



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. 00731/2018/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.005313/2018-30**

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

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

Referência: Proposta de Ação nº 0422/2018

Interessado: Superintendência de Distribuição e Logística

Assunto: Revisão pontual da Resolução ANP nº 24/2006.

EMENTA:ALTERAÇÃO PONTUAL DA RESOLUÇÃO ANP 24/2006. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL REFERENTE À ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA REDAÇÃO PROPOSTA. IMPERIOSA MOTIVAÇÃO DOS ATOS QUE RESTRINGEM ATIVIDADES ECONÔMICAS. PROPOSTA DE CONSULTA PÚBLICA EM PRAZO MENOR QUE O REGULAMENTAR. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da ANP,

1. Trata-se da minuta de resolução que altera a Resolução ANP nº 24, de 6 de setembro de 2006, que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes.
2. Do que interessa a presente análise, Instruem os presentes autos os seguintes documentos:
  - o Nota Técnica nº 359 / 2017 / SAB-ANP, que trata de Movimentações Suspeitas de Metanol - Ações Adotadas e Medida Proposta (fls. 10/15);
  - o Atualização da Nota Técnica nº 512 / 2017 / SABANP, que trata de estudo sobre as comercializações de metanol (fls. 16/31);
  - o Atualização da Nota Técnica nº 1116 / 2017 / SAB ANP, cujo objetivo é a avaliação das comercializações de metanol no Brasil, com a finalidade de subsidiar o planejamento de ações da ANP para coibir as adulterações do etanol combustível (fls. 41/54);
  - o Atualização da Nota Técnica nº 1208 / 2017 / SABANP, de 05/12/2017, cujo assunto é "ESTUDO SOBRE AS COMERCIALIZAÇÕES DE METANOL" e o objetivo é a avaliação das comercializações de metanol no Brasil, com a finalidade de subsidiar o planejamento de ações da ANP para coibir as adulterações do etanol combustível (fls. 57/62);
  - o Atualização da Nota Técnica nº 094/2018/SDL-ANP, de 25/01/2018, que trata de estudos sobre as comercializações de Metanol e tem como objetivo a avaliação das comercializações de metanol no Brasil, com a finalidade de subsidiar o planejamento de ações da ANP para coibir as adulterações do etanol combustível (fls. 65/72);
  - o Nota Técnica nº 180 / 2018 / SDL-ANP, de 12/03/2018, que Atualiza a Nota Técnica nº 512 / 2017 / SAB-ANP(fls. 74/81);
  - o Nota Técnica nº 276 / 2018 / SDL-ANP, de 06/04/2018, que Atualiza a Nota Técnica nº 512 / 2017 / SAB-ANP (fls. 83/91);
  - o Despacho da SDL (folha em numeração mas que segunda a ordem dos autos é 92), no sentido de que os estudos técnicos de folhas 05 a 91 concluem para a necessidade de proibição da operação descrita por venda de metanol entre congêneres; que tal proibição ensejou na elaboração da Proposta de Ação nº 682/2017 para alteração da Resolução ANP nº 24/2006 (fls. 93/99) à Diretoria Colegiada, que foi posteriormente instruída com a Nota Técnica nº 1158/2017/SAB-ANP mas que a referida PA foi devolvida à SDL; que tal proibição só é possível mediante previsão expressa na Resolução ANP nº 24/2006, razão pela qual foi aberta nova Proposta de Ação.
  - o Fluxo da PA 0682/2017 (PA devolvida à SDL) às fls. 93/98);
  - o Nota Técnica nº 1158/2017/SAB-ANP, que tratou da Proposta de vedação de comercialização de Metanol entre congêneres (fls. 99/103);
  - o NOTA TÉCNICA Nº 115/2018/SDL-CREG/SDL, cujo objetivo é apresentar proposta de alteração pontual da Resolução ANP nº 24, de 6 de setembro de 2006, que regula a atividade de distribuição de solventes, notadamente no que se refere à suspensão da venda de metanol entre distribuidores de solventes.
  - o PARECER Nº 2/2018/SEC, que fez a análise da minuta de resolução proposta através de controle de alteração de texto levando em consideração o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório

