(713.183)	(824.554.215)	173.255	197.163.817	(539.929)	(627.390.398)
2015	(649.903)	(573.342.418)	94.295	114.558.091	(555.608)	(458.784.327)
2016	(648.242)	(478.282.297)	78.963	90.674.691	(569.279)	(387.607.606)

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior, MDIC (2016).

Os dados da Tabela 3 demonstram que, nos últimos cinco anos, tanto as importações quanto as exportações de lubrificantes, em volume, apresentaram tendência de queda, fato explicado pelo desaquecimento da economia brasileira. De fato, no período em consideração, a produção nacional de lubrificantes não apresentou variação considerável, tendo oscilado entre os seguintes valores: 608 mil m³, em 2012; 689 mil m³, em 2013; 682 mil m³, em 2014; 640 mil m³, em 2015; e 617 mil m³, em 2016. Esse fato explica a redução das importações líquidas como decorrente do desaquecimento econômico.

Adicionalmente, os valores despendidos com o saldo comercial negativo reduziram-se devido, principalmente, à queda da cotação internacional do petróleo e dos derivados, ao longo do período considerado. Entre 2012 e 2016, o volume líquido importado caiu 16%, enquanto o dispêndio total declinou 53%, em linha com o processo de desvalorização do valor do barril de petróleo no mercado mundial.

Embora o comércio exterior tenha se retraído, a quantidade de agentes participantes do processo de importação aumentou entre 2015 e 2016. Os importadores de óleo lubrificante, nos termos das normas redigidas pela ANP, precisam de autorização para a operação, se trabalharem com óleo lubrificante acabado, ou serem, caso operem com óleo lubrificante básico, cadastrados como importadores. A Tabela 4 resume a evolução do quantitativo de importadores de lubrificantes.

Tabela 4. Quantitativo de importadores de lubrificantes regulados pela ANP

Produto	Nº Importadores Autorizados (Olac) ou Cadastrados (Olub) - 2015	Nº Importadores Autorizados (Olac) ou Cadastrados (Olub) - 2016	Evolução 16/15
Óleo Lubrificante Acabado - Olac (Resolução ANP nº 16/2009)	189	210	11,1%
Óleo Lubrificante Básico - Olub (Resolução ANP nº 17/2009)	111	122	9,9%

Fonte: ANP (2016).

A Tabela 4 mostra incremento de 11% no número de importadores de óleo lubrificante acabado autorizados³⁸, e de 10% no quantitativo de importadores de óleo lubrificante básico cadastrados. Esse valor demonstra uma diversificação do mercado, dada a entrada de novos agentes e a possibilidade de diversificação no fornecimento do produto. Esse raciocínio adquire relevância maior se aplicado no contexto das licenças de importação (LI) anuídas pela ANP e utilizadas pelos agentes. Em 2016, por exemplo, foram anuídas pela Agência 57.476 licenças, sendo 27.194 apenas de lubrificantes e de graxas, ou seja, 47% do total dos produtos regulados pela ANP. A análise das LIs deferidas pela ANP e usadas pelos importadores, em quantidade de licenças e em volume de produto, é apresentada na Tabela 5.

³⁸ Em 2016, foram revogados dois importadores e autorizados 23 novos importadores, equivalendo a uma variação líquida de 21 agentes.

Tabela 5. Licenças de Importação de lubrificantes deferidas e utilizadas em 2016

Produto	LIs Anuídas				LIs Utilizadas				Nº de LIs utilizadas / anuídas	Volume de LIs utilizado / anuído
	Qtde LIs	% do total	Peso Líquido (ton)	Qtde agentes	Qtde LIs	% do total	Peso Líquido (ton)	Qtde agentes		
Lubrificantes e Graxas	27.194	47,3%	1.180.254	1.448	6.336	41,0%	341.405	879	23,3%	28,9%
Total dos Produtos	57.476	-	-	2.055	15.451	-	-	1.304	26,9%	-

Fonte: ANP (2016).

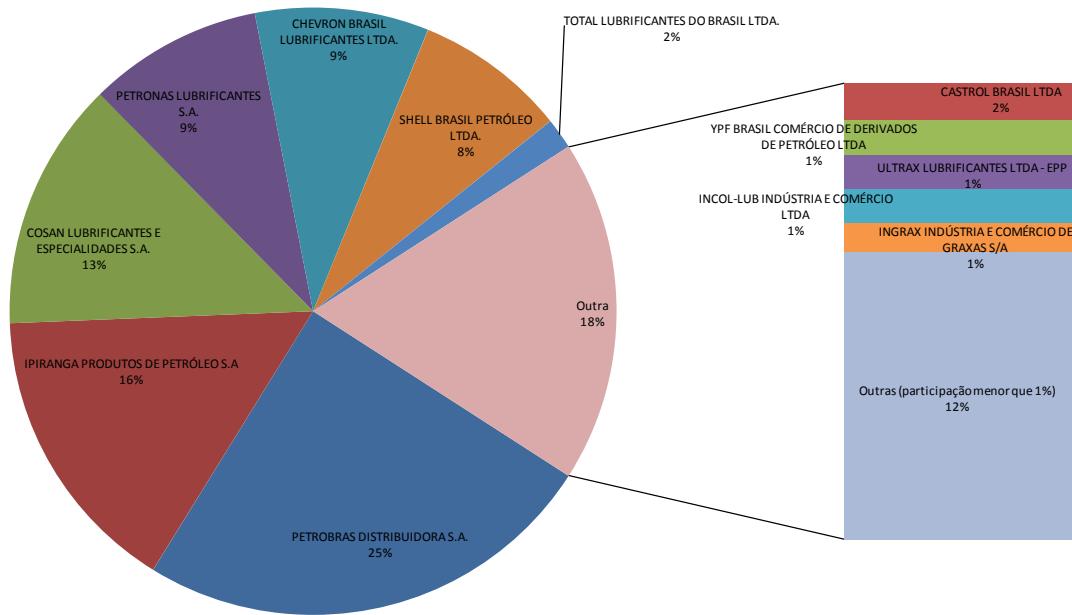
A Tabela 5 mostra que, de todas as LIs anuídas pela ANP, 47,3% foram para lubrificantes e graxas, o que evidencia a relevância quantitativa desse segmento para o processo de análise das importações dos produtos regulados pela Agência. Além disso, esse processo envolveu a participação de 1.448 agentes envolvidos na importação, dentre os autorizados e cadastrados, ou não.³⁹ As LIs deferidas, contudo, não necessariamente são utilizadas pelos importadores, visto que as operações comerciais com fornecedores podem não se efetivar e a demanda interna prevista pelas empresas podem não se concretizar. Assim, do montante de LIs deferidas, apenas 6.336 foram usadas, o que representa 41% do total das licenças utilizadas em 2016 para todos os produtos regulados pela ANP, e 23,3% da quantidade de LIs de lubrificantes deferidas. Esse percentual é acompanhado pela representatividade do volume de produto contido nas LIs utilizadas – essas licenças representam 28,9% do volume de lubrificantes contido nas licenças deferidas.

2.6 Participações de mercado e índices de concentração

O fornecimento, que compreende a produção e a importação, de óleo lubrificante acabado no Brasil é pouco concentrado, sendo que o fornecedor que detém maior participação detém 25% do mercado e os três maiores fornecedores representam, juntos, 54% do mercado. Os agentes com participações de mercado menores que 1% são 125 no total, representando, juntos, participação de 12% do mercado fornecedor. No gráfico 3 encontra-se o market-share do mercado fornecedor de óleo lubrificante acabado em 2016.

³⁹ Caso o óleo lubrificante importado seja para fins de comercialização no mercado interno, ocorre a exigência de autorização da ANP para o exercício da atividade para o óleo lubrificante acabado. No caso do óleo lubrificante básico, é necessário o cadastramento. Porém, não é exigida autorização da ANP caso a importação tenha sido realizada para consumo próprio ou no processo produtivo de outros produtos não regulados pela ANP (exemplo: importação de lubrificante por fábrica de automóveis); nesse caso, basta a solicitação de anuência da LI pela Agência.

Gráfico 3. Participação de mercado dos fornecedores de lubrificantes em 2016



Fonte: ANP (2016).

O Gráfico 3 fornece informações relevantes acerca da organização dos agentes de mercado e indica a concentração da participação na atividade (produção e importação) de óleo lubrificante acabado. Nesse âmbito, analisam-se dois índices de concentração de mercado para verificar os aspectos concorrenciais. São, para isso, usados o Índice Herfindahl-Hirschman e o Índice C4.

- Índice Herfindahl-Hirschman (IHH): representa a soma dos quadrados das participações de mercado de todas as empresas do mercado. O valor varia entre 0 (concorrência perfeita) e 10.000 (monopólio), em que quanto mais próximo de zero, menos concentrado é o mercado. Quando o IHH é superior a 1.800, considera-se que o mercado é muito concentrado. O IHH entre 1.000 e 1.800 configura um mercado com alguma concentração; e
- Índice C4: representa a soma das participações de mercado das quatro empresas com maior participação de mercado. Quanto mais próximo o valor for de 100%, maior a concentração do mercado.

A medição desses índices de concentração de mercado é especificada na Tabela 6.

Tabela 6. Índices de concentração de mercado para óleo lubrificante acabado

Mercado de Lubrificantes	Nº Agentes em Operação*	IHH	C4	Explicação
Fornecedores de óleo lubrificante acabado	138	1.282	63%	Mercado pouco concentrado

* Nº de Produtores e Importadores de óleo Lubrificante acabado que executaram operações de venda em 2016.

Fonte: Simp/ANP (2016).

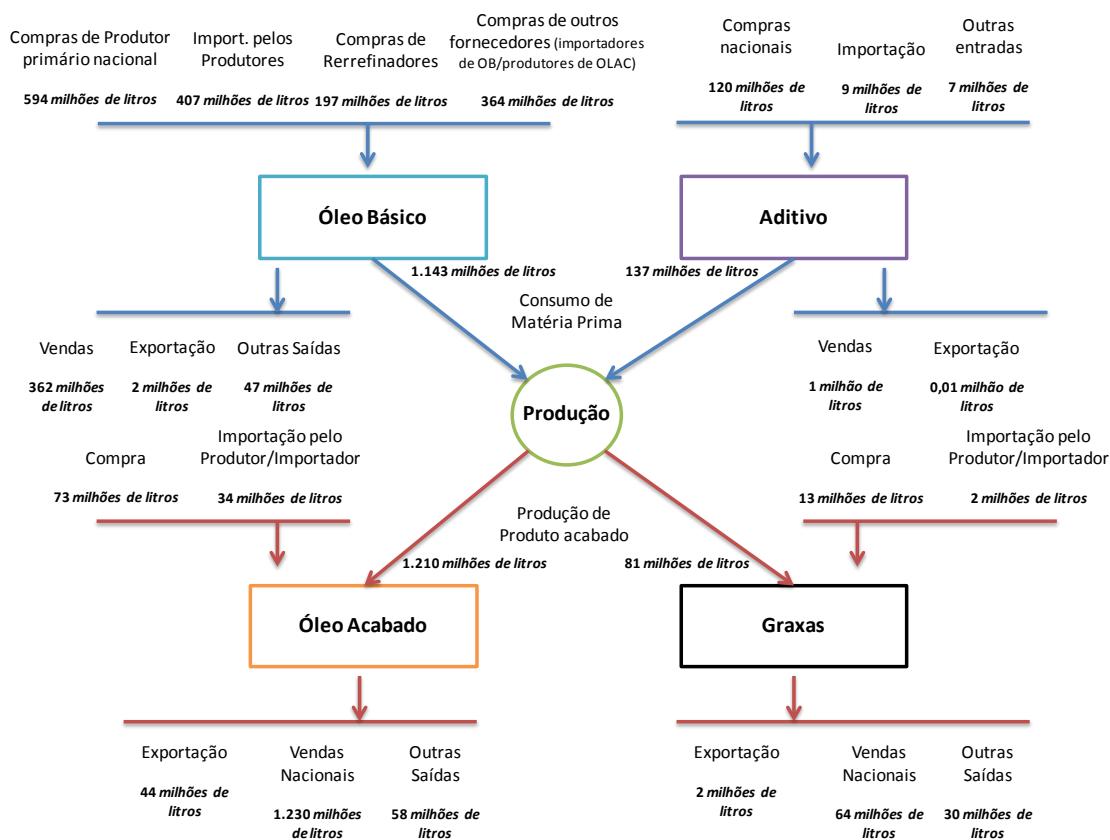
Os valores obtidos para o IHH e o C4 do mercado de lubrificantes demonstram que, de acordo com essas metodologias, este mercado é pouco concentrado no fornecimento.

2.7 Balanço Volumétrico Nacional

2.7.1 Óleo Lubrificante Acabado

A partir das declarações de movimentações de produtos dos produtores e importadores de óleo lubrificante acabado é possível verificar os principais fluxos de aquisição de insumos (óleos básicos e aditivos), bem como observar as principais destinações dessas matérias-primas (produção de óleo acabado e graxas).

Figura 5. Balanço volumétrico de lubrificantes 2016



Fonte: Simp ANP (2016).

Principal matéria-prima desse mercado, o óleo lubrificante básico advém primariamente do refino de petróleo realizado em refinarias brasileiras ou no exterior. Em menor proporção, o mercado é complementado por óleo básico rerrefinado.

Em 2016, os produtores de lubrificantes acabados adquiriram 594 milhões de litros de óleos básicos das refinarias brasileiras (52% do volume consumido na produção de lubrificantes acabados e graxas) e 197 milhões de litros de óleo básico rerrefinado (17% do consumo). O restante da demanda é complementada por importações, que podem ser realizadas tanto pelos próprios produtores (407 milhões de litros – 36% do volume consumido em 2016) quanto por terceiros. Além disso, os produtores podem comercializar óleo básico entre si. Esse é o caso de

grandes grupos internacionais, como Petronas, Shell, Chevron, etc. que detêm refinarias em outros países e importam e distribuem óleo básico importado no Brasil.

Uma parte fundamental da atividade do formulador de óleos lubrificantes acabados consiste em selecionar e misturar os óleos básicos com aditivos específicos, a fim de chegar às especificações de desempenho do produto final. No ano de 2016, os produtores adquiriram 120 milhões de litros de aditivos de fornecedores nacionais e mais 9 milhões de litros via importação direta.

No sistema Simp, os produtores declaram mensalmente o montante de matérias-primas utilizadas na formulação de lubrificantes acabados e graxas, bem como o volume efetivamente produzido. Em alguns casos, produtos finais podem ser reprocessados internamente. Em outros casos, aditivos primários podem ser misturados e diluídos com óleos básicos para produção de aditivos diluídos, os quais serão mais tarde utilizados para a formulação do produto final. No presente trabalho, buscamos apurar o valor anual líquido entre consumo e produção de cada grupo de materiais.

No ano de 2016, foram consumidos 1,14 bilhão de litros de óleos básicos e 137 milhões de litros de aditivos pelos produtores nacionais de óleo lubrificantes. Isso representa um valor aproximado de $[137/(1.143+137)] \times 100\% = 10,7\%$ de aditivos misturados aos óleos básicos, em base volumétrica. No mesmo ano foram produzidos 1,21 bilhão de litros de óleos lubrificantes acabados e 81 milhões de litros de graxas.

O mercado de óleo lubrificante acabado contabilizou vendas nacionais realizadas pelos produtores e importadores autorizados num montante de 1,23 bilhão de litros (incluindo vendas entre congêneres). Foi observado ainda um saldo de exportações menos importações igual a (44 - 34) = 10 milhões de litros de lubrificantes acabados.

A comercialização de graxas complementa a receita dos produtores/importadores de lubrificantes acabados. O exercício das atividades de produção, importação ou comercialização de graxas não exige autorização prévia da empresa junto à ANP - apenas os produtos devem ser registrados. Apesar disso, os produtores/importadores de lubrificantes acabados, ao reportarem suas movimentações, informam também as operações que envolvem graxas. Dessa forma, os volume de graxas aqui apresentados não representam todo o mercado, mas servem como um indicativo do mercado total, já que ambos os mercados – de óleos lubrificantes acabados e de graxas – têm grandes *players* em comum.

Tudo isso considerado, o volume consolidado de vendas nacionais de graxas (pelos produtores/importadores de óleo lubrificante acabado) situa-se na casa de 64 milhões de litros (aproximadamente, incluindo vendas entre congêneres).

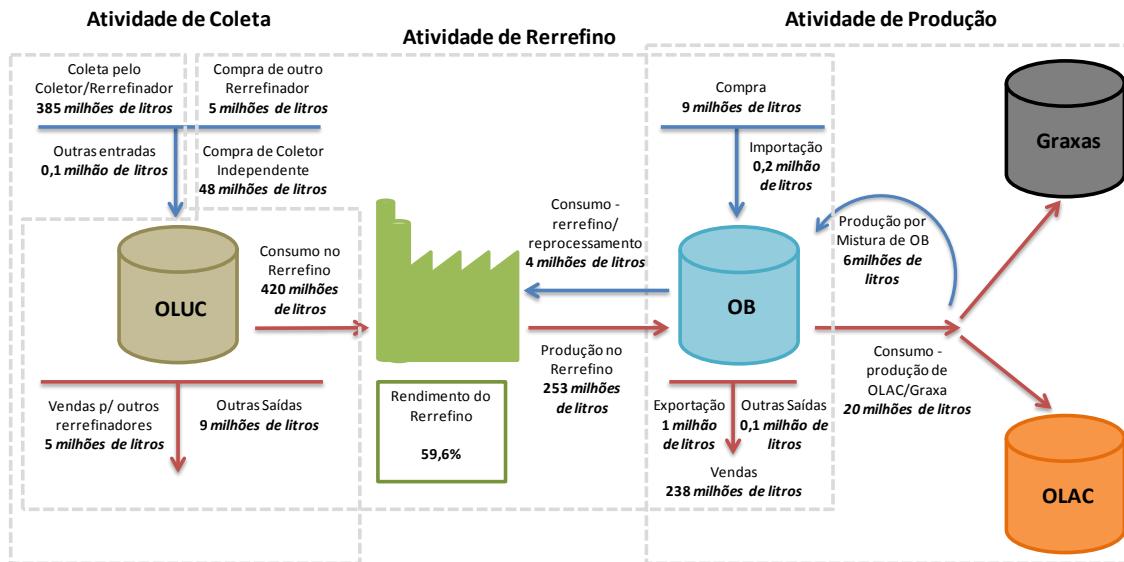
2.7.2 Reaproveitamento do óleo lubrificante usado

A Resolução Conama nº 362/2005 considera a categoria de processos tecnológico-industriais chamada genericamente de rerrefino como método ambientalmente mais seguro para a reciclagem do Oluc, e, portanto, a melhor alternativa de gestão ambiental deste tipo de resíduo. Os rerrefinadores devem ser autorizados pelo órgão ambiental estadual e pela ANP para o exercício dessa atividade. A maioria deles atua de maneira verticalizada. Quatorze dos quinze

rerrefinadores são também autorizados à atividade de coleta de Oluc e nove deles são ainda autorizados para atividade de produção de óleos lubrificantes acabados

A partir dos dados declarados à ANP pelos rerrefinadores sobre suas atividades, foi possível elaborar o esquema apresentado na Figura 6, que resume os principais fluxos de produtos da logística reversa de lubrificantes, no ano de 2016.

Figura 6. Balanço volumétrico dos rerrefinadores de lubrificantes em 2016



Fonte: Simp ANP (2016).

A atividade de coleta de Oluc compreende a retirada, o transporte, a armazenagem e a alienação do óleo lubrificante usado ou contaminado com vistas à destinação ambientalmente adequada. O volume total coletado no ano de 2016 foi de 431 milhões de litros, o que representa $(431/1.230) = 35,0\%$ das vendas nacionais de óleos lubrificantes acabados no mesmo período. Desse montante, 385 milhões de litros, ou $(385/431) = 89,3\%$, foram coletados por empresas que são também autorizadas como rerrefinadores – isso demonstra alto grau de verticalização a montante do rerrefino. Os rerrefinadores declararam ainda compra de 48 milhões de litros de Oluc a partir de empresas que são autorizadas apenas como coletores, comumente chamadas de “coletores independentes”. Outros 5 milhões de litros foram comercializados entre congêneres, ou seja, foram coletados por um rerrefinador/coletor e dada a destinação final para um rerrefinador distinto do que efetuou a coleta.

No ano de 2016, os rerrefinadores declararam destinação de 420 milhões de litros de Oluc para o processo de rerrefino propriamente dito em instalações próprias. Foram também direcionados ao processo de rerrefino outros 4 milhões de litros de óleo básico, cuja absoluta é óleo básico de menor valor agregado que foi direcionado à etapa de hidrogenação na única instalação de rerrefino brasileiro que conta com esse tipo de processo, situada em Lençóis Paulistas (SP).

O processo de rerrefino produziu nacionalmente 253 milhões de litros de óleo básico rerrefinado no ano de 2016. Foram auferidos $[253/(420+4)] = 59,6\%$ de rendimento médio nessa operação.

A esses 253 milhões de litros de óleo básico rerrefinado, somam-se 9 milhões de litros de óleo básico adquiridos pelos rerrefinadores de fontes nacionais e 0,2 milhão de litros de importações.

O rerrefinador pode dar duas destinações principais ao óleo básico que produz (ou compra): a venda para formuladores de produtos acabados ou a produção própria de óleos acabados e graxas, quando são empresas integradas verticalmente.

Os rerrefinadores que também são autorizados como produtores utilizaram 20 milhões de litros de óleo básico na produção de lubrificantes acabados, graxas ou outras variedades de óleos básicos – esse último caso num volume de 6 milhões litros. Finalmente, os rerrefinadores venderam um total de 238 milhões de litros de óleos básicos no mercado interno, somados a 1 milhão de litros de exportação. Isso representa um total de $[(238+1)/253] = 94,5\%$ do total produzido – o que demonstra que o grau de verticalização a jusante do rerrefino é limitado.

3. Considerações finais

O presente estudo avaliou o mercado nacional de lubrificantes, com foco no ano de 2016, analisando o arcabouço regulatório, a estruturação do mercado e os principais números do setor.

Esse setor, composto por mais de 250 empresas autorizadas para o exercício de atividades de fornecimento (produção/importação) de lubrificantes acabados, mostrou-se pouco concentrado – nesse caso as falhas de mercado seriam menores que em outros mercados regulados pela ANP. Nesse caso, ainda em comparação com os demais mercados regulados, a Agência estabelece requisitos regulatórios de menor extensão – a distribuição de lubrificantes, por exemplo, não está sob regulação, portanto não existe exigência de cumprimento de estoques mínimos. As falhas de mercado existem principalmente quanto ao desnível de informações acerca da qualidade dos produtos – neste caso o fornecedor encontra-se em posição privilegiada em relação ao consumidor – e é aí que o regulador deve atuar.

