

A Legalidade da Cessão de Espaço em Bases de Distribuição para Armazenagem de Etanol e Biodiesel por Produtores de Bicombustíveis: Uma Análise Jurídico-Regulatória

1. Introdução

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) encontra-se atualmente na etapa final de revisão da regulamentação aplicável aos produtores de biocombustíveis, no bojo da Consulta e Audiência Públicas nº 09/2024ⁱ, que visa atualizar e substituir a vigente Resolução ANP nº 734/2018 aplicável ao setorⁱⁱ. Este processo regulatório foi deflagrado com o objetivo de modernizar o marco normativo, adequá-lo à evolução do mercado e sanar lacunas identificadas na prática regulatória dos últimos anos.

Entre os temas em análise, destaca-se uma oportunidade particularmente relevante: corrigir o entendimento adotado pela ANP a partir de 2022, que passou a vedar a celebração de contratos de cessão de espaço destinados a permitir que produtores de biocombustíveis complementem sua capacidade de armazenamento utilizando a tancagem disponível em bases de distribuição de combustíveis líquidos. Essa restrição, fundada em interpretação administrativa excessivamente restritiva da normativa então vigente, resultou na negação de novos pleitos de homologação e na revisão de contratos anteriormente aprovados, impondo entraves logísticos relevantes e suscitando questionamentos jurídicos de agentes econômicos e entidades representativas.

Em linha com este entendimento, a minuta originalmente proposta pela ANP no âmbito Consulta e Audiência Públicas nº 09/2024 não previu expressamente a permissão – ou mesmo a vedação – dessa possibilidade de armazenamento. Coube a diversos agentes do setor sugerir alterações no sentido de deixar expressamente prevista a possibilidade de complementação de capacidade de armazenamento por produtores de biocombustíveis em bases de distribuição por meio de contratos de cessão de espaço. As propostas visam nada mais do que restabelecer o *modus operandi* que historicamente vigorou no mercado, bem como reafirmar o entendimento anteriormente adotado pela própria ANP.

Neste momento crucial, ao revisar sua regulamentação, a Agência tem a oportunidade de restabelecer a segurança jurídica e a eficiência logística no setor de biocombustíveis, corrigindo um equívoco interpretativo que trouxe incerteza e insegurança para investimentos e operações.

Historicamente, a ANP admitia a homologação de contratos de cessão de espaço em bases de distribuição para produtores de biocombustíveis, prática respaldada pela ausência de restrição expressa nas normas vigentes, notadamente a Resolução ANP nº 58/2014ⁱⁱⁱ (posteriormente substituída pela Resolução ANP nº 950/2023^{iv}) e a Resolução ANP nº 784/2019^v (posteriormente substituída pela Resolução ANP nº 960/2023^{vi}), que regula as instalações de armazenamento.

Esse cenário começou a se alterar em junho de 2022, quando a Raízen (distribuidor de combustíveis líquidos) protocolou pedido de homologação de contrato de cessão de espaço em

favor da Inpasa (produtor de biocombustíveis), envolvendo etanol hidratado em uma base de Rondonópolis (MT). O pedido visava renovar a cessão, considerando a continuidade da relação comercial e a demanda logística existente.

O pleito foi analisado pela Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) da ANP, que, por meio do Ofício nº 1632/2022/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ^{vii}, indeferiu a solicitação. Neste ofício, a SDL introduziu uma nova interpretação regulatória, sustentando que, à luz dos dispositivos da Resolução ANP nº 58/2014^{viii}, a complementação de capacidade de armazenagem só poderia ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas — entre elas, cessão de espaço apenas entre distribuidores, para terminais autorizados, fornecedores de etanol anidro ou refinarias de petróleo.

Em outras palavras, a SDL estendeu aos produtores de biocombustíveis uma restrição de complementação de armazenagem aplicável somente aos distribuidores, com base em uma resolução destinada a regulamentar apenas a atividade de distribuição. Em nenhum momento o órgão invocou uma vedação expressa de complementação de armazenamento de produtores de biocombustíveis em bases de distribuição, seja com fundamento na Resolução ANP nº 734/2018, seja na Resolução ANP nº 58/2014 ou em qualquer outro ato normativo.