- da Agência, incluindo-se atos que se encontram em elaboração;
- o Minuta da resolução com as alterações;
- o NOTA TÉCNICA Nº 120/2018/SDL-CREG/SDL-E;

3. Frise-se que a partir de fls. 105 o processo passou a tramitar eletronicamente pelo SEI, deixando de ser processo físico, não havendo mais referência a número de páginas. Anote-se, também, que o processo encaminhado pelo sistema SEI também não tem acostado o fluxo da Proposta de Ação ora em análise (PA422/2018).
4. Entretanto, para não atrasar a análise do presente processo, a Procuradora que subscreve o presente parecer acessou o sistema "SDD", tendo consultado a referida PA.
5. Consta ali a justificativa para alteração regulatória no que se refere à vedação à venda de etanol entre congêneres e a restrição cautelar à comercialização de metanol entre congêneres, vazada nos seguintes termos:

#### **JUSTIFICATIVAS PARA A ALTERAÇÃO REGULATÓRIA PROPOSTA**

##### **A) VEDAÇÃO À VENDA DE METANOL ENTRE CONGÊNERES**

*O inciso III do artigo 16 da Resolução ANP nº 24/2006 estabelece que o distribuidor de solventes poderá adquirir solventes de outros distribuidores, operação caracterizada pelo jargão "venda entre congêneres".*

*No segundo semestre de 2016 foi verificada uma comercialização incomum de metanol envolvendo um importador e dois distribuidores de solventes. Notou-se que o primeiro distribuidor de solventes apresentou um aumento bastante expressivo nas compras de metanol (passando de praticamente 0 m<sup>3</sup> para 5.000 m<sup>3</sup>) e repassou todo o volume adquirido para o segundo distribuidor, com um acréscimo de cerca de R\$0,05/Kg no preço. Aparentemente, o primeiro foi usado como intermediário na importação do produto para o segundo, com o objetivo de burlar os procedimentos especiais impostos pela SEFAZ-PR e também como forma de desviar a atenção de outros órgãos no acompanhamento das movimentações do segundo distribuidor. Além disso, foram verificadas vendas de metanol pelo segundo distribuidor para empresas "fantasmas", que não existiam fisicamente no endereço indicado no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.*

*Em estudos recentes realizados pela SDL envolvendo movimentação de metanol, nota-se padrão semelhante de comercialização. Alguns desses agentes optam por concentrar suas aquisições de metanol em outros distribuidores.*

*Para o período de janeiro a setembro de 2017, as vendas de metanol entre congêneres indicam que essa operação correspondeu a 13% do volume total vendido pelos distribuidores, que foi de 390 milhões de litros no período. Oito dos dezoito distribuidores de solventes realizaram esse tipo de venda, mas apenas três deles concentraram 99,1% do volume total comercializado entre congêneres. Para esses três distribuidores, as vendas para congêneres representaram, respectivamente, 10%, 85% e 10% das vendas totais de cada um deles. Ou seja, se considerado o volume total comercializado, as vendas de metanol para congêneres são bastante significativas apenas para o segundo distribuidor.*

*A Nota Técnica nº 115/2018/SDL-CREG/SDL expõe com detalhes os motivos fáticos que ilustram a imprescindibilidade da alteração proposta para inclusão de dispositivo que permita à Diretoria Colegiada da ANP, por meio de despacho, estabelecer um limite percentual para a comercialização de metanol entre congêneres que atuem no segmento de solventes. Esta medida visa sumariamente à preservação da hígidez do mercado, da qualidade dos produtos em circulação no mercado brasileiro de combustíveis e derivados, bem como à prevenção de irregularidades e infrações à Lei 9.847/99.*

