

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO 82º LEILÃO DE BIODIESEL (L82)
DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP – RJ**

Processo nº 48610.218275/2021

BINATURAL BAHIA LTDA, indústria de biodiesel de natureza privada, com sede na Via da Penetração IV, número 517, lote 01/02, Simões Filho – Bahia – CEP: 43700-000, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob nº 37.880.187/0001-75, vem respeitosamente perante Vossa Senhoria, na forma do seu contrato social anexo e através de seus advogados infra-assinados e procuração anexa, com fulcro no art. 8.1 do EDITAL DE LEILÃO PÚBLICO N.º 005/21 apresentar o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO**, pelas as razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

A **RECORRENTE** conforme se depreende de seu Objeto Social é Indústria de Biodiesel, devidamente inscrita no CNPJ da Receita Federal do Brasil, bem como Autorizada a produzir e comercializar biodiesel, expedida pela ANP, além de possuir o Registro Especial de Produtor de Biodiesel, também expedido pela Receita Federal do Brasil.

Com sua unidade recentemente construída na cidade de Simões Filho no Estado da Bahia e buscando contribuir ainda mais com Matriz Energética brasileira e com o abastecimento público, além de suas funções sociais, acaba de buscar habilitação ao corrente L82.

Em razão do longo processo administrativo perante a Receita Federal do Brasil para obtenção do Registro Especial de Produtor de Biodiesel, a **RECORRENTE**



deixou de apresentar o referido documento no prazo para habilitação prévia (dia 17/09/21), fazendo-o, no entanto, no prazo para habilitação final (dia 24/09/21), data exata em que a Receita Federal do Brasil encerrou o processo administrativo aberto, com a pleiteada concessão do referido Registro.

Tamanha foi a surpresa da **RECORRENTE** ao tomar conhecimento da lista final das usinas habilitadas ao L82, publicada na ata de 27/09/21, em que foi considerada inabilitada, restando-se imperioso o presente recurso como forma de corrigir o que entende como equivocada decisão dessa conceituada Agência.

Da Tempestividade do Presente Recurso

De início, verifica-se que o recurso ora intentado preenche o requisito da tempestividade, pois está totalmente em consonância com o previsto no ...do Edital, cujo prazo estabelecido foi o dia 28/09/21.

Portanto, a apresentação deste recurso está sendo feito estritamente em obediência ao prazo do Edital.

Do Mérito

Assim preconiza o EDITAL DE LEILÃO PÚBLICO N.º 005/21 82º LEILÃO DE BIODIESEL L82 em seus artigos reproduzidos parcialmente abaixo:

Em seu item 2:

Handwritten signature and initials in blue ink, located at the bottom right of the page. The signature is a cursive scribble, and the initials are a large, stylized 'R'.

2 DAS ETAPAS DO LEILÃO PÚBLICO

2.1 O certame será realizado em 6 (seis) etapas, de acordo com o artigo 7º da Portaria MME n.º 311, de 27 de julho de 2018, e com o artigo 3º da Portaria MME n.º 516, de 11 de novembro de 2015, apresentadas a seguir:

2.1.1 ETAPA 1: habilitação dos FORNECEDOR(ES).

2.1.1.1 Previamente à apresentação das ofertas, o(s) FORNECEDOR(ES) deverá(ão) comprovar sua habilitação no certame, conforme estabelecido no item 5;

Já quando trata da Participação e Habilitação no item 5:

5.6 Deverão constar em cada ENVELOPE 1, e/ou nos documentos digitais enviados através do SEI, os documentos relacionados a seguir:

5.6.1 Registro Especial da Receita Federal do Brasil, nos termos da Instrução Normativa n.º 1.053, 12 de julho de 2010, ou outra que venha a substituí-la, **por meio de cópia da publicação no Diário Oficial da União.**

5.6.2 Selo Biocombustível Social do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, na forma da Instrução Normativa n.º 01, de 19/02/09, ou outra que venha a substituí-la, **por meio de cópia da publicação no Diário Oficial da União.**

E, finalmente quando trata da divulgação e documentação complementar no item 6:

6 DA DIVULGAÇÃO DA HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS

6.1 A ANP fará a conferência dos documentos contidos no ENVELOPE 1 e/ou enviados através do SEI, entregues conforme item 5.