A regulação também atua de maneira intervencionista na implantação da logística reversa de óleos lubrificantes, ao exigir que o produtor/importador custeie a coleta do resíduo de seus produtos, conhecido pela sigla Oluc. A coleta de Oluc em 2016 (430 milhões de litros) representa apenas 35% do total de vendas internas de óleo lubrificante acabado no mesmo período (1,23 bilhão de litros). Esse percentual é reduzido tanto porque parte do volume comercializado não gera resíduos coletáveis como por ineficiências no sistema de logística reversa. Todo Oluc, por força de Resolução Conama, deve ser destinado para o rerrefino, cujo rendimento médio na obtenção de óleo lubrificante básico é de aproximadamente 60%, conforme apurado em nosso estudo.

4. Referências bibliográficas

ABNT NBR-10004, "Resíduos Sólidos - classificação".

ANP. Boletim de Lubrificantes ANP (2017).

ANP. *Boletim do Etanol*, número nº 05, 2015.

ANP. Relatório Técnico nº 2/2016/SBQ/CPT-DF.

BARAN, P. H. e COELHO, L. F. *Evolução Recente do Mercado de Etanol Hidratado – Cenários e Perspectivas*. ANP: Nota Técnica Conjunta SPD/SAB nº 01/2015. Rio de Janeiro: Agosto de 2015

CASTILHA, Thiago. *O SIMP de maneira simples*. In: Revista Sindilub press nº 20, 02/06. São Paulo: Julho, 2016, p.8-9.

Simp Lubrificantes. In: Notícias Sindicom, ano 10, nº 36. Rio de Janeiro: Setembro, 2016, p.11.

Portaria Interministerial MME/MMA nº 464/2007.

Portaria Interministerial MME/MMA nº 59/2012.

Portaria Interministerial MME/MMA nº 100/2016.

Resolução ANP nº 16/2009.

Resolução ANP nº 17/2009.

Resolução ANP nº 18/2009.

Resolução ANP nº 19/2009.

Resolução ANP nº 20/2009.

Resolução ANP nº 51/2010.

Resolução ANP nº 42/2011.

Resolução ANP nº 22/2014.

Resolução ANP nº 669/2017.

Resolução Conama nº 362/2005.

O PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS NO CONTEXTO DA CRISE FISCAL

Eduardo dos Santos Barroso^{xi}

João Paulo Lopes Pereira^{xii}

Silvio Roberto Pereira da Costa^{xiii}

Introdução

O presente artigo apresenta a evolução do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis – PMQC nos anos recentes, particularmente a partir de 2014, quando a crise fiscal passou a afetar o orçamento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com impacto direto na execução do PMQC.

1. Objetivos do PMQC

A ANP atua para a melhoria da qualidade dos combustíveis derivados de petróleo, do gás natural, do biodiesel e do etanol combustível, por meio da regulamentação de especificações físico-químicas que refletem a qualidade mínima necessária ao bom desempenho do produto. Essa regulamentação atende à Política Energética Nacional e aos anseios da sociedade quanto à adequação ao uso, ao meio ambiente e aos interesses do consumidor.

Com base nesses princípios, as diretrizes da Política da Qualidade de Produtos da ANP são:

- a) Proteger os interesses do consumidor, garantindo derivados de petróleo, gás natural e etanol combustível adequados ao uso;
- b) Proteger os interesses da sociedade, tendo em vista a qualidade de vida e as questões ambientais na especificação da qualidade dos produtos;
- c) Preservar os interesses nacionais, definindo a qualidade dos derivados de petróleo, do gás natural e do etanol combustível, em conformidade com a realidade brasileira;
- d) Estimular o desenvolvimento, por intermédio de especificações que induzam a evolução tecnológica;
- e) Promover a livre concorrência por intermédio das especificações dos produtos, combatendo reservas de mercado;
- f) Conferir credibilidade à qualidade dos produtos consumidos no País.

Em conformidade com esses interesses, a ANP leva em conta os aspectos de maior importância para a qualidade dos derivados de petróleo, do gás natural e biocombustíveis, entre os quais se destacam:

- a) Avaliação da qualidade dos produtos importados;
- b) Evolução da tecnologia dos equipamentos;

- c) Exigências voltadas à preservação do meio ambiente;
- d) Estrutura de refino e de abastecimento no País;
- e) Qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis no mundo;
- f) Distribuição dos modais de transporte no Brasil;
- g) Utilização de produtos alternativos;
- h) Uso eficiente dos produtos.

Para assegurar a conformidade dos produtos às especificações estabelecidas, é necessário, adicionalmente, mecanismo para monitorar a qualidade dos combustíveis comercializados no País. Para esse fim, foi instituído o PMQC em 1998.

Os principais objetivos do programa são o levantamento dos indicadores gerais da qualidade dos combustíveis comercializados no País e a identificação de focos de não conformidade, visando orientar e aperfeiçoar a atuação da área de fiscalização da Agência e informar os consumidores e agentes econômicos sobre a qualidade dos combustíveis no mercado nacional.

Além de atender à Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI), o Programa também gera subsídios para ações de outros órgãos, como Ministérios Públicos, Procons e Secretarias de Fazenda, que firmam convênios com a ANP e, não raro, participam de ações conjuntas no formato de forças-tarefa de fiscalização.

Coordenado pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) da ANP, o PMQC logrou abranger todo o território nacional em outubro de 2005, sendo regulamentado em 2006 por meio da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro. Em 2007, o programa é regido pela Resolução ANP nº 8, de 9 de fevereiro de 2011.

Ao longo dos anos, o PMQC contribuiu decisivamente para a consolidação de uma cultura da qualidade em relação aos combustíveis brasileiros e, adicionalmente, estimulou o desenvolvimento tecnológico do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, e a formação de mão de obra especializada.

2. Execução do Programa e resultados obtidos

Para a execução do PMQC, a ANP realiza a contratação de instituições de ensino ou pesquisa, as quais são responsáveis pela coleta e análises físico-químicas de amostras de combustíveis obtidas junto aos postos revendedores.

Os resultados são enviados à Agência por meio de sistema informatizado e, em seguida, consolidados e formatados para publicação mensal no Boletim de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis.

O Programa teve início em outubro de 1998, no estado de Santa Catarina. O primeiro laboratório da rede foi o da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb). No ano de 1999, outras unidades federativas foram incorporadas:

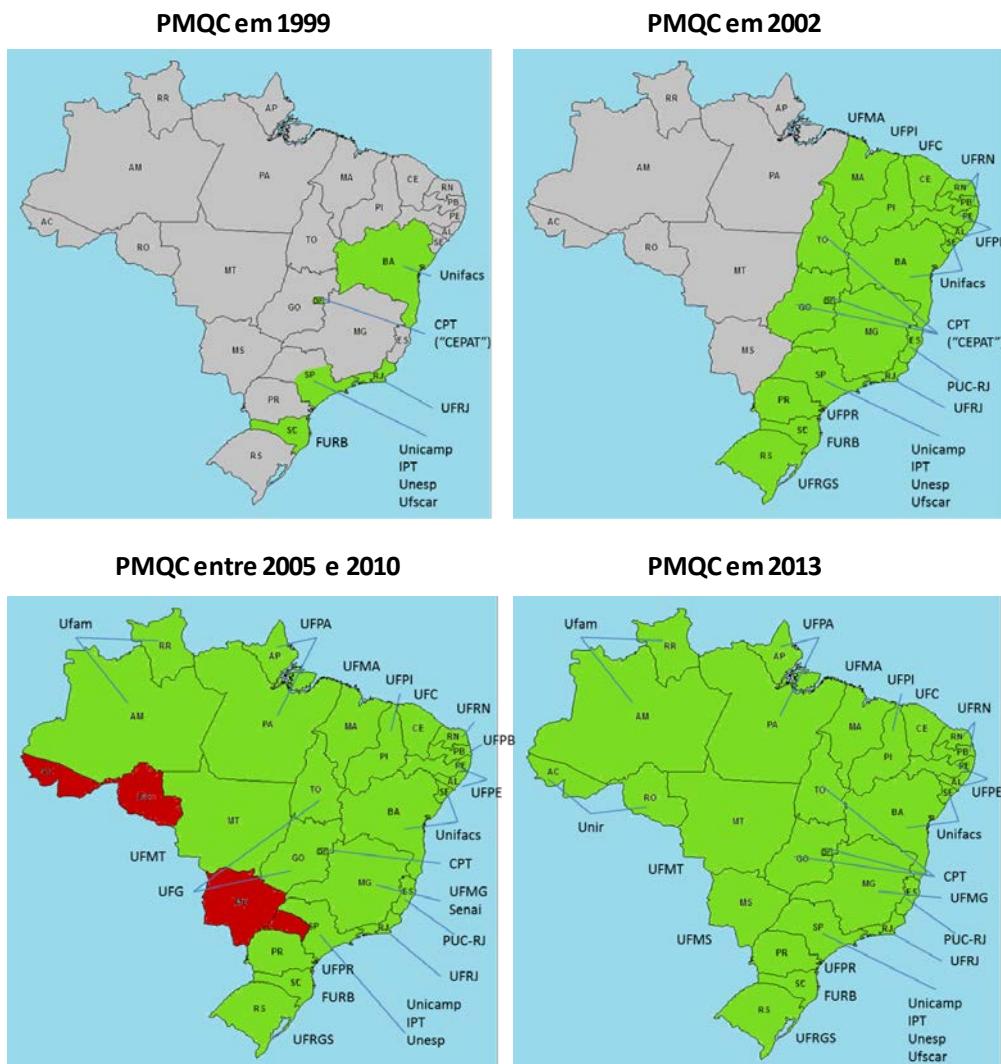
- a) Bahia (Unifacs);
- b) Rio de Janeiro (UFRJ);
- c) Parte do Estado de São Paulo (Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT/SP);

- d) Distrito Federal (Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas – CPT/ANP, à época, chamado de Cepat).

A partir de então, o programa passou por sucessivas ampliações. Em 2002, foi publicado o primeiro Boletim de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis. Nesse ano, o CPT e outros 17 laboratórios já realizavam o monitoramento, coletando 133.592 amostras por ano, a um custo anual aproximado de R\$ 17,5 milhões. Entre 2005 e 2010, o programa alcançou abrangência nacional. O CPT e outros 23 Laboratórios passaram a realizar o monitoramento, coletando, em 2010, 265.046 amostras, ao custo de cerca de R\$ 52,5 milhões. Em 2011, devido a problemas no contrato com a Unir, as regiões de Rondônia e Acre deixaram de ser monitoradas e permanecem assim até hoje. Em 2012, a UFMS deixou de prestar os serviços contratados, e seu contrato foi encerrado em 2013. Em São Paulo, a Ufscar teve problemas com a renovação e parte de São Paulo ficou sem o serviço; a UFG foi contratada para Goiás e Tocantins; o Senai para parte de Minas Gerais. IPT para parte de São Paulo.

A Figura 1 mostra a evolução geográfica dos contratos do PMQC ao longo dos anos, até 2013.

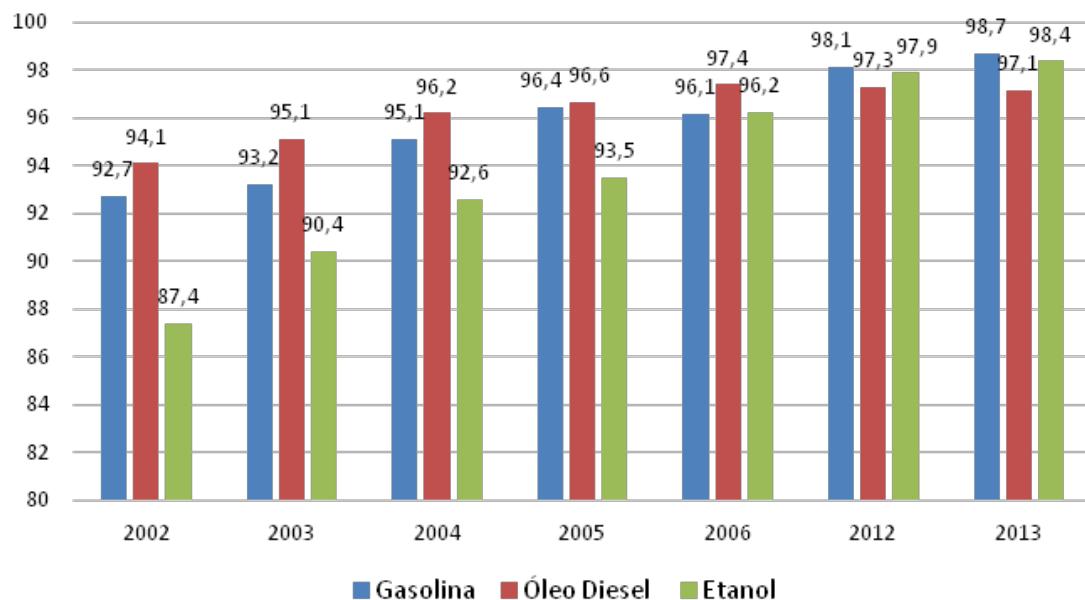
Figura 1. Evolução do PMQC entre 1999 e 2013



Fonte: ANP (2017).

O Gráfico 1, abaixo, apresenta os resultados obtidos pelo PMQC até dezembro de 2013. O índice de conformidade corresponde ao número total de amostras conformes em relação ao total de amostras coletadas, frente aos parâmetros estabelecidos nas especificações de cada combustível analisado (gasolina, óleo diesel e etanol).

Gráfico 1. Índice de Conformidade dos Combustíveis no PMQC entre 2002 e 2013 – Anos selecionados



Fonte: PMQC/ANP (2017).

A partir da análise do gráfico, é possível perceber uma acentuada melhora no perfil de qualidade dos combustíveis analisados, tendo os índices de conformidade se mantido em elevados patamares, acima de 95% após 2006.

3. O PMQC e a crise fiscal a partir de 2014

Em 2008, a ANP realizou processo licitatório para contratar serviços técnicos especializados na área de estatística, visando estabelecer um plano amostral de agentes econômicos que deveriam ser monitorados mensalmente pelo PMQC, com o objetivo de garantir a produção de inferências precisas, mediante controle estatístico dos erros, sobre os agentes econômicos.

Por meio do trabalho apresentado, considerou-se, para fins de cálculo, o número de postos revendedores a serem monitorados mensalmente em cada estado. Adicionalmente, utilizou-se como critério a premissa de que haveria uma coleta de amostra de gasolina para cada posto revendedor considerado no trabalho estatístico.

Em 2014, o valor previsto para o PMQC alcançou, com 23 contratos em vigor, o montante de R\$ 56.181.143,28. Contudo, a crise fiscal do País exigiu a elaboração de um plano de contenção dos custos do PMQC, a partir de avaliação criteriosa quanto à possibilidade de reduções dos totais amostrados, com base nas séries históricas de não conformidades, por área geográfica e parâmetros objetos de análise.

Para isso, os parâmetros do estudo estatístico que determinava os quantitativos de coleta e de análise então adotados pelo Programa foram analisados e atualizados. Como o índice de conformidade aumentou sensivelmente desde o início do PMQC (vide Gráfico 1), o recálculo da média dos períodos anteriores sinalizou, de acordo com o modelo adotado, a possibilidade de redução dos quantitativos amostrais, para uma mesma margem de erro. A alteração, então, foi efetuada com base na prerrogativa legal de alteração unilateral do contrato por parte da Administração, até o limite de 25% do valor original do contrato. Foram celebrados termos aditivos que reduziram entre 15% e 21% o valor dos contratos vigentes, alterando a previsão de dispêndios de 2014 de R\$ 56.181.143,28 para R\$ 45.547.495,36, gerando economia de R\$ 10.633.647,92.

No ano de 2015, a maioria dos contratos do PMQC chegou ao seu término, não podendo ser renovados ou aditados, por terem atingido o limite legal de prorrogações contratuais (60 meses), era necessária, portanto, a realização de novas licitações.

Ainda em 2014, a ANP iniciou os trâmites internos de licitação para o PMQC. Entretanto, esses trâmites não puderam prosseguir sem a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2015 pelo Congresso Nacional, o que somente ocorreu em 17 de março de 2015. Tal atraso comprometeu a continuidade dos serviços de monitoramento em diversos estados.

Como agravante, a situação orçamentária de 2015 forçou a ANP a trabalhar com novos cenários para a realização dos certames. Foi necessário de elaborar estudos para readequar o programa a um orçamento ainda mais restrito. O modelo do PMQC foi submetido a novas reavaliações com o objetivo de reduzir custos. Tais estudos exigiram nova e detalhada pesquisa de orçamentos junto aos potenciais licitantes, concluindo-se por novo redimensionamento dos quantitativos de amostras a serem coletadas, bem como por medidas adicionais de economia, como o agrupamento de determinadas regiões de monitoramento em um mesmo contrato.

Além disso, os parâmetros do estudo estatístico de 2008, atualizados em 2014, foram mais uma vez revisados por meio da redefinição das margens de erro. Sob essa nova perspectiva, a relevância do mercado consumidor de combustíveis em cada unidade federativa passou a ser considerada um critério predominante em relação às margens de erro, que passaram a ser individualizadas por unidade federativa, e calculadas como uma proporção dos quantitativos de cada estado.

O projeto básico da licitação foi então refeito sob as novas premissas, e os trâmites internos foram reiniciados. Durante o processo, foram estabelecidos critérios de preço máximo, limitando a projeção calculada na pesquisa de orçamentos – R\$ 63.176.987,99 – ao valor de referência calculado com base no valor dos contratos anteriores, acrescido de reajustes baseados na inflação do período, chegando-se a um máximo anual previsto de R\$ 47.537.304,43.

Os processos de contratação tomaram, ainda, um tempo maior do que o planejado inicialmente, de modo que a retomada efetiva dos serviços, na maioria dos estados, ocorreu apenas a partir de julho de 2016.

Como se observa na Tabela 1, a seguir, a situação se agravou a partir de junho de 2015, e os primeiros estados a terem os novos contratos em vigor foram o Pará e o Amapá , em julho de 2016.

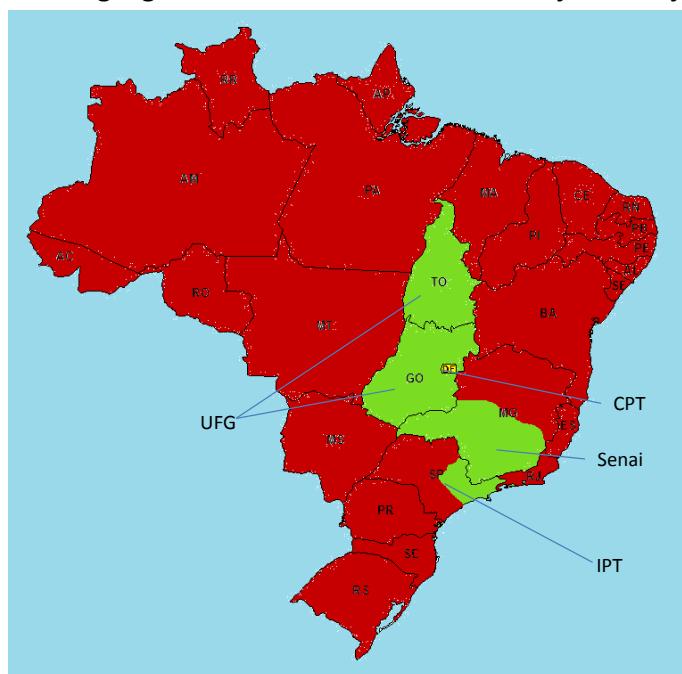
Tabela 1. Vigência dos contratos do PMQC entre 2014 e 2017

Região de monitoramento		Contratada		2014	2015								2016				2017
Anterior	Atual	Anterior	Atual														
AC	AC	-	-														
RO	RO																
AM	AM	Ufam	-							22/ago							
RR	RR																
PA	PA	UFPA	UFPA			14/abr								11/jul			
AP	AP													20/ago			
TO	TO	UFG	CPT														
MA	MA	UFMA	UFMA			27/mai									26/set		
PI	PI	UFPI	-	11/ago													
CE	CE	UFC	UFC			16/mai								01/ago			
RN	RN	UFRN	UFRN	21/jan										01/ago			
PB	PB	UFPB	UFRN		24/fev												
PE	PE	UFPE	UFPE			20/mai										14/out	
AL	AL	UFPE	UFPE			20/mai											
SE	SE	UFPE	UFPE														
BA	BA	Unifacs	IBTR		08/abr									01/ago			
MT	MT	UFMT	-		16/mai												
GO	GO	UFG	UFG										21/jul				
MS	MS	-	Unesp												15/dez		
MG1	MG	UFMG	Senai							30/nov			05/set				
MG2		Senai								11/dez							
ES	ES	PUC-RJ	UFRJ		14/jun											17/out	
RJ	RJ	UFRJ			24/mai												
SP1	SP1	IPT-SP	IPT-SP							07/nov							
SP2		Unicamp	-					11/ago									
SP3	SP2	Unesp	Unesp		16/mai											15/dez	
SP4		-															
PR	PR	UFPR	Furb		13/mai											15/mar	
SC	SC	Furb			13/mai												
RS	RS	UFRGS	UFRGS						12/out						10/out		

Fonte: ANP (2017).

Nos meses mais críticos, durante o longo período de descontinuidade contratual, apenas três laboratórios, além do CPT, continuaram com contratos em vigor: UFG (Goiás e Tocantins), Senai (parte de Minas Gerais) e IPT-SP (parte de São Paulo). A Figura 2 ilustra a cobertura territorial contratual do PMQC entre janeiro e junho de 2016.

Figura 2. Cobertura geográfica contratual do PMQC entre janeiro e junho de 2016



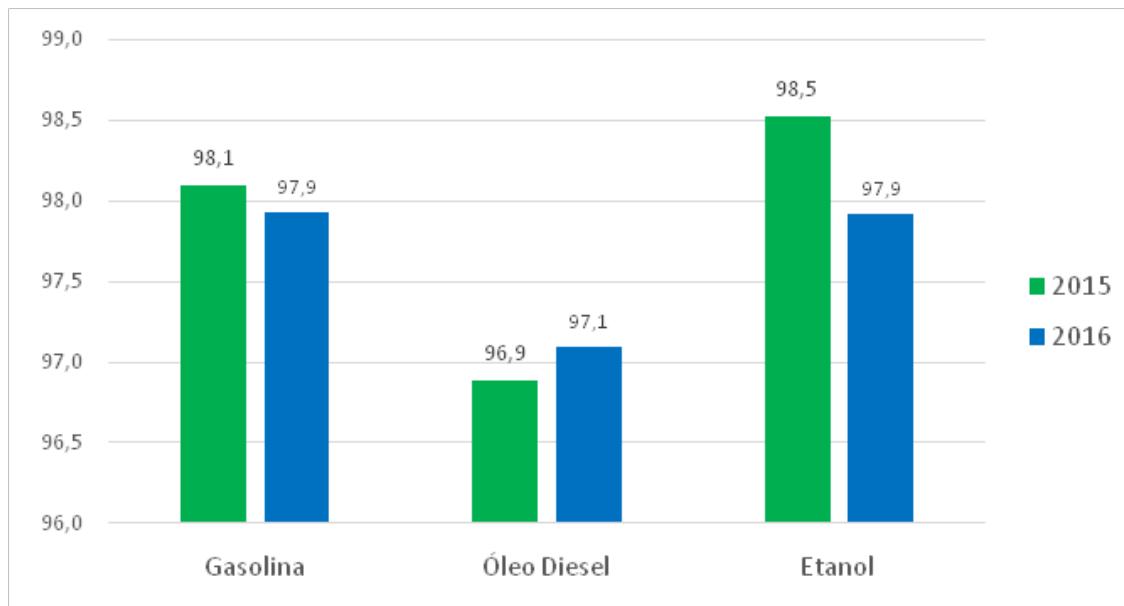
Fonte: ANP (2016).