*Como houve distribuidores envolvidos em vendas para empresas "fantasmas", a restrição estratégica da venda de solventes entre congêneres evitará esse caminho alternativo para aquisição do produto. Além disso, essa opção possibilitará um maior controle sobre o destino dos solventes, uma vez que, na ausência da Licença de Importação (LI), a ANP poderá tomar conhecimento do real destinatário da carga importada que, na ausência da possibilidade de proibição proposta, pode ser completamente repassada para outro distribuidor. Caso isso ocorra, a ANP só toma conhecimento a posteriori, com até 45 dias de atraso quando receber a declaração do SIMP (até o dia 15 do mês seguinte ao ocorrido).*

*A minuta de resolução de alteração é breve ao incluir apenas um parágrafo único ao art. 16 da RANP 24/2006, conforme anexo eletrônico. Disposição semelhante encontra-se no Parágrafo Único do artigo 30 da Resolução ANP nº 58/2014, incluído no texto devido a constatação de operação semelhante no setor de distribuição de combustíveis líquidos.*

*Considerando que (i) a possibilidade de venda de solventes entre congêneres viabilizou comercializações irregulares de metanol e, (ii) de acordo com os números apurados, a restrição de operações deste tipo não geraria impactos indesejáveis ao abastecimento, sugere-se a inclusão de dispositivo na Resolução ANP nº 24/2006 que permita a restrição, por parte da Diretoria da ANP, da comercialização de solventes entre congêneres. Ato contínuo sugere-se também a restrição total da venda de metanol entre congêneres de modo a impossibilitar a operação descrita acima.*

*Diante de todo o exposto, a proposta seguirá para apreciação da Secretaria Executiva para receber parecer da Coordenação de Qualidade Regulatória, nos termos da Resolução de Diretoria 639/2017. Em seguida, a minuta de Resolução deverá ser submetida para análise prévia pela Procuradoria Federal junto à ANP, nos termos do art. 18 c/c art. 11 da LC 73/1993 e, posteriormente, à Diretoria Colegiada da ANP, para decidir sobre a exposição da*

*minuta de resolução ao escrutínio público, mediante a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública por 20 (vinte) dias, para encaminhamento de sugestões e de comentários adicionais pelos agentes interessados.*

**B) NOVAS HIPÓTESES DE REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO DE SOLVENTES**

*Dentre as propostas acima indiciadas, além da vedação de comercialização de metanol entre congêneres, há espaço para alterações pontuais na Resolução ANP nº 24/2006 a permitir a revogação da autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes (i) quando a inscrição estadual da sociedade estiver em situação irregular ou mesmo (ii) quando houver indícios de que houve a comercialização de solventes para "empresas fantasmas".*

*(i) A inclusão de novel alínea "d" ao art. 27, inciso I da Resolução ANP nº 24/2006 tem por função essencial permitir a imediata cessação de potenciais condutas prejudiciais à higidez do mercado regulado e à qualidade dos combustíveis líquidos nas hipóteses em que algum documento essencial à comercialização de solventes, inclusive metanol, esteja em situação de irregularidade fiscal ou cadastral perante as fazendas estaduais (inscrições estaduais) ou perante a Receita Federal (CNPJ). Esse gatilho regulatório de controle é usual no ordenamento jurídico setorial da ANP estando presente nas resoluções que disciplinam as atividades de revenda varejista de combustíveis líquidos (RANP 41/2013) e de revenda de gás liquefeito de petróleo (RANP nº 51/2016).*

*(ii) Conforme minuta de resolução anexa, especialmente sobre o novel art. 27, II, "g" que passa a prever a revogação da autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes quando comprovado em processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa que houve comercialização de solventes, inclusive metanol, para empresa fantasma, parece necessário, para integração normativa deste dispositivo e para redução da discricionariedade administrativa do regulador, que o termo "empresa fantasma" seja definido no art. 2º da Resolução ANP nº 24/2006 com "pessoa jurídica constituída apenas documental e que não atua efetivamente no mercado, sendo inexistente de fato, nos termos do art. 29, inciso II, da IN SRF nº 1634, de 6 de maio de 2016".*

