



**ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO SOBRE  
REGRAS REGULATÓRIAS Nº  
182/COGEN/SEAE/MF, DE 27 DE NOVEMBRO DE  
2012, ACERCA DA CONSULTA PÚBLICA ANP Nº  
17/2012, REFERENTE À REGULAMENTAÇÃO QUE  
ESTABELECE A ESPECIFICAÇÃO DA QUALIDADE  
DO ÓLEO DIESEL NÃO RODOVIÁRIO (ODNR) PARA  
COMERCIALIZAÇÃO EM TODO O TERRITÓRIO  
NACIONAL.**

**Coordenadoria de Defesa da Concorrência  
e  
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos**

**DEZEMBRO 2012**



Nota Técnica Conjunta nº 002/2012-CDC-SBQ Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2012

**ASSUNTO: PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 182/COGEN/SEAE/MF, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2012, ACERCA DE CONSULTA PÚBLICA ANP Nº 17/2012, REFERENTE À REGULAMENTAÇÃO QUE ESTABELECE A ESPECIFICAÇÃO DA QUALIDADE DO ÓLEO DIESEL NÃO RODOVIÁRIO (ODNR) PARA COMERCIALIZAÇÃO EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL.**

## **I – INTRODUÇÃO**

A Consulta Pública em epígrafe trata da proposição de ato normativo pela ANP objetivando o estabelecimento das especificações dos óleos diesel de uso não rodoviário, doravante denominados óleos diesel não rodoviários (ODNR), e das obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam os produtos em todo o território nacional.

A regulamentação dessa matéria visa a dar cumprimento à obrigação assumida pela ANP no âmbito do Acordo firmado perante a Justiça Federal, em 29 de outubro de 2008, também assinado pelo Ministério Público Federal, Estado de São Paulo, ANP, IBAMA, Petrobras e fabricantes de veículos representados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), tendo como motivação as ações civis públicas relacionadas ao disposto na Resolução CONAMA n.º 315, de 29 de outubro de 2002, a qual dispõe sobre a nova fase do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE).

Cabe expor, ainda, que nos termos da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 97, é atribuição da ANP proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos, cabendo-lhe, de acordo com o inciso XVIII do Artigo 8º, especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis para comercialização no país.

Assim sendo, a SBQ propôs minuta de Resolução, a qual foi submetida à consulta pública por 30 dias, e levada à audiência pública em 06 de dezembro de 2012.

Em decorrência da disponibilização da minuta de Resolução da ANP, a Agência recebeu, em 27 de novembro de 2012, no âmbito da Consulta Pública mencionada e por meio eletrônico, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias epigrafado, elaborado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda. O referido documento apresenta a manifestação daquela Secretaria, nos termos de suas atribuições legais definidas no artigo 19, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e, em suas considerações finais, sugeriu que a ANP torne público: “ (i) a fundamentação da exclusão dos segmentos agrícola e industrial do uso do óleo diesel não rodoviário; (ii) os custos de logística necessários para a manutenção da especificação do óleo diesel S1800; e (iii) se identificou alternativas à medida proposta e, em caso positivo, explicita os motivos de terem sido preteridas.”

À luz do exposto, a presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) e pela Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos (SBQ) da ANP, tem o objetivo de responder a manifestação da SEAE.

## **II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 182/COGEN/SEAE/MF.**

Primeiramente, há que se ter em mente ser fundamental que todo ato administrativo – no caso em tela a Resolução da ANP – quando calcado na discricionariedade técnica, esteja fundamentado em necessidades públicas e tenha motivação técnica, ponderando, pois, os diversos fatores e suas conseqüências. De fato, é necessária a fundamentação técnica, sob o risco do ato eivar-se não na discricionariedade, mas na arbitrariedade, conforme ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

*“Na hipótese de discricionariedade, a atribuição pela norma de autonomia de escolha para o agente não significa ausência de controle ou limites. Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito(...) Equivale à ausência de motivação a invocação formal à competência do agente ou à existência em abstrato de uma norma legal.” (In “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo: Ed. Saraiva. 2005, págs.258-259).*

Nesse sentido, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para o estabelecimento das especificações dos óleos diesel não rodoviários e das obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam os produtos em todo o território nacional. Tal justificação foi objeto da Nota Técnica nº 084/2012/SBQ, de 06 de agosto de 2012, e, em razão das sugestões apresentadas pela SEAE, oferecemos as considerações adicionais a seguir.

Vale destacar, preliminarmente, que conforme Parecer Analítico epigrafado, a SEAE não visualizou indícios de danos à concorrência decorrentes da presente proposta de regulamentação.

Assim, em relação aos itens (i) e (ii) das sugestões finais trazidas pela SEAE, apresentamos abaixo as considerações adicionais desta Agência.