Inconformada com a mudança de entendimento, a Raízen apresentou pedido de reconsideração, fundamentando que: (i) não havia vedação expressa na regulamentação para cessões em favor de produtores de biocombustíveis; (ii) existiam precedentes da própria ANP que confirmavam a prática; e (iii) a nova interpretação violaria os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Apesar das razões apresentadas, a SDL reafirmou seu posicionamento e, por meio do Ofício nº 1888/2022/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ^{ix}, negou o pedido de reconsideração. Na sequência, a Agência passou a adotar medidas de revisão de contratos já homologados, revisando, entre outros, o contrato então vigente entre a Raízen e a Inpasa, bem como determinando a reavaliação de cessões similares firmadas por outras distribuidoras, como a Petroluz.

A controvérsia, então, foi levada à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP. Em setembro de 2024, a Diretoria julgou o recurso administrativo interposto pela Raízen e, em decisão definitiva, manteve o indeferimento da homologação pretendida.

O voto condutor dessa decisão foi proferido pelo Diretor-Relator Daniel Maia Vieira. Alinhado ao novo entendimento da Superintendência de Distribuição e Logística, o Diretor-Relator argumentou em seu voto que, nos termos do artigo 31 da Resolução ANP nº 58/2014, a complementação da capacidade de armazenagem seria admissível apenas nos casos expressamente previstos na norma.

O Diretor-Relator interpreta que, ao não incluir a possibilidade de cessão de espaço a terceiros (como produtores de biocombustíveis), o então artigo 31 daquela resolução – atual artigo 19 da Resolução ANP nº 950/2023 – não apenas não autoriza, mas indiretamente veda esse tipo de

contrato. Concluiu, assim, que a ausência de previsão normativa específica para a cessão de espaço em favor de produtores de biocombustíveis implicaria a falta de respaldo jurídico para tal operação^x. Ademais, segundo Daniel Maia Vieira, a Resolução ANP nº 950/2023 abrangeria todos os tipos de serviços que podem ser prestados pela atividade de distribuição, incluindo serviços de armazenagem e cessão de espaço dispostos no artigo 19 – antigo artigo 31 da Resolução ANP nº 58/2014.

O voto destacou, ainda, que a permissão válida para essa modalidade de operação exigiria uma alteração formal da regulamentação vigente. Tal alteração, por sua vez, demandaria a realização prévia de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o devido processo de consulta e audiência públicas, conforme as exigências procedimentais aplicáveis. Dessa forma, a Diretoria da ANP, acompanhando o voto do relator, considerou que não haveria margem para a interpretação extensiva que autorizasse a cessão no caso concreto.

Por fim, o Diretor-Relator também reconheceu, ainda que implicitamente, a ocorrência de uma mudança no entendimento anteriormente aplicado pela Agência. Sustentou, contudo, que essa revisão de orientação não configuraria violação à segurança jurídica, pois, segundo sua fundamentação, a nova interpretação estaria “*alinhada à necessidade de preservação da capacidade operacional mínima dos distribuidores*” e aos objetivos gerais da regulação setorial.

A decisão da Diretoria Colegiada, ao acompanhar o voto condutor, consolidou o novo entendimento institucional da ANP: sob a regulamentação então vigente, não seria juridicamente possível a celebração de contratos de cessão de espaço entre bases de distribuição e produtores de biocombustíveis.

Essa deliberação, proferida sem a edição prévia de alteração normativa expressa, formalizou a ruptura com a prática anteriormente admitida pela própria Agência, contribuindo para acentuar a insegurança jurídica, a incoerência normativa e a inviabilização de soluções logísticas relevantes para a expansão do mercado de biocombustíveis no país.

No entanto, sob a ótica jurídico-regulatória, diversos fundamentos robustos demonstram que a nova orientação adotada pela Agência carece de respaldo normativo adequado e contraria princípios basilares da ordem jurídica administrativa. A controvérsia sobre a possibilidade de produtores de biocombustíveis utilizarem a capacidade de armazenamento em instalações de distribuidores de combustíveis líquidos demanda uma análise jurídica minuciosa do arcabouço regulatório da ANP. Sustenta-se, com base em interpretação sistemática e teleológica das normas vigentes, a plena legalidade de tal operação, demonstrando que interpretações restritivas carecem de amparo legal e resultam em ineficiências sistêmicas e afronta a princípios basilares do Direito.