**RESTRIÇÃO CAUTELAR À COMERCIALIZAÇÃO DE METANOL ENTRE CONGÊNERES**

*Tendo em vista os fundamentos apresentados no item 5 da Nota Técnica NOTA TÉCNICA Nº 115/2018/SDL-CREG/SDL; considerando o prazo estimado para a conclusão do processo de elaboração de ato normativo (aproximadamente 140 dias); considerando o poder geral de cautela da ANP sobre o mercado regulado e sua atribuição regulatória para proteção dos consumidores quanto à qualidade dos combustíveis e biocombustíveis (art. 45, Lei 9784/1999 e art. 8º, I, in fine, Lei 9.478/1997); recomenda-se ainda que, enquanto perdurar o processo de elaboração de ato normativo, com vista à modificar o art. 16 da Resolução ANP nº 24/2006, a Diretoria Colegiada restrinja, desde já, a comercialização de metanol entre congêneres, conforme proposta de despacho regulatório cautelar anexo."*

6. Ao final, a referida PA recomenda a submissão da minuta de resolução que propõe alterações aos arts. 2º, 16 e 27 e a inclusão do art. 19-A ao escrutínio público em Audiência Pública (art. 19, Lei 9.478/1999), precedida de consulta pública pelo prazo de 20 (vinte) dias, restando por recomendar, ainda, a comercialização de metanol entre distribuidores de solventes autorizados pela ANP (congêneres), nos termos da minuta de despacho regulatório cautelar, conforme documento anexado à própria PA.

7. Este é o breve relatório. Passa-se à análise.

8. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018) em 06/12/2017 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.

9. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Secretaria Executiva (SEC) da ANP, nos termos do Parecer nº PARECER Nº 2/2018/SEC. Foram feitas sugestões relacionadas à forma além de algumas sugestões de melhoria de redação, objetivando-se a maior clareza do texto e a adequação do seu conteúdo às diretrizes do Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017. Sobre sugestão da CQR em relação ao parágrafo único do artigo 16, este parecer se manifestará em tópico adiante.

10. No que se refere à motivação da regulamentação proposta, nota-se que pela leitura das Notas Técnicas acostadas aos autos que foi verificado, ao longo dos anos de 2016 e 2017, que distribuidoras de solventes realizavam operações comerciais suspeitas de metanol. A exemplo disto, A Nota Técnica nº 359/2017/SAB-ANP, de 29/06/2017 (SEI 0039024, p. 12 e ss.) analisa com detalhes o trajeto de metanol importado e comercializado, por meio de distribuidores de solventes autorizados pela ANP, para "empresas fantasmas". Foi indicado também que, "em novembro de 2016 o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis - PMQC/ANP identificou casos de adulteração de etanol com metanol no Estado do Rio de Janeiro."

11. Assim, a Superintendência demandante aponta para a necessidade de alteração da

Resolução 24/2006 de forma a contemplar “a suspensão da possibilidade das vendas de metanol entre agentes regulados congêneres, ou seja, sociedades que detêm autorização da ANP para exercer a mesma atividade, no caso a de distribuição de solventes.” E explicita que a origem da ideia “veio da experiência positiva experimentada após estudos semelhantes terem sido realizados sobre o mercado de etanol combustível e que, após deliberação da Diretoria Colegiada da ANP, em 2017, vedou a comercialização de etanol entre distribuidoras de combustíveis líquidos autorizadas pela ANP.” Entretanto, como a Resolução 24/2006 não possui dispositivo neste sentido, mister alterar a referida norma regulatória.

12. Veja-se 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 expreso 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)*

13. Desse modo, 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.

14. 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.

