



**ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO SOBRE  
REGRAS REGULATÓRIAS Nº  
148/COGEN/SEAE/MF, DE 19 DE JUNHO DE 2013,  
ACERCA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA ANP Nº 17/2013,  
REFERENTE ÀS ESPECIFICAÇÕES DE ÓLEO  
DIESEL DE USO RODOVIÁRIO E DE REGRAS DE  
CONTROLE DE QUALIDADE DO ÓLEO DIESEL,  
ENTRE OUTRAS DISPOSIÇÕES**

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

**SETEMBRO 2013**



Nota Técnica Conjunta nº 008/2013-CDC-SBQ

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 2013

**ASSUNTO: ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 148/COGEN/SEAE/MF, DE 19 DE JUNHO DE 2013, ACERCA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA ANP Nº 17/2013, REFERENTE ÀS ESPECIFICAÇÕES DE ÓLEO DIESEL DE USO RODOVIÁRIO E DE REGRAS DE CONTROLE DE QUALIDADE DO ÓLEO DIESEL, ENTRE OUTRAS DISPOSIÇÕES**

**I – INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise de alteração da Resolução ANP nº 65, de 9 de dezembro de 2011, atinente às especificações de óleo diesel de uso rodoviário e às regras de controle de qualidade.

Sobre a Audiência Pública ANP nº 17/2013, foi enviado à Diretoria-Geral da ANP o Ofício nº 340/GABIN/SEAE/MF, de 19 de junho de 2013, que encaminhou o Parecer Analítico nº 148/COGEN/SEAE/MF sobre Regras Regulatórias (epigrafado), da Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda. O referido documento traz a manifestação da SEAE, nos termos do art. 19, da Lei nº 12.529/2011, que em suas considerações finais fez as seguintes observações à ANP:

- I. Promova consulta pública, com prazo adequado para manifestação;*
- II. Apresente os documentos citados na nota técnica;*
- III. Inclua na nota técnica os seguintes elementos, essenciais para a participação da sociedade: (i) identificação clara do problema e suas justificativas; (ii) análise das justificativas prestadas pela Petrobras; (iii) identificação dos agentes afetados pela regulação; (iv) apresentação de medidas alternativas e a fundamentação das causas que as tornam menos adequadas do que a solução proposta; e (v) avaliação de eventuais impactos distributivos.”*

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

## II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 148/COGEN/SEAE/MF

Primeiramente, cabe destacar 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 consequências. 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).

Nessa esteira, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para as diversas alterações propostas para a Resolução ANP nº 65, de 9 de dezembro de 2011. Tal justificativa foi objeto da Nota Técnica nº 63/2013/SBQ/RJ, de 24 de maio de 2013, em anexo, e de informações constantes nos autos do processo nº 48610.018703/2001-21.

Consta, dentre as responsabilidades assumidas pela ANP em Acordo Judicial nas Ações Cíveis Públicas nº 2007.61.00.034636-2, de 22 de janeiro de 2008, e nº 2008.61.00.013278-0, de 29 de outubro de 2008, ambas em anexo, que:

*“A Petrobras substituirá gradativamente sua oferta de óleo diesel automotivo interior, com 1800 ppm de enxofre, por um novo óleo diesel interior, com 500 ppm de enxofre, a partir de 1º de janeiro de 2009, até substituí-lo totalmente em 1º de janeiro de 2014, conforme regulamentação a ser editada pela ANP, de acordo com o seguinte cronograma:*

- a) Em 2010 – 11% de substituição em relação a 2009;*
- b) Em 2011 – 19,2% de substituição em relação a 2009;*
- c) Em 2012 – 45,2% de substituição em relação a 2009;*
- d) Em 2013 – 59% de substituição em relação a 2009;*
- e) Em 2014 – 100% de substituição em relação a 2009.”*

Assim, em cumprimento ao Acordo, a Petrobras foi convidada a comparecer nesta ANP, por meio do Ofício nº 060/2013/SBQ/RJ-ANP, de 12 de abril de 2013, anexado, para tratar de questões inerentes ao cumprimento do Acordo no que se refere ao atendimento da substituição do óleo diesel S1800 pelo S500 no ano de 2013 e para confirmar que, em 1º de julho de 2013, estaria em condições de atender à característica condutividade elétrica. Este último, conforme estabelecido pela Resolução ANP nº 65/2011. O atendimento desta exigência pelo produtor tem como benefício a redução dos riscos que comprometam a segurança das instalações dos distribuidores no momento da transferência do produto dos tanques para os caminhões-tanques.

