

Textos para Discussão

310

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

**O DESAFIO DOS
PREÇOS DOS
COMBUSTÍVEIS
NO BRASIL**

Daniel Amin Ferraz

Paulo Roberto Alonso Viegas



SENADO
FEDERAL



O DESAFIO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Daniel Amin Ferraz¹

Paulo Roberto Alonso Viegas²

¹ Graduado em Direito; Mestre em Direito Empresarial, Universidade de Coimbra, Portugal; Doutor em Direito Empresarial Internacional, Universidad de València, Espanha; Pesquisador convidado da OMC, Genebra, Suíça (2004); Professor Titular do PPGD UniCEUB, Brasília – DF; Advogado; daniel.amin@afctf.adv.br.

² Graduado em Engenharia de Produção e em Direito, Mestre em Ciências Econômicas, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF; Doutorando em Direito e Políticas Públicas no PPGD do UniCEUB, Brasília – DF; Advogado; pviegas@senado.leg.br.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Roque de Sá / Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

FERRAZ, D. A.; VIEGAS, P. R. A. **O desafio dos preços dos combustíveis no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho 2022 (Texto para Discussão nº 310). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 05 jul.2022.

O DESAFIO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

RESUMO

O Brasil tem enfrentado muitas pressões políticas em virtude dos aumentos persistentes e expressivos de preços dos combustíveis, dentre outros preços sensíveis na economia. O mercado de combustíveis no País é, ainda, fortemente influenciado pela presença da estatal Petrobras. Em que pese a abertura do mercado de pesquisa e exploração desde 1997, o segmento de refino ainda conta com presença marcante dessa empresa. Ademais, pode-se dizer que o mercado atacadista privado seja, essencialmente, concentrado, assim como o mercado importador de combustíveis automotivos. Diante desse contexto, no âmbito governamental, os *policy makers* vêm enfrentando muitas dificuldades na busca por respostas para a questão. Assim, este trabalho procura discutir algumas sugestões apresentadas e indicar caminhos em favor de uma solução equilibrada à situação aqui discutida.

PALAVRAS-CHAVE: Combustíveis. Preços. Petrobras. Política Pública. Petróleo. Economia. Direito.

ABSTRACT

Brazil has faced many political pressures due to persistent and significant increases in fuel prices, among other sensitive prices in the economy. The fuel market in the country is also strongly influenced by the presence of state-owned company, Petrobras. Despite the opening of the research and exploration market since 1997, the refining segment still has a strong presence of this company. Furthermore, it can be said that the private wholesale market is essentially concentrated, as is the automotive fuel import market. Given this context, in the governmental sphere, policy makers have been facing many difficulties in the search for answers to the question. Thus, this work seeks to discuss some suggestions presented and indicate ways in favor of a balanced solution to the situation discussed here.

KEYWORDS: Fuels. Prices. Petrobras. Public Policy. Oil. Economy. Law.

SUMÁRIO

1	APROXIMAÇÃO DA MATÉRIA.....	1
2	A VOLATILIDADE DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL.....	1
3	FATORES CRÍTICOS E ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO	8
	3.1. PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS.....	8
	3.2. A SOLUÇÃO MEDIANTE A CRIAÇÃO DE UM FUNDO	10
4	A EFETIVIDADE DA REGULAÇÃO DO SETOR DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL..	12
5	DÚVIDAS NA ESTRUTURAÇÃO LEGAL DO SETOR?	14
6	A ESTRUTURA DA CADEIA PRODUTIVA DE COMBUSTÍVEIS	19
7	COMENTÁRIOS FINAIS	23
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

1 APROXIMAÇÃO DA MATÉRIA

O preço dos combustíveis tem sido um grande problema para as autoridades no Brasil. Os combustíveis mais utilizados no País, cuja matriz do setor de transportes é concentrada no modal rodoviário, compreendem a gasolina e o diesel¹. Nos últimos anos, esses preços têm aumentado recorrentemente e acima da evolução da renda da grande maioria das pessoas, o que resulta numa grande insatisfação e em pressão crescente sobre os agentes políticos para que eles tragam alguma solução com vistas ao arrefecimento desse processo.

Muitas são as soluções sugeridas para o problema, como a redução de impostos, a criação de um fundo² de estabilização de preços ou, até mesmo, a privatização da Petrobras, mas até então nenhuma das opções apresentadas foram devidamente consensuadas como solução efetiva para a situação.

Este trabalho procura aprofundar e ampliar a discussão, tentando desfazer algumas crenças e propor caminhos a partir de bases econômicas e legais mais consistentes para o respectivo debate.

2 A VOLATILIDADE DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

A preocupação com a volatilidade dos preços³ dos combustíveis no Brasil tem sido uma constante nos últimos anos⁴. Forças políticas com frequência têm

¹ O Óleo Diesel é um derivado de petróleo com propriedades que permitem o seu uso, precipuamente, em veículos automotores que funcionam com o chamado ciclo diesel, sendo o combustível mais usado no Brasil para fins de transporte rodoviário de cargas. Para aprofundamento do assunto, ver FARAH, Marco Antônio. **Petróleo e seus derivados: Definição, Constituição, Aplicação, Especificações e Características de Qualidade**. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 197 e ss.

² Constituem fundos desse tipo os fundos públicos de natureza orçamentária, nos moldes dos fundos previstos nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 1964. Para mais informações, ver MACHADO JR, J. T.; REIS, H. da C. **A Lei 4.320 Comentada**. 27. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1995, p. 132 e ss.

³ Os preços, segundo Adam Smith, correspondem a um consenso de valor atribuído pelas partes (ou pessoas) numa relação de trocas voluntária. Para mais informações sobre o assunto, ver FRIEDMAN, M.; e FRIEDMAN, R. **Livre para escolher: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia**. Rio de Janeiro: Ed. Record Ltda., 1990, p. 37 e ss.

se manifestado diante do problema, que incomoda não apenas consumidores, mas, também, e sobretudo, agentes econômicos⁵ do setor de transportes rodoviários, cujos preços são influenciados por aumentos de custos dos fretes⁶. Fatores como depreciações do câmbio⁷ e aumentos dos preços do barril do petróleo no mercado internacional de *commodities*⁸ resultam no aumento dos preços de combustíveis (em especial, gasolina e diesel automotivos), pressionando os custos de frete (interno e externo) e os preços de diversos produtos no mercado interno. Até algumas décadas atrás, o Governo brasileiro exerceu um papel de intervenção mais destacada com relação aos preços dos

⁴ Governos com orientação política mais intervencionista que conduziram o País até 2015 procuraram esterilizar pressões externas (como as decorrentes de aumentos de preços do barril do petróleo) sobre os preços dos combustíveis. Usaram politicamente para isso a estatal Petrobras, que assumia prejuízos em nome da manutenção dos preços dos combustíveis que comercializava (ainda que seus custos aumentassem). Essa política foi alterada no Governo Temer, a partir da nomeação de Pedro Parente para o comando da estatal, quando se passou a adotar a denominada “nova política de preços” da Petrobras – com orientação de preços da Petrobras dada pela Paridade de Preços de Importação (PPI), o que torna os preços do mercado interno vinculados aos preços internacionais, acrescidos de custo de importação, frete e remuneração do agente, ainda que se produza e refine petróleo internamente. Para melhor compreensão de modelos quanto à orientação política, sugere-se ver NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia:** introdução ao Direito Econômico. 6. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010, p.202 e ss.

⁵ A ideia de agente econômico remete à Teoria do Comportamento do Consumidor, e o conceito corresponde a atores que participam dos movimentos de demanda e oferta em uma determinada economia. Para mais informações, ver FERGUSSON, C. E., **MicroEconomia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária Ltda, 1990, p. 17 e ss.

⁶ Destaca-se, nesse contexto, a afetação dos custos dos fretes sobre a cadeia produtiva dos alimentos, cujos preços são por essa razão influenciados, resultando em inflação e insatisfação dos consumidores em geral com relação aos produtos ofertados na economia. Essa insatisfação transforma-se, invariavelmente, em pressão sobre as forças políticas que atuam no Governo, o que se insinua com mais força em anos eleitorais. Para mais informações sobre economia da oferta, ver NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia:** introdução ao Direito Econômico. 6. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.p. 247 e ss.

⁷ O preço de uma moeda com relação ao preço de outra moeda é denominado de taxa de câmbio. Para aprofundamento do assunto, ver KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. Economia Internacional: Teoria e Política. 5. ed. Trad. Celina Martins Ramalho Laranjeira. **Rev. Técnica Maria Alejandra Caporale Madi/Rubens Famá**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001, 1999, p. 339 e ss.

⁸ Os commodities correspondem a produtos brutos, pouco ou nada transformados, com característica tipicamente de infungibilidade, e que representam recursos estratégicos para a maioria dos países. Para aprofundamento do tema, ver BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e do Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 42 e ss.

produtos da cadeia produtiva do petróleo – como foi a chamada “conta petróleo”⁹ –, opção que tem sido rechaçada em países como o Brasil, que vem buscando adotar soluções ditas “de mercado”, com mais liberdade econômica e, portanto, com possibilidades mais limitadas para a atuação direta do Governo em questões dessa natureza.