15. Para além disso, sabe-se que 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.

16. Veja-se, inclusive, que a Análise de Impacto Regulatório (AIR), é inclusive institucionalizado pelo Projeto de Lei das Agências Reguladoras (PL nº 6621/2016), que está em vias de aprovação, 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, indicando 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,*

17. Assim, primeiramente, é preciso que conste nos autos a identificação do problema regulatório, com a apresentação do problema que levou a Agência a vislumbrar uma possível necessidade de intervenção regulatória.

18. Note-se que o Decreto 9.191/2017 pode, e deve, ser utilizado como paradigma, observando-

se, em especial, seu artigo 27, que trata da exposição de motivos de atos normativos, que estabelece que a exposição de motivos deverá justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com 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.

19. Desta forma, recomendo que a área técnica, em atenção aos dispositivos acima mencionados, avalie a necessidade e as consequências mudança regulatória, verificando se os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados e se, entre todas as alternativas consideradas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a ação é a mais benéfica para a sociedade.

20. Em outras palavras, sugiro que a área técnica analise, fundamente e justifique adequadamente as mudanças propostas, diante dos parâmetros de eficiência e economicidade, de forma a verificar os plausíveis proveitos, custos e efeitos das alternativas regulatórias propostas, legitimando de forma ainda mais contundente o processo decisório e contribuindo para a efetividade do poder normativo dessa Agência.

21. Em relação ao mérito, ou seja, as alterações normativas em si, tem-se que são propostas as seguintes mudanças:

Redação Atual	Proposta de Redação
<p><b>Art. 2º</b> Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições: [...] II - importador: pessoa jurídica autorizada pela ANP ao exercício da atividade de importação de solventes; III - produtor: pessoa jurídica autorizada pela ANP ao exercício da atividade de produção de solventes; e IV - solventes: a) hidrocarboneto líquido derivado de frações resultantes do refino de petróleo, do processamento de gás natural ou de central de matérias-primas petroquímicas, capaz de ser utilizado como dissolvente de substâncias sólidas e/ou líquidas, puros ou em misturas, ou com potencial adulterador de combustíveis líquidos, cuja faixa de destilação tenha seu ponto inicial superior a 25ºC e ponto final inferior a 280ºC, com exceção de qualquer tipo de gasolina, de querosene de aviação ou de óleo diesel especificados em regulamentação da ANP; ou b) metanol.</p>	<p><b>Art. 2º</b> Para os fins desta Resolução, ficam estabelecidas as seguintes definições: [...] II - importador: pessoa jurídica autorizada pela ANP ao exercício da atividade de importação de solventes; III - produtor: pessoa jurídica autorizada pela ANP ao exercício da atividade de produção de solventes; e IV - solventes: a) hidrocarboneto líquido derivado de frações resultantes do refino de petróleo, do processamento de gás natural ou de central de matérias-primas petroquímicas, capaz de ser utilizado como dissolvente de substâncias sólidas e/ou líquidas, puros ou em misturas, ou com potencial adulterador de combustíveis líquidos, cuja faixa de destilação tenha seu ponto inicial superior a 25ºC e ponto final inferior a 280ºC, com exceção de qualquer tipo de gasolina, de querosene de aviação ou de óleo diesel especificados em regulamentação da ANP; ou b) metanol.; e <b>V - empresa fantasma: pessoa jurídica constituída apenas documentalmente e que não atua efetivamente no mercado, sendo inexistente de fato, nos termos do art. 29, inciso II, da IN SRF nº 1634, de 6 de maio de 2016.</b></p>
<p><b>Art. 16.</b> O distribuidor somente poderá adquirir solventes: I - de produtor nacional ou de importador, autorizado pela ANP; II - diretamente no mercado externo, quando encontrar-se autorizado ao exercício da atividade de importação de solventes; e III - de outro distribuidor de solventes autorizado pela ANP.</p>	<p><b>Art. 16.</b> O distribuidor somente poderá adquirir solventes: I - de produtor nacional ou de importador, autorizado pela ANP; II - diretamente no mercado externo, quando encontrar-se autorizado ao exercício da atividade de importação de solventes; e III - de outro distribuidor de solventes autorizado pela ANP.  <b>Parágrafo único.</b> A Diretoria da ANP, por meio de Despacho publicado no DOU, poderá, por período determinado, restringir a</p>