Nessa reunião, ocorrida em 2 de maio de 2013, a Petrobras manifestou-se apta quanto ao atendimento da norma com base em dados de comercialização consolidados e previstos, em anexo. Naquela ocasião, não teceu comentários sobre a necessidade da inclusão de novos municípios. Ademais, a Petrobras informou que não teria condições de adicionar aditivo antiestático para atender à Resolução ANP nº 65/2011, isto é, não teria condições de garantir um limite mínimo de 25 pS/m para o óleo diesel S500 a partir de 1º de julho de 2013. O produtor solicitou, então, à ANP que fosse concedida uma postergação desta data para 1º de outubro de 2013 (Carta AB-CR/RX – 096/2013, de 10 de maio de 2013, em anexo).

Todavia, na Carta AB-CR/RX – 096/2013, o produtor não apresentou justificativa para o adiamento do referido prazo e, adicionalmente, propôs a inclusão de 385 municípios no Anexo II da Resolução ANP nº 65/2011, de modo a tornar obrigatória nestes, a substituição do óleo diesel S1800 pelo diesel S500 (a justificativa da Petrobras quanto ao novo prazo requerido foi exposta na Ata da citada reunião, anexada).

Por meio do Ofício nº 078/2013/SBQ/RJ-ANP, de 24 de maio de 2013, em anexo, foi solicitado um cronograma detalhado à Petrobras contemplando as etapas a serem cumpridas para o atendimento da Resolução ANP nº 65/2011, no que se refere à característica condutividade elétrica.

A justificativa do principal produtor nacional foi apresentada por meio da Carta AB-CR/RX – 114/2013, de 5 de junho de 2013, anexada, na qual a Petrobras respondeu que já estaria recebendo o antiestático importado e esse produto, juntamente com o corante, já estaria com a firma contratada para fazer a mistura destinada às refinarias que produzem o óleo diesel S500. O cronograma previa que até o final de julho de 2013 a mistura antiestático/corante vermelho estaria nas refinarias. Tão logo isto ocorresse, estas iniciariam o ajuste no sistema de mistura. Na melhor hipótese, em meados de agosto, o problema estaria resolvido em todas as unidades. A título de incerteza, a Petrobras previu 45 dias para fazer face a possíveis atrasos. Assim, no maior prazo estipulado, até o dia 1º de outubro de 2013 o assunto condutividade elétrica terá que estar solucionado.

Para poder publicar a Resolução até 1º de julho de 2013, a ANP elaborou tanto a Proposta de Ação nº 534/2013, de 31 de maio de 2013, quanto a Nota Técnica nº 63/2013/SBQ-RJ, de 24 de maio de 2013, ambas anexadas, visando a realizar alterações de pequena monta na legislação vigente.

O artigo 1º da minuta de Resolução disponibilizada no Aviso de Audiência Pública ANP nº 17/2013 propõe postergação do prazo, de modo que o produtor possa cumprir o determinado até o dia 1º de outubro de 2013. A consequência desse dispositivo é garantir os cuidados mínimos de segurança que os distribuidores devem observar na hipótese de o produto recebido ter sua condutividade inferior ao limite mínimo previsto. Vale comentar que a Resolução ANP nº 65/2011 já estabelecia nas notas (22) e (23) da Tabela de Especificação do Regulamento Técnico ANP nº 8/2011, que:

*“(22) (...). O Produtor deverá “Anotar” o valor da característica até 30 de junho de 2013, observada a nota (23).*

*(23) Caso a condutividade elétrica medida seja inferior a 25 (pS/m) deverá ser dado destaque do resultado no Certificado de Qualidade para que o distribuidor seja alertado quanto à adoção de medidas de segurança.”*

Adicionalmente, lembramos que o dispositivo da supracitada Resolução que tornou obrigatória a inclusão da característica condutividade elétrica no Boletim de Conformidade emitido pelos distribuidores entrou em vigor em 1º de julho de 2013.