Durante esse período, a área de fiscalização da ANP intensificou sua atuação nos estados sem cobertura do monitoramento. No ano de 2015, foram realizadas 18.019 ações de fiscalização pela Agência e gerados 4.115 autos de infração, num total de 1.418 municípios fiscalizados⁴⁰. Em 2016, ano mais crítico para o PMQC, foram realizadas 20.121 ações, com a geração de 5.723 autos de infração⁴¹.

As amostras coletadas pelos fiscais da ANP eram entregues nos laboratórios com contrato em vigor, segundo critérios de logística e proximidade geográfica. Em geral, as amostras da Região Nordeste tiveram suas entregas concentradas no laboratório do Senai/MG. As amostras das Regiões Norte e Centro-Oeste foram concentradas na Universidade Federal de Goiás (UFG), e as demais regiões no IPT-SP.

Importante notar, nesse contexto, que o monitoramento esteve ativo nas principais regiões consumidoras do País, uma vez que Minas Gerais e São Paulo respondem, sozinhos, por mais de 35% do volume total de combustíveis consumidos. O Boletim de Monitoramento continuou sendo publicado mensalmente, não sendo notadas variações substanciais nos resultados entre 2015 e 2016, conforme Gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2. Índices de conformidade dos combustíveis no Brasil nos anos de 2015 e 2016



Fonte: ANP (2017).

4. Finalização das licitações de 2015

As licitações que representam a retomada do monitoramento na maior parte dos estados do Brasil foram as Licitações nº 48/2015 (Região Norte e Mato Grosso), nº 49/2015 (Regiões Sul e Sudeste e Mato Grosso do Sul) e nº 50/2015 (Região Nordeste). Não houve vencedores para os lotes correspondentes aos estados de Amazonas/Roraima, Acre/Rondônia, Mato Grosso e Piauí,

⁴⁰ Fiscalização do Abastecimento em Notícias. Balanço Anual 2015.

⁴¹ Fiscalização do Abastecimento em Notícias. Balanço Anual 2016.

os quais serão incluídos nas próximas licitações para o Programa, já em andamento na ANP, em fase interna.

A economia calculada, até o momento, considerada a diferença entre os valores máximos globais das licitações e os efetivamente contratados, corresponde a R\$ 6.117.916,11, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Licitações para o PMQC em 2015 - valores máximos e contratados

Unidades Federativas		Valor Máximo (12 meses)	Valor contratado (12 meses)	Diferença (R\$)	Variação (%)
Região Norte e Mato Grosso Licitação ANP nº 48/2015	Lote 1 - Amazonas e Roraima	R\$ 1.316.685,34	Lic. fracassada	-	-
	Lote 2 - Acre e Rondônia	R\$ 1.263.463,92	Lic. fracassada	-	-
	Lote 3 - Pará e Amapá	R\$ 1.288.874,00	R\$ 1.285.297,04	-R\$ 3.576,96	-0,28%
	Lote 4 - Mato Grosso	R\$ 1.433.697,70	Lic. fracassada	-	-
Região Nordeste Licitação ANP nº 50/2015	Lote 1 - Piauí	R\$ 1.047.232,86	Lic. fracassada	-	-
	Lote 2 - Rio Grande do Norte	R\$ 1.248.272,90	R\$ 1.217.006,06	-R\$ 31.266,84	-2,50%
	Lote 3 - Paraíba	R\$ 992.603,76	R\$ 985.704,71	-R\$ 6.899,05	-0,70%
	Lote 4 - Bahia	R\$ 2.808.155,94	R\$ 2.759.943,60	-R\$ 48.212,34	-1,72%
	Lote 5 - Ceará	R\$ 2.167.904,75	R\$ 2.165.564,60	-R\$ 2.340,15	-0,11%
	Lote 6 - Alagoas e Sergipe	R\$ 1.271.840,68	R\$ 1.265.794,56	-R\$ 6.046,12	-0,48%
	Lote 7 - Pernambuco	R\$ 2.786.057,40	R\$ 2.738.342,56	-R\$ 47.714,84	-1,71%
	Lote 8 - Maranhão	R\$ 1.161.432,81	R\$ 1.161.308,73	-R\$ 124,08	-0,01%
Regiões Sul e Sudeste Licitação ANP nº 49/2015	Lote 1 - Minas Gerais	R\$ 5.375.187,28	R\$ 3.419.811,27	-R\$ 1.955.376,01	-36,38%
	Lote 2 - Rio de Janeiro e Espírito	R\$ 3.258.270,72	R\$ 2.993.962,06	-R\$ 264.308,66	-8,11%
	Lote 3 - São Paulo (bloco 1)	R\$ 4.156.262,92	Lic. em andamento	-	-
	Lote 4 - São Paulo (bloco 2) e Mato Grosso do Sul	R\$ 3.478.944,85	R\$ 2.069.421,82	-R\$ 1.409.523,03	-40,52%
	Lote 5 - Paraná e Santa Catarina	R\$ 5.476.418,84	R\$ 3.163.615,60	-R\$ 2.312.803,24	-42,23%
	Lote 6 - Rio Grande do Sul	R\$ 3.119.454,22	R\$ 3.089.729,44	-R\$ 29.724,78	-0,95%
Total		R\$ 43.650.760,89	R\$ 28.315.502,04	-R\$ 6.117.916,11	-10,44%

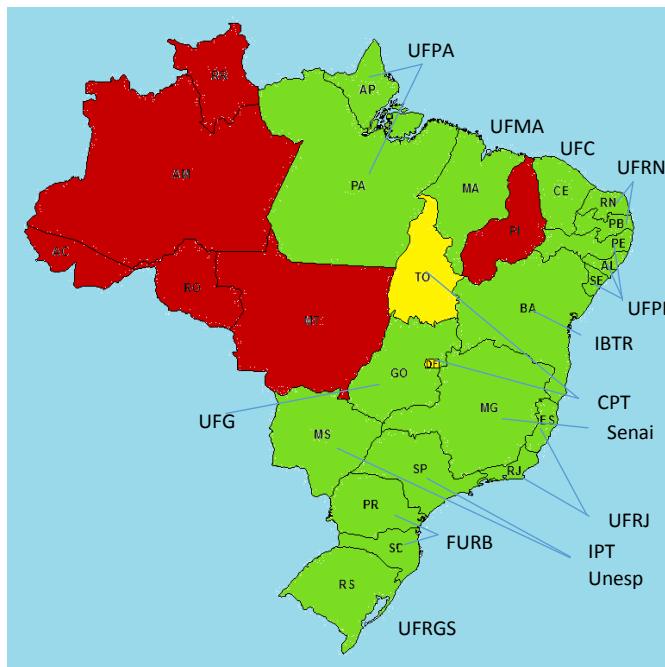
Fonte: ANP (2017).

Esse resultado pode ser atribuído ao aumento da competição nos lotes em que houve o agrupamento de regiões sob um mesmo contrato, uma das medidas de economia propostas nas reavaliações do PMQC em 2015.

A economia média foi de 10,44%, sendo notória a diferença entre a economia média alcançada nos lotes em que houve agrupamento de blocos: 31,81% de economia no agrupamento da Licitação ANP nº 49/2015, em comparação com a economia média nos demais lotes, de 0,94%. Reforça-se, portanto, a importância do elemento concorrencial como decisivo na obtenção de melhores preços para a Administração Pública.

A Figura 3 ilustra a cobertura contratual do PMQC em março de 2017. O Tocantins, monitorado pelo CPT, será incluído nas licitações de 2017.

Figura 3. PMQC em março de 2017



Fonte: ANP (2016).

Para 2017, considerando a estimativa de pouco mais de 89 mil amostras coletadas, o dispêndio estimado com o PMQC é da ordem de R\$ 31 milhões, sem levar em conta novos contratos porventura decorrentes das licitações.

5. Índices de conformidade: comparativo 2014-2017

Numa primeira tentativa de estimar o impacto da descontinuidade contratual sobre os índices de conformidade, foram levantados, para os estados com monitoramento já retomado, os dados correspondentes à média dos dois últimos meses de vigência contratual, entre 2014 e 2015, os quais foram comparados aos dois primeiros meses dos novos contratos, a partir de julho de 2016. O resultado é apresentado na Tabela 2:

Tabela 2. Comparativo dos Índices de Conformidade do PMQC entre 2014 e 2017

Unidade Federativa	Data de encerramento da vigência contratual	Data de reiniício da vigência contratual	Gasolina			Diesel			Etanol		
			Índice de conformidade			Índice de conformidade			Índice de conformidade		
			Média dos 2 meses anteriores	Média dos 2 meses posteriores	Diferença	Média dos 2 meses anteriores	Média dos 2 meses posteriores	Diferença	Média dos 2 meses anteriores	Média dos 2 meses posteriores	Diferença
Amapá	14/4/2015	11/7/2016	100,0	100,0	0,00	96,2	96,8	0,62	100,0	100,0	0,00
Pará	14/4/2015	11/7/2016	96,9	95,6	-1,34	96,6	96,1	-0,50	100,0	100,0	0,00
Rio Grande do Norte	21/1/2015	1/8/2016	99,6	99,2	-0,38	99,1	98,3	-0,79	99,1	97,7	-1,44
Ceará	16/5/2015	1/8/2016	98,7	100,0	1,26	98,8	95,9	-2,89	97,7	96,7	-0,98
Alagoas	20/5/2015	14/10/2016	98,9	98,6	-0,31	91,4	94,2	2,79	94,0	98,0	3,91
Pernambuco	20/5/2015	14/10/2016	99,8	98,0	-1,86	97,4	98,2	0,75	99,0	96,9	-2,07
Sergipe	20/5/2015	14/10/2016	100,0	100,0	0,00	97,4	98,4	0,98	99,0	98,0	-0,98
Paraíba	24/2/2015	1/8/2016	99,4	96,5	-2,85	89,0	92,9	3,82	100,0	97,1	-2,88
Bahia	8/4/2015	1/8/2016	97,4	98,9	1,51	95,0	93,0	-1,96	96,0	92,1	-3,94
Espírito Santo	14/6/2015	17/10/2016	100,0	99,4	-0,63	97,5	95,4	-2,07	98,7	56,2	-42,54
Maranhão	27/5/2015	26/9/2016	99,8	98,1	-1,62	92,8	97,2	4,39	97,4	89,2	-8,22
Rio de Janeiro	24/5/2015	17/10/2016	93,8	96,7	2,90	91,6	94,0	2,40	98,8	91,5	-7,31

Fonte: ANP (2017).

Percebe-se, de modo geral, a ausência de uma diferença marcante entre os índices de conformidade antes e depois da descontinuidade contratual, com a notável exceção do etanol, nos estados do Espírito Santo, Maranhão e Rio de Janeiro. No Maranhão, o resultado percentual é influenciado pelo baixo número de amostras de etanol coletadas, em função da menor disponibilidade desse combustível no estado, em termos relativos. Já no Rio de Janeiro e Espírito Santo, a abrupta redução da conformidade é explicada pela característica teor de metanol, conforme amplamente noticiado pela ANP e imprensa em geral⁴² na ocasião.

6. Considerações finais

Após longo período de descontinuidade, no qual o PMQC foi afetado pela crise fiscal do País a partir de 2014, a ANP, desde meados de 2016, vem retomando a extensão inicial do programa, tendo por objetivo recuperar a total cobertura nacional.

Nesse período, a manutenção dos índices de conformidade em elevados patamares, salvo exceções pontuais, vem atestar a consolidação de uma cultura da qualidade no mercado de combustíveis brasileiro, o que é fruto não apenas do PMQC, mas também dos esforços integrados das diversas áreas da ANP, notadamente da Fiscalização, e da Agência em parceria com diversos órgãos das várias esferas de governo, a exemplo dos Ministérios Públicos e Procons estaduais, Secretarias de Fazenda e de Defesa do Consumidor, Corpos de Bombeiros, entre outros.

O engajamento do consumidor, por meio de denúncias ao Centro de Relacionamento com o Consumidor (CRC), constitui também importante vetor de inteligência para a ANP, e uma parceria estratégica com o cidadão, principal beneficiário e destinatário das ações da Agência.

O PMQC continua em constante estudo e aprimoramento, visando às melhorias e novas possibilidades de otimização dos recursos públicos, para garantir a sustentabilidade, no longo prazo, de um dos principais instrumentos da ANP na defesa dos interesses do consumidor de combustíveis no Brasil.

7. Referências Bibliográficas

ANP. Fiscalização do Abastecimento em Notícias: Balanço Anual 2015.

ANP. Fiscalização do Abastecimento em Notícias: Balanço Anual 2016.

⁴² <http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/3197-anp-detecta-metanol-em-etanol-hidratado-vendido-norio>. Acesso em 21/03/2017.

CENTRO DE PESQUISAS E ANÁLISES TECNOLÓGICAS DA ANP: 40 ANOS A SERVIÇO DA GARANTIA DA QUALIDADE DE COMBUSTÍVEIS E DE LUBRIFICANTES NO BRASIL

Fábio da Silva Vinhado^{xiv}

Introdução

O Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT) da ANP consiste em um conjunto de laboratórios com equipamentos da mais alta tecnologia dedicados à realização de estudos e controle de qualidade de petróleo, derivados e biocombustíveis. Localizado em Brasília (DF), em uma área de mais de 3 mil m², o CPT iniciou suas atividades em julho de 1977, com o nome de Cepat, o laboratório do extinto Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que antes funcionava no Rio de Janeiro.⁴³

Com a extinção do CNP, o Cepat foi incorporado ao recém-criado Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) no início dos anos 90 e teve suas atribuições sensivelmente reduzidas.

Criada em 1998, a ANP⁴⁴ incorpora o laboratório vinculado à Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ). Com as suas atribuições ampliadas, volta a ter destaque no cenário nacional de garantia da qualidade de combustíveis no Brasil. Com a ANP, o nome foi mantido, mas a sigla foi alterada de Cepat para CPT.

O laboratório, em suas variadas configurações, teve atuação destacada em diversas ações que ajudaram a consolidar a indústria do petróleo e etanol no Brasil, entre as quais a implantação do Proálcool; a fiscalização de combustíveis; a implantação e manutenção dos programas de monitoramento; o registro e o apoio na especificação de produtos.

De 2013 a 2015, o CPT passou por ampla reforma, que resultou em 23% de aumento da área laboratorial e completa modernização de suas instalações, incluindo segregação de áreas por similaridade de ensaios, modernização nos sistemas de exaustão, controle efetivo de acesso, aproveitamento de água da chuva e descarte seguro dos resíduos.

A Figura 1 apresenta a comparação da área externa do CPT antes e após a reforma; a Figura 2 mostra um dos laboratórios depois da modernização.

⁴³ ANP (2008).

⁴⁴ Criada pela Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a qual foi posteriormente alterada pela Lei nº 11.097/2005, que introduziu os biocombustíveis como atribuição da ANP.

Figura 1. Área externa do CPT antes e depois da reforma



Fonte: ANP (2017).

Figura 2. Laboratório do CPT após a modernização



Fonte: ANP (2017).

Em 2017, o CPT executa as seguintes atividades:

- a) Ensaios físico-químicos nas amostras coletadas pela fiscalização da ANP, contribuindo para o aumento da efetividade das ações de fiscalização do abastecimento e aprimoramento do combate à adulteração e, indiretamente, à sonegação;
- b) Análises em petróleos para definição de royalties, conforme estabelecido pela Portaria ANP nº 206/2000;
- c) Execução do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) no Distrito Federal e Tocantins;
- d) Execução do Programa de Monitoramento de Lubrificantes (PML), no qual se analisam amostras de óleos lubrificantes automotivos coletadas em todo o Brasil;
- e) Pesquisas nas áreas de petróleo, seus derivados e biocombustíveis;

- f) Realização de programas inter-laboratoriais em combustíveis, como suporte ao PMQC, em lubrificantes, em biodiesel, em marcador de solventes e em metanol;
- g) Cadastro de laboratórios de biodiesel;
- h) Análises em lubrificantes e corantes para registro de produtos;
- i) Controle da marcação de solventes;
- j) Participação em fóruns nacionais e internacionais de normalização, que proveem subsídios aos processos de elaboração e revisão das especificações de produtos;⁴⁵
- k) Apoio a ações de fiscalização, principalmente em forças tarefa com outras instituições, tais como Ministério Público, Procon, Inmetro, Corpo de Bombeiros, Secretarias de Fazenda e Polícia Civil.

1. Os programas de monitoramento da qualidade

Conforme determina a Lei nº 9.478/1997, uma das atribuições da ANP consiste em proteger os interesses do consumidor quanto à qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis comercializados em todo o território nacional. A fim de atender essa missão, a ANP, por meio da SBQ, instituiu em 1998 o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC). Ao longo dos anos, o programa cresceu em abrangência territorial e quantidade de análises realizadas, já passando de 2,5 milhões de amostras analisadas nos quase 17 anos de sua vigência. Adicionalmente, pode-se afirmar que o PMQC destaca-se frente a programas similares existentes em outros países⁴⁶, seja pelo quantitativo de amostras de combustíveis coletadas e analisadas, seja pela contribuição para a redução dos índices de não conformidade dos combustíveis no decorrer dos anos.

O PMQC acompanha os indicadores gerais da qualidade dos combustíveis comercializados no Brasil com a finalidade de identificar a existência de produtos que não atendam as especificações técnicas de qualidade determinadas pela ANP. Além de gerar valiosos dados acerca da qualidade dos principais combustíveis comercializados no País, constitui em importante vetor de direcionamento das ações de fiscalização.⁴⁷

A cada mês, são coletadas amostras de gasolina, etanol hidratado combustível e óleo diesel em postos revendedores escolhidos por sorteio. As amostras são analisadas em relação a diversos parâmetros técnicos no CPT e nos laboratórios de universidades e instituições de pesquisa contratados pela Agência.

Além de gerenciar e executar o programa no Distrito Federal e Tocantins, o CPT gerencia ainda o Lims⁴⁸ (sistema informatizado de gerenciamento de dados de laboratório), no que se refere às especificações dos produtos e tolerâncias dos métodos, bem como supervisiona tecnicamente

⁴⁵ No caso da participação em organismos internacionais, mantém a ANP alinhada com a vanguarda mundial em termos de biocombustíveis e padrões regulatórios. Desde 2011, os grupos técnicos da International Organization for Standardization (ISO) para análises de etanol e biodiesel são coordenados por especialistas do CPT (ANP, 2015).

⁴⁶ ARAÚJO e al (2012).

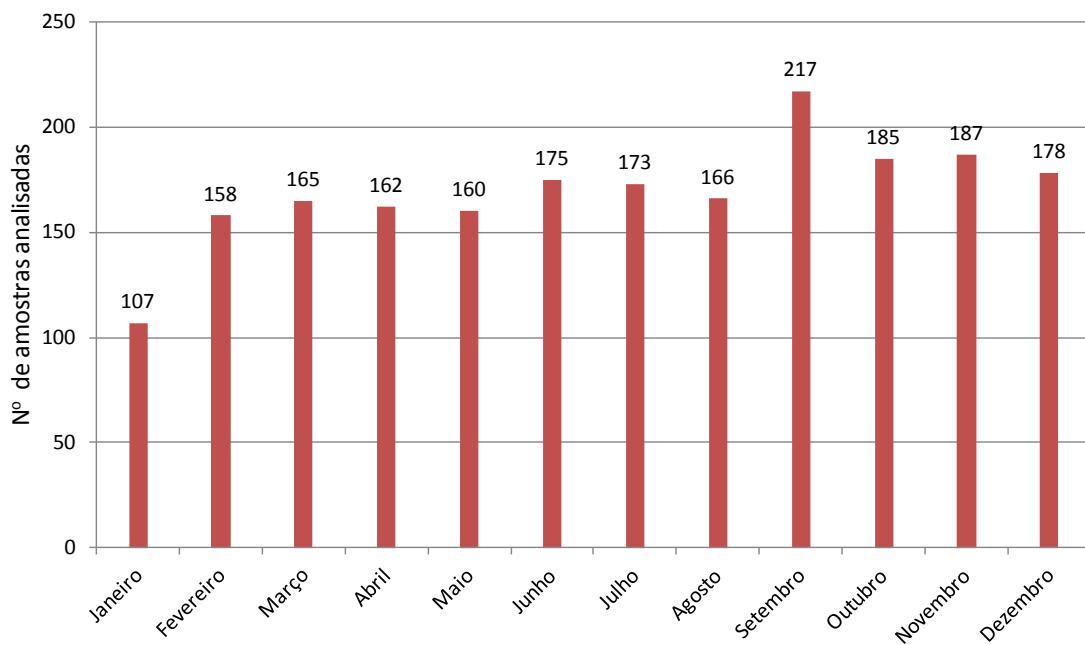
⁴⁷ ANP (2015).

⁴⁸ Atualmente, o sistema Lims utilizado pela ANP é o Sample Manager da Thermo Fischer, fornecido pela empresa Interfusão.

o desempenho de toda a rede de laboratórios contratados, por meio de vistoriais in loco, calibrações de instrumentos e programas inter-labororiais.⁴⁹

Em 2016, ano da consolidação das atividades labororiais do CPT após a interrupção para reforma das instalações, o Centro realizou ensaios físico-químicos em amostras de gasolina, etanol combustível e óleo diesel coletadas em mais de 700 postos revendedores do Distrito Federal e Tocantins. O Gráfico 1 apresenta a evolução mensal do número de amostras analisadas nesse caso.

Gráfico 1. Ensaio realizados por mês em 2016 pelo CPT em amostras de combustíveis coletadas pelo PMQC em postos revendedores no DF e TO



Fonte: ANP (2017).

