



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. 00037/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.229680/2024-75

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

INDEXAÇÃO: "Parecer 37-2025 PFANP LN Processo Legislativo Alteração das Resoluções ANP nº 937-2023 938-2023 941-2023 942-2023 943-2023 950-2023 e 957-2023 da Superintendência de Distribuição e Logística - SDL no tocante à atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado"

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A AS RESOLUÇÕES ANP, Nº 937/2023, 938/2023, 941/2023, 942/2023, 943/2023, 950/2023 E 957/2023 DA SUPERINTENDÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO E LOGÍSTICA - SDL, NO TOCANTE À ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL MÍNIMO INTEGRALIZADO. SEM ÓBICES JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO PARA AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria, encaminhada à esta Procuradoria pela Superintendência de Distribuição e Logística -SDL, objetivando colher orientação jurídica sobre Minuta de Resolução, que altera Resoluções ANP, nº 937/2023, 938/2023, 941/2023, 942/2023, 943/2023, 944/2023, 950/2023 e 957/2023 da Superintendência de Distribuição e Logística - SDL, no tocante à atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado.

2. A Superintendência de Distribuição e Logística -SDL esclareceu no Ofício 156/2024/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ:

"Trata-se de minuta de Resolução que tem por objetivo alterar as Resoluções ANP, nº 937/2023, 938/2023, 941/2023, 942/2023, 943/2023, 944/2023, 950/2023 e 957/2023 da Superintendência de Distribuição e Logística -SDL, no tocante à atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado.

No modelo regulatório atual, a autorização para o exercício da atividade é concedida mediante a apresentação de uma série de documentos compulsórios que se referem à empresa e suas instalações e que devem estar disponíveis e atualizados tais como: CNPJ, inscrição estadual, atos constitutivos, capital social mínimo integralizado, licença ambiental, alvará de funcionamento, comprovação de instalação ou contrato de arrendamento das instalações, análises contábeis e estudos do empreendimento, entre outros, de acordo com as particularidades de cada segmento.

Atualmente, o valor do capital social mínimo integralizado é comprovado mediante apresentação à ANP da certidão da Junta Comercial, um dos documentos compulsórios exigidos para a concessão e manutenção de autorização para o exercício da atividade.

Em síntese, o que se propõe é a atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado, para as empresas que atuam como transportador-revendedor-retalhista, nos segmentos de distribuição de combustíveis líquidos, distribuição de gás liquefeito de petróleo, distribuição de solventes, produção de óleo lubrificante acabado, coleta e rerrefino de óleo lubrificante usado ou contaminado, de modo que se recomponha a proporcionalidade das exigências tal como tencionado quando da edição dos respectivos dispositivos regulatórios, com vistas a preservar o efeito de induzir um comportamento de comprometimento dos agentes regulados com o exercício das atividades.

Diante do exposto, após acatamento das sugestões da SGE/CQR, encaminho para análise dessa Procuradoria: Minuta de Resolução (SEI 4577368); Nota Técnica (SEI 4578779); e o Parecer (SEI 4576809)." (grifos nossos)

3. A área técnica ofereceu a Nota Técnica 10/2024/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, contendo motivação para as alterações pretendidas. Todavia, foi exarada a Cota 02495/2024/PFANP/PGF/AGU para complementação da instrução e, em prosseguimento, foi apresentada a Nota Técnica 1/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, contendo fundamentação para dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR, bem como indicação do prazo regular de 45 dias para realização de Consulta e Audiência Públicas.

4. O Parecer 22/2024/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (doc. SEI 4543697) realizou a análise da minuta proposta, tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência.

5. O Parecer 5/2024/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ (doc. SEI 4576809) avaliou as sugestões da SGE, indicando as que foram acatadas, bem como justificou aquelas que não foram acolhidas.

6. A Minuta de Resolução, em sua versão final, foi acostada aos autos (doc. SEI 4577368).

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

7. Preliminarmente, com fulcro no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, da lavra do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANP, passa-se a se verificar se a instrução processual preencheu todos os requisitos conforme o disposto na precitada orientação jurídica:

“Nesse sentido, temos que, **embora a Lei nº 9478/97 não exija da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras, nada impede, aliás, recomenda-se que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.** A bem da verdade, o que importa, independentemente da nomenclatura, é a robustez da análise técnica que irá lastrear o processo de tomada de decisão.