Em diferentes países, costuma-se buscar soluções diversas para a questão da volatilidade dos preços dos combustíveis. Ainda que tenham forte viés liberal¹⁰ na condução de suas políticas econômicas, os Estados Unidos da América¹¹, por

⁹ A conta petróleo (ou Parcela de Preço Específica) era um mecanismo em que o Tesouro Nacional arcava com a diferença entre os preços do petróleo importado no mercado internacional e os preços do petróleo produzido no Brasil pela Petrobras. Quando essa diferença era positiva, os recursos iam para o Tesouro Nacional. Quando era negativa, aumentava-se a dívida do Governo com a Petrobrás. A contabilização de receitas ou direitos, e de despesas ou obrigações, ocorria por intermédio da conta petróleo. Essa situação se sustentava porque a Petrobras tinha o monopólio da importação de combustíveis, o que não mais ocorre, pois o mercado foi aberto e, desde então, qualquer distribuidora pode importar combustíveis. Encerrou-se assim, o mecanismo da Conta Petróleo. Uma consequência foi a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. A Cide-combustíveis (CIDE aplicada aos combustíveis) é uma contribuição incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e etanol combustível (hidratado e anidro). A destinação do produto da arrecadação da Cide-combustíveis é regida pelo art. 159, inciso III, da Constituição Federal, e pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. A incidência da contribuição é monofásica sobre o volume comercializado pelo produtor, formulador ou importador de: gasolina, óleo diesel, querosene de aviação, *fuel oil*, GLP e etanol combustível (mas não alcança o biodiesel). As alíquotas podem ser reduzidas e restabelecidas por ato do Poder Executivo (art. 9º da Lei nº 10.336, de 2001). Atualmente, somente são oneradas a importação e a comercialização de gasolina e suas correntes, não atingindo os demais combustíveis (alíquota zero). Para melhor entendimento do contexto, sugere-se ver CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: reestruturação Sul-Americana nos anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007, p. 185 e ss.

¹⁰ O Liberalismo é uma corrente de pensamento que se opõe ao intervencionismo, que representa o papel do Estado nas relações econômicas. No caso do Liberalismo, ele defende a primazia da liberdade dos indivíduos para tomarem decisões econômicas, sem limitações impostas, no caso, pelo Estado. Para aprofundamento da matéria, sugere-se ver FRIEDMAN, M.; e FRIEDMAN, R. **Livre para escolher: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia**. Rio de Janeiro: Ed. Record Ltda., 1990, p.13 e ss.

¹¹ Segundo alguns analistas de política econômica-energética norte-americana, como Alberto Cló, “o limite desta concepção pró-mercado é o de medir a eficácia de uma política energética exclusivamente a partir da eficiência dos mercados internos, esquecendo-se que muitos aspectos de segurança da oferta internacional sempre constituíram as preocupações fundamentais das políticas energéticas”. Para mais informações, consultar BERCOVICI, |Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e do Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 48 e ss.

exemplo, adotam o mecanismo dos estoques de combustíveis¹², usados para modular o mercado do lado da respectiva oferta e, com isso, atenuar a flutuação indesejada de preços dos combustíveis e seus impactos sobre o funcionamento de outras cadeias produtivas¹³, com prejuízos para toda a economia norte-americana.

Como já aqui suscitado, são dois os combustíveis com que se deve repousar as maiores preocupações no Brasil: gasolina e o diesel¹⁴. A gasolina é essencialmente utilizada para transporte individual e de carga de pequena representatividade. Por exemplo, no caso de táxis e congêneres, de mototáxis, ou de veículos que exercem pequenos fretes. Seu impacto em outras cadeias produtivas, dessa forma, é limitado (se comparado ao diesel), mas não deve ser economicamente desconsiderado. O diesel, por sua conta, é um combustível

¹² Os combustíveis que estão no centro desta discussão referem-se aos combustíveis de origem fóssil, como o petróleo, que fornece quase toda energia para inúmeros motores de combustão interna. Para aprofundamento da matéria, ver SHREVE R. N.; BRINK JR, J. A. **Indústria de Processos Químicos**. 4.ed.. Trad. Horácio Macedo. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2008, p. 44 e ss.

¹³ As cadeias produtivas se sofisticaram e expandiram para além de limites nacionais e regionais. Hoje, é comum falar em cadeias globais de valor. O que antes compreendia análises de relações entre empresas que operavam determinados negócios de alcance limitados, recentemente se passou a incorporar análises e planos de aproveitamento eficiente de competências intercontinentais, buscando maior eficiência. Para aprofundamento da matéria, ver VEIGA, P. da M.; RIOS, S.P. Cadeias Globais de Valor e Implicações para a Formulação de Políticas. In: **Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Org.: Oliveira, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B.; Brasília: IPEA, 2017, p. 17 e ss.

¹⁴ O Etanol também deve ser considerado relevante no mercado consumidor brasileiro. Todavia, em boa medida ele é utilizado como insumo complementar à gasolina (etanol anidro), e acaba por atenuar impactos de variações dos preços do petróleo e do câmbio que afetam a gasolina. Isso porque os fatores de influência sobre seus custos de produção são diversos aos da gasolina. Cabe salientar que a cadeia produtiva do Etanol foi objeto de discussão recente com a publicação da Medida Provisória (MPV) 1.069, de 2021, a qual, entre outras medidas, propunha uma reorganização do setor, permitindo a venda direta dos combustíveis. Essa MPV teve seus prazos de tramitação e a vigência suspensos até que seja ultimada a votação da MPV 1100/2022 nas duas Casas do Congresso Nacional. Para aprofundamento da matéria, ver **Medida Provisória nº 1.069, de 2021**, publicada no DOU de 13 de setembro de 2021, e **Medida Provisória nº 1.100, de 2022**, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 2022.

¹⁵ Pode-se entender como cargas as mercadorias acondicionadas em embalagens adequadas ao transporte, ainda que possam existir cargas a granel. Para informações sobre o assunto, ver SARACENI, Pedro Paulo. **Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados**. Rio de Janeiro: Interciência, 2006, p. 4 e ss.

utilizado no Brasil para uso no transporte rodoviário coletivo e de cargas¹⁵, e aumentos de preços desse combustível representam aumentos de custos para o setor de logística e cadeias à jusante. No caso do transporte rodoviário de cargas, aumentos de custos tendem a serem repassados nos preços para os tomadores desses serviços, causando aumento de custos de produtos em diversas cadeias produtivas que usam esse modal de transportes. Gera-se, com isso, quase que invariavelmente, inflação na economia. No caso do transporte de passageiros, aumentos nos preços de combustíveis podem implicar aumento dos preços de passagens rodoviárias, inibindo movimentação de pessoas, parte dela dedicada a fins profissionais, o que tende a pressionar os negócios em geral.

Quando se discute preços tanto no caso do diesel, como no da gasolina, sua composição compreende um conjunto de elementos, como custo de produção, refino¹⁶, transporte e movimentação do óleo e de seus derivados¹⁷ (como são os combustíveis automotivos), além de tributos¹⁸ e demais receitas estatais (*royalties* ou *government take* em geral). De acordo com a ANP, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda¹⁹. Isso significa que não há qualquer tipo de tabelamento nem fixação de valores

¹⁵ Pode-se entender como cargas as mercadorias acondicionadas em embalagens adequadas ao transporte, ainda que possam existir cargas a granel. Para informações sobre o assunto, ver SARACENI, Pedro Paulo. **Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados**. Rio de Janeiro: Interciência, 2006, p. 4 e ss.

¹⁶ Refino de petróleo perfaz um conjunto de processos que geram, do óleo cru, derivados, como gasolina, óleo diesel, graxas e nafta. Para mais informações, ver: FAHIM, M. A., AL-SAHHAF, T. A., ELKILANI, S. E. **Introdução ao Refino do Petróleo**. Trad. Lersch Trad. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012, p. 2 e ss.

¹⁷ São produtos decorrentes da separação física ou da transformação química do petróleo. Para mais informações sobre o assunto, ver CARDOSO, Luiz C. S. **Logística do Petróleo: transporte e armazenamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004, p. 106 e ss.

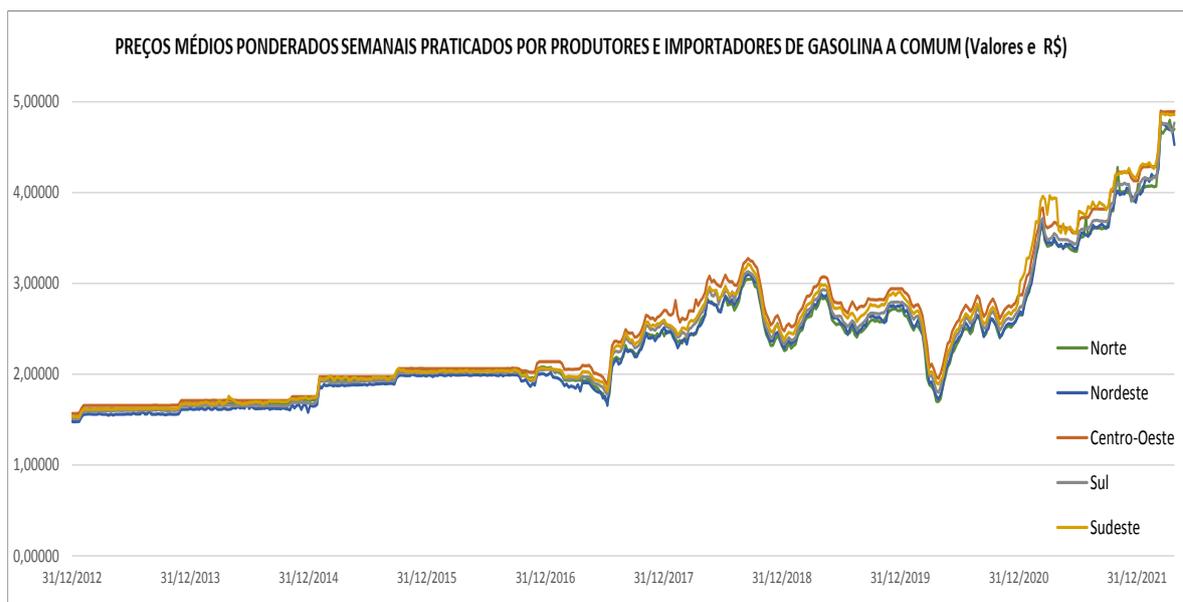
¹⁸ Segundo o art. 145 da Constituição Federal, pode-se depreender que são espécies de tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, que juntos, concretizam o Sistema Tributário Brasileiro. Para mais informações, ver, MARTINS, Ives Gandra. **O Sistema Tributário Brasileiro**. In: Curso de Direito Tributário; MARTINS, Ives Gandra da Silva – coord. – 12. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 25 e ss.