Esta questão, de considerável relevância, transcende uma mera disputa hermenêutica, situando-se no cerne de debates fundamentais sobre a segurança no abastecimento, a otimização da infraestrutura de armazenagem existente, a promoção da eficiência e da competitividade no

mercado de distribuição de combustíveis líquidos e produção de biocombustíveis e o papel da ANP como ente regulador. A presente análise jurídico-regulatória aprofunda a argumentação em favor desta legalidade.

A controvérsia em tela reflete uma tensão inerente ao ambiente regulado: de um lado, a premente necessidade dos agentes econômicos – tanto produtores de biocombustíveis em busca de flexibilidade e capacidade de estocagem, quanto distribuidores com potencial capacidade ociosa em suas instalações – de otimizar seus ativos e operações logísticas; de outro, uma possível postura regulatória que, por excesso de cautela ou por interpretações restritivas não expressamente fundamentadas em lei, pode inadvertidamente gerar ineficiências sistêmicas e impor barreiras desnecessárias.

Este artigo se propõe a demonstrar, exaustivamente, que a interpretação sistemática e teleológica das resoluções da ANP, em conjunto com a legislação correlata e os princípios basilares do Direito Administrativo e Econômico, sustentam inequivocamente a legalidade de tal operação. A análise perpassará as Resoluções ANP nº 734/2018, nº 950/2023 e nº 960/2023, a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997)^{xi}, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)^{xii}, a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)^{xiii} e, crucialmente, a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019)^{xiv}, evidenciando que as interpretações que obstam a referida cessão carecem de amparo legal e resultam em prejuízos à eficiência do sistema e à livre iniciativa.

2. A Permissão Expressa da Resolução ANP nº 734/2018 e a Relevante Ausência de Vedação na Resolução ANP nº 950/2023: Uma Análise Textual, Sistemática e Teleológica Detalhada

O alicerce da legalidade da cessão de espaço de armazenamento por distribuidores a produtores de biocombustíveis reside na conjugação de uma permissão explícita conferida aos produtores e na ausência de uma proibição direcionada aos distribuidores.

2.1. O Fundamento Primário – Resolução ANP nº 734/2018

A Resolução ANP nº 734/2018, que estabelece os requisitos para a autorização do exercício da atividade de produção de biocombustíveis e da autorização de operação da instalação produtora, é o marco normativo que outorga, de maneira inequívoca, o direito do produtor de biocombustíveis de buscar capacidade de armazenagem complementar. O caput do artigo 21 da Resolução ANP nº 734/2018^{xv} é taxativo ao dispor: “*Fica permitida ao produtor de biocombustíveis (...) a complementação de sua capacidade própria de armazenagem de biocombustíveis em outras instalações de armazenagem autorizadas pela ANP, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada*”.¹¹

A expressão “*Fica permitida*” não deve ser interpretada como uma mera faculdade passiva, mas como uma outorga positiva, um reconhecimento formal de um direito ao produtor. Este é o ponto de partida hermenêutico crucial. A amplitude da permissão é reforçada pela cláusula “*em outras*

instalações de armazenamento autorizadas pela ANP”. O critério definido pela norma é objetivo e claro: a regularidade da instalação perante a Agência. Os tanques de armazenagem nas bases de distribuição de combustíveis líquidos são, inegavelmente, instalações autorizadas pela ANP para o armazenamento de combustíveis.

O requisito final do caput do artigo 21 – “*nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada*” – impõe à instalação cedente (no caso, a base de distribuição) a contínua observância das normas que regem sua própria atividade, precipuamente contidas na Resolução ANP nº 950/2023. Contudo, tal requisito não implica, de forma alguma, a necessidade de uma permissão espelhada ou específica na norma do cedente^{xvi} para que este possa ceder espaço a um produtor. A condição refere-se à manutenção da conformidade operacional da base cedente durante a prestação do serviço de armazenagem, e não a uma autorização adicional para ser cedente.

O trecho em destaque do caput do artigo 21 tampouco autoriza ou implica que eventuais restrições aplicáveis ao cedente (distribuidores) sejam estendidas aos cessionários (produtores de biocombustíveis). Quis o órgão regulador, em verdade, apenas assegurar que cada agente regulado obedeça a suas próprias resoluções durante a operação de complementação de armazenagem.

