



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

**PARECER n. 280/2017/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.003504/2017-86**

**INTERESSADOS: ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**  
**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: Minuta de Resolução para rever a disciplina pertinente às atividades de Distribuição e de Revenda de GLP, prevista nas Resoluções ANP n.º 49/2016 e 51/2016. Consulta e Audiência públicas. Possibilidade.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. Trata a presente da análise de minuta de resolução elaborada pela Superintendência de Abastecimento (SAB), que tem por objetivo principal a revisão da disciplina regulatória pertinente às atividades de Distribuição e de Revenda de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), prevista nas Resoluções ANP n.º 49/2016 e 51/2016.

2. A SAB, através da Nota Técnica n.º 306/2017/SAB-ANP (fls. 242/258v.), em síntese, destaca os seguintes objetivos a serem alcançados com as novas regras:

a) traz o histórico da questão, afirmando que dezembro de 2016 foram editadas as Resoluções ANP n.º 49/2016 e 51/2016;

b) salienta que:

“Após a publicação da RANP 49/2016, que regulamenta os requisitos mínimos para obtenção da autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP, e da RANP 51/2016, que regulamenta os requisitos mínimos para obtenção da autorização para o exercício da atividade de revenda de GLP, o mercado regulado solicitou, ao longo dos últimos seis meses, alterações ao texto normativo recém publicado. Esses requerimentos e as respectivas respostas elaboradas pela SAB foram juntados aos autos (fls. 100 a 231).

A fim de melhor analisar as diversas sugestões de alterações às RANPs 49 e 51/2016, foi realizado em 19/04/2017, no escritório central da ANP no Rio de Janeiro, o Workshop “Marco Regulatório do GLP”, cujo convite, programa, folha de presença e gravação das discussões em mídia digital encontram-se, respectivamente, às fls. 232 a 241 dos autos.”; e

c) conclui que é necessário atuar no sentido de simplificar e desburocratizar a atuação regulatória, o que promoverá um melhor desenvolvimento das atividades econômicas reguladas.

3. A análise que se fará a seguir consistirá na verificação do atendimento ao Decreto n.º 4.176/2002, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95/98, que, por sua vez, estabelece as normas para a elaboração e redação de projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, além da aferição da compatibilidade entre as normas integrantes da minuta e os instrumentos normativos de hierarquia superior.

4. Da leitura da minuta em tela, entendemos que são necessários os seguintes reparos:

a) o atendimento às regras formais de redação de atos normativos previstas no Decreto n.º 4.176/2002. A redação do texto de todos os incisos, alíneas e numerais deve se iniciar com letra minúscula;

b) com relação ao fim da Fase de Habilitação, tem-se que as justificativas presentes na Nota Técnica n.º 306/2017/SAB-ANP são predominantemente de ordem jurídica. Com a devida vênia, solicita-se que a área técnica se abstenha de se manifestar juridicamente, eis que tal atribuição pertence exclusivamente a esta Procuradoria Federal, por força do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar n.º 73/1993 e da Medida Provisória n.º 2.229-43/2001. Sem embargo, afirma-se que a sistemática da fase de habilitação é inócua. Todavia, a mesma se faz presente na regulação desde 2009, tendo sido prevista em três Resoluções da ANP, de modo que é necessário apontar objetivamente quais circunstâncias autorizam a conclusão quanto à sua alegada inocuidade neste momento. O mesmo vale para a proposta de abolir a homologação de contratos (art. 15), sendo necessário apontar de modo objetivo quais circunstâncias técnicas permitem concluir que os custos de homologação superam seus

benefícios. Saliente-se, por oportuno, que não cabe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União adentrar o mérito técnico da questão, mas, tão somente, zelar para que os fundamentos ensejadores dos atos propostos estejam devidamente apresentados, de modo a cumprir o dever de motivação insculpido nos artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99;

c) com relação à redação proposta para o art. 23, II, da Resolução ANP n.º 49/2016, grafar: “contrato celebrado com outro agente regulado que permita (...)”;

d) com relação à redação proposta para o art. 26, II, da Resolução ANP n.º 49/2016, substituir “contendo” por “que contenha”;

e) com relação à redação proposta para o art. 44 da Resolução ANP n.º 49/2016, é necessário tornar claro se os prazos de transição previstos serão contados da data de publicação da resolução que se deseja modificar (02/12/2016) ou da relativa à que ora se propõe”;

