



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00200/2024/PFANP/PGE/AGU

NUP: 48610.218243/2024-26

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR ADMINISTRATIVA DE REVOGAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. PODER GERAL DE CAUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. FATOS GRAVES CUJA ATUAÇÃO IMEDIATA DA ANP SE TORNA IMPRESCINDÍVEL PARA O CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES.

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DA ANP,

1. Trata-se de consulta jurídica formulada pela SUPERINTENDÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO E LOGÍSTICA - SDL, no sentido de se haveria algum óbice jurídico para que fosse implementada **medida cautelar administrativa de revogação de autorização**, em relação à empresa **COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA**.

2. A consulta foi encaminhada através do OFÍCIO Nº 64/2024/SDL/ANP-RJ-e (SEI 4186777), tendo sido vazada nos termos abaixo transcritos:

Em 25 de janeiro de 2024, graças a uma ação conjunta promovida pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI/ANP), Polícia Civil do Estado da Bahia, Departamento de Repressão e Combate ao Crime Organizado (DRACO), Departamento de Polícia Técnica (DPT-BA), Companhia Independente de Policiamento Fazendário (CIPFaz) e a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ/BA), foi identificada uma “batedeira clandestina” no estado da Bahia, o que ensejou a lavratura de auto de infração em face da sociedade **COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA**, conforme DF nº 141.000.24.22.645738 ([4140554](#)), em razão de ter sido identificado o seguinte:

- i. comercialização de combustível automotivo em desacordo com as especificações estabelecidas na legislação vigente;
- ii. exercício da atividade de formulação de combustíveis em unidade sem autorização da ANP;
- iii. exercício da atividade de distribuição de combustíveis automotivos em local que não dispõe de autorização da ANP;
- iv. armazenamento combustíveis de forma irregular em caminhões-tanque e;
- v. efetuar a transferência de combustíveis de forma insegura entre caminhões.

Em que pese o processo administrativo nº [48611.201108/2024-31](#), instaurado em face da sociedade COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA, inscrita no CNPJ nº 01.428.174/0002-01, ainda se encontrar em fase de defesa e instrução, é possível verificar um agravamento da condição do agente econômico que, segundo o que consta no levantamento recente, feito pela Superintendência de Distribuição e Logística (SDL/ANP), e exarado na NOTA TÉCNICA Nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ ([4180571](#)), verificou-se que:

- i. A Copape adquiriu GLP, mesmo sabendo é proibida pela regulação de adquirir este produto. Além disso, ainda adquiriu GLP de sociedade não identificada como fornecedor cadastrado ou autorizado pela ANP. Isto sugere que a Copape está realizando operações fora dos padrões regulatórios, o que pode causar problemas para o consumidor, o meio ambiente e a arrecadação tributária, uma vez que o GLP possui especificação e carga tributária próprias. Além disso, a prática descrita pode comprometer a segurança do abastecimento, por estar em desconformidade com as normas estabelecidas pela ANP;
- ii. Foi declarada a entrada fiscal de produto para COPAPE oriunda de postos revendedores. Esta entrada irregular de produto pode indicar falhas graves no controle e rastreamento do combustível, além de potencialmente mascarar a origem, a conformidade e a qualidade do produto;
- iii. Há indícios de que a COPAPE comprou etanol hidratado da sociedade Arka, que, por si só já é uma operação proibida para ela, e não declarou em seu relatório de movimentação. Esta prática sugere tentativa de ocultação de operações ilegais, o que compromete a transparência e a fiscalização adequada por parte da ANP;
- iv. A COPAPE não encaminhou os contratos de fornecimento dentro do prazo estabelecido pela resolução ANP. Este atraso indica uma falha no cumprimento das obrigações regulatórias, dificultando o controle e a fiscalização das operações pela ANP.