¹⁹ Produção, distribuição e revenda (bem como exploração, transporte e refino) podem ser consideradas etapas da cadeia produtiva do petróleo. Para mais informações, ver CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: reestruturação Sul-Americana nos anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007, p. 11 e ss.

máximos e mínimos, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes. Esse estado de coisas, sem embargo, não garante estabilidade de preços e demais condições microeconômicas. Isso porque, pressões internacionais criadas por desequilíbrios econômicos, potencializados atualmente por eventos como a Guerra da Ucrânia, acabam gerando condições para que a volatilidade dos preços dos combustíveis seja grande no mercado interno. Tal contexto é agravado num país em que a renda é muito concentrada²⁰, a pobreza se aprofunda e o crescimento foi praticamente nulo nos últimos dez anos.

Tanto no caso da Gasolina A Comum, como no caso do Diesel Comum, por exemplo, dados da ANP²¹ denotam que os preços médios ponderados, em cada região do Brasil, apresentam comportamentos semelhantes, como pode ser verificado nos gráficos 1 e 2, a seguir:

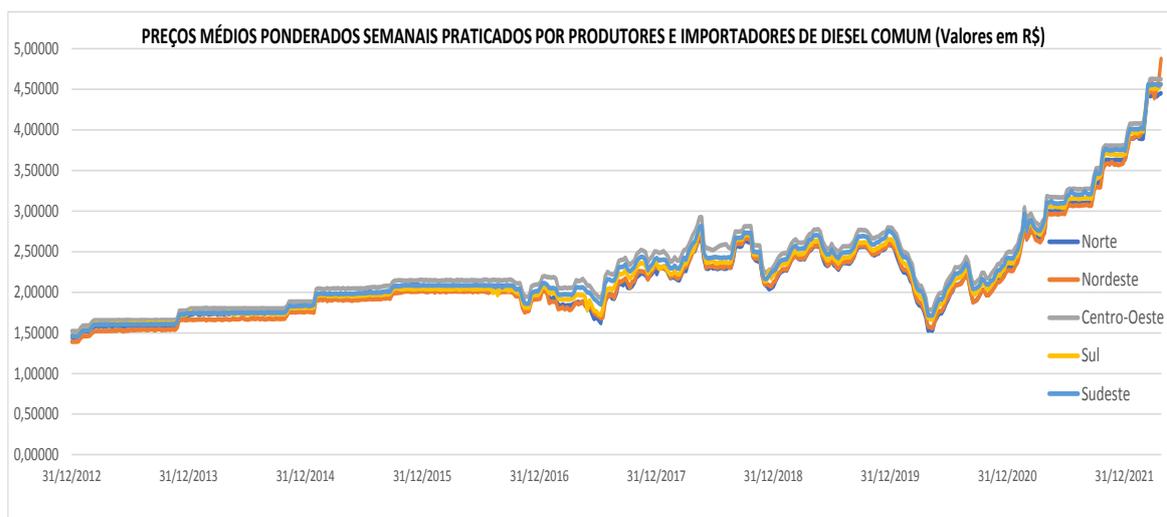
Gráfico 1: Evolução dos Preços da Gasolina A Comum – Regiões (R\$)



²⁰ Muitos economistas de renome reconhecem os problemas sociais do Brasil, em boa medida refletidos na concentração de renda, o que porém, não resume a situação. Nas palavras de Malan, “somos uma sociedade ainda injusta, com carências e mazelas sociais que são ética e politicamente incompatíveis com o grau de civilização que acreditamos ter alcançado”. Para mais informações consultar MALAN, Pedro. **Uma certa ideia de Brasil: entre passado e futuro – 2003-2018**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, p. 35 e ss.

²¹ Informações constante no sítio eletrônico da ANP, <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-combustiveis/levantamento-de-precos-de-combustiveis>. Acesso em: 18/06/2022.

Gráfico 2: Evolução dos Preços do Diesel Comum – Regiões (R\$)



Em síntese, pode-se dizer que os preços dos combustíveis ao consumidor final variam com os correspondentes preços das refinarias, dos tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (como PIS/Cofins²², Cide²³ e ICMS²⁴), dos custos e despesas operacionais de cada empresa, dos preços dos biocombustíveis adicionados ao diesel e à gasolina, e das margens de distribuição e de revenda, além da oscilação devida pela correlação com os preços do barril de petróleo e com a variação cambial do dólar norte-americano²⁵.

²² Trata-se de contribuições sobre receita ou faturamento. Para mais informações, ver HARADA, Kiyoshi. **Contribuições Sociais: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 88 e ss.

²³ Trata-se da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Para mais informações, ver HARADA, Kiyoshi. **Contribuições Sociais: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 62 e ss.

²⁴ O ICMS é imposto de competência estadual, que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações. Para aprofundamento da disciplina, ver COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 310 e ss.

²⁵ O comércio do petróleo no mundo é feito basicamente com o uso do dólar norte-americano como meio de pagamento. Motivam essa situação o fato de os Estados Unidos possuírem o maior mercado consumidor para esse produto. E como a história repetidamente demonstra, aquele que tem o acesso ao dinheiro tem o poder de determinar as condições da respectiva negociação. Para aprofundamento do assunto, ver YERGIN, Daniel, **O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder**. Trad. Lei la Marina Di Natale, Maria Cristina Guimarães e Maria Cristina L. de Góes. São Paulo: Scritta, 1992, p. 782 e ss.

3 FATORES CRÍTICOS E ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO

3.1. PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS

As autoridades políticas brasileiras têm destacado os tributos como fator crítico relevante para a redução de preços dos combustíveis no Brasil. A expectativa acerca dessas medidas é de que o valor da redução tributária seja repassado aos consumidores sob a forma de redução dos preços. Contudo, não se pode garantir que os agentes econômicos prefiram repassar a redução dos tributos para os preços, ao invés de se apropriarem desse excedente de valor, especialmente num ambiente marcado pela liberdade, e não pela intervenção estatal.

Medidas dessa natureza foram recentemente adotadas visando à redução da volatilidade dos preços dos combustíveis. Por exemplo, em fevereiro de 2022 a União zerou a cobrança de PIS/Cofins sobre o diesel, biodiesel²⁶, GLP²⁷ e querosene de aviação²⁸. Além do que, encontra-se em etapa final de discussão no Congresso Nacional uma proposta que limita o ICMS dos combustíveis. Contudo, o resultado dessas medidas é controverso, em virtude da apropriação de ganhos supramencionada. Afinal, trata-se de uma reação natural de quem orienta sua atuação pela maximização de lucros.

Além disso, no universo microeconômico, quando se discute a formação de preços em mercados de diversos produtos, aceita-se o entendimento de que os preços podem ser baseados ou nos custos de produção, quando os produtos não enfrentam concorrência em seus mercados, ou nos preços de mercado, quando há

²⁶ O biodiesel corresponde, na química ao éster etílico, e as primeiras experiências de produção no Brasil remetem aos anos de 1960, ligadas ao Conde Francisco Matarazzo. Para maiores informações consultar LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 108 e ss.

²⁷ O Gás Liquefeito de Petróleo é uma mistura composta por hidrocarbonetos de três e quatro átomos de carbono, que nos seu estafo natural se apresenta sob a forma gasosa, mas pode se apresentar sob a forma líquida, sob determinada pressão. Para aprofundamento da matéria, ver FARAH, Marco Antônio. **Petróleo e seus derivados: definição, constituição, aplicação, especificações e características de qualidade**. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 151 e ss.

²⁸ Outro derivado do Petróleo, que apresenta grande aumento da demanda, em virtude do crescimento da aviação civil. Para aprofundamento da matéria, ver FARAH, Marco Antônio. **Petróleo e seus derivados: definição, constituição, aplicação, especificações e características de qualidade**. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 185 e ss.

prevalência de competição e concorrência. Em ambos os casos, a organização industrial é fator crítico importante para a compreensão do que ocorre com os combustíveis no Brasil. Ressalta-se que o País ainda conta com a estatal²⁹ Petrobras no meio da cadeia produtiva, e que mudanças relevantes no setor têm sido adotadas, sobretudo após 2015, como a venda da BR Distribuidora e a venda de uma refinaria da Petrobras. Essas mudanças, apesar de consideradas alvissareiras por muitos, podem causar alguma desordem pontual no curto prazo, em virtude da readequação de políticas empresariais, do desenvolvimento de novos enlances comerciais e da reorganização de relações na cadeia produtiva.

Quanto à venda da BR Distribuidora pela Petrobras, a operação, foi concluída em 30 de junho de 2021, quando o governo se desfez de posição em ações ordinárias (que confere direito a voto) da empresa por R\$ 11,3 bilhões, passando o controle ao Samambaia Master Fundo de Investimento, e recebendo a denominação de Vibra Energia, tendo a empresa grande capilaridade junto ao mercado consumidor em todo o País. A operação, que implicou, essencialmente, em troca de acionistas, não parece ainda ter gerado impactos perceptíveis sobre os preços dos combustíveis ao consumidor.

No caso da desestatização do setor de refino, pelo menos em tese, esse movimento enfraqueceria o poder de monopólio da Petrobras, promovendo a competição e pressionando os preços para baixo. Porém, em recente privatização de refinaria – da atual Refinaria de Mataripe, antiga Refinaria Landulpho Alves (Relam), na Bahia, vendida pela Petrobras para a empresa Acelen –, não surtiu alguns dos efeitos anunciados. A refinaria vem cobrando por valores de gasolina e diesel acima dos valores cobrados por ela antes da privatização. Enfraquece-se, assim, a tese de que essa seria uma solução para o problema ora discutido, ainda que a promoção do aumento da concorrência seja um movimento desejável.

Outro exemplo de reorganização empresarial ocorreu quando da possibilidade legal da venda direta de etanol, questão incidental às da gasolina e do diesel, que permitiu transações comerciais nesse segmento econômico sem a necessidade de intermediação de agentes atacadistas (distribuidores). Todavia, os

²⁹ As estatais no Brasil, que sob o ponto de vista societário são reguladas pela **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**, publicada no DOU de 15 de dezembro de 1976, passaram a ser reguladas também, a partir de 2016, pela **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**, publicada no DOU de 1º de julho de 2016.

resultados também esbarraram na polêmica de não se poder garantir que as economias obtidas em razão da desintermediação implicarão em redução de preços na ponta final da cadeia.