Em paralelo com o PMQC, a ANP mantém, desde 2006, o Programa de Monitoramento dos Lubrificantes (PML) com o objetivo de acompanhar sistematicamente a qualidade dos óleos lubrificantes automotivos comercializados no País, e também proporcionar ferramenta importante para o direcionamento das ações da fiscalização. As amostras são coletadas em pontos de revenda, tais como, postos revendedores, supermercados, lojas de autopeças, oficinas mecânicas, concessionárias de veículos, distribuidores e atacadistas.⁵⁰

O PML conta com os laboratórios contratados pela ANP, os mesmos do PMQC, que, nesse caso, realizam coleta e envio das amostras para análise no CPT. A análise dos registros dos produtos, a execução dos ensaios físico-químicos e a avaliação dos resultados são realizadas exclusivamente no CPT. Com relação ao registro, a equipe do CPT verifica a existência de cadastro, tanto da empresa como do produto, junto a outras áreas da ANP.

Diferentemente do que ocorre com combustíveis, em que há uma especificação definida, para lubrificantes, a qualidade é avaliada de acordo com os dados declarados e aprovados na ocasião do registro do produto na ANP. Vale ressaltar que, os dados são confidenciais e somente o CPT

⁴⁹ Dados disponíveis no Boletim de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis.

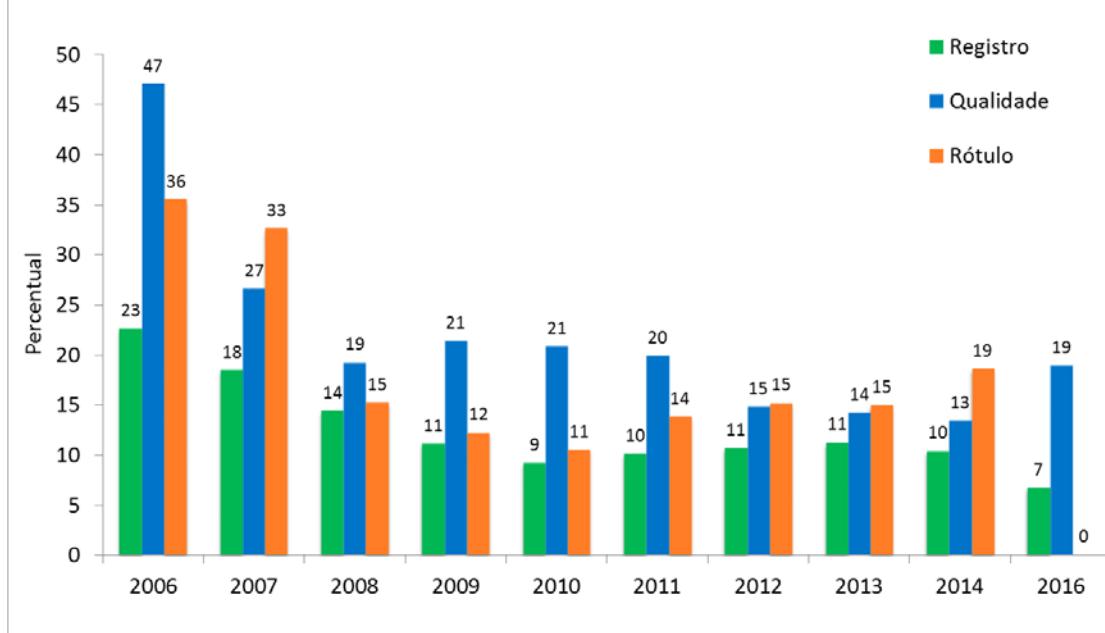
⁵⁰ Dados disponíveis no Boletim do Programa de Monitoramento de Lubrificantes.

possui os produtos para comparar os resultados obtidos. Os parâmetros de qualidade avaliados pelo PML são os seguintes:

- a) Viscosidade Cinemática a 100°C;
- b) Viscosidade Cinemática a 40°C;
- c) Índice de Viscosidade;
- d) Viscosidade dinâmica à baixa temperatura – CCS;
- e) Teor de elementos: Cálcio (Ca), Magnésio (Mg), Zinco (Zn) e Fósforo (P), por meio dos quais é possível avaliar a aditivação dos óleos lubrificantes.

O Gráfico 2 resume o histórico de não conformidades do PML entre 2006 e 2016.

Gráfico 2. Histórico de não conformidades do PML até 2016



Fonte: ANP (2017).

As amostras do PML não são mais avaliadas quanto ao rótulo pelo fato de que, após a publicação da Resolução ANP nº 22/2014, todos os rótulos são verificados no momento do registro do produto. A fiscalização da ANP, no entanto, continua verificando os lubrificantes quanto a esse quesito.

2. Trabalho conjunto com a área de fiscalização

Desde os anos de 1970, o antigo Cepat já desenvolvia atividades conjuntas com a Fiscalização do CNP, sendo o único organismo governamental para realizar o acompanhamento da qualidade dos combustíveis no Brasil⁵¹.

Sob o DNC, o Cepat continuava sua missão de realizar ensaios em amostras de combustíveis coletadas pela Fiscalização. Em 1996, a avaliação dos resultados dessas análises, associada a dados de comercialização de produtos, indicava que a qualidade dos combustíveis no País

⁵¹ ANP (2012).

apresentava problemas. O DNC lançou, em 1997, um laboratório móvel, um caminhão que circulou por algumas cidades brasileiras e que contava com a participação de técnicos do Cepat para realização dos ensaios de qualidade. Embora fossem poucos os ensaios, foi percebida a necessidade de se criar mecanismo capaz de monitorar a qualidade dos combustíveis com frequência e em diferentes localidades, o que levou à criação do PMQC, já sob a égide da ANP. A Figura 3 mostra o registro desse laboratório móvel do DNC.

Figura 3. Laboratório móvel DNC/Cepat em 1997



Fonte: ANP (1997).

Nos anos de 2006 e 2007, a ANP realizou projeto piloto nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro que consistia em um laboratório móvel equipado com um cromatógrafo a gás configurado para análises de determinação de marcador de solventes em gasolina, o que permitiu a identificação de adulteração da gasolina por solventes derivados de petróleo. As análises eram realizadas por especialistas químicos do CPT, que trabalhavam em ações de fiscalização juntamente com fiscais da Superintendência de Fiscalização (SFI)⁵². O CPT sempre participou de ações de fiscalização da

⁵² Reportagens veiculadas nos portais de notícias do Globo e do Universo Online. Disponíveis em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL12931-5605,00-LABORATORIO+MOVEL+INTERDITA+POSTOS+EM+SP.html>

Agência conduzidas por fiscais da SFI, sobretudo em força-tarefa da ANP com outros órgãos e barreiras policiais, realizando testes de qualidade in loco.

Figura 4. Laboratório móvel da ANP em operação no Rio de Janeiro em 2007.



Fonte: ANP (2007).

Outra atribuição do CPT consiste na elaboração de pareceres para o setor responsável pelo julgamento de processos administrativos na ANP, a fim de fornecer subsídios técnicos para os processos administrativos contra agentes econômicos autuados pela fiscalização. O suporte técnico do CPT à SFI também inclui treinamento em ensaios físico-químicos dos fiscais, além da emissão de pareceres sobre instrumentos de medição e frascos, com vistas a subsidiar aquisições necessárias ao trabalho da fiscalização.

3. Programas inter-laboratoriais

Programas inter-laboratoriais (ou comparações inter-laboratoriais) consistem na organização, desempenho e avaliação de medições ou ensaios em condições similares por dois ou mais laboratórios, de acordo com condições predeterminadas⁵³. Desde 2001, o CPT é provedor de programas inter-laboratoriais em ensaios de combustíveis. Essa atividade começou com o objetivo de monitorar o desempenho analítico dos laboratórios contratados do PMQC para realização de ensaios físico-químicos em gasolina, etanol combustível e óleo diesel, dando origem ao Programa Inter-laboratorial de Combustíveis (PIC) da ANP, que conta com a

e <http://atarde.uol.com.br/brasil/noticias/1156351-anp-fiscaliza-postos-de-gasolina-na-saida-para-o-feriado>.

⁵³ ABNT NBR ISO/IEC 17043.

participação dos laboratórios contratados do PMQC. A Figura 4 apresenta exemplos de homogeneizadores e amostras embaladas para o programa inter-laboratorial.

Figura 5. Homogeneizador e amostras embaladas para o programa inter-laboratorial



Fonte: ANP (1997).

Com a introdução do programa de marcação de solventes, por meio da Portaria ANP nº 274/2001, e a posterior introdução de análise de detecção de marcador nos contratos do PMQC, em 2002, houve também a necessidade de monitorar a proficiência dos laboratórios contratados na realização desse ensaio, dando origem ao Programa Inter-laboratorial de Marcação de Solventes (PIM) da ANP, cuja primeira edição ocorreu em 2003 e que tem como participantes os laboratórios contratados da agência para realização desse ensaio e a empresa fornecedora do marcador.

Outro desafio foi representado pelo Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) instituído pelo governo federal em 2004, com o estabelecimento de sua obrigatoriedade na matriz energética brasileira. A partir do ano seguinte, já era possível adicionar, voluntariamente, 2% ao óleo diesel mineral⁵⁴ e, a partir de 2008, esse teor passou a ser obrigatório.

Nesse contexto, o CPT iniciou, em 2007, o Programa Inter-laboratorial em Biodiesel (PIB) da ANP, tendo sido o primeiro e, por muitos anos, o único provedor de programas inter-laboratoriais para biodiesel B100 no Brasil. O programa tem a participação de laboratórios produtores de

⁵⁴ Com a publicação da Lei nº 11.097/2005.

biodiesel, universidades e prestadores de serviço e nas suas últimas edições teve mais de 50 participantes.

Em 2013, o CPT implementou o Programa Inter-laboratorial de Metanol (Pime) da ANP com o objetivo de avaliar a proficiência dos laboratórios contratados na análise de determinação de metanol em etanol combustível e em gasolina, de acordo com a norma ABNT NBR 16041.

A partir da experiência adquirida pelo CPT ao longo dos anos no provimento de programas inter-laboratoriais no Brasil, foi possível, em 2016, criar um específico para o mercado de lubrificantes. Esse avanço ocorreu com a realização da 1^a Edição do Programa de Comparação Inter-laboratorial em Lubrificantes (PIL) da ANP, que contou com 33 participantes, a maioria produtores de óleos lubrificantes automotivos.

Ressalta-se que todos os programas inter-laboratoriais organizados pelo CPT utilizam valor de consenso com obtenção do (Z)-score como indicador de desempenho de cada laboratório participante.⁵⁵ A exceção ocorreu em 2011, quando em uma parceria ANP/Inmetro, o CPT realizou um programa inter-laboratorial para biocombustíveis (etanol e biodiesel B100) utilizando amostras com valores de referência certificados. Essa edição contou com a participação de mais de 40 laboratórios⁵⁶. O CPT não só organizou e coordenou, como também participou desses programas inter-laboratoriais.

4. Pesquisa e desenvolvimento

Ao longo dos anos, o CPT desenvolveu vários estudos a fim de dar subsídios técnicos, sobretudo para o desenvolvimento de especificações de qualidade de produtos e de metodologias analíticas para uso no PMQC, PML e Fiscalização.

A Tabela 1 apresenta resumo sobre as principais pesquisas desenvolvidas pelo CPT ao longo dos anos.

⁵⁵ De acordo com a ISO 13528:2015.

⁵⁶ GONCALVES (2013). Para informações adicionais, acessar:
http://www.inmetro.gov.br/noticias/verNoticia.asp?seq_noticia=3179.

Tabela 1. Resumo das principais pesquisas de interesse da ANP desenvolvidas pelo CPT

Produto	Pesquisa desenvolvida	Contexto	Resultado
Etanol combustível	Estudos para criação das primeiras especificações de qualidade de álcool combustível (anos 70 e 80).	No início do Proálcool, o CNP criou um grupo de trabalho para elaborar as especificações do álcool combustível, o qual teve participação de representantes da indústria automobilística, do setor sucro-energético e órgãos de meio ambiente e a coordenação do Cepat. O trabalho desse grupo resultou nas primeiras especificações de álcool combustível (anidro e hidratado) e ainda foram aperfeiçoados ao longo dos anos 80.	Publicação da Resolução CNP nº 8/1979. Posteriormente, o grupo identificou problemas de corrosão que levaram ao aperfeiçoamento da regulamentação resultando na Resolução CNP nº 10/1986, que posteriormente foi regulamentada nas Portarias CNP-Cepat nº 42/1989 e ainda na Minfra nº 774/1990.
Etanol combustível	Estudos para especificação do novo corante no EAC (2005).	Por questões tributárias, uma prática muito comum consistia em adicionar água ao etanol anidro, o qual é adicionado à gasolina para produzir a gasolina C, causando problemas ao consumidor. Em função disso, a ANP determinou a adição do corante laranja ao EAC.	Incorporação de tabela de especificação para o corante na então nova resolução do etanol combustível, a RANP nº 36/2005.
Óleo diesel	Desenvolvimento de metodologia para detecção de óleos vegetais <i>in natura</i> no óleo diesel (2008).	No início da adição obrigatória de biodiesel no diesel, havia uma preocupação quanto a adições irregulares do óleo <i>in natura</i> . O CPT desenvolveu metodologia analítica por cromatografia gasosa para essa avaliação.	Realização de análises em várias amostras do PMQC, principalmente aquelas com teor de biodiesel fora da especificação e posterior publicação de artigo na BrJAC - Brazilian Journal of Analytical Chemistry.
Óleo diesel	Avaliação de metodologias para dosagem de biodiesel no diesel.	No início da adição obrigatória de biodiesel no diesel, a ANP precisava incorporar uma norma no PMQC. O CPT avaliou as metodologias disponíveis (EN, ABNT e ASTM) e decidiu pela norma europeia, que requer apenas calibração univariada.	A norma EN nº 14.078 foi incorporada nos contratos do PMQC, tendo como vantagem a simplicidade da execução, pois requer apenas calibração univariada.
Marcação de solventes	Avaliação das metodologias para marcação de solventes.	O CPT avaliou diversas metodologias de empresas que procuram a ANP oferecendo tecnologias de marcação de produtos.	Regulamentação da exigência técnica para cadastramento de fornecedor de marcador, conforme art. 12º da RANP nº 13/2009.
Biodiesel B-100	Avaliação de absorção de água ao longo da cadeia desde a produção.	SBQ/RJ e CPT avaliaram a dimensão da variação do teor de água no B-100 ao longo da cadeia em diferentes regiões.	Diminuição do limite de especificação para teor de água na então resolução do biodiesel, RANP nº 45/2014.
Etanol combustível e gasolina	Desenvolvimento de método para determinação de metanol em combustíveis.	Devido à detecção de presença indevida de metanol tanto em EAC quanto em gasolina, o CPT desenvolveu metodologia analítica para determinação deste adulterante.	Publicação da norma ABNT NBR 16.041 e posterior incorporação desta norma nas especificações de EAC e gasolina e também nos contratos do PMQC.
Biodiesel B-100	Comparação de métodos para enxofre em biodiesel.	Alguns estudos indicavam limitações na detecção de algumas formas de enxofre pela técnica de fluorescência de ultravioleta, que era a norma da especificação do B-100. Assim, o CPT desenvolveu estudo comparando essa metodologia com outras disponíveis em normas para detecção de enxofre.	Manutenção da metodologia na especificação e publicação de trabalho em congressos nacionais (5º Congresso da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel) e internacionais (13th Rio Symposium).
Óleo diesel	Método para diferenciar a cor do B-100 de palma e do corante vermelho do diesel S-500.	O óleo de palma é usado na produção de biodiesel. Devido à sua coloração avermelhada, pode ser inconveniente quando misturado ao diesel.	Publicação de trabalho em congresso (8º Simpósio Nacional de Biocombustíveis) e de artigo científico (Química Nova).
Gasolina	Determinação de aditivos detergentes dispersantes em gasolina	Com a previsão da aditivação compulsória da gasolina pela ANP, há a necessidade de uma metodologia que permita a identificação destes aditivos.	Em andamento

Fonte: ANP (2017).

5. Considerações finais

Desde sua criação, o CPT acompanhou a evolução do setor de petróleo, derivados e biocombustíveis no País, sobretudo nos avanços de especificações de produtos e na implantação e desenvolvimento do PMQC. No âmbito desse Programa, o CPT sempre atuou como laboratório central, com atribuições que incluem elaboração de tolerâncias para ensaios, vistorias técnicas e avaliação do desempenho dos laboratórios contratados.

Além disso, a parceria do CPT com a área de fiscalização da ANP é histórica e, em 2017, essa integração entre áreas visa obter instrumentos e ensaios cada vez mais precisos e avançados para as atividades de campo.

O desenvolvimento de pesquisas para certificação da qualidade dos combustíveis e lubrificantes é outra marca do CPT, inclusive com trabalhos de relevância internacional. Finalmente, cabe destacar que os avanços alcançados nos últimos anos foram possíveis graças ao empenho e participação ativa de um corpo técnico próprio, constituído por diversos mestres e doutores que integram o quadro do CPT.

6. Referências bibliográficas

ABNT NBR 16041. *Etanol combustível: Determinação dos teores de metanol e etanol por cromatografia gasosa.*

ABNT NBR ISO/IEC 17043. *Avaliação da conformidade: Requisitos gerais para ensaios de proficiência.*

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *CPT 30 anos, publicação comemorativa.* 2008.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *O Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis – PMQC, séries temáticas nº 5,* Rio de Janeiro, 2012.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Petróleo e Estado.* 2015.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Boletim de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis.* Rio de Janeiro: novembro de 2016a.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Boletim do Programa de Monitoramento de Lubrificante.* Rio de Janeiro: novembro de 2016b.

ARAÚJO, R. M., MONTEIRO, C. Z. A. e LIMA, A. S. *A Qualidade dos Combustíveis no Brasil.* Em: *Combustíveis no Brasil: desafios e perspectivas.* Rio de Janeiro, Synergia: Centro de Estudos de Energia e Desenvolvimento (CEEND), 2012.

COELHO, M. C. S.; VALENTE, V. S. B.; TEIXEIRA, R.M. e VISCARDI, S. LC. *5º Congresso da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel,* ID 1097. Salvador: 2012.

EN nº 14078/2014. *Liquid petroleum products: Determination of fatty acid methyl ester (FAME) content in middle distillates. Infrared spectrometry method.* 2014.

FILHO, W. P. O.; DUPIM, M.; SAINT PIERRE, T. D.; VALE, F. e TEMISTOCLES, J. C. T. *13th Rio Symposium.* 2014.

GONÇALVES, M. A. et al. *Química Nova,* vol. 36, 3, 393. 2013.

ISO 13528:2015. *Statistical methods for use in proficiency testing by interlaboratory comparisons.*

Lei nº 9.478/1997.

Lei nº 11.097/2005.

Portaria ANP nº 206/2000.

Portaria ANP nº 274/2001.

QUINTINO, M.; FILHO, W. O.; VINHADO, F.; SANTOS, W.; SOARES, I.; DUTRA, R.; OLIVEIRA, P. e COSTA, P. *8º Simpósio Nacional de Biocombustíveis*. Cuiabá: 2015.

VINHADO, F. S.; OLIVEIRA, B. N. L. B. e BRANDÃO, L. F. P. *BrJAC - Brazilian Journal of Analytical Chemistry*, 9, 388. 2013.

NOVAS REGRAS PARA O CONTROLE DE QUALIDADE DOS PRODUTOS IMPORTADOS

Bruno Pereira Nascimento^{xv}

Euler Martins Lage^{xvi}

Jackson da Silva Albuquerque^{xvii}

Leandro Trinta de Farias^{xviii}

Leonardo Jardim da Silva Faria^{xix}

Felipe de Araujo Lima^{xx}

Rita Capra Vieira^{xxi}

Introdução

O presente trabalho visa apresentar as novas regras da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para o controle da qualidade dos produtos importados, estabelecidas com base em estudos realizados por meio da Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) e seguidas pela Audiência Pública nº 20/2016.

Inicialmente, é oportuno considerar que a evolução do mercado de combustíveis, visto sua complexidade, se dá de forma muito dinâmica. A regulação, todavia, dado o seu caráter legal e formal, tende a mudar com menor frequência. Essa diferença de velocidade é um desafio recorrente dos órgãos reguladores, que precisam encontrar soluções que minimizem tais diferenças e promovam melhor harmonia entre esses dois extremos. Como uma agência reguladora de Estado, a ANP experimenta este desafio na manutenção de seu estoque regulatório, o que tem sido buscado com competência nos diversos trabalhos conduzidos.

Nesse sentido, há mais de dez anos foi publicada a Portaria ANP nº 311, de 27 de dezembro de 2001, que estabeleceu os procedimentos de controle da qualidade na importação de petróleo, seus derivados, etanol combustível, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel. Com o tempo, muitas de suas disposições, necessárias à época, tornaram-se pouco aderentes às atuais necessidades do mercado.

Diante disso, iniciou-se em 2014 estudo para avaliar, entre outros itens, a rotina operacional do controle da qualidade nos terminais portuários, a capacidade analítica existente nos laboratórios e as sugestões da ANP e do mercado para melhoria dos procedimentos. Esse estudo foi conduzido até dezembro de 2015 e promoveu, entre outras atividades: reuniões com agentes econômicos afetados; contatos com representantes do mercado europeu, norte-americano, japonês e latino-americano para consolidar informações da experiência internacional; avaliações de campo nos portos de Itaqui, Suape e São Sebastião, verificando a estrutura portuária e os laboratórios, e o envio de ofícios.

Destaca-se, ainda, que o estudo em referência efetuou uma avaliação das melhores opções regulatórias, materializada na Nota Técnica nº 126/2015/SBQ/RJ, disponível no sítio da ANP. Avaliações semelhantes tendem a ser incentivadas no âmbito regulatório porque permite

identificar os pontos positivos e negativos das opções consideradas, favorece a tomada de decisão e possibilita conhecer as dificuldades das novas regras.

O trabalho exposto possibilitou a definição das novas regras para o controle da qualidade dos produtos importados. Essas regras tramitaram internamente na ANP durante o ano de 2016, aprimorando ainda mais seu conteúdo, e o processo tornou-se público ao mercado com a realização de Consulta Pública e da Audiência Pública nº 20/2016, em 8 de dezembro de 2016, por meio das quais o público externo pode apresentar novamente seus comentários e sugestões.

Por fim, após um período de discussões e avaliação, em que o entendimento da Agência amadureceu, foi publicada a Resolução ANP nº 680, 5 de junho de 2017. Buscou-se com o novo regulamento, a simplificação regulatória do tema e a definição de obrigações mais aderentes aos desafios de controle de qualidade na importação.