6.2 A ANP divulgará em seu endereço eletrônico (www.anp.gov.br), até o dia 20/09/2021, a listagem prévia do(s) FORNECEDOR(ES) habilitado(s), agrupado(s) em empresas com e sem Selo Biocombustível Social, apontando a(s) pendência(s) daquele(s) que não atendeu(eram) a todos os requisitos de habilitação.

6.3 O(s) FORNECEDOR(ES) com pendência(s) na listagem prévia de habilitação, divulgada conforme item 6.2 deste Edital, poderá(ão) apresentar documentação complementar (ENVELOPE 2 e/ou SEI) para saná-las.

6.4 Os documentos referentes ao item anterior poderão ser enviados através de peticionamento eletrônico intercorrente no SEI, até as 23:59 do dia 24/09/2021.

Usualmente essa N. Agência tem se utilizado nas publicações da listagem prévia ou final os termos “Habilitada”, “Inabilitada” e “Pendência”. Deixando de lado, por óbvio o termo “Habilitada”, cumpre entender quando é o caso em que uma empresa pode ser considerada “Inabilitada” e quando ela esteja com “Pendência”.



Da Interpretação do Edital

A interpretação jurídica, segundo Norberto Bobbio é uma atividade muito complexa, que pode ser concebida de diversos modos. “Baseia-se na relação entre dois termos, o signo e o significado do próprio signo, e assim, assume sombreamentos diversos, segundo os quais tende a gravitar para um ou para outro desses dois polos: a interpretação pode ser ligada principalmente ao signo enquanto tal e tender a fazê-lo prevalecer sobre a coisa significada; ou ainda pode ser mais sensível á coisa significada e tender a fazê-la prevalecer sobre o signo puro; fala-se, neste sentido respectivamente de interpretação segundo a letra e de interpretação segundo o espírito.”¹

Afirma ainda que a tarefa principal da jurisprudência “consiste no remontar dos signos contidos nos textos legislativos à vontade do legislador expressa através de tais signos”.

Dentre as formas de interpretação possível no ordenamento jurídico vigente tem-se a Teleológica. A interpretação teleológica concentra suas preocupações no fim a que a norma se dirige.

Nesta, o intérprete deve levar em consideração valores como a exigência do bem comum, o ideal de justiça, a ética, a liberdade, a igualdade, etc. Um exemplo desta interpretação é o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

¹ BOBBIO, Norberto. “O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do Direito”. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. Coleção elementos de Direito. Editora Cone, 1996. Pág. 213.



É certo que aqui a expressão “juiz” pode simplesmente ser tratada como “jugador” e serve tanto para o processo judicial quanto para o processo administrativo.

Transpondo as colocações para o tema principal, o Edital sob análise estabelece dois momentos para apresentação de documentos, ou seja, o primeiro conforme previsão no item 5.4 (envelope 1), *in verbis*:

5.4 O envio dos documentos de habilitação exigidos no item 5.6 poderá ser transmitido eletronicamente através do SEI, por meio de peticionamento eletrônico, **até as 23:59 do dia 17/09/2021.**

(...)

Já o segundo momento ocorre conforme estabelecido no item 6.3 e 6.4 do mesmo Edital:

6.3 O(s) FORNECEDOR(ES) **com pendência(s) na listagem prévia de habilitação,** divulgada conforme item 6.2 deste Edital, poderá(ão) apresentar documentação complementar (ENVELOPE 2 e/ou SEI) para saná-las.

6.4 Os documentos referentes ao item anterior poderão ser enviados através de peticionamento eletrônico intercorrente no SEI, **até as 23:59 do dia 24/09/2021.**

E, numa ordem cronológica de eventos, conclui definitivamente que:

6.6.1 O(s) FORNECEDOR(ES) que deixar(em) de apresentar quaisquer dos documentos exigidos para a habilitação no presente LEILÃO PÚBLICO, ou os apresentar(em) em desacordo com o estabelecido neste Edital, será(ão) inabilitado(s) para participação no LEILÃO PÚBLICO n.º 005/21.



Em verdade, é facilmente percebível que o Edital, dentre outras, traz um momento para apresentação dos documentos, outro para eventual complementação e/ou regularização das exigências e, somente após esses eventos obrigatórios, o fornecedor pode ser considerado inabilitado para o certame caso não atenda as exigências nos dois prazos concedidos para isso.