3.2. A SOLUÇÃO MEDIANTE A CRIAÇÃO DE UM FUNDO

Uma possibilidade que já foi apresentada como solução para enfretamento do problema, criticada por alguns especialistas pelo seu viés conceitual de cunho intervencionista, refere-se à criação de um fundo, ainda que funcione em períodos determinados (por exemplo, enquanto durarem os efeitos da Guerra da Ucrânia). Os pontos controversos dessa ideia referem-se, primeiro, à aceitação de uma política intervencionista pelas forças da sociedade civil organizada no atual momento. Segundo, pela configuração da forma de financiamento desse fundo. Nesse ínterim, considerando que a política fiscal³⁰ continua sendo um foco de atenção constante, contar com fontes de recursos fiscais para essa finalidade não é ponto pacífico. Tal premissa é relevante, não obstante a contribuição (questionável, porém) trazida pelas reformas estruturais implementadas pelo Governo federal nos últimos seis anos, bem como a inflação crescente e saliente nos últimos dois anos, que derrete as despesas públicas e infla a correspondente arrecadação, favorecendo o equilíbrio fiscal.

Para driblar essa restrição, pode-se pensar em novas receitas fiscais para o financiamento do Fundo, como a recriação da CPMF ou a criação de um imposto sobre exportação³¹ exclusivamente sobre petróleo e gás, o que não pressionaria as contas fiscais por se tratar de tributo adicional aos atualmente cobrados pela União. Críticos podem afirmar que a medida implicaria exportação de tributos, o que seria um absurdo. Defensores, de outra forma, podem argumentar que o petróleo tem oferta limitada e se trata de um bem essencial, sendo que a cobrança de uma pequena alíquota sobre sua exportação não dificultaria sua venda.

³⁰ Desequilíbrios fiscais sempre marcaram a história econômica do Brasil. Para maiores informações ver PASTORE, Afonso Celso, **Erros do Passado. Soluções para o Futuro: herança das políticas econômicas brasileiras do século XXI**. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021, p. 209 e ss.

³¹ Por ser considerado um imposto com fins regulatórios, e não arrecadatários, esse imposto desfrutaria de algumas prerrogativas quanto a sua implantação (por exemplo, prazo de implantação). Para mais informações, ver COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 287.

Há ainda certas limitações a serem enfrentadas no tocante à criação do próprio Fundo. Deve-se considerar que um fundo específico, de natureza contábil, cuja criação se dê mediante um projeto de lei de iniciativa parlamentar, afronta a Constituição Federal, conforme decisão da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do Senado Federal, em resposta à Consulta nº 1, de 2017, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE):

“1) são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria-Pública da União;” (Grifo nosso)

Logo, segundo esse entendimento, a alternativa depende de iniciativa do Poder Executivo, para que possa se concretizar.

Ademais, os recursos pensados para o financiamento do Fundo supra poderiam, alternativamente, ser usados para financiar a formação de estoques governamentais de petróleo, a serem formados em períodos de bonança, e utilizados em períodos de escassez, ou quando ocorrer alta de preços internacionais do petróleo, nos moldes do que faz o governo norte-americano. Parece relevante, nesse contexto, considerar que os recursos a serem aplicados não derivam do próprio mercado de combustíveis (por exemplo, pelo aumento de alíquota da CIDE), pois, se assim o fosse, poderia representar pressões ainda maiores sobre os respectivos preços.

Há, adicionalmente, recursos com os quais se poderiam contar para o problema ora discutido. Na linha do que afirmam alguns economistas e políticos de destaque (Ciro Gomes, em declarações públicas e reiteradas, por exemplo), há, no Brasil, cerca de R\$ 500 bilhões de sonegação fiscal, R\$ 60 bilhões (de uma base total de R\$ 327 bilhões³²) que podem ser obtidos a partir da tributação sobre os lucros e dividendos de empresas que, no Brasil, é menor do que ocorre em países desenvolvidos, como os da OCDE, e há, também, R\$ 70 bilhões (de uma base total de R\$ 441 bilhões) que podem ser obtidos a partir da revisão de

³² Ver proposta de governo do candidato à Presidência da República *Ciro Gomes*. Disponível em: <https://todoscomciro.com/news/reforma-tributaria-projeto-nacional/>. Acesso em: 10/06/2022.

benefícios fiscais concedidos a agentes econômicos e que devem ser revistos. Há, portanto, fontes de recursos que podem ser utilizadas para se adotar uma desejável política de moderação da variação de preços dos combustíveis. Depende de uma concertação e vontade das forças políticas do País.

Vê-se, pois, que a solução para o problema aqui discutido passa longe de ser trivial ou incontestado. Mesmo assim, cabe procurar entender como a cadeia produtiva do setor se organiza.

4 A EFETIVIDADE DA REGULAÇÃO DO SETOR DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Determinados setores da economia, seja por sua importância para os indivíduos ou por sua relevância e influência sobre outros setores econômicos, costumam requerer uma maior participação do Estado em suas formas de organização. Como consequência, a participação mais estreita do Estado nessas áreas costuma contaminar com vieses políticos as decisões dos respectivos negócios. Afasta-se, assim, as correspondentes políticas públicas do ideal perseguido quanto à eficiência econômica, que contribui para a ampliação do alcance e para o barateamento das referidas políticas.

Também com a pretensão de controlar, reduzir, ou até eliminar a ingerência política desses setores, fortemente influenciada pelo fator eleitoral típico de democracias, desenvolveu-se a ideia de agências reguladoras³³. Assim, essas agências assumiriam a regulação dos setores, mantendo a intervenção estatal controlada, propiciando um ambiente de negócios que respeite o interesse privado e a busca pela eficiência econômica. Por conseguinte, atribuiu-se a essas agências independência e autonomia relativa, e busca-se criar mecanismos institucionais para dificultar a captura da agência pelo poder público.

³³ As Agências Reguladoras implicam um modelo de regulação estatal em que as competências normativas e decisórias estatais são fragmentadas. Para aprofundamento da matéria ver: JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Rev., Atual. e Ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 697 e ss.

A Lei nº 9.478, de 1997, que cria a ANP, dispõe, em seu art. 8º, I, sobre as correspondentes finalidades, *in verbis*:

“**Art. 8º** 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, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na **proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;**

.....” (Grifo nosso)

Considerando tudo o que foi aqui discutido, é possível inferir que as insatisfações contra a atuação da ANP não são pequenas, apesar de o assunto não ser muito explorado pela grande mídia: o papel e a responsabilidade da ANP quanto à persistente elevação dos preços dos combustíveis no Brasil. O problema é ainda mais relevante, pelo fato de que essa compõe as finalidades precípua dessa Agência.

Nota-se, nos gráficos 1 e 2, que as variações dos preços da gasolina e do diesel, são crescentes, ou seja, na grande maioria das vezes, os gráficos “só variam para cima” e, praticamente nunca, variam “para baixo”, diferentemente do que ocorre em países mais desenvolvidos, em que os preços dos combustíveis nas bombas dos postos de revenda variam nas duas direções. Então, o que estaria acontecendo com a regulação do setor no Brasil? O que poderia ser feito para aprimorar essa atuação?

Considerando que o quadro técnico da Agência é reconhecidamente qualificado, o problema poderia estar relacionado à gestão. Se for esse o caso, possivelmente um redesenho de incentivos de governança da Agência seria oportuno, de modo a permitir um melhor alinhamento de interesses entre regulador, regulado, e demais interessados no funcionamento do setor (como os consumidores). Seria essa uma solução republicana, nos limites da eficiência econômica e do interesse público.

5 DÚVIDAS NA ESTRUTURAÇÃO LEGAL DO SETOR?

No Brasil, a existência de estatais em alguns setores econômicos gera dúvidas, aparentemente provocadas pela própria estrutura legal que corresponde a setores regulados, como no de petróleo e gás, de uma forma geral. Em boa medida, essas distorções podem ser percebidas em face da presença de estatais organizadas sob a forma de Sociedade de Economia Mista. Essas entidades são normatizadas tanto pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das S.A.), que dispõe sobre as sociedades por ações (e sobre as sociedades anônimas³⁴), como também pela Lei nº 13.303, de 13 de junho de 2016 (Lei das Estatais), aprovada na esteira das investigações da Operação Lava Jato, e dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No primeiro caso, a normatização tem a ver com a forma pela qual a sociedade é organizada, no âmbito do direito societário, enquanto, no segundo, predomina a preocupação com a governança e controle da organização, em especial quanto a contratos³⁵, e ao Direito Administrativo. Ponto saliente nesta discussão compreende o atendimento dos interesses dos acionistas. A Lei da S.A. dispõe sobre os atributos da sociedade anônima, conferindo-lhe a finalidade de lucro e a atividade de mercancia. Ser mercantil compreende a sujeição de atividade de intermediação típica da prática comercial, mediante a qual se busca revender (via contratos) mercadorias com lucro³⁶. Nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei da S.A.:

³⁴ A expressão “anônima” relaciona-se ao fato de que a sociedade, a priori, congrega muitos sócios, a maioria meros investidores, sem qualquer direito a voto na condução da empresa, e é quase impossível constatar a identidade de todos os acionistas. Para aprofundamento da matéria, ver: CORRÊA-LIMA, Osmar Brina. **Sociedade anônima**. – 3. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 4 e ss.

³⁵ A ideia de contratos na indústria do Petróleo ganha contornos peculiares, uma vez que envolvem questões de abrangência internacional, reguladas pelo Direito Internacional. Cabe aqui manifestar que os contratos internacionais se sujeitam a distintas legislações, e “podem ocorrer de acordo com: as legislações nacionais de países que submetem os contratantes; a lei do domicílio; a lei vigente no local da execução do contrato; ou a lei de celebração do contrato”. Para aprofundamento da matéria, ver: FERRAZ, Daniel Amin. **Dos contratos internacionais do comércio**: regime geral, em FERRAZ, Daniel Amin (coord.). *Contratação internacional: algumas espécies de contratos mercantis*. Curitiba: Ed. CRV, 2015.