1. Histórico

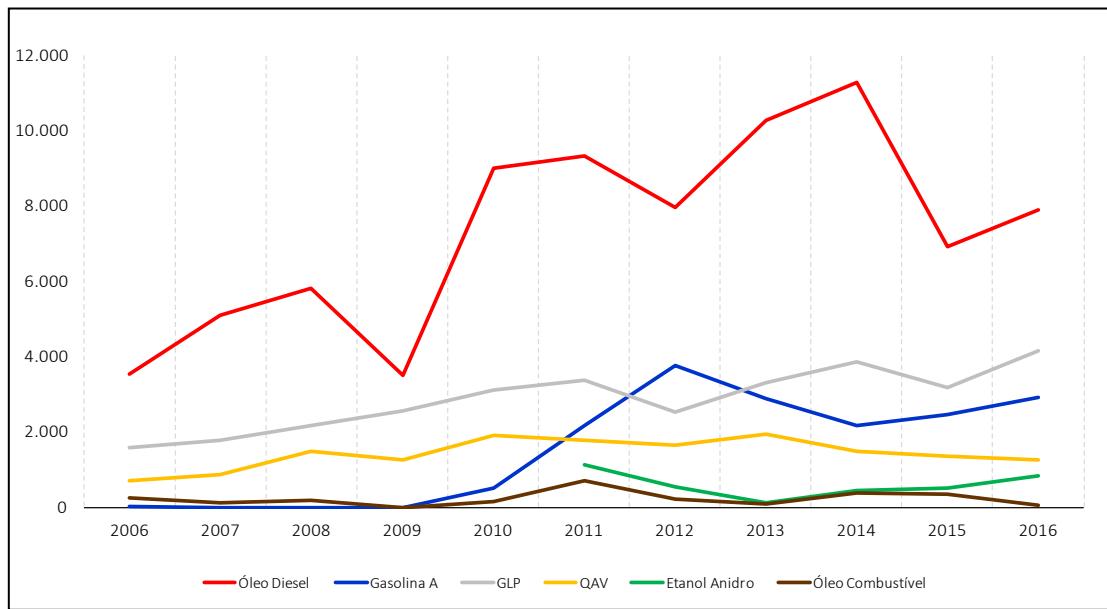
Antes de apresentar a questão regulatória referente ao controle de qualidade, é oportuno considerar brevemente o cenário atual relativo à importação de derivados de petróleo e de biocombustíveis. A Figura 1 e a Tabela 1 registram aumento significativo nas importações de derivados de petróleo, entre 2006 e 2016, com destaque para a gasolina A (+59% a.a.), o GLP (+10% a.a.) e o óleo diesel A (+8% a.a.). Todavia, especificamente em relação ao etanol anidro e ao óleo combustível, constatou-se redução nas importações (-6% a.a. e -13% a.a., respectivamente) no período analisado.

Tabela 1. Importações de derivados de petróleo e biocombustíveis entre 2011 e 2016 (mil m³)

Combustível	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variação anual média (% a.a.)
Óleo diesel A	3.545,1	5.099,4	5.829,3	3.515,0	9.007,0	9.332,8	7.970,2	10.283,0	11.275,1	6.940,1	7.918,3	8%
Gasolina A	28,2	10,0	0,2	0,0	505,1	2.186,8	3.780,2	2.878,0	2.177,0	2.469,6	2.926,2	59%
GLP	1.585,5	1.794,6	2.188,8	2.556,7	3.122,6	3.389,7	2.520,3	3.324,4	3.862,9	3.191,2	4.149,6	10%
QAV	700,8	891,2	1.496,9	1.269,6	1.922,8	1.802,7	1.663,2	1.961,6	1.503,6	1.374,0	1.274,3	6%
Etanol anidro						1.136,9	553,9	131,7	452,0	512,9	831,9	-6%
Óleo combustível	251,7	116,9	198,3	10,2	160,7	709,4	212,3	96,3	398,8	354,7	65,1	-13%
Gasolina de aviação	0,0	0,0	0,0	3,1	6,2	6,1	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-

Fonte: ANP (2016a) e ANP (2017).

Figura 1. Importações de derivados de petróleo e de etanol anidro entre 2006 e 2016 (mil m³)



Fonte: ANP (2016a) e ANP (2017).

As maiores importações, no período entre 2006 e 2016, foram de óleo diesel A, que atingiram 11 bilhões de litros em 2014, mas que foram reduzidas para quase oito bilhões de litros em 2016 devido à atual situação econômica. Em seguida, têm-se as importações de GLP e de gasolina A, com médias anuais de 3,4 e 2,8 bilhões de litros, entre 2012 e 2016, respectivamente.

Adicionalmente, além do aumento nos volumes importados, observa-se uma modificação no perfil dos locais de importação no País. Nesse sentido, verifica-se que para o óleo diesel A e a gasolina A, o perfil de entrada verificado entre 2010 e 2014 difere significativamente do registrado, mais recentemente, em 2016. Há aumento na participação nos portos de Santos, em São Paulo, e de Paranaguá, no Paraná. Para o GLP e para o QAV esta modificação não foi, contudo, tão evidente. Essa mudança é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2. Distribuição dos portos de entrada de produtos importados entre 2010 e 2016

Porto	Óleo diesel		Porto	Gasolina	
	2010-2014	2016		2010-2014	2016
Itaqui (São Luís/MA)	48%	24%	Itaqui (São Luís/MA)	61%	57%
São Sebastião/SP	30%	0%	Suape (Ipojuca/PE)	30%	21%
Suape (Ipojuca/PE)	10%	10%	São Sebastião/SP	5%	-
Manaus/AM	7%	2%	Paranaguá	2%	14%
Paranaguá	1%	29%	Santos/SP	-	5%
Santos/SP	1%	27%	Outros	1%	2%
Outros	2%	9%			

Porto	GLP		Porto	QAV	
	2010-2014	2016		2010-2014	2016
Suape (Ipojuca/PE)	60%	56%	São Sebastião/SP	50%	21%
Santos/SP	36%	40%	Itaqui (São Luís/MA)	38%	15%
Rio de Janeiro/RJ	2%	2%	Suape (Ipojuca/PE)	10%	64%
Outros	3%	2%	Outros	2%	0%

Fonte: Aliceweb (2017).

Diante da mudança do mercado e dos pleitos dos agentes econômicos, a ANP constatou a necessidade de atualizar as regras de controle da qualidade dos produtos importados, a ser materializado com novo regulamento em 2017. O principal entendimento acerca do processo de revisão foi a necessidade de estabelecer regras mais aderentes à realidade de campo, sem prejudicar a garantia da qualidade. Nesse âmbito, a ênfase recai sobre a agilização do processo de importação de forma a evitar gargalos que possam provocar impactos negativos no fornecimento dos produtos, principalmente nos polos onde grande parte da demanda é suprida por importação. Uma regulação mais adequada, que permita uma análise do produto alinhada à infraestrutura laboratorial, possibilitaria, desse modo, a entrega de um produto em tempo razoável e sem prejudicar o controle da qualidade.

Nesse sentido, o processo de revisão regulatória abordou as seguintes questões:

- a) Aprimoramento do escopo de produtos e atualização das definições aplicáveis;
- b) Otimização das regras de controle de qualidade para adequá-las à infraestrutura laboratorial disponível, ao volume de importações e à garantia da qualidade ao usuário final, buscando evitar problemas de suprimento;
- c) Identificação do papel das firmas inspetoras e agentes credenciados pela ANP; e
- d) Harmonização dos diversos regulamentos específicos que estabelecem as especificações dos produtos considerados no escopo.

2. Novas regras do controle da qualidade na importação

2.1 Definição do escopo de produtos

A primeira questão no esforço de definição do controle da qualidade na importação é definir o rol de produtos para os quais serão aplicadas as novas regras.

Por apresentar disposições diferenciadas para o controle da qualidade, como o atendimento da especificação nacional no país de origem e a contratação obrigatória de firma inspetora, credenciada conforme a Resolução ANP nº 45, de 23 de novembro de 2010, os regulamentos que tratam do controle da qualidade na importação imputam naturalmente algum custo ao mercado. Isso já se verifica desde o primeiro ato sobre o assunto no âmbito da Agência: a Portaria ANP nº 171, de 27 de novembro de 1998.

Por isso, foi necessário que a ANP modificasse, ao longo dos anos, a lista de produtos que são regulados sob esses critérios mais rígidos. Na resolução publicada em 2017, foi continuada a redução do escopo de produtos, já verificada na revisão de 2001, buscando uma maior simplificação regulatória.

Constam no novo escopo de produtos o óleo diesel (rodoviário, não rodoviário e marítimo), o biodiesel, a gasolina automotiva, o etanol combustível, o GLP, o QAV (fóssil ou alternativo), a gasolina de aviação e o óleo combustível. Uma identificação mais clara dos tipos de óleo diesel e de etanol combustível, pleiteada pelo mercado e pela ANP, também foi implementada.

Porém, produtos ausentes da lista do novo regulamento têm o controle da qualidade na importação garantido pelas regras específicas dispostas em resolução específica que estabelece suas especificações, a serem cumpridas pelo importador. O mercado não fica descoberto. Por exemplo, para o querosene iluminante a importação deve ser certificada com base na Resolução CNP nº 4/1982⁵⁷.

Produtos não especificados pela ANP, como o petróleo, os condensados e as correntes intermediárias, não foram considerados no novo regulamento.

2.2 Manutenção da contratação das firmas inspetoras

De acordo com o inciso II do art. 3º da Portaria ANP nº 171/1998, os importadores já eram obrigados a contratar firma inspetora cadastrada na ANP. A regra foi continuada pela Portaria ANP nº 311/2001 e mantida pela Resolução ANP nº 680, de 5 de junho de 2017.

A motivação dessa exigência nos regulamentos anteriores foi a necessidade de desenvolver laboratórios independentes no território nacional, para atender uma necessidade de demanda do mercado. O serviço prestado por esses laboratórios é comum na prática internacional, constatado na experiência internacional observada, principalmente em mercados maduros como o dos EUA, da Europa e do Japão. Em mercados abertos, a existência desses laboratórios nas regiões portuárias permite novos entrantes no segmento de importação e favorece a concorrência.

Verificou-se, adicionalmente, que o País se apresenta bastante limitado em termos de infraestrutura laboratorial. Nota-se que o objetivo desejado em 1998 não foi alcançado devido à concentração dos volumes importados em poucos importadores e a utilização dos serviços de laboratórios existentes nas refinarias com a supervisão de técnico da firma inspetora.

Porém, constatou-se que as refinarias têm sua própria rotina de análise para atendimento da produção interna e as priorizam frente às amostras dos produtos importados. As entregas diárias aos distribuidores, de certa forma, justificariam essa priorização. Acrescenta-se a isso a distância de algumas unidades de refino às regiões portuárias, o que exige envio de amostras. Essas duas dificuldades promovem atrasos frequentes na finalização da análise de todos os itens de especificação e, consequentemente, na certificação completa.

Essas dificuldades ganham ênfase em virtude da queda recente nos preços internacionais desses produtos, o que pode acarretar uma crescente demanda nacional por derivados de petróleo e da entrada de novos agentes importadores no mercado nacional. No modelo de regulação adotado pela ANP, a existência das firmas inspetoras se justifica da necessidade de haver agentes econômicos independentes e capacitados para a atividade de controle da qualidade dos produtos importados.

Como resultado do estudo, a contratação obrigatória das firmas inspetoras foi mantida. Um dos principais fatores que ampararam esta decisão foi a inserção da certificação parcial no processo de controle da qualidade. Além disso, a existência de um agente econômico independente e

⁵⁷ CNP: Conselho Nacional do Petróleo.

credenciado pela Agência mostrou-se oportuna, tendo em vista um novo fator no processo de certificação, que pode gerar dificuldades em um cenário com muitos importadores pequenos.

Outra questão que motivou a contratação obrigatória foi o fato de que, dentre os agentes importadores, poucos apresentam condições econômicas que justifiquem um investimento laboratorial próprio. Consequentemente, a manutenção de uma capacidade adequada para a realização de análises nas firmas inspetoras favoreceria potencial concorrência nas proximidades dos portos.

Do ponto de vista técnico, é fundamental que a infraestrutura laboratorial esteja próxima, preferencialmente dentro da região portuária, de modo a facilitar a logística de coleta das amostras, envio para o laboratório, realização dos ensaios e emissão do Certificado da Qualidade. A participação das firmas inspetoras auxilia no alcance desse objetivo, já que muitas firmas inspetoras credenciadas na ANP apresentam laboratórios nas principais regiões portuárias do País.

Por fim, com a definição da contratação obrigatória, pretende-se criar um ambiente de estímulo a maiores investimentos; aprimorar a capacidade analítica atual e proteger o consumidor quanto à qualidade dos combustíveis importados. Em razão de a regulação precisar ser alinhada à evolução do mercado, o acompanhamento dessa obrigação pela ANP é necessário para que novas opções regulatórias possam ser estudadas no médio e longo prazos.

2.3 Responsabilidade do importador e da firma inspetora

Uma vez que no processo de importação há a participação de dois agentes econômicos distintos, o importador e a firma inspetora, avaliou-se a questão da responsabilidade de ambos.

O primeiro ponto é a questão da conformidade do produto. As sanções referentes a qualquer não conformidade verificada são cabíveis apenas ao importador, que deve garantir a qualidade do produto a ser comercializado. Não se entendeu que, neste caso, a firma inspetora seja responsabilizada, visto que a ela cabe somente prestar um serviço ao importador. Esse entendimento alinha-se com as regras anteriores.

Por outro lado, a condução do controle da qualidade de forma correta depende do atendimento, pela firma inspetora e pelo importador, das regras estabelecidas pela regulação da ANP. Nesse sentido, considerando a Lei nº 9.478/1997, sob a visão jurídica da ANP, o agente integrante da indústria do petróleo e, portanto, regulado pela Agência, é o importador. Caberia à firma inspetora um papel secundário no processo. No entanto, considerando que as firmas inspetoras são credenciadas conforme a Resolução ANP nº 45/2010, entende-se que estas podem sofrer as sanções cabíveis no âmbito deste dispositivo normativo.

O estudo considerou exceção a essa regra o envio da comunicação imediata à ANP, no caso de não conformidade, a qual é obrigação exclusiva da firma inspetora.

2.4 Certificação parcial

O aumento nas importações e a limitação de infraestrutura laboratorial nos terminais portuários podem impactar negativamente o controle da qualidade e o fornecimento dos combustíveis em tempo adequado.

Por meio de avaliações de campo, a ANP constatou que, de fato, há uma carência de capacidade para análise completa dos combustíveis, tanto nos laboratórios das firmas inspetoras, como naqueles do transportador aquaviário ou do operador logístico. A certificação completa exigiria a utilização de laboratórios distantes, localizados em refinarias, como citado anteriormente, ou em Santos (principais laboratórios das firmas inspetoras). Observando as informações recebidas pela ANP sobre a qualidade do produto importado, pode-se verificar que os valores dos parâmetros de qualidade apresentam alguma folga perante os limites especificados.

A análise parcial permite determinar itens mínimos da qualidade no porto de destino, de modo a comprovar a não ocorrência de contaminação do produto. Para isso, o documento da qualidade emitido na origem passa a ter maior importância, o que a obrigatoriedade de comprovação, por esse documento, da conformidade em todos os itens especificados estabelecidos pela ANP.

Adicionalmente, a certificação do produto nas novas regras considera o produto contido nos tanques do navio. Esse formato permite alinhar o controle da qualidade do produto importado com o atualmente verificado para o produtor nacional. Neste último, a emissão do Certificado da Qualidade ocorre no início da cadeia de suprimento – nas instalações do produtor – e, em seguida, independentemente do caminho percorrido, a próxima exigência é a emissão do Boletim de Conformidade pelo distribuidor de combustíveis líquidos. A análise do produto nos tanques do navio também permite a emissão de documento da qualidade antes que este seja descarregado para os tanques do distribuidor, ou seja, anterior à comercialização.

Outro ponto aprimorado é a análise do produto importado nos casos em que é efetuado transbordo de navio internacional para outro navio de cabotagem, operação na qual não há participação dos tanques dos terminais. Ao se considerar os tanques do primeiro navio como o local que deve ocorrer a certificação do produto, essa questão estaria atendida.

Completando o que foi apresentado anteriormente, a proposta da ANP para a análise parcial considerou a obrigatoriedade de haver uma certificação completa do produto na origem, comprovando o atendimento completo das especificações estabelecidas pela ANP. Esse documento foi denominado de Certificado da Qualidade na Origem (CQO).

Com vistas a confirmar a não ocorrência de contaminação ou de degradação durante o transporte, foi exigida a comprovação básica de conformidade no local de destino. Esse procedimento seria realizado por meio da análise de itens da especificação, previamente definidos pela ANP e, nesse caso, dever-se-ia emitir o CQD. Seriam permitidas duas exceções:

- a) Quando no local de carregamento não há a possibilidade de emissão do CQO, com todas as características estabelecidas pela ANP, tornam-se obrigatórios na emissão do CQD, no local de destino, os itens de especificação não analisados. Essa medida permite não

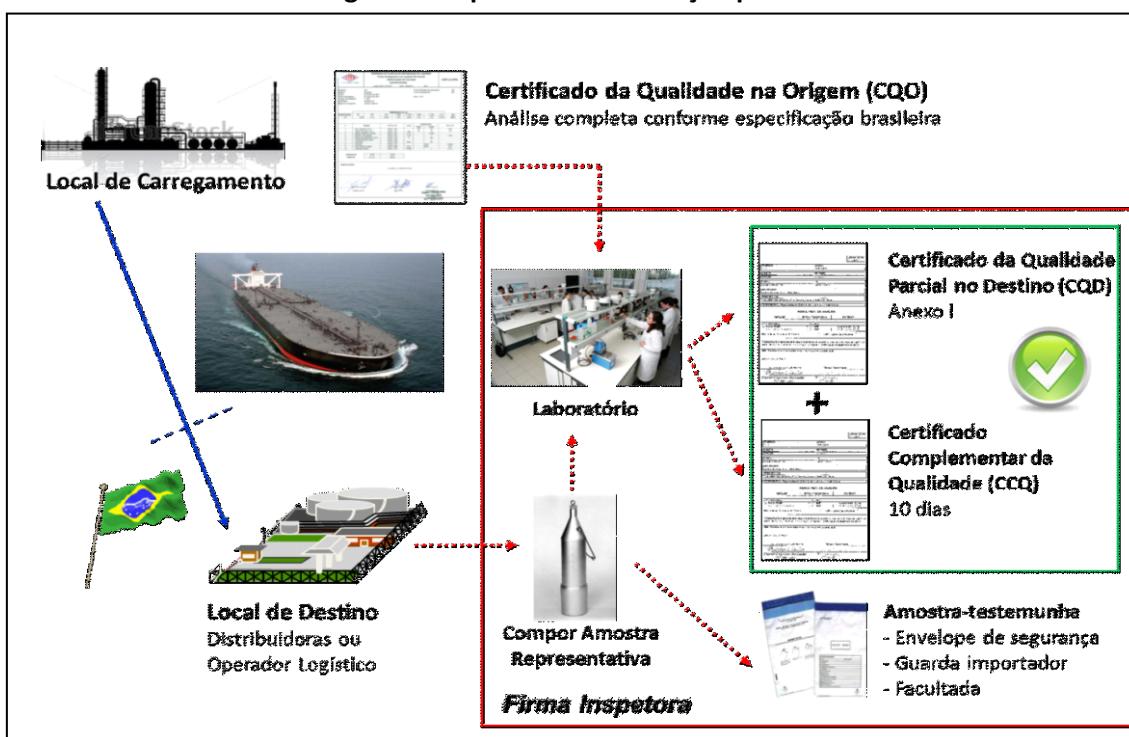
restringir o local de carregamento que o importador poderá adquirir produto e, assim, evitar barreiras desnecessárias ao processo.

- b) Existe a possibilidade de o importador descarregar o produto importado nos tanques de terra, desde que ainda não tenha havido a comercialização. Nesse caso, torna-se obrigatória a emissão do CQD com análise completa antes da comercialização.

A última etapa consiste na análise das características não contempladas na análise parcial. Como isso exige uma capacidade laboratorial mais completa, tende a ser conduzida em laboratórios distantes – no caso das firmas inspetoras, nos laboratórios em Santos –, o que exige envio de amostras para análise. Nesse caso, permitiu-se a emissão do documento da qualidade em 10 dias, o qual foi denominado Certificado Complementar da Qualidade (CCQ).

A Figura 2 resume o processo de certificação parcial.

Figura 2. Esquema da certificação parcial



Fonte: ANP (2017).

A análise completa no local de destino foi considerada somente nos seguintes casos:

- Produtos com situações diferenciadas: combustíveis de aviação, biodiesel e etanol combustível;
- Aquisições entregues no terminal sem certificação na origem conforme a especificação nacional; e
- Certificação efetuada nos tanques de terra, posteriormente à descarga do navio.

2.5 Utilização de laboratórios de terceiros

Considerando a capacidade analítica presente, atualmente, nos pontos de internação, bem como o tempo necessário para que tal infraestrutura seja adequadamente instalada e

eventualmente multiplicada, deve-se considerar a possibilidade de ocorrerem dificuldades técnicas que impeçam a utilização de equipamentos dos laboratórios das firmas inspetoras, como por exemplo, as manutenções corretivas, as paradas para calibração, a falta de energia e a ausência de mão de obra qualificada no momento da internação.

Para esses casos, a nova regra não veda a utilização do serviço de outras firmas inspetoras, até que o problema seja sanado. Caso nenhuma das firmas inspetoras tenha condições de efetuar as análises, foi estabelecido, neste caso, a subcontratação ou a terceirização de laboratórios que não pertençam às firmas inspetoras.

Considera-se, também, nestes casos, o fato de as firmas inspetoras, atualmente credenciadas pela ANP, não terem capacidade analítica para atender toda a especificação de alguns produtos – faltam, por exemplo, equipamentos de número de cetano ou de estabilidade à oxidação, ambos para o óleo diesel A. No entanto, sob essa condição, é obrigatório o acompanhamento das análises por um profissional de química da firma inspetora, que deverá firmar o documento da qualidade emitido pelo laboratório de terceiro, indicando seu número de inscrição no órgão de classe.

Espera-se que, com o aumento da demanda de análises, as firmas inspetoras credenciadas mantenham estruturas laboratoriais capazes de conduzir as análises aqui elencadas, nos diversos pontos de internação de produtos, e tal possível contratempo seja minimizado.

3. Considerações finais

A revisão das regras de controle da qualidade dos produtos importados faz parte do trabalho constante que a ANP tem realizado para aprimorar seus regulamentos. Assim, diante da ampla possibilidade de participação dada aos agentes econômicos envolvidos na importação de produtos, bem como considerando as avaliações de campo realizadas, espera-se que as novas regras sejam mais claras e aderentes à realidade nacional, sem desprezar a importância da garantia da qualidade dos produtos ofertados no mercado nacional.