Inadvertidamente, poder-se-ia questionar que alguns dos documentos exigidos necessariamente precisam ser apresentados junto com o envelope 1, ou seja, no primeiro prazo.

Entretanto, admitir tal premissa nos obrigaria a admitir uma escala de valor e importância para os documentos, mas, se todos são essenciais e condição para a habilitação, isso seria incongruente.

Além disso, sob tal ótica, o prazo para complementação e regularização dos documentos (envelope 2 – 2º prazo), condicionaria sua existência à apenas algumas situações e/ou documentos, o que certamente o faria perder o seu objeto e afrontar um dos principais princípios que regem também a Administração Pública, o da igualdade.

Desta forma resta plenamente cabível que o Edital, colocado sob a luz da interpretação teleológica, pretende claramente: (i) permitir que os fornecedores possam corrigir faltas ou irregularidades e, (ii) garantir que a partir do evento denominado envelope 2, nesse caso, dia 24/09/21.

Dos Casos Análogos



Prova disso é encontrada no histórico dos leilões anteriores, em que em situação até de falta, a decisão da ANP foi de **considerar a empresa envolvida como habilitada**.

No evento do 69º Leilão de Biodiesel – L69, a empresa Delta Cuiabá foi habilitada mesmo sem o Registro Especial de Produtor de Biodiesel expedido pela Receita Federal do Brasil, conforme publicou um dos mais importante e respeitado sites do setor: <https://www.biodieselbr.com/noticias/usinas/info/receita-concede-registro-de-produto-de-biodiesel-a-delta-de-cuiaba-250919>, em 28/09/21.

The screenshot shows the website interface for BiodieselBR. At the top, there is a navigation menu with links for CONFERÊNCIA, NOTÍCIAS, USINAS, LEILÕES, SEÇÕES, and MINHA. Below the navigation is a banner with the text "SAIBA MAIS" over a background image of oil droplets. The main content area features the article title "Receita concede registro de produto de biodiesel à Delta de Cuiabá" in large, bold letters. Below the title, there is a sub-header "INFORMAÇÕES" and a date "BiodieselBR.com - 25 set 2019 - 10:20". To the left of the article text are social media sharing icons for email, Twitter, Facebook, and LinkedIn. The article text reads: "Agora é oficial: a nova usina da Delta em Cuiabá (MT) chegou ao mercado de biodiesel. A Receita Federal publicou na edição de hoje (25) do Diário Oficial da União (DOU) o Registro Especial de Produtor de Biodiesel em nome da usina em nome da usina. O documento é o último que ainda faltava para que a unidade possa passar a vender biodiesel nos leilões da ANP." To the right of the article text, there is a section titled "As mai" with a "SEMANA" button and a large number "1" followed by "Pr" and "8.2".

Habilitação sem receita

A situação da Delta de Cuiabá causou um ruído na habilitação para o 69º Leilão de Biodiesel. Primeiro, a usina não aparecia na lista das usinas pré-habilitadas pela ANP.

Ela só foi confirmada na disputa depois que a agência regulatória publicou uma versão retificada da lista.

Mas há um outro problema. Na pré-habilitação a usina aparece como se estivesse 'habilitada', algo que não deveria ser possível sem o registro da Receita Federal. Em seu item 5.6.1, o edital do L69 exige expressamente que as usinas precisam incluir cópia da publicação do registro no DOU. Sem o documento, a situação da usina deveria ser considerada 'pendente'. Não é sabido como a ANP deixou de verificar um dos documentos exigidos desde os primeiros leilões, também não se sabe se outras usinas estão com problemas em seus documentos, já que a documentação apresentada pelas empresas não está disponível na internet.

Uma cópia do Registro Especial de Produtor de Biodiesel em nome da Delta de Cuiabá pode ser acessada clikando aqui.