Aliado aos problemas anteriormente identificados, a SFI fez um levantamento do histórico da COPAPE e identificou a ocorrência de diversas irregularidades praticadas no exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos ao longo dos anos, tais como:

- i. condenação administrativa transitada em julgado por deixar de enviar à ANP demonstrativo com sua movimentação de combustíveis e demais derivados de petróleo (processo nº 48610.001462/2013-15);
- ii. condenação administrativa transitada em julgado por deixar de assegurar o estoque semanal mínimo de combustíveis (processo nº 48610.007039/2018-33);
- iii. condenação administrativa transitada em julgado por construir nova praça de bombas para a formuladora mais

dois tanques novos na área do terminal sem autorização da ANP para tal (processo nº 48610.203307/2022-22);

iv. comercializar combustível fora da especificação prevista na legislação (processo nº 48610.217457/2023-02).

Além das irregularidades identificadas pela ANP, chegou ao conhecimento desta Agência as apurações realizadas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio dos Promotores de Justiça integrantes do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), que apresentaram uma Ação Penal Pública que se encontra em trâmite na 2ª Vara Criminal da Comarca de Limeira/SP, cadastrada sob o nº 1010941-02.2023.8.26.0320, distribuído por dependência ao processo nº 0018355-10.2019.8.26.0320.

A investigação revelou a participação de representantes da Copape em fraudes fiscais; no esquema que se importava Gasolina "A" como Nafta e recolhia-se tributo a menor; na venda de produtos adulterados e/ou em não conformidade com as normas técnicas estabelecidas pela ANP.

Diante de todo o relato, com o fito de proteger o mercado e os consumidores, identifica-se a premente necessidade de intervenção da ANP no caso, com a adoção de uma medida concreta e célere que interrompa, mesmo que de forma provisória, as atividades ilícitas que possivelmente estão sendo praticadas pelo agente econômico.

É o que se pretende com a Medida Cautelar Administrativa de Revogação de Autorização para o Exercício da Atividade, disposta no DESPACHO Nº 5/2024/SDL/ANP-RJ-**e** ([4186519](#)).

Diante do exposto, fundamentado no disposto no art. 99, I, da Portaria ANP nº 265/2020 (Regimento Interno da ANP), encaminha-se o DESPACHO Nº 5/2024/SDL/ANP-RJ-**e** ([4186519](#)) para que Procuradoria Geral analise e se manifeste informando se há ou não algum óbice jurídico na implementação da medida por parte da ANP.

3. Do que interessa a presente análise, também constam dos autos as Notas Técnicas nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ e nº 20/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ (SEI 4186719 e 4187751), o Documento de Fiscalização nº 141.000.24.22.645738 (SEI 4186700) e processo judicial nº 1010941-02.2023.8.26.0320 (SEI 4186764), em que o Ministério Público do Estado de São Paulo oferece denúncia em face de Gustavo Monte, José Roberto Monte, Gustavo Tomazini, Roberto Augusto Leme da Silva, Renato Steinle de Camargo e Marcos Gonçalves Barbosa, como incursos no artigo 1º, inciso I, da Lei n. 8.176/91 e o artigo 299 do Código Penal.

4. Também consta dos autos a minuta da Medida Cautelar Administrativa de Revogação de Autorização (SEI 4186519).

5. Este é o quanto cabe relatar. Segue a análise jurídica.

6. Primeiramente cumpre esclarecer que a presente análise recairá exclusivamente sob os aspectos formais do procedimento, sem incursões de cunho meritório, notadamente sob os aspectos técnicos, econômicos, orçamentários e financeiros, por ultrapassar a órbita de atribuição desta Consultoria Jurídica (Enunciado BPC/AGU nº 07).

7. Pois bem, busca a SDL saber se há algum impedimento jurídico para que seja efetivada Medida Cautelar Administrativa de Revogação de Autorização, conforme minuta acostada aos autos e devido aos motivos declinados nas Notas Técnicas nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ e nº 20/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ (SEI 4186719 e 4187751), bem como em razão da lavratura do Documento de Fiscalização nº 141.000.24.22.645738 (SEI 4186700) e processo judicial nº 1010941-02.2023.8.26.0320 (SEI 4186764).