Por fim, cabe ressaltar o fato de a regulação ser uma atividade dinâmica, que busca sempre atender às necessidades da sociedade. As novas etapas exigem a verificação do atendimento pelo mercado, o tempo dispensado para análise pelas firmas inspetoras, a redução dos gargalos logísticos nas importações, a fiscalização das atividades, as mudanças no cenário e, por fim, a análise para o atendimento de novas necessidades, recomeçando o ciclo.

4. Referências bibliográficas

Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Ano base 2015. ANP, 2016.

Dados Estatísticos Mensais. ANP, 2017.

Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997

Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011.

Nota Técnica nº 126/2015/SBQ.

Nota Técnica nº 1/2016/SBQ.

Portaria ANP nº 171/1998.

Portaria ANP nº 311/2001.

Resolução ANP nº 45/2010.

Resolução ANP nº 6/2014.

Resolução CNP nº 4/1982.

Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior – Aliceweb. MDIC, 2017.

AUTONOMIA REGULATÓRIA EM TEMPOS DE DESREGULAÇÃO ECONÔMICA

Leonardo Oliveira da Silva^{xxii}

Introdução

Tradicionalmente, as investigações acadêmicas no campo das ciências sociais aplicadas realizadas no País sofrem forte influência das correntes e escolas de pensamento do Hemisfério Norte, especialmente dos Estados Unidos e da Europa. Isso é ainda mais evidente quando se fala em Direito Regulatório, cuja característica mais evidente é sua metodologia sincrética⁵⁸. A repetição de métodos, formas e práticas bem-sucedidos diante de problemas vivenciados por lá aos infortúnios daqui é tão comum que, muitas vezes, se esquece do *background* que nos diferencia: vivenciamos fatos distintos como sociedade, nossa economia percorreu caminhos diferentes e as consequências evidentes são problemas com nuances diversas⁵⁹.

Neste artigo, expomos os motivos que culminaram nos movimentos de desregulação da economia nos Estados Unidos e na União Europeia, fazendo breve comparação com o movimento brasileiro de agencificação ocorrido nos anos 1990. Na segunda seção, apresentamos o arcabouço institucional do setor de petróleo, gás e derivados no Brasil, que convive com os mecanismos de heterorregulação, disciplinados pela ANP, e de endorregulação decorrentes das atividades da Petrobras. Na esteira, o plano de desinvestimentos da Petrobras, apresentado ainda em 2015, é analisado quanto à plausibilidade jurídica de sua realização, considerando tratar-se de empresa estatal de capital misto. Além das ordinárias operações comerciais, a Petrobras acaba por absorver a execução de finalidades públicas extraeconômicas que podem ser interrompidas ante a execução destes desinvestimentos.

Nesse cenário de efetiva desregulação econômica, o papel da agência reguladora setorial é analisado à luz de sua autonomia institucional.

1. Por que desregular?

A regulação econômica tem sua origem nos Estados Unidos, com a criação da *Interstate Commerce Comission* para regular o acesso a linhas férreas de propriedade particular, mediante tarifas razoáveis, permitindo o escoamento da produção americana, fosse por transportadores independentes, fosse por transportadores vinculados ao grupo proprietário dos caminhos de ferro que ligavam o meio oeste americano aos portos⁶⁰.

⁵⁸ MENDONÇA, 2015.

⁵⁹ A aplicação acrítica de modelos e teorias estrangeiros nas ciências sociais não é o objeto deste artigo. Sobre o assunto remete-se o leitor ao intrigante artigo de José Vicente Santos Mendonça - MENDONÇA (2015).

⁶⁰ A criação da ICC tem emblemática função doutrinária: marca o início de um modelo de regulação econômica exercida por meio de uma corporação independente, além de definir critérios essenciais para a regulação de serviços públicos, como o conceito de *public utilities*, bem como para o desenvolvimento de mecanismos de promoção e defesa da concorrência (BREYER, 2006).

Os EUA são o exemplo natural de regulação econômica: após a criação da ICC, outros organismos de regulação foram criados à sua semelhança, compondo o que ficou conhecido pela literatura especializada norte-americana como *the fourth branch*. Todavia, o apogeu da intervenção indireta do Estado na economia ocorre somente após a grande depressão de 1930, que teve como resposta política o momento constitucional⁶¹ do *New Deal*. Como a mão invisível do mercado falhara em regular os excessos do mercado, a intervenção do Estado no domínio econômico mostrou-se ferramenta essencial à higidez da economia.

Nesse sentido, o Estado deixou de crer no *laissez-faire* e passou a participar ativamente do mercado. Enquanto nos EUA a regulação desenvolveu-se a partir de mecanismos de harmonização de monopólios privados por meio de *heterorregulação* estatal⁶², na Europa, que se recuperava das grandes guerras, desenvolveram-se mecanismos de *endorregulação* baseados na propriedade pública e na criação de empresas estatais em setores essenciais da economia.

A suposição central foi sempre a de que a propriedade pública aumentaria a capacidade do governo de regular a economia e proteger o interesse público. Empresas públicas moldariam a estrutura econômica diretamente por meio de suas decisões de produção e indiretamente por meio de suas decisões de preço. Nos primórdios da nacionalização parecia axiomático que a imposição de padrões de preço e qualidade de interesse público poderia ser alcançada de forma mais eficaz por meio da tomada de decisões flexíveis inerentes à estrutura da propriedade pública — critério administrativo considerável, em teoria, sujeito apenas à responsabilização política — do que por controles legais formalizados, impostos por uma agência externa e sujeitos à apreciação judicial.⁶³

Esse período foi fortemente marcado pela presença dos campeões nacionais, grandes empresas de capital público (ou misto) em diversos setores chave da economia. Essa foi a realidade europeia e, em alguma medida, a realidade brasileira que passou a conviver com tantas empresas bras: Eletrobras, Telebras, Nuclebras, Petrobras⁶⁴.

Em paralelo à difusão da necessidade de se regular a economia, fosse por meio de organismos regulatórios independentes (EUA), fosse por meio da técnica de endorregulação orientada por empresas estatais (UE), a prosperidade experimentada ao longo dos anos 1960 e 1970 culminou com uma revolução de direitos civis, sociais e econômicos — direitos de segunda e terceira geração⁶⁵ — os quais ampliaram a demanda legislativa sobre matérias muito mais complexas que os tradicionais direitos abstencionistas de primeira geração. A necessidade de regulamentar essa extensa lista de novos direitos que foram paulatinamente institucionalizados evidenciou a insuficiência do Legislativo e, consequentemente, a necessidade de delegar poder normativo a outros organismos governamentais⁶⁶.

⁶¹ ACKERMAN, 2016.

⁶² Heterorregulação pode ser compreendida como a intervenção indireta do Estado no domínio econômico por meio de entidades administrativas autônomas, comumente conhecidas no Brasil como Agências Reguladoras. A heterorregulação difere-se da autorregulação em razão da natureza da entidade reguladora, enquanto que a heterorregulação é exercida pelo Estado, a autorregulação é capitanearada por meio de associações ou conselhos privados, constituídos pelos próprios agentes regulados, e.g. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA.

⁶³ MAJONE, 2013.

⁶⁴ GUERRA, 2012.

⁶⁵ Os *direitos de primeira geração* são tradicionalmente reconhecidos como direitos negativos do Estado, ou seja, direitos que garantem ao particular a não intervenção do Estado em sua vida privada, por exemplo, a garantia da propriedade. Os *direitos de segunda geração* são mais do que a simples abstenção do Estado, representam uma obrigação estatal em favor do particular, por exemplo, o direito à saúde. Já os *direitos de terceira geração* tem por fundamento a solidariedade social, como por exemplo, o direito ao meio ambiente.

⁶⁶ Embora se refira ao processo de delegação indireta de competências normativas do poder legislativo às agências reguladoras, nos parece pertinente o comentário feito pelo professor italiano sobre a relação do poder judiciário com a regulamentação desses novos

A forma tradicional de divisão de funções dentro do Estado mostrou-se insuficiente para atender às necessidades que surgiam, de modo que crescentemente, corpos administrativos autônomos da administração central incorporavam funções típicas de Estado - como a criação de regras essenciais para o funcionamento de determinadas atividades e serviços de relevância econômica ou social.

Esse excesso de matérias e de demandas, e a necessidade de especializações técnicas sobre determinadas matérias abriram espaço para o maior desenvolvimento de alguns poucos organismos estatais autônomos – estava lançado o germe dos organismos reguladores independentes⁶⁷. O surgimento de organismos reguladores da vida social e econômica do estado moderno no século XX foi expressivo, principalmente nos EUA. Já os países europeus viram-se obrigados a criar normas mínimas para regular seus campeões nacionais com vistas à integração regional em curso – no Reino Unido, as comissões independentes; na França, as autoridades administrativas independentes. Aos poucos, a regulação europeia por meio da propriedade pública passou a conviver com a regulação pública normativa por meio de organismos setoriais⁶⁸.

Foi o grande momento de expansão do modelo de regulação por meio de agências independentes, do Estado mínimo e do retorno do liberalismo econômico clássico (posteriormente denominado neoliberalismo). A regulação exercida por organismos independentes do governo central tornou possível a desburocratização da economia, alavancando o crescimento econômico nesses países nos anos que se seguiram⁶⁹.

Após um período de efervescência e proliferação da regulação como função essencial para o Estado, os sucessivos choques do petróleo na década de 1970 e a consequente retração culminaram com o movimento de desregulação da economia nos países do Hemisfério Norte. Isto porque o anseio pela regulamentação estatal de novos direitos e de atividades econômicas gerou um excesso de leis e de regulamentos estatais sobre as mais diversas matérias. Essa inundação normativa gerou um custo burocrático incompatível com a realidade e impediu o avanço regular da economia⁷⁰.

Foi necessário retirar um pouco o Estado da economia, privatizar serviços estatais e controlar os agentes privados para a manutenção de níveis de serviço compatíveis com o interesse geral. Por

direitos, os quais demandaram, muitas vezes, a análise de temas específicos que exigiam algum grau de especialização técnica. Nesse sentido, nas palavras do professor Sabino Cassese, não se poderia pretender que o juiz fosse mais do que realmente suportaria ser, ou seja, *jack of all matters and master of none* (CASSESE, 2010). Desenvolvida mais cedo no seio da doutrina administrativa italiana, o conceito de discricionariedade técnica ganha ainda mais relevância neste cenário (GALLIGAN, 1999).

⁶⁷ A vida real não é compatível com a linearidade histórico-didática. Veja-se, o primeiro organismo regulador independente que se noticia na literatura especializada é a ICC, criada para regulamentar o acesso e o compartilhamento de infraestruturas ferroviárias comuns por diversas empresas transportadoras nos Estados Unidos do século XIX. Contudo, a institucionalização desta função estatal pós-moderna apenas tomou corpo nos últimos 50 anos, quando deixou de ser uma prática excepcional de apenas um País e passou se institucionalizar mundo afora.

⁶⁸ Sobre o importante desenvolvimento da teoria dos ordenamentos setoriais desenvolvida pelo professor italiano, Massimo Severo Giannini (GIANNINI, 1993) no original; e análise nacional sobre o tema em ARAGÃO, 2005, p. 179 e ss.

⁶⁹ Esse excesso de matérias e de demandas, e a necessidade de especializações técnicas sobre determinadas matérias abriu espaço para o maior desenvolvimento de alguns poucos organismos estatais autônomos – estava lançado o germe dos organismos reguladores independentes.

⁷⁰ É importante lembrar que mesmo na doutrina norte-americana, há dúvidas sobre a existência de alguma relação direta entre os movimentos de desregulação e a superação da crise econômica nos anos 1980. "This particular special-purpose explanation has factual problems. For example, the deregulation movement was selective. Many areas of regulation escaped essentially unscathed; others, such as the regulation of labor contracts and health care, even prospered. Because of this selectivity, the plausible role of deregulation in the fight against inflation is largely symbolic. No serious investigation could attribute to deregulation more than a microscopic effect on the overall inflation rate" (PELTZMAN, 1989).

outro lado, o extenso universo de regulações estatais (leis, regulamentos, portarias e afins) teve de ser simplificado, desburocratizado, a fim de dar fôlego para a economia entrar novamente nos trilhos e retomar o crescimento.

A desregulação foi um movimento natural para os países que viveram, no século XX, o apogeu do estado do bem-estar social, uma vez que o Estado se agigantara de tal forma que não era mais possível movimentar a máquina pública. Foi esse movimento de desregulação da economia, bem sucedido nas economias europeia e norte-americana que inspirou o processo de abertura da economia brasileira à concorrência internacional e, consequentemente, o processo de agencificação e de retomada⁷¹ da regulação econômica independente no Brasil⁷².

As agências reguladoras brasileiras, por sua vez, foram criadas em meados dos anos 1990, na esteira do Consenso de Washington, o qual determinou condutas a serem adotadas pelos Países em desenvolvimento no intuito *nobre* de incluir suas economias no mercado globalizado.⁷³ Inspiradas no modelo norte-americano de agências executivas⁷⁴, as agências reguladoras brasileiras possuem um amálgama de poderes⁷⁵ e competências a fim de as habilitarem a uma efetiva intervenção sobre o domínio econômico.

1.1 Por que ainda não desregulamos a economia?

O movimento de desregulação da economia vivido nos anos 1980 não encontra paralelo na história econômica brasileira. Embora os pressupostos sejam semelhantes – aumento preocupante da inflação, crise econômica e estagnação do crescimento – a *deregulation* guarda mais divergências que pontos em comum com o desenvolvimento da regulação econômica independente no Brasil na década seguinte.

Enquanto nossas agências foram criadas para regular um recém-nascido mercado privado aberto à competição, o desenvolvimento das agências nos EUA e na União Europeia teve por objetivo reduzir o tamanho do Estado, modificando as estruturas e as ferramentas de intervenção estatal no domínio econômico. Porém, para eles, o mercado regulado continuou

⁷¹ É curioso, porém, notar que no amanhecer do século XX diversos foram os autores brasileiros que defenderam – alinhados ao ideal de fiscalização norte-americano das *public utilities* – a criação de comissões específicas para regular, por exemplo, as concessões de serviço público. Themístocles Cavalcanti, já em 1936, em seu *Instituições*, dedica um capítulo à “Fiscalização da execução dos serviços públicos concedidos”, quando poderia ser perfeitamente traduzido para o jargão jurídico atual “Regulação de serviços públicos”. O autor discorre longamente sobre as ténues diferenças entre as autorizações e as concessões de serviços públicos. Por exemplo, ao discordar da noção italiana de que uma autorização estatal não cria direitos, porque o direito de exercer determinada atividade econômica é meramente potencial, a depender de eventual e futura chancela estatal, reconhece os atos regulatórios de barreira à entrada por competências técnicas e/ou de segurança. Em considerações verdadeiramente contemporâneas e além de seu tempo, Cavalcanti critica os modelos regulatórios em que há sobreposição dos poderes concedente e fiscalizador, menciona que a direção das comissões de fiscalização deveria ser eleita para que se evitasse um déficit democrático, e informa o alto custo de manutenção dessas autoridades em razão da tecnicidade de suas decisões e consequente dispêndio com engenheiros e tecnologia. O termo fiscalização foi usado com frequência entre autores brasileiros do início do século XX para identificar a função estatal que hoje se denomina regulação (CAVALCANTI, 1936).

⁷² O Brasil, embora tenha flirtado com a criação de comissões independentes de normatização de determinadas atividades nos anos 30, especialmente como a edição do *Código de Águas*, apenas consolidou seus organismos de regulação independente ao final dos anos 1990. Sobre essa discussão dos anos 30, pela representatividade para sua época e pela atualização criteriosa feita mais recentemente, v. por todos, a obra de Bilac Pinto, atualizada por Alexandre Santos de Aragão (PINTO, 2002).

⁷³ CHEVALLIER, 2014, p. 28-30.

⁷⁴ O termo causa confusão. As *executive agencies* norte-americanas tem o sentido material de nossas agências reguladoras. Contudo, o direito pátrio instituiu uma figura homônima, porém instituída de forma diversa: a criação de agências executivas por meio da celebração de contratos de gestão, criou confusão terminológica que permanece até hoje (MARQUES NETO, 2009, p.53-54).

⁷⁵ SCHWARTZ, 1991, p. 15-16. *apud* MARQUES NETO, op. cit.. p.39.

sendo, ao menos em essência, o mesmo; o que efetivamente mudou foram as regras que o regiam. Já por aqui, foi tudo novo e de uma vez só.

Note-se que, embora nossa história econômica tenha um paralelo com a experiência europeia (campeões nacionais com a posterior inserção de mecanismos de heterorregulação), a construção de uma teoria da regulação brasileira não guarda qualquer relação com o desenvolvimento da regulação no direito europeu.

Enquanto nosso momento de “desregulação” foi repentino, o antigo continente vivenciou uma transformação gradual: a desregulação europeia permitiu uma transição gradual de uma economia sob endorregulação⁷⁶ para uma economia heterorregulada ou, em casos específicos, autorregulada. Os campeões nacionais europeus (por exemplo, Gaz de France, Electrabel, British Petroleum) tiveram de *aprender* a conviver com organismos reguladores supranacionais, especialmente em matéria de concorrência⁷⁷. Como consequência desse processo transitório, muitos se reuniram em conglomerados regionais (*e.g.* Electrabel GDF-Suez) e passaram a competir no mercado internacional, ao passo que os organismos reguladores ganharam cada vez mais prestígio e relevância. Nesse cenário, a desregulação da economia foi um movimento espontâneo: tudo levava a crer que os estados nacionais deveriam reduzir seu tamanho a fim de obter ganhos de eficiência e produtividade. Já no EUA, o desenvolvimento de organismos reguladores apenas reafirmou a postura liberalista do País, concedendo maiores poderes e margens de liberdade a suas agências independentes.

A realidade de criação de nossas agências reguladoras escapa ao movimento de desregulação postulado. Embora a crise econômica seja um ponto de partida comum a justificar o processo de agencificação brasileiro, não experimentamos um Estado de bem-estar social que *per se* evidencie a falência das instituições pelo excesso de serviços que prestava. Portanto, associar as transformações no papel regulador do Estado aos processos de supressão da intervenção estatal sobre o domínio econômico é falso.⁷⁸ Doutro modo, a falência do Estado brasileiro ao final dos anos 1980 decorreu da má administração do erário e de artificialidades criadas nos mais diversos mercados relevantes, inclusive por meio de suas empresas estatais.

Verifica-se, destarte, um aparente paradoxo: enquanto nos Estados Unidos, as agências se multiplicam no momento de fortalecimento do Estado, no Brasil, as agências são instituídas em período de diminuição do intervencionismo estatal. O ponto comum dos dois processos regulatórios é a insatisfação com o modelo estatal adotado tanto nos Estados Unidos (modelo abstencionista) quanto no Brasil (modelo intervencionista), buscando-se um ponto médio ideal de regulação através da regulação leve (*light intervention*). Em verdade, como se percebe, o paradoxo é apenas aparente, uma vez que o processo de desestatização acarretou uma aproximação das circunstâncias políticas e econômicas brasileiras e norte-americanas.⁷⁹

O movimento de desregulação econômica não foi vivenciado em nosso País, mas pelo contrário, foi o ponto de partida para uma fase de intensa regulação estatal da economia. Entretanto, o resultado deste aparente paradoxo trouxe grandes avanços ao País: nos últimos 20 anos, a regulação estatal sobre determinados setores da economia foi determinante para, por exemplo,

⁷⁶ Endorregulação compreende a intervenção direta do Estado sobre o domínio econômico, normalmente exercida por meio de empresas estatais que exercem atividades econômicas *stricto sensu* em setores relevantes para regulação econômica.

⁷⁷ O desenvolvimento de um direito comum em torno de questões econômicas foi etapa essencial para a construção de princípios importantes para o direito comunitário europeu.

⁷⁸ MARQUES NETO, 2009, p.41.

⁷⁹ OLIVEIRA, 2009, p.169-170.

a ampliação de serviços de telecomunicações por todo País⁸⁰, um aumento expressivo da produção nacional de petróleo e derivados⁸¹ e a universalização de serviços essenciais de iluminação às mais distantes localidades⁸².

Por outro lado, os casos de sucesso da heterorregulação brasileira ainda encontram fortes obstáculos ao pleno exercício de suas capacidades institucionais por meio de limitações à sua autonomia regulatória⁸³: o aparelhamento político das agências, os sucessivos cortes orçamentários realizados pelo governo central, o *lock-out*⁸⁴ regulatório e o *by-pass*⁸⁵ institucional apenas identificam os problemas mais latentes sobre os abalos à autonomia das agências reguladoras⁸⁶.

O colapso institucional é iminente. As instituições não desempenham papéis, pondo em perigo o desenvolvimento econômico brasileiro em função da constante percepção de aumento de risco (principalmente o risco político). Quem tem que impor políticas públicas, acumula essa função com a definição estabelecer políticas regulatórias. Quem tem que traçar as políticas regulatórias fica refém de outros órgãos, além de muitas vezes não deter a capacidade de fixar boas políticas regulatórias. E, por fim, quem deveria corrigir os erros, simplesmente procura substituir o regulador, manejando sua discricionariedade⁸⁷.

A conclusão do professor paulista V. SCHIRATO, acima, ilustra o cenário de dificuldades encontrado pelas agências reguladoras na execução de sua missão institucional. Some-se ainda a atual encruzilhada em que se encontra a vida política do País: estagnação econômica, crise política, falência do Estado e da Administração, dentre outras soluções abstratas e teoricamente possíveis, a desregulação efetiva da economia parece desenhar-se finalmente em nosso País. A necessidade de criação de um mercado seguro, atrativo para investidores, com competição real e proteção aos investimentos parece essencial para vencer o nebuloso período em que o País se encontra.

⁸⁰ ANATEL. Resolução nº 598, de 23 de outubro de 2012, publicada em 25/10/2012, aprova o Regulamento de Obrigações de Universalização e dá outras providências.

⁸¹ ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, n.78, fev. 2017.

⁸² ANEEL. Resolução nº 223, de 29/4/2003, publicada em 30/4/2003, estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando ao atendimento de pedidos de fornecimento ou aumento de carga, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.438 de 26. 4.2002, bem como fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica.

⁸³ O instituto da autonomia regulatória ou autonomia reforçada é o fundamento jurídico essencial para a efetividade do modelo institucional de agências reguladoras, idealizado para equacionar falhas de mercado e de governo. Nesse sentido, ARAGÃO, 2012, p. 219: “O que realmente caracteriza as agências reguladoras independentes são a competência regulatória e a autonomia reforçada”. Sobre a caracterização da “independência” das agências reguladoras, SCHIRATO, 2013, p.254: “Assim, por meio da regulação independente, busca-se o estabelecimento de regras de conduta para todos os agentes do setor destinadas a garantir o melhor funcionamento possível, sem tendências para qualquer das partes. Com uma regulação independente os conflitos de interesse são resolvidos com uma visão pró-mercado e não pró qualquer das partes envolvidas”.