³⁶ RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. A Compra e venda mercantil (Capítulo 2). CARVALHOSA, Modesto. **Contratos Mercantis** (coord. Modesto Carvalhosa) – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 (Coleção Tratado de Direito Empresarial; v.4), p. 79 e ss.

“CAPÍTULO I

Características e Natureza da Companhia ou Sociedade Anônima.

Características

Art. 1º A **companhia ou sociedade anônima terá o capital dividido em ações**, e a responsabilidade dos sócios ou acionistas será limitada ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas.

Objeto Social

Art. 2º Pode ser **objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo**, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.

§ 1º Qualquer que seja o objeto, **a companhia é mercantil** e se rege pelas leis e usos do comércio.

.....”(Grifo nosso)

Pode-se inferir, portanto, que o investidor que adquira ações dessas empresas objetiva o lucro que, todavia, pode não ocorrer, considerada a exposição dessas organizações a riscos de diversas naturezas.

A Lei da S.A. dispõe, ainda, em seu art. 110, que a cada ação ordinária corresponde um voto nas deliberações da Assembleia-Geral³⁷, órgão máximo de deliberação numa S.A., *in verbis*:

“**Art. 110.** A cada ação ordinária corresponde 1 (um) voto nas deliberações da assembléia-geral.

.....”

O dispositivo, pois, acaba por conferir poder de decisão sobre os rumos da companhia à maioria que detenha esse tipo de ação. No caso de Sociedades de Economia Mista, portanto, o Estado, detentor da maioria das ações ordinárias da S.A., concretiza-se como acionista controlador, nos termos do art. 116 do mesmo diploma:

³⁷ A Assembleia-Geral corresponde a um dos órgãos de administração da S.A. previsto na Lei, e representa a reunião dos acionistas, sendo a instância máxima de decisões da sociedade. Para mais informações, ver: CARVALHOSA, Modesto, **Sociedades Anônimas** / Modesto Carvalhosa, Luiz Fernando Martins Kuyven. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 – (Coleção Tratado de Direito Empresarial; v. 3), p.694 e ss.

“Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, **que:**

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. **O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa,** os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.” (Grifo nosso)

Sendo o Estado, então, controlador da S.A., é inequívoco concluir que ele deve usar o seu poder para realizar o objeto e cumprir com sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas³⁸ os quais, indubitavelmente, buscam a obtenção de lucro junto à empresa, a partir do investimento que nela realizaram. O Estado brasileiro, assim como ocorreu em outros países, criou empresas com o formato de Sociedades de Economia Mista, com capital social público e privado, mas com controle estatal. Justificou essa atuação mediante argumentos como o de ter que participar de setores de interesse estratégico, ou pelo fato de o capital privado, à época, não ser concentrado ou organizado, a ponto de estruturar grandes negócios no País.

Ocorre que com o crescimento e o ganho de complexidade dessas organizações, a gestão delas ficou exposta a práticas indesejáveis de corrupção generalizada, resultando na necessidade de revisão de normativos e no desenvolvimento de novas práticas regulatórias. Na trilha desses acontecimentos

³⁸ Acionista é o detentor de ações da empresa, de forma a provê-lo com um sentido de participação societária e de divisão do capital social, ou, em inglês, *share*. Para aprofundamento da matéria, ver: CARVALHOSA, Modesto, **Sociedades Anônimas** / Modesto Carvalhosa, Luiz Fernando Martins Kuyven. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 – (Coleção Tratado de Direito Empresarial; v. 3), p. 345 e ss.

publicou-se a Lei das Estatais, em 2016, dispondo, em seu art. 5º, que a sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima:

“Art. 5º A sociedade de economia mista será constituída sob a forma de sociedade anônima e, ressalvado o disposto nesta Lei, estará sujeita ao regime previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Destarte, no que tange a essas estatais, há que se considerar as questões supracitadas, referentes a mercancia, lucro, voto, controle e direitos de acionistas. Essa lei também dispõe sobre o estatuto das estatais, que deve observar, entre outras questões, regras de governança corporativa e mecanismos para proteção de acionistas, nos seguintes termos:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.” (Grifo nosso)

Porém, ainda que os estatutos devam prever tais regras e mecanismos, elas devem estar em consonância com o arcabouço jurídico vigente e não deve haver conflitos nesse sentido. Outrossim, críticos poderiam suscitar conflito entre dispositivos legais das duas leis, considerando-se às disposições que prestigiam o interesse público que justificou a criação dessas estatais, conforme o disposto no § 1º do art. 4º da Lei supra:

“Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.

§ 2º Além das normas previstas nesta Lei, a sociedade de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeita-se às disposições da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.” (grifo nosso)

Nesse caso, pode haver desconfianças de que o atendimento do interesse coletivo venha a conflitar com o interesse do acionista privado por maximização dos lucros a serem obtidos com a empresa. Além disso, há que se reconhecer que um acionista que compra ações de estatais já entre no negócio conhecedor das vicissitudes relativas à volatilidade dos preços das respectivas ações.

Soma-se a esse entendimento, o dispositivo do art. 27 da Lei das Estatais, mediante o qual a sociedade de economia mista terá a função social de realização do interesse coletivo, a qual deverá orientar-se, dentre outras questões, pela ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos seus produtos e serviços:

“Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I – ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

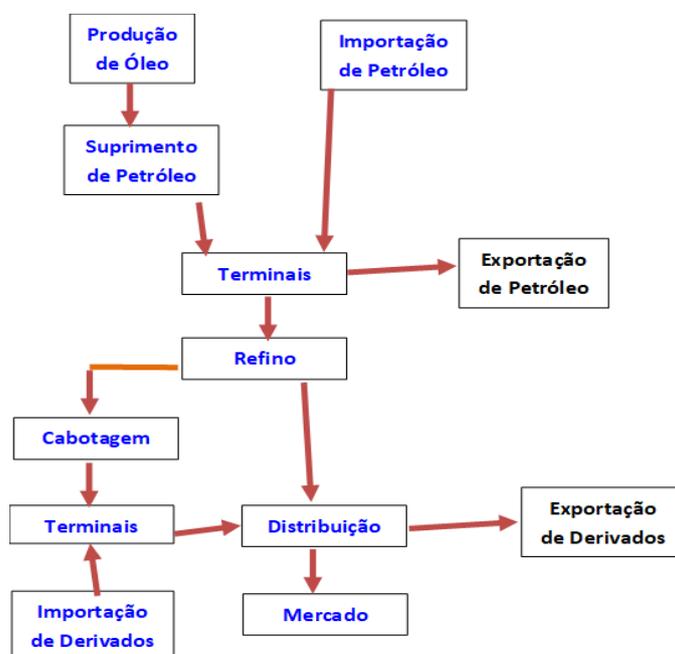
.....” (grifo nosso)

Portanto, pode-se inferir que, apesar dos aparentes conflitos dessas normas, há como realizar uma interpretação sistêmica a ponto de encontrar caminhos para uma condução equilibrada de sociedades de economia mista como é a Petrobras e empresas de seu grupo. Se os preços dos combustíveis estão fora de controle, é porque o acionista controlador dessa estatal, que influencia em boa medida o respectivo mercado, assim optou. Não há que outra interpretação plausível sobre o assunto.

6 A ESTRUTURA DA CADEIA PRODUTIVA DE COMBUSTÍVEIS

As atividades que compõem a cadeia de suprimento de petróleo são divididas na literatura em dois (*downstream* e *upstream*)³⁹. O *upstream* compreende as atividades de exploração e produção de petróleo, podendo ser em terra (*onshore*) ou no mar (*offshore*). O chamado *downstream* é um termo que compreende as atividades de transporte, comercialização e refino de petróleo, transporte e comercialização de derivados de petróleo. Para um entendimento mais claro dessa cadeia produtiva, será apresentado a seguir uma figura que ilustra os principais agentes econômicos e as relações de uns com os outros. A figura supra também será utilizada como referência para análises que serão feitas a seguir.

Figura 1: Representação simplificada da Cadeia de Derivados de Petróleo



Na cadeia produtiva apresentada na figura anterior, chama à atenção os seguintes aspectos: 1º) as operações de produção e de refino são mais complexas, ou agregam muito valor à cadeia, sendo por isso mais onerosas; 2º) a produção de óleo já é desempenhada por diversos agentes, apesar de uma presença ainda marcante da estatal Petrobras; 3º) o refino ainda é dominado pela Petrobras, em que pese os primeiros ensaios privatizantes já terem saído do papel no caso de

³⁹ Parte da doutrina entende que essa cadeia se divide em três segmentos (*downstream*, *midstream* e *upstream*). As diferenças estão no *midstream* – que abrange o processamento de petróleo – e no *downstream* – que compreende a logística de vendas dos derivados.

refinarias de menor capacidade ou afastadas dos principais centros consumidores; 4^o) a etapa final de cadeia, diz-se, a revenda ao mercado, é, em boa medida, desconcentrada, com um número grande de agentes atuando, não obstante ocorram iniciativas locais de tentativas de controle de preços⁴⁰; 5^o) as operações de gestão de terminais e cabotagem não dão indícios de contribuir com impactos muito relevantes para a formação de preços na etapa final da cadeia; 6^o) percebe-se que, na etapa de distribuição, há indícios de que, assim como no refino, haja pontos de concentração na cadeia produtiva que resultam em excessiva oneração de preços; 7^o) no tocante à importação, evidencia-se que essa operação acaba por beneficiar-se por parte de políticas governamentais como a do PPI, pois com ela se adota o preço de importação de petróleo como âncora para todos os preços praticados no mercado interno. Logo, a política do PPI evita que a Petrobras ofereça produtos a preços mais baratos, mesmo considerando que ela obtenha seus produtos internamente, com custos em moeda local. A política do PPI, destarte, se configura como um lastro de proteção ao importador, ainda que velado, sob o argumento de defesa do livre mercado – situação a priori desejável, mas que dificulta a aplicação de mecanismos de enfrentamento de crises com a atual.