8. Quer a SDL, portanto, implementar a medida de revogação de autorização, de forma excepcional, antes do exercício do contraditório e da ampla defesa pela empresa COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA.

9. É dever da ANP, conforme insculpido no artigo 8º, I, da Lei 9478/97, implementar, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, 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. Também incumbe à ANP, nos termos do mesmo dispositivo, regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis.

10. O artigo 45 da Lei n. 9.784/1999, Lei do Processo Administrativo Federal, prevê acerca da possibilidade de que a Administração adote providências acauteladoras, mencionando apenas que tal se dará em caso de risco iminente e mediante motivação:

"Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado."

11. Assim, desde que (i) haja risco iminente e (ii) motivação, pode a Administração adotar medidas acauteladoras sem a manifestação prévia do interessado.

12. No presente caso, a medida acauteladora em questão é a revogação cautelar das autorizações concedidas à empresa COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA, quais sejam, Formulação de Combustíveis, com a Autorização ANP nº 121/2003, operar como Terminal Terrestre, de acordo com a Autorização ANP nº 479/2014 e autorização ao exercício da atividade de Comércio Exterior, conforme Autorização ANP nº 476/2021.

13. Entende a SDL que a constatação das infrações descritas no Documento de Fiscalização nº 141.000.24.22.645738 ([4140554](#)) são tão graves que já há a necessidade de, cautelarmente, obstar o exercício da atividade da empresa, tendo em vista o risco a que a população está sendo exposta com o comércio de produto totalmente em desacordo com a regulação da matéria. Afirma a SDL que "*já se visualiza, desde logo, um risco claro, grave e iminente à toda a coletividade e setor econômico*".

14. Ora, como é de corrente sabença, a autorização é ato administrativo discricionário, unilateral e precário, "pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares

ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona a aquiescência previa da Administração" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág 190).

15. É discricionário, pois o Poder Público irá analisar a conveniência e oportunidade da concessão da autorização, podendo revogá-la a qualquer tempo. Não há, pois, qualquer direito subjetivo à manutenção da autorização notadamente quando estiverem sendo descumpridas as normas regulamentares expedidas pela ANP ou disposições legais outras, tanto no âmbito administrativo quanto criminal.

16. Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao discorrer sobre a precariedade da autorização, afirma que é *"Desnecessário insistir que a precariedade importa na completa inexistência e direitos subjetivos dos autorizados à manutenção do vínculo, mesmo que o ato haja sido clausulado a termo, caso em que apenas caberiam perdas e danos em favor do parceiro, por uma revogação antecipada. A relação subsiste apenas enquanto for de interesse público, pois o ato do Poder Público pe meramente receptício."* (in Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16.ed. re. atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2014. Pag. 308).

17. Assim, as normas que regem a concessão destas autorizações pela ANP preveem que as mesmas serão canceladas (ou revogadas) caso as empresas descumpram as disposições legais aplicáveis ou por comprovadas razões de interesse público. Veja-se a redação das normas abaixo, por exemplo:

► Resolução ANP nº 52/2015 (que dispõe sobre regulamentação para a construção, a ampliação e a operação de instalações de movimentação de petróleo, seus derivados, gás natural, inclusive liquefeito (GNL), biocombustíveis e demais produtos regulados pela ANP);

Art. 36. As autorizações de que trata esta Resolução serão revogadas nos seguintes casos:

I - liquidação ou falência homologada ou decretada;

II - requerimento da empresa autorizada;

III - desativação da instalação;

IV - transferência de titularidade da autorização;

V - comprovadas razões de interesse público;

VI - descumprimento das obrigações assumidas nesta Resolução e de outras disposições legais aplicáveis.

► Resolução ANP 58/2014 (que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos e a sua regulamentação):

Do Cancelamento e da Revogação da Autorização para o Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis Líquidos da Pessoa Jurídica

Art. 41. A autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA) é outorgada em caráter precário e será:

I - cancelada nos seguintes casos:

a) extinção da pessoa jurídica, judicial ou extrajudicialmente;

b) por decretação de falência da pessoa jurídica; ou

c) por requerimento do distribuidor.