Em relação à migração do diesel S1800 para o S500 em 385 novos municípios, a seleção dos municípios contemplados para tornar efetivo o Acordo é baseada nas regiões que tem maior disponibilidade de produto e/ou menor dificuldade de infraestrutura logística, conforme explica a Carta AB-CR/RX – 108/2013, de 23 de maio de 2013, em anexo.

Como era necessária celeridade no processo de alteração da Resolução em virtude da proximidade da data de atendimento da característica condutividade elétrica (tratando-se de um tema puramente técnico e afeto ao produtor do combustível) e que a migração do diesel S1800 pelo S500 já seria uma realidade naquelas regiões a partir de 1º de julho de 2013, pois, legalmente, não há impedimento de comercialização de óleo diesel de menor teor de enxofre nas regiões em que é permitido o diesel S1800, a ANP entendeu que seria possível a dispensa da etapa de Consulta Pública neste caso em particular.

A dispensa da etapa de consulta pública, mediante justificativa, foi submetida à Procuradoria Federal da ANP e considerada procedente, conforme consta na Proposta de Ação nº 534/2013.

A alternativa à ação empreendida pela ANP seria a inação. Nesse caso, o produtor seria autuado e, ao mesmo tempo, autorizado a comercializar produto fora da especificação, sob o risco de desabastecimento nacional de

derivados. Considerando que o mesmo alegou e justificou incapacidade no cumprimento do prazo determinado pela norma e apresentou cronograma assegurando o atendimento do prazo em três meses, a ANP entendeu que a aceitação do pedido efetuado pela Petrobras, por meio da Carta AB-CR/RX – 114/2013, não acarretaria maiores impactos ao objetivo proposto, dado que o prazo de prorrogação era razoável.

Cabe ressaltar que os documentos mencionados na Nota Técnica nº 63/2013/SBQ-RJ, disponibilizada no Aviso de Audiência Pública nº 17/2013, não foram tornados públicos em virtude de não possuírem classificação na data de 13 de junho de 2013. Todavia, se forem solicitados à ANP, tal classificação será levada a efeito e, se forem considerados públicos, poderão ser imediatamente acrescentados ao citado Aviso. Far-se-á o mesmo quanto ao parecer da Procuradoria Federal da ANP.

De fato, a Nota Técnica nº 63/2013/SBQ-RJ não entrou no mérito da necessidade de se alterar a regulamentação. Seu objetivo foi simplesmente o de expor o que seria alterado e suas consequências.

Os agentes afetados pela postergação do prazo de atendimento ao limite de condutividade elétrica foram os distribuidores. Já no que concerne à substituição do óleo diesel S1800, figuram: o próprio produtor, alguns distribuidores, os revendedores varejistas e retalhistas e os consumidores do produto situados nas regiões onde se localizam os municípios adicionados.

Quanto ao tema “Outros Impactos sobre o Bem Estar”, como bem colocou o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 148/COGEN/SEAE/MF, o benefício ambiental decorrente da produção e comercialização de produto com baixo teor de enxofre e o cronograma de ampliação do uso do diesel está estabelecido no Acordo e, portanto, não é decorrente da regulamentação proposta. Ademais, quando convocada por esta ANP, a Petrobras demonstrou atendimento ao Acordo.

Assim sendo, enquanto a Resolução ANP nº 46, de 20 de dezembro de 2012, em anexo, estabeleceu como prazo de atendimento ao limite da característica de condutividade elétrica o dia 1º de julho de 2013, a Resolução ANP nº 23, de 26 de junho de 2013, anexada, após justificativa apresentada pelo principal produtor nacional e entendida como procedente por esta Agência, postergou essa data para 1º de outubro de 2013.