Seguindo nessa linha, o art. 27 do Decreto 9191/2017 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a ‘síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma’.

(...)

Para tanto, sugerimos que as áreas adotem o seguinte roteiro analítico:

1) Identificação do problema regulatório

(...)

2) Identificação dos atores ou grupos afetados

(...)

3) Identificação da base legal que ampara a ação da Agência

(...)

4) Definição dos objetivos

(...)

5) Descrição das possíveis alternativas

(...)

6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas

(...)

7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

(...)

Diante do exposto, sugerimos a adoção do roteiro sugerido de forma a se obter uniformidade na instrução dos processos regulatórios e garantir maior legitimidade às normas da Agência.” (grifos nossos)

8. Como mencionado anteriormente, a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras; mas nada impede, aliás, **recomenda-se, que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.**

9. Veja-se que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é inclusive institucionalizada pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, como etapa obrigatória do processo decisório:

“Art. 6º A **adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.” (grifos nossos)

10. Recentemente, **o art. 6º da Lei 13.848/2019 foi regulamentado pelo Decreto 10.411/2020, em vigor a partir de 15 de abril de 2021, impondo a realização da Análise de Impacto Regulatório**, no âmbito “da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências”:

“Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.” (grifos nossos)

11. A precitada norma infralegal estabelece o conteúdo da AIR, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada, conforme art. 2º c/c art. 4º do Decreto 10.411/2020.

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - **análise de impacto regulatório - AIR** - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

II - **ato normativo de baixo impacto** - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

(...)

Art. 4º A **AIR poderá ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - **ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;**

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada **nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.**

(...)

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.” (grifos nossos)

12. **Por sua vez, a ANP editou, em 10/09/2020, a Portaria nº 265, que estabeleceu seu novo Regimento Interno e, no Capítulo VI, trata da AIR.**

“Art. 22. As ações regulatórias da ANP, cabíveis diante da identificação de um problema regulatório pertinente às suas competências, serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

§ 1º A **AIR é procedimento prévio e formal que visa à reunião da maior quantidade possível de informações sobre um determinado problema regulatório para avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e contribuir para uma solução regulatória mais efetiva, eficaz e eficiente**, dentro das possibilidades conjecturais.

§ 2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal.” (grifos nossos)

13. Verifica-se que a área técnica deixou de apresentar a AIR, solicitando sua dispensa na Nota Técnica 1/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ. Ressalta-se que a **AIR poderá ser dispensada desde**

que haja decisão fundamentada da Diretoria Colegiada, com fulcro no art. 4º do Decreto 10.411/2020, além de motivação administrativa da área técnica pertinente. Vejamos a manifestação técnica:

“DA DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE AIR

A concessão de autorização no mercado de combustíveis e derivados pressupõe que empresas atuem no transporte, armazenamento e comercialização desses produtos arcando com os riscos relacionados à logística do abastecimento, ofertando serviços e produtos de qualidade para o consumidor a nível nacional.

Para garantir a atuação de empresas que tenham condições de ofertar estes serviços, a ANP exige uma série de documentos quando da concessão de autorização para o exercício da atividade e ainda a sua permanente manutenção. Dentre os documentos solicitados, merece destaque o capital social integralizado, objeto desta proposta de atualização.

O capital social integralizado representa a saúde financeira da empresa, representa a sua capacidade de arcar com os riscos do negócio. Um negócio que envolve o armazenamento, o transporte e a comercialização de produtos inflamáveis e de grande potencial de contaminação, porém essenciais para o desenvolvimento das atividades econômicas deste país.