⁸⁴ *Lock-out* regulatório consiste em uma das ameaças à autonomia financeira das agências reguladoras que, embora tenham mecanismos de custeio próprio (v. art. 11, Lei 9.427/99), sofrem sucessivos contingenciamentos de seus orçamentos, o que impede as agências de executarem sua missão institucional de forma efetivamente livre de submissões ao Governo Central.

⁸⁵ *By-pass* regulatório consiste em uma ameaça à autonomia material das agências reguladoras e ocorre quando um ator institucional exerce competências que tradicionalmente deveriam ser realizadas pelo ente regulador. É o caso de resoluções de conselhos setoriais que, travestidas de diretrizes, de políticas setoriais, em verdade impõem regras gerais e abstratas sobre determinado setor da economia, restringindo a margem de manobra da agência reguladora ou exercer sua missão institucional (e.g. Resolução CNPE nº 11/2017).

⁸⁶ MOREIRA, 2014.

⁸⁷ SCHIRATO, 2013, p.272.

2. A desregulação do downstream brasileiro: o caso do plano de desinvestimentos das Petrobras

Diante da crise política e econômica que assolou o País nos últimos três anos⁸⁸, um grande ator da economia nacional sofreu mais fortemente os efeitos da crise: o grupo Petrobras. Campeão nacional desde 1953, a sociedade de economia mista exploradora de petróleo e gás natural desempenhou até os anos 1990 o papel de agente regulador de fato do setor de petróleo e gás no Brasil (endorregulação).

Nesse sentido, embora existente, o antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) resumia suas atribuições administrativas ao controle sobre os preços praticados nacionalmente para petróleo e derivados⁸⁹ e à definição de critérios de operacionalização de um mercado totalmente nacionalizado⁹⁰. Não havia preocupações com o desenvolvimento de uma regulação voltada para a execução das melhores práticas ou de promoção à concorrência: havia apenas um agente e, portanto, apenas uma prática.

Por outro lado, dada a importância social de alguns produtos essenciais à população, como a gasolina e o gás liquefeito de petróleo (GLP), as funções de fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis que permaneceram com o CNP e que, posteriormente, foram assumidas pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC)⁹¹, assemelhavam-se mais às atuais funções da ANP. Contudo, a submissão hierárquica do DNC, e especialmente de seus diretores⁹², ao Ministério de Minas e Energia e a ausência de poder normativo apto a produzir direitos e obrigações aos agentes econômicos afastavam-no das características essenciais das autoridades reguladoras independentes.

A Petrobras, assim como tende a ocorrer com campeões nacionais⁹³, continuou a operar como monopolista de fato no upstream brasileiro e, na cadeia de abastecimento de petróleo e derivados, cada vez mais, passou a atuar como garantidora do suprimento nacional de combustíveis líquidos e de GLP.

⁸⁸ Referimo-nos ao início da Operação Lava Jato, realizada pelo Ministério Públíco Federal, cuja primeira fase ostensiva ocorreu em março de 2014. Disponível em <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuação-na-1a-InstanceId/investigação/historico/po-nde-comecou>>. Acesso em 30 mai. 2017.

⁸⁹ O Conselho Nacional do Petróleo foi criado pelo Decreto-Lei nº 395/1938 como um órgão diretamente ligado à Presidência da República, constituído em sua maioria por ministros de estados e que detinha, nos termos do Decreto-Lei nº 538/1938, essencialmente, competência para fixar preços mínimos ou máximos (art. 10, c) de derivados de petróleo, para resguardar o interesse nacional. O Conselho Nacional do Petróleo teve vida breve como órgão “regulador”, visto que suas atribuições foram absorvidas pela Petrobras S.A., nos termos da Lei nº 2.004/1953. O CNP apenas encerrou suas atividades com a criação do Departamento Nacional de Combustíveis em 1993.

⁹⁰ A criação do CNP ocorre logo após a nacionalização da indústria de petróleo instalada no Brasil, nos termos do art. 3º do Decreto nº 538/1938: “Art. 3º Fica nacionalizada a indústria da refinação do petróleo importado ou de produção nacional, mediante a organização das respectivas empresas nas seguintes bases: I – capital social constituído exclusivamente por brasileiros natos, em ações nominativas; II, direção e gerência confiadas exclusivamente a brasileiros natos, com participação obrigatória de empregados brasileiros, na proporção estabelecida pela legislação do País. Parágrafo único. As empresas que atualmente exercem, no País a indústria da refinação do petróleo, é concedido o prazo de seis meses, contados da data da publicação do presente decreto-lei, para que se adaptem ao regime nele estabelecido” (*sic*).

⁹¹ Após a “transferência dos serviços” do CNP à Petrobras (art. 7º, §2º, III, Lei 2.004/1953), suas atribuições restringiam-se à fiscalização das atividades do abastecimento nacional de combustíveis. Com a criação do Departamento Nacional de Combustíveis, o CNP foi facilmente extinto, nos termos do Decreto nº 1.021/1993 que atribui competências.

⁹² BRASIL. Decreto nº 507/1993. Arts. 2º, 16 e 17.

⁹³ Situação semelhante ocorreu em diversos graus em setores como energia elétrica e telecomunicações. Durante muitos anos, as antigas telefônicas estaduais (e.g. Telemar/Oi) e empresas geradoras de energia elétrica (e.g. Furnas) continuaram a exercer forte influência na formatação do mercado relevante em que atuavam.

Com a abertura do mercado em 1995, com a extinção do DNC e com criação da Agência Nacional do Petróleo, em 1997, a Petrobras se viu forçada a reconhecer e a aceitar a ideia de ser regulada por um agente estatal independente. Durante os últimos quase 20 anos, a regulação econômica exercida pela ANP parte do pressuposto fático de que o campeão nacional, no caso a Petrobras, é um agente *sui generis*, cujas condutas afetavam o desenvolvimento do mercado de maneira tão forte quanto seus próprios atos típicos de autoridade reguladora.

Segundo divulgado pela ANP no último Boletim da Produção Mensal de Produção, relativo ao mês de fevereiro, o grupo Petrobras corresponde a 93% da produção nacional de petróleo e a 98% da de gás natural⁹⁴. Já nos mid e downstream brasileiro, o grupo Petrobras detém 74,11% da operação de dutos e 47% da de terminais⁹⁵; elevado percentual no *market share* do mercado de distribuição de combustíveis líquidos⁹⁶; e a quase totalidade da produção nacional de gás liquefeito de petróleo.

Porém, “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”⁹⁷. As recentes investigações levadas a cabo pelo Ministério Público Federal, conhecidas como Operação Lava Jato, abalaram a sociedade de economia mista de maior relevo para o mercado nacional de petróleo, gás e derivados. A corrupção e a lavagem de dinheiro público parecem ter corrompido os alicerces da companhia, gerando um prejuízo incalculável e um problema de gestão próximo ao irresolvível. Somado a isso, a redução da cotação internacional do petróleo (brent) tornou ainda mais difícil a exploração de petróleo offshore dentro e fora dos campos do pré-sal.

Resultado: em outubro de 2015 as contas da estatal precisaram ser ajustadas e um plano de desinvestimento foi anunciado. O gigante nacional, como medida de sobrevivência financeira e econômica, viu-se obrigado a abrir mão de investimentos cujo lucro era incerto ou cujos objetivos tinham mais sintonia com finalidades públicas estatais(como a execução de política macroeconômica) do que propriamente atender ao interesse de qualquer companhia: a obtenção de lucro. Em 2015, a redução programada fora de R\$ 3 milhões, em 2016 o desinvestimento foi maior, R\$ 8 milhões⁹⁸.

O plano amplia o programa de venda de ativos, com a previsão de vendas de US\$ 19,5 bilhões no período entre 2017 e 2018. O programa foi chamado de “parceiras e desinvestimentos”, para frisar que a Petrobras buscará sócios em todas as suas áreas de atuação.

O programa anterior falava em venda de US\$ 15,1 bilhões entre 2015 e 2016 – até agora, foram vendidos US\$ 4,6 bilhões e uma operação de US\$ 5,2 bilhões, para comercializada da rede de gasodutos do Sudeste, já foi concluída e que deve ser anunciada em breve.⁹⁹

⁹⁴ ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, n.78, fev. 2017, p. 13.

⁹⁵ Percentual encontrado com base no Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de 2016. Disponível em: www.anp.gov.br. Além de dados informados pela Transpetro em seu site sobre sua malha de terminais e dutos. Disponível em: www.transpetro.com.br. Acessados em: 2 mai. 2017.

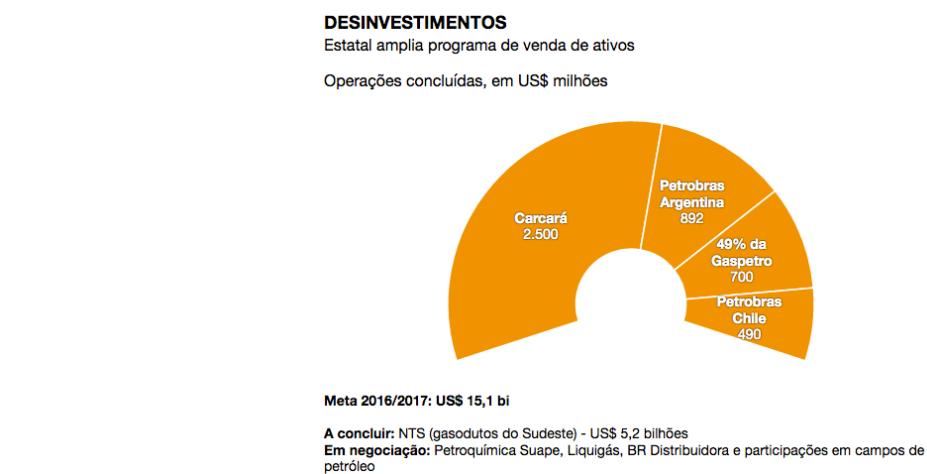
⁹⁶ De acordo como o Seminário de Avaliação do Mercado de Combustíveis 2017, disponível no portal da ANP, o *market share* do grupo Petrobras é de 27,72% no mercado de gasolina; 17,07% no mercado de etanol; 33,47% no mercado de diesel; e 55,08% no mercado de combustíveis de aviação.

⁹⁷ CAMÕES, 1997.

⁹⁸ Petrobras. Blog Fatos e Dados. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/ajustes-no-plano-de-negocios-e-gestao-2015-2019.htm>. Acesso em 16 mar. 2017.

⁹⁹ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1815039-petrobras-reduz-plano-de-investimento-em-25-paras-741-bi-em-5-anos.shtml>>. Acesso em 16 mar. 2017.

Figura 1. Programa de Desinvestimentos da Petrobras



Fonte: Folha de São Paulo.

Nesse novo cenário, há que se questionar os impactos jurídico-regulatórios do desinvestimento do maior agente econômico do setor de petróleo, gás e derivados no País. De que modo a teoria da regulação econômica brasileira pode explicar o fato, absorver as consequências e produzir resultados que solucionem o dilema? Quais as ferramentas que o Estado regulador brasileiro detém para manter o mercado saudável e apto à recepção de modificações estruturantes tão importantes?

2.1 Empresas estatais: “entre a cruz e a espada”

A intervenção direta do Estado na economia por meio de empresas estatais é a exceção, visto que desde há algum tempo entre nós, especialmente após a promulgação da Constituição em 1988, o princípio da subsidiariedade estatal parece encontrar eco na doutrina¹⁰⁰. O exercício de atividade econômica pelo Estado encontra legitimação apenas e tão somente quando a iniciativa privada não é suficiente para atender a demanda de modo satisfatório e adequado, não sendo permitida ao Estado a mera invocação de algum interesse público relevante para à criação e à constituição de uma nova empresa estatal¹⁰¹.

A Administração Pública, contudo, detém um histórico de criação de inúmeras empresas estatais com objetivos dos mais variados possíveis. O auge desse período, no Brasil, ocorreu em meados do século passado quando empresas estatais passaram a reger a economia nacional. Esse processo encontrou algum bloqueio institucional nos anos 1990 com as propostas do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (Mare), das quais se destaca o Plano Nacional de Desestatização (PND) instituído pela Lei nº 9.491 de 1997¹⁰².

¹⁰⁰ Embora o princípio da subsidiariedade estatal apenas tenha ganhado destaque nos últimos anos (SOUTO, 2002), não é uma novidade na doutrina, o professor francês, Maurice Hauriou (HAURIOU, 1900, p. 17), já em 1900, esclarecia que o Estado apenas deveria intervir na economia, por exemplo, na exata medida do que fosse necessário para atingir seu fim; entre nós, em 1926, Mário Masagão informava que à iniciativa oficial – o Estado – caberia intervir unicamente quando a iniciativa privada fosse impotente (MASAGÃO, 1926, p. 14 e 25).

¹⁰¹ FILHO, 2009, p. 698-699.

¹⁰² O PND não impediu que desde então fossem criadas 83 novas empresas estatais; em 2017, ao todo são 157, conforme dados divulgados pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão por meio do Siest – Sistema de Informações da Estatais. Disponível em: planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/empresas-estatais-federais. Acesso em 16 mar. 2017.

Imune ao PND, a Petrobras, criada sob a forma de sociedade anônima, nos termos da Lei nº 2.004, de 1953, e integrante da Administração Pública Indireta por força do disposto no Decreto-Lei nº 200, de 1967, é a empresa estatal mais conhecida do País e sempre exerceu fascínio sobre os sucessivos governos (democráticos e autoritários) que ocuparam a posição societária de acionista controlador. Seu poder econômico e a desvinculação de sua imagem do governo central transformam a Petrobras em um excelente instrumento de execução de políticas – econômicas, setoriais e sociais – do Governo Federal.

O uso de empresas estatais a serviço da Administração Direta não é incomum, pelo contrário, é recorrente em nossa história e, embora a Constituição indique a necessidade de que empresas estatais atuem em condições de igualdade com os demais agentes econômicos¹⁰³, essa prática está tão arraigada na cultura administrativa brasileira que, por anos, não se questionou até que ponto a busca pela satisfação do interesse público poderia dificultar a obtenção de lucro por determinadas empresas estatais.

A ausência de regulamentação sobre o regime jurídico das empresas estatais, requerido pelo constituinte no art. 173, §1º da Constituição¹⁰⁴, mascarou uma grave situação de incerteza sobre o limite das finalidades públicas na execução do objeto social das empresas estatais. Não obstante, com a recente publicação da Lei nº 13.303, de 2016, conhecida como a Lei das Estatais, finalmente o regime jurídico das empresas estatais foi positivado em lei, muito embora a doutrina tenha criticado fortemente a ausência de inovações que solucionassem problemas antigos¹⁰⁵, dentre eles, o exercício de objetivos públicos pela sociedade empresaria pública.

Pode haver uma clara, mas natural, contradição entre a lógica econômica *stricto sensu* das estatais (decorrente do seu caráter empresarial, das atividades econômicas que exercem e, no caso das sociedades de economia mista, também de terem acionistas privados) e a sua vinculação a determinados valores e objetivos públicos de caráter extraeconômico (pelo fato de serem instrumentos do Estado, que, por sua vez, é um instrumento da sociedade e dos objetivos desta consignados na Constituição, nas leis e nos programas dos governos democraticamente eleitos, nessa ordem) ¹⁰⁶.

Não raro, empresas estatais realizam funções públicas que escapam à definição tradicional do seu objetivo de exercício de atividade exclusivamente mercantil ou execução de serviços públicos econômicos¹⁰⁷. O Direito não veda essa hipótese, disciplinada no art. 238 da Lei das S.A. (Lei nº 6.404, de 1976)¹⁰⁸, que prevê a possibilidade de o acionista controlador elidir-se do dever

¹⁰³ MARQUES NETO, 2006, p.585: “A interface entre os entes estatais exploradores de atividades econômicas pelo prisma da competição (empresas estatais e suas concorrentes privadas) deve se dar em condições de ampla e justa competição, sendo vedada qualquer regra legal que ofereça privilégio ou ao contrário, estabeleça restrições à atuação do ente estatal”.

¹⁰⁴ BRASIL. Constituição. art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

¹⁰⁵ “A nova lei é apenas o primeiro passo de um longo caminho que, se não percorrido adequadamente, não levará a nenhuma mudança estrutural e significativa”. FRAZÃO, 2017. Disponível em <https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/o-que-esperar-da-lei-das-estatais-01022017>

¹⁰⁶ ARAGÃO, 2015, p.342.

¹⁰⁷ SCHIRATO, 2016, p.89 e ss.

¹⁰⁸ BRASIL. Lei das Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976. art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

de zelar pelo lucro financeiro da companhia e buscar objetivos de interesse público que justificaram a criação da empresa estatal¹⁰⁹.

Isso não significa, porém, que o Estado como acionista controlador público esteja legalmente autorizado a impor qualquer tipo de sacrifício patrimonial à companhia controlada em prol do interesse público. O exercício qualificado do poder de controle acionário não pode chegar ao ponto de subverter o tipo societário e violar o direito essencial de participar dos lucros sociais (cf. art. 109 da Lei nº 6.404/76)¹¹⁰⁻¹¹¹.

O contraste entre os objetivos possíveis para uma empresa estatal – a obtenção de lucro ou a realização de finalidade públicas de caráter extraeconômico – é o cerne de nossa discussão envolvendo o plano de desinvestimentos da Petrobras. Em tese, já se afirmou que a eventual busca imoderada por funções públicas em detrimento do lucro poderia ensejar a responsabilização do ente controlador, na medida em que o investidor particular, especialmente os acionistas minoritários, não deveria arcar “com os ônus decorrentes da subvenção pública a determinada atividade”.¹¹²

Seguindo essa lógica, no caso em análise, como o desinvestimento pretendido pela Petróleo Brasileiro S.A. pode impedir a realização plena de objetivos públicos essenciais para a sociedade brasileira, como por exemplo a oferta de produto a preços razoáveis, poderíamos afirmar que um desinvestimento injustificado pela Petrobras também poderia ensejar a responsabilização do acionista controlador¹¹³.

O acionista controlador fica literalmente imóvel, “entre a cruz e a espada”. Se buscar atender ao interesse público olvidando os interesses sociais de lucro, pode ser responsabilizado judicialmente. Mas a perseguição do lucro social como máxima de sua atuação empresarial, evidencia burla aos próprios motivos que ensejaram a criação da empresa de capital misto. O acionista controlador público, em nosso caso, a União, fica diante de uma difícil decisão. Em ambos os casos, as consequências não se mostram positivas.

A realidade do mercado e as vicissitudes das escolhas de cada agente econômico tornam árida a construção de um diagnóstico preciso¹¹⁴. Apenas extensa análise de impacto econômico,

¹⁰⁹ Há diversos trabalhos acadêmicos expondo a necessidade de o Direito Administrativo econômico absorver em sua teoria a realidade empresas estatais que ordinariamente exercem funções públicas que extrapolam o objeto social que justificaram sua criação. “De acordo com a visão institucional, a companhia não visa apenas à satisfação pecuniária dos acionistas, eis que está a serviço prioritariamente do interesse nacional (institucionalismo publicista). Parece correto afirmar que, nesse caso, o interesse público, ainda que exageradamente amplo e mal definido, encontra-se incorporado no interesse social e pode ser perseguido legitimamente pelos administradores, em detrimento das expectativas financeiras dos acionistas” (PINTO JR., 2010, p.305).

¹¹⁰ PINTO JR., 2010, p.350-355 *apud* ARAGÃO, 2015, p.349.

¹¹¹ BRASIL. Lei das Sociedades Anônimas: *Lei nº 6.404/1976*. art. 109. Nem o estatuto social nem a assembleia-geral poderão privar o acionista dos direitos de: I - participar dos lucros sociais.

¹¹² FONTE, 2015. In: ARAGÃO, 2015, p. 202.

¹¹³ Sobre o caso específico da diferenciação de preços realizada pela Petrobras para a mesma molécula de gás liquefeito de petróleo (GLP), é interessante destacar a semântica utilizada pela Resolução CNPE nº 4/2005; como a regulação de preços contraria a lógica de concorrência que se instaurou no mercado de petróleo e gás no País, utilizou-se a construção “reconhecer como de interesse para a política energética” a prática de preços diferenciados de GLP para botijões de até 13kg. Em regra, não existe uma obrigação legislativa de que a Petrobras, como produtor nacional de GLP, realize a diferenciação de preços, mas diante da relevância social do produto em questão, o acionista controlador impõe – por meio de mecanismos privados inerentes ao controle societário da companhia – a realização desta “função pública”.

¹¹⁴ A análise de cenários econômicos complexos, em que diversos interesses estão em contraposição, depende de avaliação econômica aprofundada que perpassa diversas abordagens possíveis, como a Teoria dos Jogos e a Teoria da Escolha Pública. Sobre a primeira: “Game theory is an economic model that simplifies a given social situation, eliminating many details that are irrelevant to the current problem. Its essence is to write down the game with the fewest elements that capture the problem. Thus, it does not take into account the irrationality of individuals and imperfect information of specific real life situations. It follows that neither can it, nor does it purport to, predict actual behavior. Despite these limitations, game theory still provides structured models of optimum behavior that act as “templates or benchmarks against which imperfect organizational behaviour is thrown into relief” (TOMBOC, 2005-2006, p. 369). Sobre a segunda: “On [James Buchanan’s] view, any change from the status quo must receive unanimous

levando em consideração contrastes e relações concretas de custo-benefício poderiam determinar os efeitos potenciais de determinada conduta adotada¹¹⁵, nesse caso, pelo plano de desinvestimentos da Petrobras.

O caminho para a recuperação da saúde financeira é a redução imediata de despesas e a busca potencial de novas fontes de receita. Entretanto, a convivência de interesses antagônicos dentro da companhia (a iminente necessidade de redução do déficit e a manutenção de políticas públicas essenciais) impõe a questão sobre quem recai a competência para a realização de estudos, os quais, imparcial e tecnicamente, pautem a tomada de decisão do acionista controlador.

A resposta parece evidente, mas é preciso cuidado, uma vez que, embora a acomodação jurídica das agências reguladoras dentro do aparato estatal brasileiro tenha permitido ao País avançar na criação de um ambiente institucional seguro, forjando um bom histórico de performance regulatória, o modelo pensado para as agências como entidades autônomas em relação ao poder central vem perdendo força ante as sucessivas tentativas de diluição de suas competências.