	comercialização de metanol entre distribuidores de solventes.
<p><b>Art. 27.</b> A autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes é outorgada em caráter precário e será:</p> <p>I - cancelada nos seguintes casos:</p> <p>a) extinção da pessoa jurídica, judicial ou extrajudicialmente;</p> <p>b) por decretação de falência da pessoa jurídica; ou</p> <p>c) por requerimento do distribuidor;</p> <p>II - revogada, a qualquer tempo, mediante declaração expressa da ANP, quando comprovado em processo administrativo, com garantia do contraditório e ampla defesa:</p> <p>a) que o exercício da atividade de distribuição de solventes não foi iniciada após 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da autorização no Diário Oficial da União;</p> <p>b) que houve paralisação injustificada da atividade de distribuição, não tendo apresentado comercialização de solventes no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;</p> <p>c) que há fundadas razões de interesse público, justificadas pela autoridade competente;</p> <p>d) que deixou de atender aos requisitos referentes às fases de habilitação e de outorga da autorização que condicionaram a concessão da autorização; ou</p> <p>e) que a atividade está sendo executada em desacordo com a legislação vigente.</p> <p>f) que não foi atendido o disposto no art. 26 desta Resolução.</p>	<p><b>Art. 27.</b> A autorização para o exercício da atividade de distribuição de solventes é outorgada em caráter precário e será:</p> <p>I - cancelada nos seguintes casos:</p> <p>a) extinção da pessoa jurídica, judicial ou extrajudicialmente;</p> <p>b) por decretação de falência da pessoa jurídica; ou</p> <p>c) por requerimento do distribuidor;</p> <p>d) a qualquer tempo, de forma temporária ou definitiva, quando constar situação cancelada, inapta ou similar, em um ou mais dos seguintes documentos:</p> <p>1. Inscrição e situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ; ou</p> <p>2. Inscrição Estadual;</p> <p>II - revogada, a qualquer tempo, mediante declaração expressa da ANP, quando comprovado em processo administrativo, com garantia do contraditório e ampla defesa:</p> <p>a) que o exercício da atividade de distribuição de solventes não foi iniciada após 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da autorização no Diário Oficial da União;</p> <p>b) que houve paralisação injustificada da atividade de distribuição, não tendo apresentado comercialização de solventes no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;</p> <p>c) que há fundadas razões de interesse público, justificadas pela autoridade competente;</p> <p>d) que deixou de atender aos requisitos referentes às fases de habilitação e de outorga da autorização que condicionaram a concessão da autorização; ou</p> <p>e) que a atividade está sendo executada em desacordo com a legislação vigente.;</p> <p>f) que não foi atendido o disposto no art. 26 desta Resolução.; ou</p> <p>g) indícios de que houve comercialização de solventes com empresa fantasma.</p>

22. Dos dispositivos acima transcritos cuja alteração se pretende, concordo com a sugestão de mudança proposta pela Coordenação de Qualidade Regulatória no que se refere ao parágrafo único do artigo 16 e vou além.

23. O dispositivo, da forma que consta a redação sugerida pela SDL, encontra-se sem motivação, sem parâmetros, sem prazo, beirando à restrição à atividade econômica sem qualquer fundamento, o que é vedado pelo parágrafo único do artigo 170 da Carta da República.

24. É de corrente sabença que a lei pode impor a necessidade de autorização para o exercício de determinada atividade, como é o caso em questão, mas a restrição da atividade mediante simples despacho e sem qualquer fundamento beira a descomedimento não usual na condução dos assuntos dessa Agência.