Na seção 6 desta Nota Técnica, que apresenta as alterações propostas para cada resolução, é possível identificar o valor do capital social mínimo integralizado atualmente exigido. Entretanto, os valores do capital social mínimo integralizado em vigor e constantes da coluna 3 da Tabela 1 (seção 5) **tornaram-se defasados e obsoletos, e portanto não representam mais o valor calculado para enfrentar o risco do negócio, sendo necessária a sua atualização monetária, aplicando a variação do Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), como demonstrado na coluna 5 da mesma tabela, recompondo-se a proporcionalidade tencionada originalmente, com vistas a preservar o efeito de induzir o comportamento de compromisso com o exercício das atividades por parte dos agentes regulados.**

Considerando que a comprovação do valor do capital social integralizado já é requisito exigido quando da concessão de autorização para o exercício das atividades e que a proposta é apenas de atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado, esta SDL entende que em observância ao art. 6º da Lei 13.848 de 2019, à Portaria ANP nº 265 de 2010 e ao inciso IV, do art. 4º do Decreto 10.411 de 2020, transcrito a seguir, a realização de análise de impacto regulatório está dispensada para a minuta em questão, **uma vez que o ato normativo proposto visa à atualização de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;**” (grifos nossos)

14. Ainda que seja dispensada a apresentação da AIR por **decisão da Diretoria Colegiada com fundamento em justificativa oferecida pela área técnica em Nota Técnica detalhada e específica,** essa deve conter **motivação administrativa com os elementos apontados no Memorando Circular nº 001/2018/PRG,** quais sejam, identificação do problema regulatório, identificação dos atores ou grupos afetados, identificação da base legal que ampara a ação da Agência, definição dos objetivos, descrição das possíveis alternativas, análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento. Nesse contexto, constata-se que a SDL apresentou motivação administrativa detalhada:

“No modelo regulatório atual, a autorização para o exercício da atividade é concedida mediante a apresentação de uma série de documentos compulsórios que se referem à empresa e suas instalações e que devem estar disponíveis e atualizados tais como: CNPJ, inscrição estadual, atos constitutivos, capital social mínimo integralizado, licença ambiental, alvará de funcionamento, comprovação de instalação ou contrato de arrendamento das instalações, análises contábeis e estudos do empreendimento, entre outros, de acordo com as particularidades de cada segmento.

Nesta Nota Técnica propõe-se a atualização monetária do valor do capital social mínimo integralizado, para as empresas que atuam como transportador-revendedor-retalhista e nos segmentos de distribuição de combustíveis líquidos, distribuição de gás liquefeito de petróleo, distribuição de solventes, produção de óleo lubrificante acabado, coleta e rerrefino de óleo lubrificante usado ou contaminado, de modo que se recomponha a proporcionalidade das exigências tal como tencionado quando da edição dos respectivos dispositivos regulatórios, com vistas a preservar o efeito de induzir um comportamento de comprometimento dos agentes regulados com o exercício das atividades.

A função inicial do capital social é a de garantir o devido funcionamento de uma empresa durante o período em que ela ainda não dá retorno financeiro. Além disso, o capital social continua a exercer influência no negócio uma vez que instituições financeiras costumam analisar o capital social que foi declarado no Contrato Social para elaborar o limite de crédito e taxa de juros para empréstimos e financiamentos.

O capital social é integralizado quando os recursos dos proprietários são transferidos para o patrimônio da empresa. No caso de aumento do capital social, é imprescindível que todas as quotas subscritas estejam integralizadas (art.1.081 do CC). A integralização do capital social poderá ocorrer através de dinheiro ou bens. Integralizadas as quotas, pode o capital ser aumentado, com a alteração do Contrato Social na Junta Comercial, onde este está registrado. O aumento de capital social integralizado pode ser comprovado através do envio e análise da Certidão da Junta Comercial.

(...)

Cabe esclarecer que, para atualização monetária do valor do capital social, foi aplicada a

variação do Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) no período entre a última atualização do capital social e setembro de 2024, arredondando-se os resultados até a sexta ordem (centenas de milhares de reais). OIGP-Mé um indicador mensal do nível geral de preços da economia brasileira calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV - IBRE) com base em informações sobre a variação de preços dos principais setores de atividade, do dia 21 do mês anterior ao dia 20 do mês de coleta.