II - revogada, a qualquer tempo, mediante declaração expressa da ANP, quando comprovado em processo administrativo, com garantia do contraditório e ampla defesa:

a) que deixou de atender aos requisitos referentes às fases de habilitação e de outorga da autorização que condicionaram a concessão da autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA), estando sujeito à aplicação de medida cautelar, independente da instauração do processo de revogação, nos termos do inciso II, do art. 5º, da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, inclusive quando: (i) tiver a condição no CNPJ ou na inscrição estadual, da matriz ou do(s) estabelecimento(s) filial(is) utilizado(s) para a comprovação da exigência constante no inciso I do art. 11, em situação cancelada, suspensa, inapta, baixada ou similar; ou (ii) quando não atender ao inciso I do art. 11 desta Resolução;

b) que o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica não foi iniciada no período de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da autorização no DOU;

c) que houve paralisação injustificada da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, não tendo apresentado comercialização de combustíveis no período de 180 (cento e oitenta) dias;

d) que não apresentou comercialização de combustíveis líquidos, por 90 (noventa) dias seguidos, na instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis líquidos autorizada quando da outorga da autorização, nos termos do inciso I do art. 11 desta Resolução;

e) que não encaminhou à ANP, por 3 (três) meses consecutivos, o DPMP, nos termos do art. 34 desta Resolução;

f) que não apresentou comercialização de combustíveis líquidos, nos últimos 90 (noventa) dias, em volume compatível com o apresentado nos fluxos logísticos de suprimento, transporte e armazenagem, nos termos do art. 7º, na instalação utilizada para comprovação do inciso I do art. 11 desta Resolução;

g) que a atividade está sendo executada em desacordo com as Resoluções vigentes da ANP.

h) que há fundadas razões de interesse público, justificadas pela autoridade competente; ou

i) que não atendeu, nos prazos estabelecidos, ao disposto no inciso I do art. 40; ou

j) que a pessoa jurídica teve pena aplicada com base no art. 10 da Lei nº 9.847 de 26 de outubro de 1999.

§ 1º O cancelamento ou a revogação, conforme o caso, da autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica (AEA) será publicado no DOU.

§ 2º A medida cautelar de interdição do distribuidor de que trata a alínea (a), do inciso II deste artigo, será aplicada somente ao(s) estabelecimento(s) que deixar(em) de atender os requisitos referentes às fases de habilitação e de outorga da autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos da pessoa jurídica

(AEA), por meio de publicação no DOU.

§ 3º Caso seja sanada a pendência que deu causa a medida cautelar de interdição, a ANP comunicará a desinterdição por meio de publicação no DOU.

18. Vê-se, portanto, que a administração pode, em caso de risco iminente, adotar medidas cautelares (artigo 45, Lei 9784/99). De outra banda, as autorizações são concedidas em regime precário, podendo ser revogadas por razões de interesse público.

19. Neste sentido, não parece haver óbice para que a SDL revogue cautelarmente as autorizações concedidas, desde que devidamente motivado pela administração e haja a preservação do direito ao contraditório à ampla defesa, ainda que tal direito seja exercido de forma diferida. Veja-se:

"Sanção de polícia: é a penalidade, de ordem administrativa, imposta ao particular em razão do descumprimento da ordem de polícia, que deve ser precedida do devido processo legal, que poderá ser diferido ou postergado em casos de suspeita de dano grave e de difícil reparação efetivamente demonstrado em ato administrativo motivado. Esta excepcional possibilidade de imediata aplicação da sanção, antes de se assegurar ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa, está amparada no **poder geral de cautela administrativo**, visando evitar que danos ao interesse público sejam perpetrados ou perpetuados com uma conduta irregular do particular."

(Flávio de Araujo Willeman e Fernando Barbalho Martins. *in* Coleção Tópicos de Direito. Direito Administrativo. Volume 6. Coordenação Milton Delgado. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2009. Págs 47 e 48).