É igualmente fundamental compreender que o artigo 21 da Resolução ANP nº 734/2018 estabelece um verdadeiro direito subjetivo para o produtor de biocombustíveis de buscar a complementação de sua capacidade de armazenagem. Qualquer interpretação de outras normas regulatórias que, na prática, anule, restrinja severamente ou dificulte excessivamente o exercício desse direito conferido deve ser encarada com extrema cautela. Tal abordagem configuraria um esvaziamento da norma concessiva, tornando-a letra morta.

Se a Resolução ANP nº 734/2018 concede um direito ao produtor de biocombustíveis, a ausência de uma menção explícita na Resolução ANP nº 950/2023 sobre a (im)possibilidade específica de distribuidores cederem espaço para produtores de biocombustíveis não pode, logicamente, ser interpretada como uma proibição a essa cessão. A Resolução ANP nº 950/2023 disciplina as obrigações e permissões do distribuidor *enquanto distribuidor*. A capacidade de ceder espaço ocioso, desde que não prejudique sua atividade principal, sua capacidade de armazenagem mínima^{xvii} e respeite integralmente as normas de segurança e operacionais que lhe são impostas, insere-se na esfera de gestão de seus ativos, uma prerrogativa que, a priori, não lhe é vedada. A permissão explícita concedida ao produtor pela Resolução ANP nº 734/2018 é o elemento ativo que impulsiona e legitima a operação do ponto de vista do cessionário (produtor de biocombustíveis).

2.2. A Análise da Resolução ANP nº 950/2023 – A Ausência de Vedação Expressa

Voltando-se à Resolução ANP nº 950/2023^{xviii}, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, constata-se a patente inexistência de qualquer dispositivo que proíba ou mesmo restrinja a cessão de espaço de armazenamento por um

distribuidor a um produtor de biocombustíveis.

O artigo 19 da Resolução ANP nº 950/2023, por vezes invocado pela ANP para justificar uma suposta vedação, trata, na verdade, de situação jurídica diametralmente oposta. Conforme apontado em análises e discussões setoriais, o artigo 19 da Resolução ANP nº 950/2023 estabelece as hipóteses em que o distribuidor pode contratar cessão de espaço em instalações de terceiros. Este artigo, portanto, define as opções do distribuidor enquanto tomador de serviços de armazenagem, não impondo qualquer limitação à sua capacidade de atuar como cedente de espaço ocioso, desde que observadas as normas inerentes à sua atividade.

Tentar extrair do artigo 19 uma proibição à cessão de espaço para produtores de biocombustíveis configura uma falácia interpretativa, aplicando uma norma restritiva de direitos por analogia (conhecida como *analogia in malam partem*), prática vedada no direito administrativo sancionador e restritivo. Vigora, no caso, o tradicional brocardo jurídico "*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" (onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir para restringir). Se a norma não especificou os tipos de cessionários aos quais um distribuidor não poderia ceder espaço, não cabe ao intérprete fazê-lo para impor uma limitação não escrita, especialmente quando outra norma (Resolução ANP nº 734/2018) expressamente autoriza o produtor de biocombustíveis a buscar tal serviço.

Ademais, se o artigo 19 impõe um rol taxativo de possibilidades em que o distribuidor pode complementar sua capacidade de armazenamento, eventual aplicação desse mesmo rol taxativo aos produtores de biocombustíveis implicará em uma interpretação extensiva de norma restritiva, o que é igualmente vedado pelos princípios de hermenêutica jurídica de orientação positivista.

O silêncio da Resolução ANP nº 950/2023 sobre este tipo específico de cessionário (produtor de biocombustível), quando lido em harmonia e de forma sistemática com a permissão expressa contida na Resolução ANP nº 734/2018, deve ser interpretado como um espaço de liberdade regulada. Tal interpretação permite a otimização de ativos e a flexibilidade logística, vitais para a eficiência do setor, desde que, reitere-se, todos os requisitos de segurança, capacidade mínima, qualidade e controle sejam rigorosamente mantidos. A doutrina moderna sobre o silêncio normativo no direito administrativo^{xix} corrobora que a ausência de uma regra específica não deve paralisar atividades econômicas lícitas e desejáveis, especialmente à luz da Lei da Liberdade Econômica, que preconiza uma interpretação favorável à liberdade de ação dos agentes econômicos.