Inicialmente, importa esclarecer que os teores de enxofre dos óleos diesel comercializados em todo o território nacional, para uso rodoviário, vêm sendo reduzidos em razão da necessidade de atendimento aos limites gradualmente mais restritivos de emissões atmosféricas, estabelecidos pelo CONAMA em cada fase de implementação do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores - PROCONVE. O referido programa tem por objetivo “...*reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando o atendimento aos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente em centros urbanos*”, conforme trazido pela Resolução CONAMA nº 18, de 06 de maio de 1986, regulamento este que instituiu o PROCONVE.

Sobre este aspecto, cumpre considerar que, na medida em que a adoção de um único óleo diesel de baixo teor de enxofre representaria uma ação mais custosa e impactante para o parque de refino do país<sup>1</sup>, foram estabelecidos desde a Portaria DNC nº 28, de 20 de dezembro de 1993, óleos diesel com diferentes teores de enxofre: aqueles com menor teor de enxofre, eram destinados aos centros urbanos que apresentam sérios problemas de emissões; e aqueles com maior teor de enxofre, eram voltados ao fornecimento nas demais regiões do país. Nesse sentido, a Portaria ANP nº 310, de 27 de dezembro de 2001, adotou as nomenclaturas “metropolitano” e “interior” para designar, respectivamente, cada produto, as quais, atualmente, não são mais aplicadas.

A Resolução CONAMA nº 315, de 29 de outubro de 2002, por sua vez, representou a penúltima fase do PROCONVE, denominada P-5, atendida para os veículos pesados. Em concordância com a citada legislação ambiental, foi publicada a Resolução ANP nº 15, de 17 de julho de 2006, que estabeleceu as novas especificações para os óleos diesel com teores de enxofre máximos de 500 mg/kg (óleo diesel S500) e 2.000 mg/kg (óleo diesel S2000). Posteriormente, por meio da Resolução ANP nº 41, de 24 de dezembro de 2008, o óleo diesel S2000 teve seu limite máximo de teor de enxofre reduzido para 1.800 mg/kg, alterando sua nomenclatura para óleo diesel S1800.

---

<sup>1</sup> Cabe esclarecer que a produção de óleos diesel com menores teores de enxofre envolve alterações tecnológicas substanciais nas refinarias existente no país, que demandam considerável tempo e elevado nível de investimentos.

O Acordo anteriormente exposto, datado de 29 de outubro de 2008 e assinado pela ANP, Ministério Público Federal, Estado de São Paulo, IBAMA, Petrobras e os fabricantes de veículos representados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), motivado pela não implementação da fase P-6 do PROCONVE, definiu obrigações a serem atendidas por esta Agência, as quais vêm sendo cumpridas por meio de diversas ações.

Este Acordo, dentre diversas outras obrigações, determinou a migração gradual do óleo diesel S1800 para o óleo diesel S500 em todo o território nacional, com início em 2009 e término em 31 de dezembro de 2013. Dessa forma, de acordo com a regulamentação editada pela ANP, a partir de janeiro de 2014, o mercado rodoviário passará a ter apenas dois tipos de óleo diesel: o S500 e o S10, sendo este último para abastecer os veículos pesados e leves do ciclo diesel das fases L-6 e P-7 do PROCONVE.

Sob a ótica ambiental, vale ressaltar que o *World Wide Fuel Charter* – *WWFC* 2006, documento utilizado internacionalmente como referência pela indústria automotiva, indica que, além de contribuir para a redução da vida útil do motor, o enxofre, ao ser emitido pelo veículo nas formas de  $SO_2$  ou  $SO_3$  (óxidos de enxofre), segue para a atmosfera onde se combina com água e promove a formação das chamadas “chuvas ácidas”. Esta forma de precipitação atmosférica é responsável por prejuízos nas lavouras, por afetar construções civis ou pela corrosão de peças metálicas. Além disso, o enxofre também é responsável por contribuir, de forma significativa, para as emissões de material particulado devido à presença de sulfatos nos gases de escapamentos. Dessa forma, fica claro que a exclusão do óleo diesel S1800 do modal rodoviário será benéfica à sociedade, considerando que o mesmo será substituído por um combustível de melhor qualidade, o óleo diesel S500.

Contudo, durante as discussões havidas na elaboração do já citado Acordo, foi verificado que, em função do perfil das unidades de refino do país, a vedação integral à comercialização do óleo diesel S1800 traria considerável impacto ao mercado nacional de diesel, pois a produção de óleos diesel com menores teores de enxofre demanda que sejam realizadas complexas modificações no parque de refino brasileiro, de forma que contemplem, entre outras, investimentos em tecnologias de hidrotreatamento de frações médias, bem como em unidades de geração de hidrogênio.