Com relação aos pontos de concentração na cadeia produtiva que resultam em oneração de preços, cabe aqui um diagnóstico: Refino, com 15 empreendimentos, 13 da Petrobras – informações públicas sobre as refinarias são apresentadas no Quadro 1 do Anexo; Distribuição, em que alguns poucos contam com abrangência relevante interestadual – como Vibra Energia (ex-BR-Distribuidores), sob comando do fundo Samambaia; Ipiranga (sob comando de Petrobras, Braskem e Ultra); e Raizen (sob comando de Cozan e Shell) – informações públicas sobre todas as distribuidoras encontram-se no Quadro 2 do Anexo; Importação de Derivados: organização com grande capilaridade no país – informações públicas de 206 importadores são apresentadas no Quadro 3 do Anexo. Verifica-se, nesses quadros, que alguns agentes ou grupos de agentes atuam em diferentes elos da cadeia produtiva dos combustíveis.

⁴⁰ Esse controle corresponde a uma política muito utilizada para conter inflação, com base em políticas intervencionistas. Para aprofundamento do assunto, SIMONSEN, Maria Henrique. **Ensaio sobre Economia e Política Econômica**. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1971, ver: p. 73 e ss.

Adicionalmente, cabe mencionar que a política de PPI supra, implantada em 2016 (Governo Temer), é defendida por ser justa sob a ótica do mercado⁴¹, e se coadunar com os interesses dos sócios que nela investiram. Ora, é de se esperar que essa política, então, atraia investidores, ainda que ocorram outros problemas quanto a sua atratividade. Pode-se inferir, então, que essa atração se reflita nos preços⁴² das ações⁴³ da empresa. Na prática, porém, a apreciação de preços a partir do início da política do PPI foi pouco expressiva, como pode se constatar na Imagem a seguir:

Imagem 1: Variação dos preços das ações da Petrobras em US\$, NYSE (de 14/5/2007 a 6/5/2022)



Fonte: Corretora Ipromarkets (<https://ipromarkets.com/>).

Junho/2016

- ⁴¹ Como mercado pode-se entender como sendo forças econômicas (e políticas) que participam do comércio de bens e serviços e que costumam disputar espaços de atuação num ambiente limitado por regras institucionais. A essência desse conceito utiliza-se como respaldo uma ideia original que advém da gestão de raridades. Para aprofundamento da matéria, TIROLE, Jean, **Economia do bem comum**. Trad. André Telles; rev. técnica: Renato Gomes e Alípio F. Cantisani. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p.30 e ss.
- ⁴² O estatuto da empresa não pode prever critério que fixe o valor da ação em patamar baixo. Deve-se garantir um pagamento igual ou superior ao valor decorrente de uma conjugação de fatores, como o valor da cotação da ação no mercado, o valor do patrimônio líquido e a estimativa de rentabilidade da sociedade. Para aprofundamento da matéria, veja-se: CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas**. 1º Volume. 7ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 513 e ss.
- ⁴³ Os preços ora mencionados referem-se à negociação de ações da Petrobras (preços de mercado), em dólar, no mercado norte-americano, apesar de o Direito dispor de várias formas de valoração de ações de empresas. Para aprofundamento do assunto, ver TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: Teoria Geral e Direito Societário**. v. 1. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 482 e ss.

Então, se a política do PPI não aparenta ser tão relevante para os sócios da estatal brasileira do petróleo, tampouco aos muito insatisfeitos usuários de combustíveis no Brasil, a ela poderia estar sendo benéfica?

Conforme já comentado, os importadores de derivados de petróleo podem estar sendo beneficiados, pois, em tal situação, se evita que a Petrobras possa operar com preços abaixo do preço desejável para o importador de derivados (nele incluídos as respectivas margens de lucro). Logo, a “quebra” da Política da PPI e a consequente possibilidade de a Estatal vender combustíveis abaixo do preço de importação teria o condão de reduzir o espaço dos importadores, mas não o extinguir, pois a Petrobras não teria capacidade de refino para anteder a todo o mercado interno do País, contexto justificável, pelo menos em situações como a que hoje vivenciamos.

Cabe aqui um adendo, de que não dá para afirmar ser, a defesa de interesses desses grupos (que podem não ser os únicos beneficiados com tal política), ilegítima. Faz parte do jogo de forças democráticas (que inclusive inclui a própria Estatal do petróleo). Porém, cabe aos *policy makers* e aos agentes políticos ponderarem e agirem efetivamente sobre a situação.

Derivando dessa análise, já foi mencionada a ideia de criar alguma espécie de cobrança sobre os agentes econômicos que mais se beneficiam da organização da cadeia produtiva, para gerar recursos ao financiamento de políticas públicas (como a de enfrentamento ao problema da alta volatilidade supra). Contudo, se os agentes então penalizados repassassem esse ônus para os preços, eles perderiam competitividade quanto aos agentes que não fossem penalizados e estaria havendo uma interferência do Estado nos negócios. No caso, poderia se configurar prática indevida do Estado, com intervenção direta, gerando desigualdades nas relações entre os participantes do mercado, o que poderia sofrer arguição quanto à constitucionalidade, com potenciais prejuízos financeiros, políticos e à imagem do Governo.

Cabe aqui outra indagação: se a Petrobras fosse hoje exportadora líquida de petróleo, ela poderia se submeter a uma política do tipo “preço por paridade de exportação” (ou PPE), seguindo preços atrativos no mercado internacional, ainda que em detrimento do atendimento ao mercado interno? Muito provavelmente, não. Ademais, no contexto atual, seria possível à Petrobras

vender seus derivados a um PPE, de menor valor (reduzindo-se custos de frete e de seguros) do que o preço pelo PPI que atualmente aplica? Possivelmente, sim. Bastaria vontade política. No caso, ainda, que houvesse redução do mercado de importadores, a Estatal⁴⁴ não conseguiria atender ao mercado interno sozinha, e sobraria parcela para os importadores.

Essa é uma alternativa plausível para enfrentamento do problema da alta volatilidade do preço do petróleo, pois, se a Petrobras adotar a política do PPE para a venda dos derivados de petróleo, ela conseguirá vendê-los a um preço um pouco menor do que o preço baseado no PPI. Atenua-se, com isso, pressões sobre esses preços. Também aqui, porém, corre-se o risco de a economia gerada ser apropriada por agentes da cadeia produtiva, sem efeitos sobre preços finais, o que requer ação política.

7 COMENTÁRIOS FINAIS

Políticas de contenção à volatilidade dos preços dos combustíveis correspondem a mecanismos complexos de difícil harmonização política. O Governo, ao abraçar o problema, ele se aproximará de políticas intervencionistas, o que pode arranhar discursos políticos de vieses liberais. Políticos que adotam discursos nessa linha, no entanto, devem saber comunicar que, em situações excepcionais, deve-se lançar mão de medidas excepcionais.

Soluções mais aceitáveis sob a ótica liberal para o problema do aumento persistente dos preços dos combustíveis passam pela formação de estoques governamentais de combustíveis, que servem para regular a oferta conforme as circunstâncias que se apresentam. Ainda assim, a medida poderá ser acusada de intervencionista, na medida em que é o Governo que entra no mercado ofertando o produto.

⁴⁴ A Estatal aqui tratada é a Petrobras, caracterizadas como uma Sociedade de Economia Mista para o Direito Público (Administrativo, Financeiro e outros). Enquanto sociedade, ela encontra-se normatizada como uma Sociedade Anônima de Capital Aberto, no âmbito do Direito Privado (Direito Societário). Para aprofundamento da matéria, naquele caso, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. – São Paulo: Atlas, 2000, p. 368 e ss. No último caso, ver MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial Brasileiro: Direito societário: sociedades simples e empresárias**, volume 2 – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2010, p. 401 e ss.

Há também, nessa linha, a possibilidade de o Estado reduzir sua participação na economia, privatizando estatais como a Petrobras, medida essa que não carrega relação direta de causa-efeito de curto prazo com a redução, ou pelo menos o controle, dos preços dos combustíveis. Não se deve olvidar que a promoção da concorrência nos segmentos (etapas) da cadeia produtiva é uma solução plausível, mas de médio e longo prazos.

Não se pode deixar de considerar a via de solução pela redução de tributos sobre a cadeia produtiva do petróleo. Todavia, essas medidas não asseguram que os agentes econômicos alcançados deixarão de se apropriar do dinheiro que deixará de ir para os cofres públicos. Em países da Europa, há várias experiências desse cunho em que se costumam concertações políticas e atuação efetiva dos governos para que os efeitos de tais medidas alcancem suas pretensões – a de chegar ao consumidor de combustíveis.

Por outro lado, as formas de financiamento de medidas de base intervencionista que visam a subsidiar os preços podem se apresentar de diversas formas, como a criação de uma conta de compensações no Tesouro, ou de um fundo governamental (ainda que provisórios), a partir do redirecionamento de recursos orçamentários públicos ou de criação de novas fontes orçamentárias (como novos tributos – impostos ou contribuições). Outrossim, no caso do Brasil, há a possibilidade de aplicação de dividendos recebidos pela Fazenda pública a partir do lucro de estatais do setor do petróleo. Deve-se comparar, entretanto, se tais valores são suficientes para a implementação de uma política de preços desse porte.

Adicionalmente, é oportuno considerar, que não obstante a sua reconhecida competência técnica, a necessidade de melhorias na organização e atuação da Agência Reguladora do setor, afastando qualquer desconfiança que possa haver quanto a sua captura pelos agentes regulados. Precisa, assim, apresentar resultados também quanto a regulação de preços dos combustíveis, papel que lhe é legalmente confiado. O redesenho de incentivos na sua governança pode ser um caminho a ser trilhado.

Ainda, sob a ótica legal, não se constatou efetivo impedimento de o Governo, em nome do Estado, exercer seu papel de controlador da sociedade anônima do setor de Petróleo, ainda que essa se submeta aos ditames da Lei das

Estatais. A questão, aqui, passa, tão somente, por vontade política assumida em nome do Estado.