2.2 Autonomia regulatória e análise de impacto econômico

Os ventos da *deregulation* chegaram ao Brasil com ares exclusivamente econômicos, embora, em realidade, o movimento tenha efeitos mais profundos sobre toda máquina pública.¹¹⁶ A desregulação da economia é mais ampla que a mera abertura à competição de determinado mercado, a quebra de monopólios públicos ou procedimentos de desestatização. Afirmativas reducionistas como esta levam a crer que a regulação apenas teria lugar “quando existente o regime de privilégio ou exclusividade estatal na exploração de atividade econômica, o que é rotundamente falso”.¹¹⁷

O caso do plano de desinvestimentos da Petrobras exposto acima nos cobra, portanto, uma regulação voltada para o mercado, para a maximização da eficiência alocativa de recursos (públicos) conciliada aos interesses dos investidores privados. Será essencial que o ente regulador setorial manifeste-se sempre que possível, para evidenciar, de forma imparcial, os impactos econômicos de cada medida, conforme indicado na seção anterior.

Para tanto, exige-se que a ação da agência reguladora setorial seja realizada mediante um afastamento dos vértices do triângulo regulatório (Governo, Mercado e Consumidor), o que se

consent from the public. If it does not, it operates as kind of “taking,” or theft, from one group for the benefit of another. For Buchanan and his followers, the principal purpose of constitutionalism is to limit this from of theft. On Buchanan’s account, a departure from the criterion of unanimous consent to argument about welfare, autonomy, or justice, ‘seems to be pure escapism; it represents retreat into empty arguments about personal values which spell the end of rational discourse’ in SUNSTEIN, 1990, p.36.

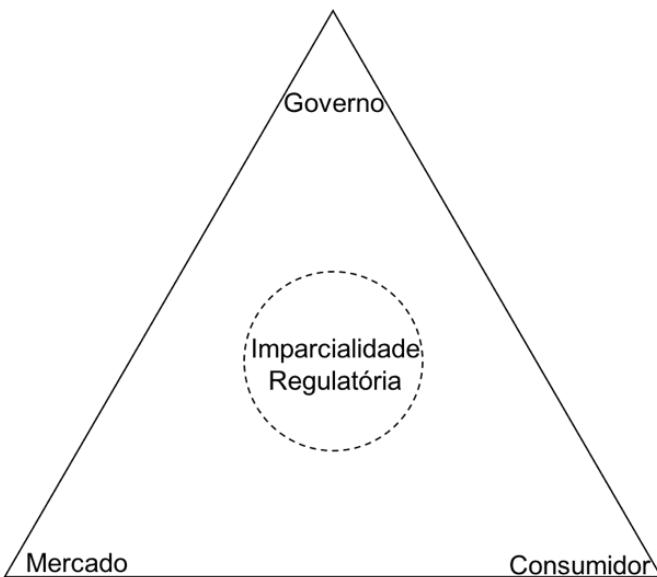
¹¹⁵ ARAGÃO, 2015, p.381: “A mesma lógica deve ser aplicada no que tange à utilização das empresas estatais para o atendimento a objetivos públicos. Deve-se identificar qual o objetivo a ser buscado, as alternativas para que ele seja atendido, o custo-benefício de cada uma delas e, ainda, acompanhar a execução da medida escolhida de modo a garantir que ela produzirá os efeitos pretendidos”.

¹¹⁶ As administrações Reagan e Thatcher, Estados Unidos e Reino Unido, aprovaram medidas de flexibilização de monopólio público paralelas às medidas de flexibilização da legislação trabalhista. O Reino Unido aprovou seis leis relativas à redução do poder dos sindicatos como forma de combater o desemprego galopante do início dos anos 1980: Employment Acts de 1980, 1982, 1988 e 1989, Trade Union Act de 1984 e Public Order Act de 1986. Sobre as reformas trabalhistas no governo Thatcher, v. TURNBULL, 1991, p. 17-35. Detalhes sobre as políticas de flexibilização da legislação trabalhista norte-americana em ADAMSON, 2015.

¹¹⁷ MARQUES NETO, 2009, p.40-41.

mostra difícil, uma vez que embora as soluções teóricas para a blindagem das agências sejam inúmeras, sua efetividade prática é questionável, tal como será demonstrado.

Figura 2. Triângulo Regulatório



Fonte: Elaboração própria.

A história recente, contudo, vem mostrando que o modelo pensado para as agências como entidades autônomas em relação ao Poder Central está perdendo força ante as sucessivas tentativas de mitigação do poder que lhes foi atribuído. A autonomia das entidades reguladoras vem sendo posta em xeque todos os dias por meio de intromissões sobre sua esfera de competências, sob diversos pretextos: o Executivo avoca para si competências inseridas em determinada lei-quadro, o Legislativo modifica as leis-quadro por lobby¹¹⁸ e o Judiciário substitui uma decisão técnico-regulatória submetida à consulta pública e aprovada por um órgão colegiado, por decisões monocráticas, *in limine*...

Assiste-se a uma clara confusão entre funções de Governo e de Estado, o que, com alguma frequência implica a politização da regulação, com decisões que esbarram na formação teórica estrutural das agências – que, na condição de autarquias indiretas, supostamente estariam imunes ao controle hierárquico inerente à Administração Direta¹¹⁹. Por outro lado, o Legislativo, propulsionado por sentimentos irracionais, em momentos políticos sensíveis, alterou marcos regulatórios setoriais importantes para a economia nacional¹²⁰. Por fim, com alguma frequência,

¹¹⁸ Cf. nesse sentido, BAPTISTA, 2003, p.163-164: “Existe na sociedade uma gama de interesses organizados e corporificados em associações, sindicatos, cartéis, partidos políticos, dentre outros, todos aptos e ávidos para participar dos processos decisórios da Administração Pública. [...] Não é necessário, pois, muito esforço para deduzir as consequências que, para uma Administração Pública informada pelo princípio da participação, podem decorrer do desequilíbrio existente entre os indivíduos e corpos sociais organizados, relativamente à capacidade de intervir nos processos participativos”.

¹¹⁹ Em 2012, a ANATEL publicou Edital de Licitação de Bandas de Frequência para da tecnologia LTE (*long term evolution*), para uso em redes celulares, elegendo como principal objeto do certame a frequência de 2600Mhz. Ocorre, porém, que diversos agentes econômicos do setor ficaram alardeados com a escolha desta frequência – pouquíssimos dispositivos (aparelhos de telefona móvel) estavam aptos à época a operar nessa frequência. A decisão regulatória da agência nacional de regulação de telecomunicações gerou desconfiança no mercado, à época, por suposta influência do Executivo em razão de relações comerciais travadas com outros países, que já utilizavam aquela referida frequência.

¹²⁰ BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, publicado no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. (*grifou-se*)

o ativismo judicial extrapola as limitações teóricas de sua competência integrativa do direito, não se restringindo à anulação de ato viciado, mas propondo soluções precípuas e inerentes às próprias competências das entidades reguladoras¹²¹.

Longe de ser a panaceia dos problemas políticos e estruturais da economia brasileira, os instrumentos de regulação indireta da economia foram essenciais no processo de estabilização da economia nacional nos anos 1990 e na acreditação internacional sobre o potencial brasileiro¹²². No entanto, somente após 30 anos de heterorregulação pública estatal vislumbra-se a necessidade de reduzir os meios de interferência no mercado.

A moderna regulação econômica não representa a redução das funções do Estado, mas uma mudança na forma como o Estado intervém no domínio econômico, marcadamente por mecanismos de substituição ou complementação, ao lado das tradicionais ferramentas de endorregulação.¹²³

Para análise de nosso caso concreto sobre a exequibilidade de finalidades públicas por empresa estatal, alguns parâmetros foram propostos por Alexandre Aragão em sua tese de titularidade, intitulada *Empresas Estatais: limites qualitativos, relacionados a quais finalidades públicas podem ser incluídas no rol de objetivos extraeconômicos; e limites quantitativos, relacionados ao limite de que esses objetivos podem afetar negativamente a finalidade lucrativa das estatais*¹²⁴.

Exemplos específicos, sobre o setor de petróleo, gás e derivados, não faltam. Sobre os *limites qualitativos*, busca-se anteparo normativo no já mencionado art. 238 da Lei nº 6.404/1976. Entretanto, como identificar as atividades que a companhia poderá desempenhar para “atender ao interesse público que justificou sua criação”?

Em análise pormenorizada, expõe ARAGÃO que não é possível identificar todos os objetivos na lei que autoriza a criação da empresa estatal de forma exaustiva, informa que os objetivos extraeconômicos impostos à empresa estatal devem relacionar-se com os objetivos mais gerais que justificaram a criação da companhia. “Assim, por exemplo, presume-se que uma estatal de petróleo é criada com objetivos como o de assegurar o abastecimento nacional, a independência energética nacional, auferir os lucros com as atividades, entre outros explorados pela literatura”¹²⁵.

Portanto, seria defensável a construção de um gasoduto cujos horizontes de retorno econômico mostram-se pouco nítidos, tendo em vista a integração energética nacional. Por outro lado, o patrocínio de atletas nacionais, por não guardar relação com o objetivo de criação da estatal de petróleo, gás e derivados, encontraria óbice no limite qualitativo de atuação extraeconômica das empresas estatais¹²⁶.

¹²¹ GUERRA, 2006, pág. 187: “O controle judicial dos atos administrativos discricionários, na maioria das vezes, limita-se à mera invalidação deste mesmo ato para que a administração pública edite outro que não esteja maculado de arbitrariedade, irrazoabilidade ou desproporcionalidade. No entanto, é cada vez mais comum que, em determinadas situações de natureza regulatória, notadamente de grande apelo popular, essa invalidação do ato administrativo seja seguida de um comando judicial que o substitui no mérito.”

¹²² SCHWARTZ, 2015, p.502.

¹²³ MARQUES NETO, 2009, p.42-43.

¹²⁴ ARAGÃO, 2015, p.351.

¹²⁵ ARAGÃO, 2015, p.355.

¹²⁶ ARAGÃO, 2015, p.355-7.

Já quanto aos *limites quantitativos*, o exercício de funções públicas pela companhia estatal não pode sacrificar integralmente a lucratividade da sociedade. De maneira geral, o empreendimento de finalidade pública, na visão do autor, poderia resultar em operações comerciais menos lucrativas, mas não deficitárias. Nesse último caso, apenas diante de “objetivos públicos extremos” uma operação deficitária seria admissível e, ainda assim, com termo certo a fim de não comprometer os ganhos da companhia¹²⁷.

A criação destas limitações à execução de finalidades públicas por empresas estatais reduz o potencial espectro de atuação da autoridade reguladora ao analisar o impacto econômico de determinada medida do plano de desinvestimento da Petrobras. Com a aplicação destes parâmetros, criam-se zonas de certezas positivas e negativas, subsistindo à análise do regulador apenas zonas de incerteza que os critérios jurídico-doutrinários expostos não eliminaram em um primeiro momento.

Essas análises apenas serão eficientes se atendida a equidistância da imparcialidade regulatória ilustrada no triângulo regulatório exposto neste artigo, a qual não será alcançada sem a devida autonomia das agências reguladoras.

3. Considerações Finais

Em tempos de desregulação econômica, propor o fortalecimento de organismos reguladores independentes parece indicar uma contradição em termos. No auge da crise econômica dos anos 1980, uma reclamação comum entre agentes econômicos era que a “regulação excessiva” estava reduzindo a performance dos negócios¹²⁸.

A crítica não é obsoleta, especialmente se considerarmos o cenário político e econômico do Brasil nesta segunda década do século 21. Isto porque, no caso específico do setor de petróleo, gás e derivados, os agentes econômicos lidam diariamente com mecanismos de heterorregulação, disciplinados pela ANP, e de endorregulação, decorrentes das atividades da Petrobras. A relevância econômica e institucional impede que a Petrobras atue no mercado como mais um agente econômico, de modo que a operação da Petrobras gera consequências para todos os demais agentes regulados do setor.

Com a flexibilização do monopólio da União sobre a exploração e produção de petróleo ocorrida nos anos 1990, houve um momento de esperança, que se confirmou em grande parte. Contudo, permanece a idealização de um mercado em competição real. O movimento de retirada da empresa estatal de determinados segmentos da cadeia inspira confiança em investidores que se viam receosos de aplicar recursos em um mercado cujo futuro poderia ser absorvido, a qualquer tempo, pelo campeão nacional.

Sob a perspectiva de proteção dos interesses do consumidor, como empresa de capital misto, a Petrobras está legalmente autorizada¹²⁹ a perseguir finalidades públicas que eventualmente reduzam seus lucros, desde que relacionadas com o objetivo que guiou e motivou sua criação

¹²⁷ ARAGÃO, 2015, p.361-5.

¹²⁸ PELTZMAN, 1989, p.41.

¹²⁹ Conforme art. 238 da Lei 6.404/1976.

de origem e respaldadas pelos limites qualitativos e quantitativos propostos por A. ARAGÃO, conforme exposto acima.

Nesse sentido, diante de tantos interesses sensíveis envolvidos (redução do déficit da companhia, recuperação da imagem institucional da empresa estatal, manutenção de políticas públicas setoriais, dentre outros), parece-nos que a atuação do ente regulador ganha ainda mais destaque e relevância, por exemplo, para adequar o mercado à nova estrutura que será criada com a saída da Petrobras ou de suas subsidiárias de determinados segmentos de atuação.

Muitos mercados não funcionam bem por terem sido mal projetados. Não conseguem se tornar densos e seguros, nem dar conta do congestionamento; e existe uma oportunidade de ajudá-los a funcionar melhor. Às vezes surge uma oportunidade de construir um mercado a partir do zero, de servir a um mercado totalmente novo.¹³⁰

A autonomia regulatória das agências não é um fim, mas apenas um meio para a consecução de objetivos melhor definidos. Porém, é justamente em tempos de desregulação econômica que a independência destes organismos nos parece ainda mais essencial. A elaboração de um design de mercado atrativo e seguro para investimentos é tarefa intimamente ligada às competências das agências reguladoras setoriais. Contudo, a fim de não repetir os erros do passado, o essencial que se reafirme a sujeição das empresas estatais à heterorregulação, bem como se restaure a autonomia regulatória, ou seja, a liberdade de meios conferida constitucional e legalmente às agências reguladoras para exercerem poderes e competências específicos, essenciais à manutenção de uma economia mais forte, mais competitiva e mais equilibrada.

4. Referências bibliográficas

ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Kindle Edition, 2016.

ADAMSON, Michael R. Reagan and the Economy: Business and Labor, Deregulation and Regulation. in JOHNS, Andrew L (editor). *A Companion to Ronald Reagan*. West Sussex: Wiley Blackwell, 2015.

ANATEL. *Resolução nº 598*, de 23 de outubro de 2012.

ANEEL. *Resolução nº 223*, de 29 de abril de 2003.

ANP. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural*, n.78, fev. 2017, p. 13.

ANP. *Seminário de Avaliação do Mercado de Combustíveis 2017*.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

¹³⁰ ROTH, Alvin E. *Como funcionam os mercados: a nova economia das combinações e do desenho de mercado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016, p.40.

_____. *Empresas estatais*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. CRFB. Art. 173.

BRASIL. *Decreto nº 507/1993*. Arts. 2º, 16 e 17.

BRASIL. *Lei nº 6.404*, de 15 de dezembro de 1976 - Lei das Sociedades Anônimas.

BRASIL. *Lei nº 9.427*, de 26 de dezembro de 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.478*, de 6 de agosto de 1997.

BRASIL. *Lei nº 12.351*, de 22 de dezembro de 2010.

BREYER, Stephen G. *Administrative Law and Regulatory Policy: problems, text, and cases*. New York: Aspen Publisher, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1936. p. 253-281.

CAMÕES, Luís Vaz de. "Sonetos – 10" in Camões: Verso e Prosa, 2a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Campinas: Saberes, 2010.

CHEVALLIER, Jacques. *L'état post-moderne*. 4.ed. Paris : LGDJ, 2014.

CNPE. *Resolução CNPE nº 04/2005*.

FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FONTE, Felipe de Melo. Supervisão Ministerial e Controle Societário de Empresas Estatais: três standards para um modelo de complementaridade e limitação. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2015.

FRAZÃO, Ana. *O que esperar da Lei das Estatais*. Artigo publicado no JOTA, em 01/02/2017. Disponível em <https://jota.info/colunas/constituição-empresa-e-mercado/o-que-esperar-da-lei-das-estatais-01022017>

GALLIGAN, Denis J. *La discrezionalità amministrativa*. Traduzione di Francesca Innamorati. Milano: Giuffrè Editore, 1999.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*. vol. I, 3.ed., Milão: Giuffrè Editore, 1993.

GUERRA, Sérgio. Atualidades sobre o Controle Judicial dos Atos Regulatórios. in LANDAU, Elena (Coord.). *Regulação Jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

_____. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et droit public général*. Paris: Larouse, 1900.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado Regulador. *in RDA - Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v.262, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras Independentes*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

_____. As contratações estratégicas das estatais que competem no Mercado. *in Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2006.

MASAGÃO, Mário. *Conceito do Direito Administrativo*. São Paulo: Escolas Profissionaes do Lyceu Coração de Jesus, 1926.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da econômica na sensibilidade jurídica brasileira. *In Revista Opinião Jurídica*. Fortaleza, ano 13, n. 17, p. 284-301, jan./dez/ 2015. p. 286.

MOREIRA, Egon Bockmann. Qual o futuro do direito da regulação no Brasil? *in SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). Direito da Regulação e Políticas Públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p.133.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. *in Revista da EMERJ*, v.12, nº 47, 2009. p.169-170.

PELTZMAN, Sam. *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. Brooking Papers: Microeconomics 1989.

PINTO JR., Mario Engler. *Empresa estatal – função econômica e dilemas societários*. São Paulo: Atlas, 2010, p.305.

PINTO, Bilac. *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*. 2.ed. atualizada por Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROTH, Alvin E. *Como funcionam os mercados: a nova economia das combinações e do desenho de mercado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A deterioração do sistema regulatório brasileiro. *in Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo horizonte, ano 11, n.44, out/dez 2013.

_____. *As Empresas estatais no Direito Administrativo Econômico Atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWARTCZ, Lilia M; STARLING, Heloísa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZ, Bernard. *Administrative Law*. 3.ed. Boston: Little Brown, 1991.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização – Privatização, concessões e terceirizações e regulação*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2002

SUNSTEIN, Cass R. *After the rights revolution: reconceiving the regulatory state*. Cambridge: Harvard University Press, 1990, p.36.

TOMBOC, Gmeleen Faye B. A Game Theory analysis of corporate disclosure requirements under the securities regulation code. *in Philadelphia Law Journal*, n. 80, 2005-2006.

TURNBULL, Peter. Labour market deregulation and economic performance: the case of Britain's docks. *in Work, Employment & Society*. vol. 5, n.1, mar. 1991, New York: Sage Publications, p. 17-35.

-
- ⁱ Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutorando em Economia da Energia – Programa de Planejamento Energético (Coppe/UFRJ). Mestre em Ciências Econômicas (Insper, 2012). Graduado em Ciências Econômicas (UnB, 2008) e em Relações Internacionais (UnB, 2006).
- ⁱⁱ Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutor em Ciências – Engenharia Química (Coppe/UFRJ, 2008). Mestre em Ciências – Engenharia Química (UFPE, 2003). Graduado em Química Industrial (UFPE, 2001).
- ⁱⁱⁱ Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Mestrando em Direito do Estado, com ênfase em Direito Administrativo (USP). Especialista em Direito Administrativo (EMERJ, 2015) e em Direito do Petróleo e Gás (PRH-ANP/MCT, 2011). Graduado em Direito (UERJ, 2011).
- ^{iv} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE, 2010). Graduada em Ciências Econômicas (UFF, 2007).
- ^v Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutora em Ciências (UFRJ, 2004). Mestre em Ciências (UFRJ, 1998). Graduada em Química com Atribuições Tecnológicas (UFRJ, 1995).
- ^{vi} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutorando em Economia da Energia – Programa de Planejamento Energético (Coppe/UFRJ). Mestre em Ciências Econômicas (Insper, 2012). Graduado em Ciências Econômicas (UnB, 2008) e em Relações Internacionais (UnB, 2006).
- ^{vii} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutorando em Economia da Energia – Programa de Planejamento Energético (Coppe/UFRJ). Mestre em Ciências Econômicas (Insper, 2012). Graduado em Ciências Econômicas (UnB, 2008) e em Relações Internacionais (UnB, 2006).
- ^{viii} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Mestrando em Engenharia de Biocombustíveis e Petroquímica (UFRJ). Graduado em Engenharia Química (UFV, 2013).
- ^{ix} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE, 2010). Graduada em Ciências Econômicas (UFF, 2007).
- ^x Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutorando em Economia da Energia – Programa de Planejamento Energético (Coppe/UFRJ). Mestre em Ciências Econômicas (Insper, 2012). Graduado em Ciências Econômicas (UnB, 2008) e em Relações Internacionais (UnB, 2006).
- ^{xI} Técnico Administrativo (ANP, 2008). Graduação em Letras (UFRJ, 2007).
- ^{xII} Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2006). Técnico em Química Industrial (CEFETEQ, 2002).
- ^{xIII} Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP, 2006). Graduação em Ciências Econômicas (UFPE, 2006).
- ^{xIV} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutor em Química (USP, 2005). Graduado em Química e Química com Atribuições Tecnológicas (USP, 1998).
- ^{xV} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2013). MBA Logística Empresarial - gestão da cadeia de suprimentos (UFF, 2011). Graduação em Engenharia Química (UFRJ, 1995).
- ^{xVI} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2013). Doutorado em Química (Unicamp, 2002). Mestrado em Química (Unicamp, 1996). Bacharelado em Química (Unicamp, 1992).
- ^{xvII} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Doutor em Ciências – Engenharia Química (Coppe/UFRJ, 2008). Mestre em Ciências – Engenharia Química (UFPE, 2003). Graduado em Química Industrial (UFPE, 2001).
- ^{xvIII} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2008). Mestrado em Planejamento Energético (Coppe/UFRJ, 2014). Pós-graduação em Gestão Ambiental pela Universidade Cândido Mendes (2010). Graduação em Engenharia Química (UERJ, 2006).
- ^{xIX} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2010). Mestrado em Química Analítica (UNICAMP, 2004). Graduação em Química (UNICAMP, 2001).
- ^{xX} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP, 2008). Pós-graduação em Economia, Regulação e Defesa da Concorrência (UFRJ, 2013). Graduação em Engenharia Química (UFRJ, 2007).
- ^{xXI} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Pós Graduação em Direito do Estado e da Regulação (FGV-Rio, 2011). Graduação em Ciências Jurídicas (Faculdade Cândido Mendes/RJ, 1999).
- ^{xXII} Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Biocombustíveis e Gás Natural (ANP). Mestrando em Direito do Estado, com ênfase em Direito Administrativo (USP). Especialista em Direito Administrativo (EMERJ, 2015) e em Direito do Petróleo e Gás (PRH-ANP/MCT, 2011). Graduado em Direito (UERJ, 2011).

www.anp.gov.br