f) com relação à redação proposta para o art. 25, II, da Resolução ANP n.º 51/2016, tem-se que o advérbio “notoriamente” poderá acarretar a inutilidade da norma, eis que, na prática, será provavelmente difícil comprovar-se que o exercício irregular de determinado revendedor de GLP era, de fato, notório. Sugere-se a reavaliação técnica do dispositivo; e

g) por fim, no que toca às questões relacionadas a aspectos fiscais tributários das atividades econômicas reguladas, destaque-se que, embora a ANP não tenha atribuições legais de cunho fiscal tributário, ela é parte integrante da Administração Pública Federal. Portanto, como tal, se já se pode identificar de antemão situações nas quais os agentes regulados operam com vistas à elisão, simulação ou mesmo sonegação fiscal; esta Agência, dentro dos limites legais de suas competências, não só pode como deve instituir normas a fim de coibir tais práticas ilícitas, não se verificando nelas, em tese, qualquer espécie de excesso regulatório.

5. Com exceção do apontado no item 4 acima, a motivação para a edição do ato encontra-se devidamente detalhada na Nota Técnica n.º 306/2017/SAB-ANP (fls. 242/258v.), em conformidade com os artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99 (dever da Administração Pública de motivar os atos administrativos normativos, entre outros).

6. No que toca à análise do mérito das normas ora propostas, com exceção das recomendações efetuadas no item 4 acima, não existe qualquer incompatibilidade, em tese, entre as mesmas e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia. Ao contrário, as regras propostas possuem normativo, por estarem inseridas nas atribuições desta Agência Reguladora insculpidas no art. 8º, incisos I, V, VII, IX, XV e XVII, da Lei do Petróleo e no art. 1º, caput e § 1º, da Lei n.º 9.847/99.

7. Por fim, cumpre-nos recomendar que o exercício da função normativo-regulatória desta Agência se dê com as devidas cautela e parcimônia, na medida em que as regras a serem modificadas – de forma substancial – datam de dezembro de 2016 e foram fruto de longo período de discussões internas e externas entre a ANP e o mercado. É de se destacar o tempo e os custos administrativos empregados em todo o processo normativo-regulatório, bem como para o risco de insegurança jurídica advindo de alterações normativas significativas e realizadas com periodicidade muito elevada.

8. Ante o exposto, anteriormente ao encaminhamento da questão para a deliberação da Diretoria Colegiada, devem ser os autos devolvidos à SAB.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 29 de junho de 2017.

HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA  
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) 48610003504201786 e da chave de acesso ef7c46b7

---

Documento assinado eletronicamente por HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 55558999 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA. Data e Hora: 29-06-2017 12:15. Número de Série: 13179281. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

---

**DESPACHO n. 00352/2017/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.003504/2017-86**

**INTERESSADOS: ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo o **PARECER n. 280/2017/PFANP/PGF/AGU** com a seguinte ressalva.
2. Com relação à recomendação contida no item b) do parágrafo 4. do parecer para que a área técnica "se abstenha de se manifestar juridicamente" entendo-a como indevida. Com efeito, embora caiba à esta Procuradoria Federal a última palavra em termos de consulta e assessoramento jurídico, nada impede que a área técnica se utilize de argumentos que perpassam o ramo do direito para fundamentar os atos administrativos praticados. Note-se, ainda, que o princípio da legalidade que norteia a atuação de toda a administração pública, e que deve lastrear as tomadas de decisão, torna a recomendação praticamente irrealizável.
3. Outrossim, me parece que a motivação exposta para a prática dos atos citados no item b) do parágrafo 4, do parecer citado são razoáveis e suficientes. Contudo, nada impede, tendo em vista a manifestação exposta no parecer, que a área técnica queira melhor fundamentar os pontos ali indicados.
4. Pelo exposto, encaminhe-se à SAB para que, a luz do parecer jurídico, complemente a instrução, se assim entender pertinente e, após, à Diretoria Colegiada para deliberação, sem a necessidade de novo envio dos autos a esta Procuradoria.

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2017.

EVANDRO PEREIRA CALDAS  
PROCURADOR-GERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610003504201786 e da chave de acesso ef7c46b7

---

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 56018631 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 30-06-2017 14:39. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---