Finalmente, a política do PPI deve ser revista, por se tratar de mecanismo que limita frontalmente a ação estatal, não aparenta se refletir no comportamento das correspondentes ações (pelo menos na bolsa de Nova York), e afronta interesses de consumidores. Se importantes agentes econômicos dessa cadeia produtiva forem prejudicados com essa revisão, caberá ao Governo encontrar medidas alternativas de compensação para eventuais perdas. Uma sugestão incidente sobre esse tema é a de adoção da PPE no lugar da PPI, que tende a oferecer alguma margem à desoneração na formação dos preços dos combustíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, |Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e do Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: reestruturação Sul-Americana nos anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

CARDOSO, Luiz C. S. **Logística do Petróleo: transporte e armazenamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

CARVALHOSA, Modesto. **Sociedades Anônimas**/Modesto Carvalhosa, Luiz Fernando Martins Kuyven. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 – (Coleção Tratado de Direito Empresarial; v. 3).

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei das Sociedades Anônimas**. V.1.. 7.ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2013,

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 11.ed. Rev e atual. Rio de Janeiro, Forense, 2010.

Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, publicada no DOU de 5 de outubro de 1988.

CORRÊA-LIMA, Osmar Brina. **Sociedade anônima**. 3. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FAHIM, M. A., AL-SAHHAF, T. A., ELKILANI, S. E. **Introdução ao Refino do Petróleo**. Trad. Lersch Traduções. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

FARAH, Marco Antônio. **Petróleo e seus derivados**: definição, constituição, aplicação, especificações e características de qualidade. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

FERGUSON, C. E., **MicroEconomia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária Ltda, 1990.

FERRAZ, Daniel Amin. Dos contratos internacionais do comércio: regime geral, em FERRAZ, Daniel Amin (coord.). **Contratação internacional**: algumas espécies de contratos mercantis. Curitiba: Editora CRV, 2015.

FRIEDMAN, M.; e FRIEDMAN, R. **Livre para escolher**: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia. Rio de Janeiro: Ed. Record Ltda., 1990.

HARADA, Kiyoshi. **Contribuições Sociais**: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. Rev., Atual. e Ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KRUGMAN, P. R., OBSTFELD, M. Economia Internacional: teoria e política. 5. ed. Trad. Celina Martins Ramalho Laranjeira. **Rev. Técnica Maria Alejandra Caporale Madi / Rubens Famá**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2001, 1999.

Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, publicada no DOU de 15 de dezembro de 1976.

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, publicada no DOU de 1º de julho de 2016.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

MACHADO JR, J. T.; REIS, H. da C.. **A Lei 4.320 Comentada**. 27ª ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MALAN, Pedro. **Uma certa ideia de Brasil**: entre passado e futuro – 2003-2018. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial Brasileiro**: Direito societário: sociedades simples e empresárias. **V. 2** – 4. ed. – São Paulo: Atlas.

MARTINS, Ives Gandra. O Sistema Tributário Brasileiro. In: **Curso de Direito Tributário**; MARTINS, Ives Gandra da Silva – (coord.) – 12. ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

Medida Provisória nº 1.069, de 2021, publicada no DOU de 13 de setembro de 2021.

Medida Provisória nº 1.100, de 2022, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 2022.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. 6. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PASTORE, Afonso Celso, Erros do Passado. **Soluções para o Futuro**: Herança das Políticas Econômicas Brasileiras do Século XX. 1.ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021

RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. **A Compra e venda mercantil** (Capítulo 2). CARVALHOSA, Modesto. **Contratos Mercantis** (coord. Modesto Carvalhosa) – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016 (Coleção Tratado de Direito Empresarial;v.4)

SARACENI, Pedro Paulo. **Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados**. Rio de Janeiro: Interciência, 2006.

SHREVE R. N.; BRINK JR, J. A. **Indústria de Processos Químicos**. 4. Edição. Trad. Horácio Macedo. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2008.

SIMONSEN, Maria Henrique. **Ensaios sobre Economia e Política Econômica**. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1971.

TIROLE, Jean, **Economia do bem comum**. Trad. André Telles; Rev.técnica Renato Gomes e Alípio Ferreira Cantisani. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial**: teoria geral e direito societário. **V. 1**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021

VEIGA, P. da M.; RIOS, S.P. Cadeias Globais de Valor e Implicações para a Formulação de Políticas. In: **Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Org.: Oliveira, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B.; Brasília: IPEA, 2017.

YERGIN, Daniel, **O Petróleo**: uma história de ganância, dinheiro e poder. Trad. Lei la Marina Di Natale, Maria Cristina Guimarães e Maria Cristina L. de Góes. São Paulo: Scritta, 1992

Consulta a sítios eletrônicos:

Sítio eletrônico na internet da ANP: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-com-bustiveis/levantamento-de-precos-de-combustiveis>>. Acesso em: 10/06/2022.

Sítio eletrônico na internet do programa Todoscomciro: <<https://todoscomciro.com/news/reforma-tributaria-projeto-nacional/>>. Acesso em: 10/06/2022.

Anexo

Quadro 1: Relação de Refinarias de Petróleo no Brasil

- Refinaria de Paulínia (Replan): da Petrobras, em Paulínia, São Paulo, sendo a maior refinaria do Brasil
- Refinaria Abreu e Lima: da Petrobras, em Ipojuca, Pernambuco;
- Refinaria Alberto Pasqualini (Refap): da Petrobras, em Canoas, Rio Grande do Sul;
- Refinaria de Capuava (Recap): da Petrobras, em Mauá, São Paulo;
- Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): da Petrobras, em Itaboraí, Rio de Janeiro;
- Refinaria de Duque de Caxias (Reduc): da Petrobras, em Duque de Caxias, Rio de Janeiro;
- Refinaria Gabriel Passos (Regap): da Petrobras, em Betim, Minas Gerais;
- Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar): da Petrobras, em Araucária, Paraná;
- Refinaria Henrique Lage (Revap): da Petrobras, localizada em São José dos Campos, São Paulo;
- Refinaria Isaac Sabbá (Reman): da Petrobras, em Manaus, Amazonas;
- Refinaria Mataripe, ex-Landulpho Alves (Relam): agora da Acelen, no Recôncavo Baiano, em São Francisco do Conde, Bahia;
- Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (Lubnor): da Petrobras, localizada no município de Fortaleza, Ceará;
- Refinaria Potiguar Clara Camarão: da Petrobras, em Guamaré, Rio Grande do Norte;
- Refinaria de Manguinhos: da Petrobras, na cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro;
- Refinaria Presidente Bernardes: da Petrobras, em Cubatão, São Paulo.

Fonte: ANP – www.anp.gov.br, consulta em 10/5/2022.

Quadro 2: Relação de Distribuidoras de Combustíveis

Vibra Energia	Atlântica	Petroserra	Small
Sabbá	Dibapre	Petrox Podium	SP
Ipiranga	Dislube	Potencial	Stang
Total Energies	FAN	Raizen	Sul Combustíveis
Alesat	Federal Energia	Raizen MME	Taurus
Rio Branco	Idaza	Reaile	TDC Distribuidora
Equador	Larco	Rodoil	Torrão
Temape	Massut	Royal Fic	Total Brasil
Ciapetro	Maxul	Ruff CI	Uni
Americanoil	Montepetro	ZD Distribuidora	Walendowski
A TEM´S	Pelicano	Setta Distribuidora	Watt
Charrua	Petrobahia	Simarelli	Branca

Fonte: ANP – www.anp.gov.br, consulta em 10/5/2022.