20. Ultrapassada a questão de mérito, cumpre verificar se os aspectos formais da minuta acostada aos autos possui os requisitos de validade necessários a higidez jurídica do ato administrativo em questão.

21. Inicialmente, verifica-se que a Minuta em análise encontra-se devidamente motivada, haja vista a exposição cabal das razões de fato e de direito (motivo) que ensejam a sua edição: infrações descritas no auto de infração; NOTA TÉCNICA Nº 21/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ, a SDL/ANP ; NOTA TÉCNICA Nº 20/2024/SDL-CMAB/SDL/ANP-RJ; Apurações realizadas pelo Ministério Público do estado de São Paulo.

22. Outrossim, a forma jurídica também se encontra correta, sendo o despacho revogador ato emanado pelo próprio Superintendente da SDL a quem cabe conceder e revogar tais autorizações. Neste ponto, a competência também recai sobre o Superintendente da SDL, preenchido desta forma, o requisito quanto ao agente competente.

23. Quanto à finalidade do ato administrativo, doutrina conceitua esse requisito como a necessária observância do interesse público (finalidade em sentido amplo), alcançado, por sua vez, através da perseguição da finalidade prevista em Lei. Neste ponto, é fácil observar o preenchimento do requisito no caso em tela, já que a minuta em tela objetiva extinguir ato de autorização que não mais se mostra interessante ou útil para a Administração ou, ainda, que atenda o interesse público.

24. Por fim, é de se ver que a fundamentação legal para a medida encontra-se absolutamente correta, estando ali mencionados diversos dispositivos legais que embasam a medida:

- o **art. 5º, inciso III, da Lei nº 9.847/1999** (Lei de Penalidades), que prevê a possibilidade de aplicação de medidas cautelares para garantir a integridade do mercado;
- o **art. 45 da Lei 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal)**, que autoriza a aplicação de medidas cautelares quando verificada a ocorrência imediata de dano, perigo ou prejuízo, exigindo uma ação rápida por parte da Administração para mitigá-lo ou evitá-lo completamente, como a que se verifica no caso em tela;
- o **art. 10 da Portaria nº 265, de 10 de setembro de 2020** (Regimento Interno da ANP), especialmente o disposto no parágrafo 1º, que garante a competência para adotar medidas necessárias para evitar danos graves e irreparáveis ou de difícil reparação no mercado que ela regula e;
- o **Lei nº 9.478/1997** que estabelece que a ANP deve atuar para garantir a proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, e tem por objetivo a promoção da livre concorrência em um mercado justo, com funcionamento eficiente, que garanta aos demais agentes que o operam um ambiente competitivo, que beneficie tanto os consumidores, quanto a economia como um todo.

25. A menção a tais dispositivos legais está absolutamente correta e fundamenta a adoção da medida aventada pela SDL.

26. Por todo exposto, não vislumbro óbices à implementação de medida vislumbrada pela SDL considerando-se o conjunto fático descrito nos autos bem como o dever da ANP em atuar para garantir a proteção dos interesses dos consumidores e a manutenção de um ambiente competitivo saudável, tal qual prescrito pela Lei Federal 8478/97.

27. À sua superior consideração.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610218243202426 e da chave de acesso 9e27564f



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1566591218 e chave de acesso 9e27564f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-07-2024 15:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1566591218 e chave de acesso 9e27564f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-07-2024 22:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO
DESPACHO n. 01798/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.218243/2024-26

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00200/2024/PFANP/PGF/AGU**, com o seguinte complemento no que tange às atividades autorizadas pela ANP e seu regime.

2. No atual modelo regulatório adotado no ordenamento jurídico brasileiro, foi editada a Lei federal 9.478/1997 para regulamentar a política energética nacional, bem como criar o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), estabelecendo critérios de organização e regulação das atividades econômicas privadas relativas ao petróleo, gás natural, biocombustíveis e seus derivados, em decorrência das normas constitucionais de eficácia contida previstas no art. 174, caput e 177, §2º, III, ambos da CRFB/88.