Uma interpretação restritiva por parte da ANP, ao focar no silêncio da Resolução ANP nº 950/2023 como uma suposta vedação, ou uma interpretação extensiva das restrições do artigo 19 aplicáveis somente ao distribuidor, igualmente ignoram a hierarquia funcional das normas e o princípio da especialidade. A Resolução ANP nº 734/2018 é a norma especial que confere o direito ao produtor de buscar capacidade de armazenagem. A Resolução ANP nº 950/2023, sendo uma norma que rege a atividade de distribuição de forma mais ampla, não possui o condão de, por mera omissão,

revogar, restringir ou tornar inócuo um direito específico concedido por outra norma de mesmo nível hierárquico e emitida pela mesma autoridade reguladora. O sistema normativo da ANP deve ser interpretado de forma a garantir sua coerência interna e a máxima efetividade de seus dispositivos. Para que a cessão de espaço por distribuidores a produtores fosse considerada ilegal, seria necessária uma vedação expressa, clara e devidamente fundamentada na Resolução ANP nº 950/2023 ou em outra norma superior, o que manifestamente não ocorre.

3. A Resolução ANP nº 960/2023: Natureza Instrumental e a Inexistência de Restrições Subjetivas ao Cessionário

A Resolução ANP nº 960/2023, que dispõe sobre a homologação de contratos de cessão de espaço em instalações de armazenamento de combustíveis líquidos, possui um papel essencialmente instrumental no microssistema regulatório em análise. Ela apenas estabelece os procedimentos e requisitos para que as operações de cessão de espaço, materialmente permitidas por outras normas substantivas, sejam formalizadas, homologadas e reconhecidas pela ANP. É fundamental sublinhar que esta resolução não cria direitos substantivos de ceder ou receber espaço, tampouco limita-os; seu escopo é regulamentar o *exercício* de tais direitos quando estes já existem e são conferidos por outras fontes normativas.

Nesse sentido, o Capítulo III da Resolução ANP nº 960/2023, que trata especificamente dos contratos de cessão de espaço entre agentes regulados, detalha o “como fazer”, ou seja, o *iter* procedimental para a validação desses acordos perante a Agência.

Não obstante, ao examinar o texto da Resolução ANP nº 960/2023, verifica-se também que em nenhum de seus artigos há a imposição de restrições quanto à natureza jurídica ou à atividade específica do cessionário (o tomador do espaço) em contratos de cessão de espaço firmados por distribuidores de combustíveis líquidos. Em verdade, é interessante observar que é justamente na Resolução ANP nº 960/2023 – e não na Resolução ANP nº 950/2023 – que a ANP resolveu definir o conceito de contrato de “*cessão de espaço*”, regulamentado como “*instrumento contratual que operacionaliza o ato de ceder espaço em tancagem de base individual ou compartilhada, autorizada pela ANP*”.

Tal conceito não impõe restrição à figura do cessionário (que pode ser tanto o distribuidor quanto o produtor de biocombustíveis ou qualquer outro agente regulado), mas tão somente ao cedente, que somente pode ser o operador de “*base individual ou compartilhada*” – ou seja, o distribuidor.

Se houvesse uma política regulatória da ANP no sentido de vedar que produtores de biocombustíveis figurassem como cessionários em bases de distribuição, esta resolução poderia ser o foro normativo apropriado e esperado para a inscrição de tal proibição, condição ou limitação. A sua completa omissão a esse respeito é, portanto, altamente significativa e corrobora a tese da permissibilidade: ao tratar de cessão de espaço sem excluir essa modalidade, ela implicitamente a abarca.

A harmonia do microssistema regulatório formado pelas Resoluções ANP nº 734/2018, nº 950/2023 e nº 960/2023 reside na seguinte lógica interconectada:

- (i) A Resolução ANP nº 734/2018 confere ao produtor de biocombustíveis o direito inequívoco de buscar capacidade de armazenagem em instalações de terceiros autorizados pela ANP.
- (ii) A Resolução ANP nº 950/2023, ao não vedar expressamente e ao regular a atividade do distribuidor sem impor tal restrição para com produtores de biocombustíveis, permite que o distribuidor seja esse terceiro autorizado a ceder seu espaço ocioso, desde que cumpra integralmente suas próprias normas operacionais e de segurança.
- (iii) A Resolução ANP nº 960/2023 provê o caminho formal e os requisitos documentais para a homologação do contrato de cessão de espaço resultante dessa relação jurídica permitida, não havendo restrição para que o cessionário seja produtor de biocombustíveis.