Quadro 3: Relação de Importadores Autorizados pela ANP

<ul style="list-style-type: none">• ACA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PARA AR-CONDICIONADO AUTOMOTIVO EIRELI;• ADS LATIN ASSISTÊNCIA E MANUTENÇÃO DE AERONAVES LTDA;• ADVANCE – COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA• AFINTER COMERCIAL IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA• AFTERMARKET ASSESSORIA LTDA.• AFTON CHEMICAL INDÚSTRIA DE ADITIVOS LTDA• AGENA RESINAS E COLAS LTDA	<ul style="list-style-type: none">• LANXESS INDÚSTRIA DE POLIURETANOS E LUBRIFICANTES LTDA• LEIDINGER REPRESENTAÇÕES E SERVIÇOS LTDA – EPP• LEONOX INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.• LEYBOLD DO BRASIL LTDA• LG ELETRONICS DO BRASIL LTDA.• LUBNEC LUBRIFICANTES LTDA EPP• LUBRI-MOTOR'S INDÚSTRIA, COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA• LUBRIMPORT COMERCIO E IMPORTAÇÃO DE
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • AGRICOPEL COMÉRCIO DE DERIVADOS DE PETROLEO LTDA • ALEXANDRE APARECIDO DA CUNHA IMPORTADORA EPP • ALL INDÚSTRIA DE LUBRIFICANTES LTDA. • ALX DO BRASIL FLUIDOS E SOLUÇÕES LTDA. • AMAZONAVES TÁXI AEREO LTDA. • AMÉRICA SUL MATERIAIS AERONÁUTICOS LTDA. • ANTICORROSIVA DO BRASIL LTDA • AP WINNER INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICO • ATB INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ADESIVOS S.A • ATF SOLUÇÕES EM MONTAGEM LTDA – EPP • ATLAS COPCO BRASIL LTDA. • AUGE GEARSERVICE SUPORTE TÉCNICO LTDA – ME • AVEX BRASIL COMERCIAL, IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA • AZUL LINHAS AEREAS BRASILEIRAS S.A. • BASF S.A. • BEKAERT SUMARÉ LTDA. • BITZER COMPRESSORES LTDA • BLASER SWISSLUBE DO BRASIL LTDA • BLUE A COMÉRCIO DE MATERIAIS INDUSTRIAIS LTDA – EPP • BRASKEM S/A • BRASTEMA TECNOLOGIA TÊXTIL LTDA • BRP BRASIL MOTORSPORTS LTDA. • CADIUM COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA • CAPMA COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO LTDA • CASTILHO COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA EPP • CASTROL BRASIL LTDA • CATERPILLAR BRASIL COMÉRCIO DE MÁQUINAS E PEÇAS LTDA • CATERPILLAR BRASIL LTDA. • CERÂMICA E VELAS DE IGNIÇÃO NGK DO BRASIL LTDA. • CHEMICAL SPECIALTIES INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. – EPP • CHEMLUB PRODUTOS QUÍMICOS LTDA • CHEM-TREND INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA. • CHEVRON BRASIL LUBRIFICANTES S/A • CHICAGO PNEUMATIC BRASIL LTDA • CIBER EQUIPAMENTOS RODOVIARIOS LTDA • CLAC IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA • CLARIANT S.A • CLIMAZON INDUSTRIAL LTDA • CONDAT LUBRIFICANTES DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA • COREMAL S.A. • COSAN LUBRIFICANTES E ESPECIALIDADES S.A. • CR DEALER DO BRASIL LTDA. • DAFRA DA AMAZÔNIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MOTOCICLETAS LTDA • DAIDO QUÍMICA DO BRASIL LTDA • DANFOSS DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA • DELTEC EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA • DNOW BRASIL DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIAIS LTDA • DOW BRASIL SUDESTE INDUSTRIAL LTDA. • DPV PRODUTOS QUÍMICOS LTDA • DURIT BRASIL LTDA • EASTMAN CHEMICAL DO BRASIL LTDA. • ECOLUBRI INDÚSTRIA E COMERCIO DE LUBRIFICANTES LTDA. 	<ul style="list-style-type: none"> LUBRIFICANTES EIRELI – ME • LUBRIZOL DO BRASIL ADITIVOS LTDA • LUMOBAS LUBRIFICANTES ESPECIAIS LTDA • LUPROMAX BRASIL LUBRIFICANTES LTDA • LWART LUBRIFICANTES LTDA • MAHLE COMPRESSORES DO BRASIL LTDA. • MARCOS KADAYAN – AEROMODELISMO- ME • MEDCLEAN COMERCIAL LTDA • MERCURY MARINE DO BRASIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. • METAL HORSE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO, COMÉRCIO DE PRODUTOS AUTOMOTIVOS LTDA. • METALUBE BRASIL COMÉRCIO DE LUBRIFICANTES LTDA • MICKFEL REPRESENTAÇÕES E COMÉRCIO LTDA • MOLECULAR BRASIL LTDA. • MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA • MOTOR SPINDLE BRASIL IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA • MOTUL BRASIL LUBRIFICANTES LTDA. • MS BRASIL SOLUÇÕES EM MRO SUPRIMENTOS INDUSTRIAIS LTDA – ME • MS COMÉRCIO DE LUBRIFICANTES LTDA • MTU DO BRASIL LTDA. • MUTEKI COMERCIO, IMPORTACAO E EXPORTACAO EIRELI • NCH BRASIL LTDA • NOGUEIRA & AMORIM LTDA. • NORDESTE TRANSPORTES E LUBRIFICANTES ESPECIAIS LTDA. • OCEAN PORT COMERCIAL IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA • ONE7 TRADE EIRELI-EPP • ONIX OFFSHORE COMERCIAL EIRELLI – ME • PACTUAL COMERCIO E IMPORTAÇÃO LTDA • PARTS IMPORT COMÉRCIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA. • PDB AEROSPACE LTDA. • PDV BRASIL COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES LTDA. • PEAK AUTOMOTIVA LTDA. • PEFIL COMERCIAL LTDA • PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A. • PETROFER DO BRASIL COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO, EXP. E DISTR.DE PRODUTOS QUÍMICOS E LUBRIFICANTES LTDA-ME • PETRONAS LUBRIFICANTES S.A • PETROPLUS SUL COMÉRCIO EXTERIOR LTDA • PIZZANI LUBRIFICANTES LTDA – EPP • PLANITRADE ASSESSORIA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA • PROMAX PRODUTOS MÁXIMOS INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A. • PRO-TECH RACING COMÉRCIO, REPRESENTAÇÕES, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA • QUAKER CHEMICAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A • QUANTIQ DISTRIBUIDORA LTDA • RAIZEN COMBUSTÍVEIS S.A. • REPSOL LUBRIFICANTES E ESPECIALIDADES BRASIL LTDA. • RESOLUX DO BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO ESPECIALIZADO EM ENERGIA EOLICA LTDA. • REXXOLUB LUBRIFICANTES ESPECIAIS LTDA • RICOM COMERCIO DE MÁQUINAS E SERVICOS LTDA • ROBERT BOSCH LIMITADA • ROYAL GREASE PRODUTOS QUÍMICOS E LUBRIFICANTES LTDA • SAMSUNG ELETRÔNICA DA AMAZÔNIA
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • EDWARDS VÁCUO LTDA • ENGELUB LUBRIFICANTES TÉCNICOS LTDA. • EPIROC BRASIL COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS PARA MINERAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA • ESCO SUPPLY CARAJÁS COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE PEÇAS E EQUIPAMENTOS LTDA. • ETP DO BRASIL LTDA – EPP • EUROSTAR DO BRASIL S.A. • EXCELÊNCIA LUBRIFICANTES LTDA • EXPERT COMERCIAL IMPORTADORA AGENCIAMENTOS E REPRESENTAÇÕES • FORTA COMERCIAL LTDA. • FOXCONN MOEBG INDÚSTRIA DE ELETRÔNICOS LTDA. • FRIO BRASIL REFRIGERAÇÃO LTDA • FUCHS LUBRIFICANTES DO BRASIL LTDA. • G TRADING COMÉRCIO EXTERIOR HQ LTDA. • G.C INDUSTRIAL IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA • GAIA TRADING LTDA • GDI IMPORTACAO E COMERCIO DE PECAS AERONAUTICAS LTDA • HONTECH LTDA • HOUGHTON BRASIL LTDA • IBRAVAN SOLUÇÕES QUÍMICAS LTDA • IDEMITSU LUBE SOUTH AMERICA LTDA. • IHARABRAS S/A INDÚSTRIAS QUÍMICAS • INCOL-LUB INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA • INFINEUM BRASIL LTDA. • INGERSOLL RAND IND. COM. SERV. DE AR-CONDICIONADO, AR COMPRIMIDO E REFRIGERAÇÃO LTDA. • INGRAX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE GRAXAS S/A • INTERGLASS DO BRASIL LUBRIFICANTES LTDA. – EPP • INTERLUB ESPECIALIDADES LUBRIFICANTES LTDA • INTERSAMA COMERCIO E IMPORTAÇÃO LTDA • IPIRANGA LUBRIFICANTES S.A. • IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A • ITW CHEMICAL PRODUCTS LTDA • JAIR CANDIDO DIAS FILHO 13680550871 • JARVA COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO LTDA. – EPP • JCB DO BRASIL LTDA. • JOHN BEAN TECHNOLOGIES MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA. • JOHNSON CONTROLS BE DO BRASIL LTDA • JOY GLOBAL BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO LTDA • JTEKT AUTOMOTIVA BRASIL LTDA • JX NIPPON OIL & ENERGY DO BRASIL COMÉRCIO DE LUBRIFICANTES LTDA. • KAESER COMPRESSORES DO BRASIL LTDA. • KAIRÓS TRADING LTDA. • KLEBER MARQUES NEVES • KLÜBER LUBRICATION LUBRIFICANTES ESPECIAIS LTDA • KRM – BRASIL COMPANY IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES • LAAPSA LUBRIFICANTES E INSUMOS LTDA. • LABRITS QUÍMICA LTDA 	<ul style="list-style-type: none"> • SEEPIL VÁLVULAS E EQUIPAMENTOS EIRELI • SHELL BRASIL PETRÓLEO LTDA. • SOCIEDADE COMERCIAL TOYOTA TSUSHO DO BRASIL LTDA. • SOLDERING COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. • SPARK LUBRIFICANTES LTDA • STABILUS LTDA • SULLAIR DO BRASIL LTDA. • SULZER PUMPS WASTEWATER BRASIL LTDA • SUNNEN DO BRASIL INDÚSTRIA E COM.DE MÁQ. E FERRAMENTAS DE BRUNIMENTO, MEDICAÇÃO E ACESSÓRIOS LTDA • SUPLEAN TECNOLOGIA EM VEDAÇÕES – EIRELI – ME. • SYNTHETIC LUBRIFICANTES ESPECIAIS EIRELLI EPP • TAM LINHAS AÉREAS S/A • TECLUB INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE LUBRIFICANTES LTDA. • TECNISUB INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA • TECUMSEH DO BRASIL LTDA. • TERMOMECHANICA SÃO PAULO S.A. • TERRA NOVA TRADING S/A. • TEXSA DO BRASIL LTDA • TG Indústria e Comércio de Lubrificantes e Graxas Ltda. – EPP • THE CHEMOURS COMPANY INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA • THERMO KING DO BRASIL LTDA THERON MARKETING LTDA. • TIMBRO COMÉRCIO EXTERIOR LTDA. • TIRRENO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA. • TOTAL LUBRIFICANTES DO BRASIL LTDA. • TPL SOLUTIONS IMPORTACAO E EXPORTACAO LTDA-ME • TRIBOTÉCNICA ESPECIALIDADES QUÍMICAS LTDA – EPP • UNIVAR BRASIL LTDA • UNOTECH IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA. • USIQUÍMICA DO BRASIL LTDA • W-CONEX COMERCIO DE EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS EIRELI • WHIRLPOOL S/A • WITZENMANN DO BRASIL LTDA. • WORLD BRANDS DISTRIBUIDORA S/A • WORTEC COMÉRCIO DE COMPRESSORES – EIRELI • WURTH BRASIL PEÇAS DE FIXAÇÃO LTDA • X5 COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS AERONÁUTICOS LTDA. • XAERUS BRASIL IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE LUBRIFICANTES LTDA. • YAMAHA MOTOR DA AMAZÔNIA LTDA • YAMAHA MOTOR DO BRASIL LTDA. • YKK DO BRASIL LTDA • YPF BRASIL COMÉRCIO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA • YUSHIRO DO BRASIL INDÚSTRIA QUÍMICA LTDA • ZARDBRASIL COMÉRCIO LTDA
---	--

Fonte: ANP – www.anp.gov.br, consulta em 10/5/2022, Base de agosto de 2018.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645