Diante do exposto, o entendimento adotado, no âmbito do Acordo firmado, foi o de destinar o reduzido volume de óleo diesel S1800, a partir de 1º de janeiro de 2014, para utilizações mais específicas e cujas tecnologias de motores sejam destinadas a aplicações mais pesadas, como geradores elétricos de grande porte, *mining trucks*, máquinas ferroviárias, entre outros. Assim, ficou determinado que a ANP editaria “... *resolução especificando e regulamentando o uso do diesel conhecido internacionalmente como ‘off road’ (ferroviário, agropecuário, industrial e para geração de energia elétrica) contendo no máximo 1800 ppm de enxofre a ser ofertado a partir de 1º de janeiro de 2014*”. Diante desse cenário, entendeu-se como oportuno e necessário regulamentar a modalidade de óleo diesel denominada “não rodoviário”, a qual até então não existia no Brasil.

Nesse sentido, vale esclarecer que os óleos diesel de maiores teores de enxofre também foram utilizados nos mercados norte-americano e europeu quando estes se encontravam em fases de controle de emissões anteriores, mesmo sendo estes mercados mais avançados que o brasileiro em termos de especificação do produto, uma vez que se permite uma especificação menos rígida em termos de teor de enxofre para os segmentos não rodoviários.

Assim, inicialmente, o Acordo previa que a comercialização do óleo diesel S1800 seria continuada, a partir de 2014, mas apenas para os segmentos não rodoviários previstos, devido aos impactos no mercado de óleo diesel nacional. Desses impactos, é oportuno considerar o aumento de importações de óleos diesel de menores teores de enxofre em função das limitações na produção nacional dos mesmos, bem como pelo fato dos segmentos denominados “não rodoviários” não apresentarem, à época, regulamentação para controle de emissões de poluentes.

Entretanto, em discussões posteriores para a elaboração da presente proposta de regulamentação, foi verificado que as adequações de desenvolvimento no parque de refino do país já permitiriam que o óleo diesel S500 fosse ofertado, também, a alguns segmentos não rodoviários, a partir de janeiro de 2014. Além disso, foi constatado que o CONAMA, por meio da Resolução CONAMA n° 433, de 13 de julho de 2011, incluiu no PROCONVE o estabelecimento de limites máximos de emissões de poluentes para as máquinas agrícolas e rodoviárias automotrizes novas (industriais) - Fase MAR-I, que passará a vigor a partir de 1° de janeiro de 2015.

Sob outro prisma, também foi avaliada a possibilidade de destinação indevida ao óleo diesel de maior teor de enxofre ao segmento rodoviário, o que seria contrário aos objetivos do programa de redução das emissões de poluentes pela queima de combustíveis automotivos, especialmente em perímetros urbanos. No tocante a esse assunto, vale expor que os segmentos agrícola e industrial têm características bastante peculiares no que diz respeito à dinâmica de mercado e de localização territorial, o que os diferem, consideravelmente, dos setores ferroviário e de geração de energia elétrica.

Os setores agrícola e industrial são mercados que possuem maior quantidade de agentes, tanto de pequeno como de grande porte, distribuídos por todo o país. Essa característica de “pulverização” dos agentes no mercado poderia facilitar o fornecimento indevido do óleo diesel S1800 aos postos revendedores, propiciando, assim, a comercialização deste produto indevidamente “rotulado” como óleo diesel S500, além de dificultar ações de controle fiscalizatório dessas irregularidades pela ANP. Por outro lado, no que se refere aos setores ferroviário e de geração de energia elétrica, estes são formados por um menor número de agentes (poucos grandes consumidores), os quais são distribuídos em localidades bem delimitadas geograficamente, facilitando o mapeamento dos mesmos.

Em face de todo o exposto, a ANP propôs, então, estabelecer como equipamentos não rodoviários aqueles usados no segmento da mineração a céu aberto (extração mineral), os motores diesel usados no transporte ferroviário e na geração de energia elétrica, nos casos em que a energia for gerada por produtor independente, ou destinada para o serviço público, quando o combustível for o óleo diesel. Para os segmentos agrícola e industrial, apesar de considerados no Acordo, propôs-se destinar o óleo diesel S500.

Destarte, essa proposta resulta de ponderação entre os benefícios que podem ser gerados para a sociedade oriundos da oferta de óleo diesel de melhor qualidade, com menor teor de enxofre, e os menores impactos econômicos em função das condições de oferta do produto no mercado nacional.