Fábio Rodrigues – BiodieselBR.com

A cronologia dos fatos nesse evento (L69) assim se deu:

1. DATA DE ENTREGA DO ENVELOPE 1 com os documentos: 17/09/19
2. DATA DE PUBLICAÇÃO DA LISTA PRÉVIA: 19/09/19
3. DATA DE ENTREGA DO ENVELOPE 2 com documentos complementares: 23/09/19
4. DATA DE PUBLICAÇÃO DA LISTA FINAL : 25/09/19

A fornecedora Delta Cuiabá, segundo publicação no DOU, somente obteve o Registro Especial de Produtor de Biodiesel no dia 25/09/19, ou seja, na data da publicação da lista final (item 4, supra):





DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 25/09/2019 | Edição: 186 | Seção: 1 | Página: 33

Órgão: Ministério da Economia/Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil/Superintendência Regional da 1ª Região
Fiscal/Delegacia da Receita Federal do Brasil em Cuiabá

ATO DECLARATÓRIO EXECUTIVO Nº 51, DE 23 DE SETEMBRO DE 2019

Habilitação ao Regime Especial de Produtor de Biodiesel,
instituído pela Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005.

O Delegado da Receita Federal do Brasil em Cuiabá-MT, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 340, VIII, do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 430, de 09 de Outubro de 2017, e com base nos arts. 1º e 2º da Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, bem como no art. 2º da Instrução Normativa RFB nº 1.053, de 12 de julho de 2010, e alterações posteriores, e tendo em vista o que consta do processo administrativo nº 14090.720356/2019-24, resolve:

Art. 1º. Habilitar ao Registro Especial de Produtor de Biodiesel a pessoa jurídica **DELTA CUIABA PRODUTORA DE BIOCOMBUSTÍVEIS LTDA**, CNPJ 11.652.509/0001-35.

Art. 2º. O presente ato aplica-se exclusivamente ao tipo específico de atividade de produtor de biodiesel, conforme definido pelo contribuinte e não importador de biodiesel, distinção estabelecida conforme o Parágrafo Único do art. 1º da IN RFB nº 1.053/2010.

Art. 3º. A presente habilitação poderá ser cancelada de ofício sempre que se apure que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer, ou não cumpria ou deixou de cumprir os requisitos para habilitação ao regime, conforme art. 7º da IN RFB nº 1.053/2010.

Art. 4º. Este Ato Declaratório Executivo entra em vigor na data de sua publicação.

OLDESIO SILVA ANHESINI

Ainda sim, mesmo apresentando um dos documentos exigidos após os prazos próprios para isso – Envelope 1 – 17/09/19 e Envelope 2 – 23/09/19, a fornecedora Delta Cuiabá já havia sido considerada como “habilitada” na lista prévia publicada no dia 19/09/19, portando, 6 (seis) dias antes de ter obtido oficialmente o Registro Especial de Produtor de Biodiesel, expedido pela Receita Federal do Brasil e publicado no Diário Oficial da União (25/09/19).

Em outro caso, já no 70º Leilão (L70), fato parecido ocorreu com a fornecedora Unibras Floriano – J. Aparecido dos Santos, que obtendo seu Registro Especial como Produtora de Biodiesel somente dias após o prazo para apresentá-lo no Envelope 2, obteve na Justiça o direito de participar do certame, pois, entendeu o Julgador Federal que a mesma se encontra regular na data do resultado dos recursos administrativos.

Nesse correto raciocínio tanto o julgador administrativo quanto o julgador judicial é manso e pacífico o entendimento de que pelos princípios que regem os atos administrativos, basta que o fornecedor se encontre regular e com todos os documentos exigidos e necessários até a data de publicação do resultado final do certame, após os recursos.

Não existe fundamento jurídico legítimo para que empresas que submeteram documentação incompleta até a data de apresentação do Envelope 1, com ausência de certidão negativa, por exemplo, sejam tratadas de maneira tão diferente e mais prejudicial em relação àquelas que, apresentaram o Registro Especial de Produtor de Biodiesel depois de tal prazo, mas dentro do prazo de apresentação dos documentos complementares do Envelope 2.

A ora **RECORRENTE** complementou a documentação faltante dentro do prazo existente para tanto, ou seja, no dia 24/09/21 e desde então está devidamente regular para participar do leilão, segundo o próprio Edital.

É de relevado constar que a manutenção do impedimento da participação da **RECORRENTE** no 82º Leilão de Biodiesel (L82), desconsiderando a sua situação de total regularidade, é impor-lhe risco de lesão grave e de difícil reparação.

Como é do conhecimento público, a **RECORRENTE** investe há meses em sua nova usina e a produção e comercialização de biodiesel é sua principal fonte de receita.