25. Veja-se que a justificativa contida na Nota Técnica *“estudos técnicos acima mencionados concluíram que uma das medidas regulatórias que poderiam gerar impactos positivos sobre as operações suspeitas envolvendo metanol seria a suspensão da possibilidade das vendas de metanol*

entre agentes regulados congêneres, ou seja, sociedades que detêm autorização da ANP para exercer a mesma atividade, no caso a de distribuição de solventes. Remetemos, portanto, o leitor às Notas Técnicas presentes no documento SEI 0039024." fundamenta, embora precariamente, a modificação da norma, mas não garante ao agente econômico a motivação necessária à fundamentar a restrição da atividade econômica.

26. Assim, a pretendida restrição deve vir devidamente acompanhada de justificativa razoável, sob pena de vilipêndio ao retrocitado dispositivo constitucional.

27. A justificativa apresentada pela SDL de que "optou-se por não alterar a redação do art. 16, parágrafo único, uma vez que o dispositivo é inspirado pelo art. 30, parágrafo único, da Resolução ANP nº 58/2014, que conta com redação idêntica à proposta e, desde a publicação dessa resolução, não foram verificadas intercorrências que justificassem a alteração de redação proposta pela CQR." não afasta a mácula acima apontada.

28. Mesmo porque, a redação do parágrafo único, do artigo 30 da Resolução 58/2014 possui alguns parâmetros, ao contrário da redação ora proposta. Veja-se: "Parágrafo único. A Diretoria da ANP, por meio de Despacho publicado no DOU, poderá, por período determinado, restringir a comercialização de combustível entre distribuidores de combustíveis líquidos, em percentual a ser definido e por tipo de produto."

29. Quanto à proposta de redação de despacho regulatório cautelar, enquanto perdurar o processo decisório referente à PA ora em análise, entendo que o artigo 45 da Lei 9.784/94 permite, de fato, que sejam tomadas medidas acautelatórias para prevenir danos ao interesse público.

30. Entretanto, o mesmo artigo 45 também impõe a necessidade de que tal ato seja devidamente *motivado*.

31. Compreendo que a mera menção ao presente processo administrativo é insuficiente para fundamentar tal medida, devendo, no corpo do despacho a ser publicado, **haver clara exposição de motivos e justificativas para a edição do ato, notadamente pelo caráter genérico que se quer atribuir ao mencionado despacho. Isto porque, a princípio, atuação cautelar e excepcional da Agência deve ser direcionada, preferencialmente, a sujeitos e situações determinadas e concretas, mediante justificativa técnica que comprove risco extraordinário, excepcional e urgente.**

32. Por fim, a Proposta de Ação recomenda que ocorra Audiência Pública precedida de consulta Pública por 20 (vinte) dias).

33. Ocorre que a Instrução Normativa ANP nº 08/2004, dispõe em seu item 5.1.1.3.3 que "O prazo da Consulta Pública deverá ser, preferencialmente, de 30 (trinta) dias, cabendo aprovação da Diretoria Colegiada no caso de prazo inferior.". Já o item 5.1.1.3.4 estabelece que "Na hipótese de alteração do prazo da Consulta Pública, a unidade organizacional responsável deverá reencaminhar a Proposta de Ação à Diretoria Colegiada, informando o novo prazo da Consulta Pública, devidamente justificado, com o respectivo Aviso de Alteração anexado à Proposta de Ação."

34. Assim, tendo sido proposto um prazo menor o que o estabelecido na Instrução Normativa editada pela própria Agência, impõe-se que a Superintendência ***justifique e fundamente a razão pela qual entende ser necessário menor prazo, a fim de que a Diretoria Colegiada tenha elementos suficientes para decidir se cabe ou não a antecipação de prazo proposta.***

## CONCLUSÃO

Por todo exposto, recomendo que os autos retornem à SDL para que a ilustre Superintendência atenda ou justifique o disposto nos itens 19, 20, 25,30 e 33 do presente Parecer.

Após, não vislumbro óbices ao encaminhamento para deliberação da Diretoria Colegiada.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2018.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS  
PROCURADOR FEDERAL

---

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 161527712 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 27-08-2018 18:27. Número de Série: 1743490. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---