Além desta questão, também foi solicitado pela SEAE que fossem informados os custos logísticos da manutenção do óleo diesel S1800 como óleo diesel não rodoviário, uma vez que a demanda deste no mercado seria muito reduzida (6%, conforme Nota Técnica nº 84/2012/SBQ). Nesse sentido, é oportuno informar que esta ANP entende que os demais elos da cadeia de abastecimento não terão maiores impactos no que tange aos custos logísticos da comercialização do óleo diesel não rodoviário (S1800) para setores tão específicos, uma vez que os distribuidores de combustíveis líquidos já contemplam em sua logística a entrega de óleo diesel S1800 aos consumidores que atuam nestes setores. Ademais, estima-se que os custos logísticos relativos à movimentação do óleo diesel S1800 não são consideravelmente distintos dos relativos à comercialização do óleo diesel S500.

Por fim, no que tange ao item (iii) das sugestões trazidas pela SEAE acerca da identificação de alternativas à medida proposta, cabe-nos informar que foram avaliadas as seguintes alternativas:

- a) proibição total da comercialização do óleo diesel S1800;
- b) fornecimento do óleo diesel S1800 a todos os segmentos não rodoviários definidos no Acordo; e
- c) fornecimento do óleo diesel S1800 a uma parcela específica dos segmentos não rodoviários.

A alternativa (a) mostrou-se não ser a mais adequada em função do considerável impacto ao mercado nacional de diesel, em face das limitações, já descritas, atinentes à produção nacional de óleos diesel de menores teores de enxofre, com consequências técnicas e econômicas afetas às importações desses tipos de óleo e aos custos de hidrorrefino.

No que tange às alternativas (b) e (c), verifica-se que a (b) reflete os termos do Acordo firmado em 2008 e respectivas condições de mercado observadas à época, tal como já posto à vista nesta Nota Técnica Conjunta. Entretanto, considerando a possibilidade de ampliação de fornecimento de óleo diesel com menor teor de enxofre para parte do segmento não rodoviário; e ante a publicação da Resolução CONAMA nº 433, de 13 de julho de 2011, que estabeleceu limites máximos de emissões de poluentes para as máquinas agrícolas e rodoviárias automotrizes novas (industriais) - Fase MAR-I, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2015, acredita-se que a proposta de exclusão dos segmentos agrícola e industrial do grupo denominado “não rodoviários”, de forma que para estes segmentos seja destinado o óleo diesel S500, trará benefícios ambientais, como os já expostos na presente nota. Vale expor novamente que a escolha desses segmentos levou em conta, ainda, as características estruturais desses setores e os possíveis impactos relativos às regras de comercialização dos diversos tipos de óleo diesel existentes no mercado e ao controle fiscalizatório da ANP.

Assim, em face de todo o exposto, acredita-se que a alternativa (c) seja a melhor opção entre as demais alternativas ora vislumbradas, em função dos benefícios gerados *vis-à-vis* os impactos negativos de cada uma das possíveis escolhas.

### III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela SBQ e pela CDC, teve por objetivo oferecer respostas às sugestões encaminhadas pela SEAE, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 182/COGEN/SEAE/MF, de 27 de novembro de 2012.

Ao longo da presente Nota, foram objeto de comentários as sugestões apresentadas nas considerações finais do Parecer Analítico acima mencionado, procurando-se esclarecer a motivação pela opção regulatória refletida na minuta de Resolução disponibilizada em sede da Consulta e Audiência Pública nº 17/2012 desta ANP.

Sem prejuízo do disposto na presente Nota Técnica Conjunta, conforme já exposto na Nota Técnica nº 084/2012/SBQ, de 06 de agosto de 2012, a proposta constante da minuta de Resolução foi elaborada em cumprimento à obrigação assumida pela ANP no âmbito do Acordo firmado perante a Justiça Federal, em 29 de outubro de 2008, também assinado pelo Ministério Público Federal, Estado de São Paulo, ANP, IBAMA, Petrobras e fabricantes de veículos representados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), tendo como motivação as ações civis públicas relacionadas ao disposto na Resolução CONAMA n.º 315, de 29 de outubro de 2002, a qual dispõe sobre a nova fase do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE).

Acredita-se que a proposta contribuirá para o desenvolvimento das etapas do PROCONVE, trazendo benefícios relacionados à redução dos poluentes resultante da combustão de óleos diesel e seus impactos positivos para o meio ambiente e para sociedade.

#### SBQ

##### **Jackson da Silva Albuquerque**

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,  
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

##### **Leandro Trinta de Farias**

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,  
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

De acordo:

##### **Rosângela Moreira de Araújo**

Superintendente de Biocombustíveis e de Qualidade  
de Produtos

#### CDC

##### **Maria Tereza Alves de Oliveira Filha**

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,  
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

##### **Márcio de Araújo Alves Dias**

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,  
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

De acordo:

##### **Lúcia Navegantes Bicalho**

Coordenadora de Defesa da Concorrência