Devido acrescentar que a não participação da **RECORRENTE** representa também prejuízo ao próprio propósito do Edital que é garantir a participação do maior número de empresa e com consequência maior concorrência.



Não mesmo grave são os prejuízos para o abastecimento nacional e para os aspectos sociais de não contratação de empregos e de insumos da agricultura familiar, um dos principais benefícios da introdução do biodiesel na Matriz Energética brasileira.

Da Razoabilidade e Proporcionalidade na Sanção Aplicada

A desproporcionalidade da penalidade, nesse caso a impossibilidade de participação no certame, diante da pouca relevância do suposto inadimplemento, bem como da grandiosidade de suas consequências para a **RECORRENTE** e para o mercado, retira a legitimidade de sua aplicação.

Assim, totalmente descabida a aplicação de inabilitação da **RECORRENTE** ao 82º Leilão de Biodiesel.

Dos Princípios Administrativos

A administração pública pode ser compreendida a partir de sentidos formais ou materiais, amplo ou estrito, a depender do estudo que está sendo realizado. Para fins desta análise, nos limitaremos aos entes que desempenham função administrativa, majoritariamente a cargo do poder executivo, sem ignorar que os demais poderes também exercem essa função, embora de maneira menos típica.²

² **Henrique Frizzo** –<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/principios-administracao-publica-06082021>, em 28/06/21

Gabriel Paranhos



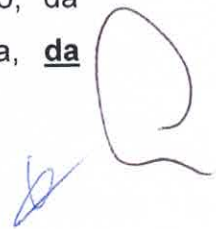
Os princípios são elementos estruturantes de regimes jurídicos, responsáveis por conferir identidade ao sistema normativo. Ou seja, são premissas centrais no direito, implícitas ou explícitas, que vinculam a compreensão das previsões legais por sua própria abrangência.

A Constituição da República estabelece que no caput do artigo 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser observados pela administração pública direta e indireta no desempenho de suas funções. Textualmente: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". (grifo nosso)

Além dos princípios constitucionais, destacamos outras três fontes consideradas especialmente relevantes na definição dos fundamentos da função administrativa, a Lei de Processo Administrativo, a Lei de Licitações e a Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal (Lei de Processo Administrativo), estabelece em seu artigo 2º os seguintes princípios que devem ser obedecidos: "legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**."

Já a Lei Federal nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei de Licitações), estabelece em seu artigo 5º que a administração pública deve obedecer os princípios "da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da**

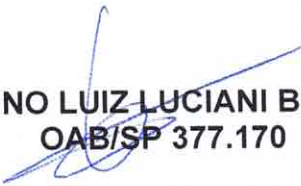


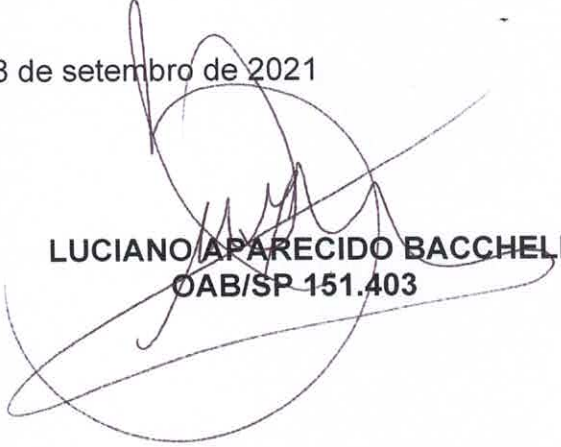
razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável”.

Do Pedido

Diante do todo exposto, provado à sociedade o seu direito, requer a **RECORRENTE** que o presente recurso seja recebido no efeito suspensivo e, ao final, provido, para que haja a retificação do resultado da lista final de habilitação do 82º Leilão de biodiesel, publicada em 27/09/21, para garantir que a BINATURAL BAHIA LTDA possa participar de todas as demais etapas do referido Edital, bem como seja dada ciência aos demais participantes do certame e à Adquirente.

Simões Filho, 28 de setembro de 2021


BRUNO LUIZ LUCIANI BRUNO
OAB/SP 377.170


LUCIANO APARECIDO BACCHELLI
OAB/SP 151.403