Convém esclarecer que a necessidade de arbitrar a data de 1º de julho de 2013 (data aceita pela Petrobras, conforme registrado na correspondência “Alterações na RANP nº 65/2011: itens discutidos na reunião de 03/10/12”, de 9 de novembro de 2012, anexada) decorreu de indefinições do produtor na prestação de informações sobre testes de compatibilidade da mistura do aditivo com corante vermelho (uma vez que este último já é adicionado) e cujos resultados deveriam estar disponíveis até 31 de agosto de 2012, conforme assumido na Carta AB-CR/RX – 186/2012, de 14 de agosto de 2012, em seu item 4 iii, em anexo.

De acordo com esta correspondência, o produtor propôs um prazo de dezoito meses corridos após a realização dos testes. Logo, caso os resultados dos testes fossem disponibilizados até a data indicada, o atendimento ao limite só ocorreria em fevereiro de 2014. Portanto, com respeito a essa data, a Resolução ANP nº 23/2013 antecipou tal obrigação em quatro meses.

Como já comentado, a data de 1º de julho de 2013, resultou da indefinição da Petrobras na reunião de 3 de outubro de 2012, em decorrência da não realização dos testes. Naquele momento, já havia um entendimento de que o aditivo antiestático seria adicionado ao óleo diesel S500. Na falta de um cronograma detalhado que justificasse a proposição de uma data a ser indicada pelo produtor, a ANP tomou para si a tarefa de arbitrá-la. Assim, tal data passou a atuar como um parâmetro premente junto a este, que dispondo das informações para a implementação da ação, fez com que as providências fossem aceleradas.

Em caso de não cumprimento por parte do produtor do prazo previsto, esta ANP aplicará as sanções cabíveis de acordo com a legislação vigente.

Quanto à questão da inclusão de municípios no Anexo II, o produtor apresentou como justificativa “o aumento das vendas de óleo diesel S1800 necessárias ao plantio da safra de grãos do ano corrente”. Substituindo esse produto nos municípios acrescentados ao Anexo, esse efeito seria compensado. Nessa alteração, não há pactuação de prazo, apenas cumprimento ao Acordo.

Não foram contempladas avaliações de medidas alternativas à solução ora proposta, uma vez que tais alterações na regulamentação não foram objeto de análise de impacto regulatório.

Destaca-se que, na questão do aditivo antiestático, assunto debatido desde março de 2012, após inúmeras reuniões e trocas de documentos, chegou-se a pactuar uma data para o seu desenlace. Já em relação ao acréscimo de municípios onde se vedaria a comercialização do óleo diesel S1800, a ANP assumiu obrigações em 2008 no Acordo. No tratamento de ambos os assuntos, a Agência discutiu alternativas e deliberou pela que apresentou maior razoabilidade.

### **III – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela CDC e pela SBQ, teve por objetivo oferecer resposta aos comentários encaminhados pela SEAE, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 148/COGEN/SEAE/MF.

Ao longo das seções anteriores foram comentados os questionamentos sintetizados nas considerações finais do Parecer Analítico acima mencionado, reforçando-se, sem prejuízo do disposto na presente Nota Técnica Conjunta, a motivação pela opção regulatória refletida na Nota Técnica nº

63/2013/SBQ/RJ e nas informações constantes nos autos do processo 48610.018703/2001-21, acerca de alteração da Resolução ANP nº 65/2011, atinente às especificações de óleo diesel de uso rodoviário e às regras de controle de qualidade.

Sendo o que nos cumpria para o momento,

**SBQ**

**CDC**

**Alexandre Cardoso Costa Caldeira**

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:

De acordo:

**ROSÂNGELA MOREIRA DE ARAÚJO**

Superintendente

**LÚCIA NAVEGANTES**

**BICALHO**  
Coordenadora