O cálculo do Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) leva em conta a variação de preços de bens e serviços, bem como de matérias-primas utilizadas na produção agrícola, industrial e construção civil. Mais precisamente, é a média aritmética ponderada da inflação ao produtor (IPA), consumidor (IPC) e construção civil (INCC). Por essas características, é amplamente utilizado na fórmula paramétrica de reajuste de tarifas públicas (energia e telefonia, por exemplo), em contratos de aluguéis, em contratos de prestação de serviços e foi adotado para a presente tarefa.

Diante do acima exposto e conforme os valores indicados na Tabela 1, propõe-se a alteração do valor do capital social mínimo integralizado para a concessão de autorização do exercício das atividades dispostas nas Resoluções ANP nº 937/2023, 938/2023, 941/2023, 942/2023, 943/2023, 950/2023 e 957/2023.

O novo valor do capital social mínimo integralizado deverá ser comprovado mediante apresentação à ANP da certidão da Junta Comercial, documento este que já consta na relação de documentos compulsórios.

Adicionalmente, sugere-se a concessão do prazo até o dia 30 de junho de 2025 para que todos os agentes econômicos autorizados ou cadastrados encaminhem a certidão da Junta Comercial da qual conste o valor atualizado do capital social mínimo integralizado.

Ainda com a finalidade de dotar a regulação de previsibilidade jurídica e alinhar o texto das normas, propõe-se que seja incorporado dispositivo nas Resoluções ANP nº 937/2023, 938/2023, 941/2023, 942/2023, 943/2023, 950/2023 e 957/2023, que permita a atualização periódica do capital social, nos moldes do §5º do art.4º da Resolução ANP nº 950/2023:

§ 5º O valor do capital social mínimo, que consta do inciso VII, poderá ser reajustado anualmente, por meio de Despacho da Diretoria da ANP.” (grifos nossos)

15. Recomenda-se, ainda, a aplicação do disposto no Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98. O ANEXO do Decreto traz "QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL", e que, uma vez respondidas, fariam as vezes do AIR.

16. Nessa linha, a necessidade de motivar os atos administrativos atende aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

17. Além disso, a necessidade de motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, fica reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar **os pressupostos de fato e de direito que**

determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos. (grifos nossos)

18. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

19. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

20. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

21. Por conseguinte, o **interesse público** resta ainda mais resguardado, uma vez que a **consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.**

22. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

“No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional.” (“A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18”, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, <https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18>, acesso em 03/04/2020)

23. Além disso, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, impondo-se a observância, no caso da ANP, da Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, LINDB e Decreto 9830/2019. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. Outrossim, devem ser mencionadas, da mesma forma, as normas infralegais, em especial, o Regimento Interno da ANP, para avaliação da competência da área técnica proponente, além de manifestação das outras áreas técnicas envolvidas.

24. Destarte, essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. A SDL prelecionou, por meio da Nota Técnica 1/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, no seguinte sentido:

“A concessão de autorização para as atividades relacionadas ao abastecimento nacional de combustíveis está prevista na Lei nº 9.478 de 1997. **O inciso XV do art. 8º, da Lei do Petróleo** evidencia a finalidade da ANP de promover a regulação, a contratação e a **fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.**

(...)

Como exposto nos **artigos 9º e 78 da Lei do Petróleo**, a ANP recepcionou as atribuições e o acervo técnico-patrimonial do Departamento Nacional de Combustíveis -DNC, que regulamentavam à época as atividades de distribuição e de revenda de derivados de

petróleo e álcool.

(...)

Na atual estrutura organizacional da ANP cabe à Superintendência de Distribuição e Logística – SDL, de acordo com o disposto no **art.118 do Anexo I (Regimento Interno) da Portaria ANP nº 265, de 2020**, a função de propor a regulamentação específica e autorizar o exercício das atividades relacionadas ao abastecimento nacional de derivados de petróleo e de biocombustíveis.” (grifos nossos)

25. Outrossim, a referida identificação é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

26. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

27. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, e que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

28. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP por meio do Parecer 22/2024/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ.