3. Neste contexto, cabe lembrar que a atividades empresariais relativas à indústria do petróleo, dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, são atividades que, embora privadas, são enquadrada como de relevante interesse público e que, por isso, sofrem um influxo regulatório de maior intensidade em prol do bem-estar da coletividade. O referido tanto é verdade que o art. 1º, § 1º da Lei 9.847/99 considera tais atividades como de utilidade pública. *In verbis* :

Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

§ 1º **O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as atividades:**

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;

II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade;

4. Nas lições da doutrina:

É o seguinte o teor básico deste modelo: as atividades que atendem a necessidades públicas devem ser providas de modo igual ao de qualquer outra atividade econômica, ou seja, devem ser providas por empresas privadas. Mas estas empresas privadas sujeitam-se ao controle de agências federais ou de agências dos Estados-membros, para que se obtenha o resultado decorrentes de uma conciliação entre o objetivo privados da maximização do lucro e o atendimento do interesse público, expresso no fornecimento de serviços adequados com tarifas moderadas. tais atividades devem ser realizadas em regime de concorrência.

As *public utilities* apresentam-se como atividades que se encontram (are affected with) com o interesse público e por isso sujeitam-se a um controle de preços (para que se tenha um preço reasonable), ao controle da qualidade dos serviços e outros controles, realizados, de regra, por agências reguladoras independentes. Busca-se na regulação dos monopólios privados para fazer face às falhas do mercado e para garantir a concorrência. (Odete Medauar. Serviços públicos e serviços de interesse econômico geral. In: MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo (Coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas de direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 115-126.)

5. Dizer que as citadas atividades são de utilidade pública significa indicar que há uma relação de sujeição especial dessas em relação ao Estado, que permite a este impor deveres e obrigações aos agentes econômicos visando a concretização de finalidades públicas. Ao tratar do tema, ensina a doutrina que:

"As relações de supremacia especial são relações específicas travadas pela Administração com o particular, que, por meio delas, insere-se material ou juridicamente na esfera da Administração, justificando o manejo, por parte desta, de poderes inerentes à relação. (...) Por meio deles a Administração poderá realizar injunções, estipular obrigações, criar deveres, que sejam necessários ao cumprimento da finalidade a que serve a atividade, restritos, porém, ao âmbito da referida relação, sem, todavia, ofender o cânone da legalidade. Ao contrário, nesta seara temos implícita autorização legal para a criação de outras regras jurídicas necessárias ao desenvolvimento da relação jurídica", regras que são decorrentes da adesão consensual do particular ao ordenamento setorial em questão através da autorização, da permissão ou da concessão. (O Princípio da Proporcionalidade no Direito Econômico. Alexandre Aragão. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 223: 199-230, jan./mar.2001)

6. Por outro lado, cabe observar que, enquanto na prestação dos serviços públicos a finalidade pública é alcançada por meio de prestações diretamente voltadas à sociedade, nas atividades econômicas sujeitas a um regime especial, a finalidade pública está na "ordenação econômica, de conformação social, de serviço nacional, isto é, de promoção econômico-social da nação

considerada em seu conjunto" (Gaspar Arino Ortiz, Principias de Derecho Público Económico, Ed. Comares e Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 1999, p. 494).

7. Portanto, ao autorizar as atividades relativas ao abastecimento nacional, tem a ANP o poder/dever de fiscalizá-las, garantindo que elas estejam funcionando a bem do interesse público. De outra monta, assim não sendo, deve a agência agir para corrigir as atuações empresariais maléficas à sociedade.

8. Por fim, cumpre destacar que deve a ANP, tendo em vista a natureza das atividades reguladas e conforme disposto no seu regimento interno (art.3º do Decreto 2455/98), pautar sua regulação pela busca de uma "apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade e pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo."

9. Face ao exposto, corroborando o exposto no parecer que ora se aprova, uma vez preenchidos os requisitos legais, não há óbices jurídicos à **revogação cautelar da autorização** da relação empresa **COPAPE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA.**

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2024.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610218243202426 e da chave de acesso 9e27564f



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1567755744 e chave de acesso 9e27564f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-07-2024 15:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