29. No que concerne às sugestões do Parecer 22/2024/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ, a SDL esclareceu o seguinte no Parecer 5/2024/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ:

“Com o objetivo de tornar a regulação mais simples e objetiva para o agente regulado, a SDL separa os atos normativos por segmentos e produtos. Então, por exemplo, a Resolução ANP nº 950/2023 trata apenas da autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, enquanto a Resolução ANP nº 937/2023 trata unicamente da autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes.

As autorizações para o exercício de atividade são concedidas mediante a apresentação de uma série de documentos compulsórios, exigidos de acordo com as especificidades de cada segmento e produto. A certidão da junta comercial é o documento exigido para comprovação do capital social integralizado mínimo e é apenas um dos documentos que constam na lista a serem apresentados à ANP.

Note-se ainda que as Resoluções a serem alteradas possuem todas a mesma data de publicação em virtude de terem sido abarcadas conjuntamente no processo de consolidação normativa então empreendido.

Diante do exposto, **avaliamos a sugestão da SGE/CQR e optamos por manter a proposta de que todos os documentos exigidos para a concessão de autorização de uma determinada atividade estejam consolidados em um único ato normativo e não apresentadas por temas como sugerido pela SGE/CQR.**

Quanto à sugestão de publicar no endereço eletrônico da ANP o valor mais recente do capital social, a SDL estudará a viabilidade dessa proposta, após a publicação das alterações do valor do capital social mínimo integralizado.

Em relação ao prazo concedido para envio de certidão simplificada da Junta Comercial da qual conste o valor do capital social integralizado mínimo atualizado, a SDL acatou a sugestão da SGE/CQR e estabeleceu na minuta de resolução o prazo até a data de 30 de junho de 2025 para este envio. A definição desta data considerou os prazos de tramitação do processo que contemplam as análises da proposta pela Procuradoria e pela Diretoria Colegiada, bem como o período de Consulta e Audiência Públicas até a publicação do ato.

No tocante ao comentário sobre a Resolução ANP nº 950/2023, informamos que esta já prevê, em seu § 5º do art. 4º, o reajuste anual por meio do Despacho da Diretoria da ANP, restando incluir o valor do capital social atualizado no inciso VII do art. 4º e determinar a data de envio para fins de comprovação no art. 26-A.

Por fim, quanto à sugestão referente à Resolução ANP nº 957/2023, a SDL acatou e corrigiu a redação, uma vez que a resolução trata de concessões de autorizações distintas para o distribuidor de GLP, com requisitos diferentes, inclusive o valor do capital social integralizado mínimo, quais sejam: i) distribuidor de GLP envasado e a granel; e ii) distribuidor de GLP a granel.

As sugestões acatadas foram inseridas na Minuta de resolução (SEI 4577368) e na Nota Técnica (SEI 4578779).” (grifos nossos)

30. No que diz respeito ao mérito, veja-se que não há questionamentos jurídicos sobre o ali contido. Frise-se, outrossim, que as proposições normativas são de cunho eminentemente técnico, o que reflete a atribuição de avaliação jurídica desta Procuradoria.

31. Em consonância com o art. 19 da Lei 9478/97 e art. 9º da Lei 13.848/2019, a área técnica recomenda que seja aprovado o processo de participação regular e, portanto, a Minuta de Resolução seja submetida à consulta pública por 45 dias, com posterior realização de audiência pública, nos termos do art. 10 da LGAR e na forma da Resolução ANP nº 846/2021.

CONCLUSÃO

32. Em face de todo o exposto, desde que atendidas as recomendações do presente parecer, em especial, itens 13 e 31, não há óbices à remessa da Minuta de Resolução à Diretoria Colegiada para aprovação e trâmites seguintes, com observância do regular processo administrativo legislativo, no âmbito da ANP, em consonância com a Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2025.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610229680202475 e da chave de acesso 79a6718d

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1857550651 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 20-02-2025 16:20. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1857550651 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 17-02-2025 12:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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. 00308/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.229680/2024-75

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00037/2025/PFANP/PGF/AGU**.
Encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2025.

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)
48610229680202475 e da chave de acesso 79a6718d

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1864244707 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 20-02-2025 16:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