Uma interpretação que negue a possibilidade de homologação de um contrato de cessão de espaço entre um distribuidor e um produtor de biocombustíveis, com base na ausência de uma menção explícita e espelhada na Resolução ANP nº 950/2023, criaria uma antinomia funcional. Tal interpretação esvaziaria o direito conferido ao produtor de biocombustíveis pela Resolução nº 734/2018 e tornaria a Resolução nº 960/2023 parcialmente inócua para este tipo específico de contrato, contrariando o princípio da máxima efetividade das normas.

4. Violação Frontal ao Princípio da Legalidade Regulatória e à Tipicidade Administrativa

A interpretação restritiva que impede a cessão de espaço em bases de distribuição para produtores de biocombustíveis, quando não fundamentada em vedação legal expressa, colide frontalmente com o princípio da legalidade administrativa, em sua vertente mais específica da legalidade regulatória, e com o corolário princípio da tipicidade administrativa.

O princípio da legalidade administrativa, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal^{xx} e reiterado, sob a ótica do administrado, no Artigo 5º, inciso II, da Carta Magna (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), impõe que a Administração Pública, incluindo notadamente as agências reguladoras no exercício de seu poder normativo derivado, só pode agir *secundum legem* (conforme a lei) ou, em certas circunstâncias, *praeter legem* (na ausência de lei, para disciplinar matéria afeta à sua esfera de competência e que demande regulamentação infralegal). Jamais, contudo, pode a Administração atuar *contra legem* (contrariando disposição legal) ou com o fito de impor restrições a direitos que não estejam previstas no ordenamento jurídico. A atuação das agências reguladoras, embora dotada de especificidade técnica, encontra seus limites na lei que as instituiu e nas demais normas que compõem o sistema jurídico.

No caso concreto, a recusa em homologar contratos de cessão de espaço entre bases de distribuição e produtores de biocombustíveis, ou a simples afirmação da sua impossibilidade, fundamentada numa suposta ausência de permissão explícita na Resolução ANP nº 950/2023, configura uma manifesta violação ao princípio da legalidade por duas vertentes interligadas:

1. Desconsideração da Permissão Normativa Expressa (Resolução ANP nº 734/2018):

Ignora-se, por completo, uma autorização clara, específica e positiva contida no artigo 21 da Resolução ANP nº 734/2018, que empodera o produtor de biocombustível a buscar a complementação de sua capacidade de armazenagem em instalações de terceiros autorizados. Uma agência reguladora não pode, por meio de interpretação de outra norma de mesma hierarquia (Resolução ANP nº 950/2023) – que, ademais, não trata da matéria sob a mesma ótica e não contém vedação expressa –, anular, restringir severamente ou tornar ineficaz um direito conferido por norma própria, específica e vigente. A interpretação das normas administrativas deve buscar a coerência do sistema e a máxima efetividade de seus dispositivos, não o seu esvaziamento seletivo.

2. Criação de Vedação por Interpretação Extensiva do Silêncio (Resolução ANP nº 950/2023): A Administração Pública não pode extrair proibições do silêncio normativo, especialmente em matéria de atividade econômica, onde a regra constitucional é a liberdade (princípio da livre iniciativa, Art. 170 da CF)^{xxi}, e a restrição, a exceção. A ausência de uma menção específica na Resolução ANP nº 950/2023 sobre a possibilidade de o distribuidor ceder espaço a produtores de biocombustíveis não equivale, sob nenhuma hipótese lógica ou jurídica, a uma proibição.

Esta última vertente da ilegalidade toca diretamente no princípio da tipicidade administrativa. Este princípio, com especial relevância no direito administrativo sancionador e restritivo de direitos, exige que as condutas consideradas infracionais, bem como as sanções correspondentes ou quaisquer restrições a direitos, sejam prévia, clara e precisamente delineadas em norma legal ou regulamentar. O objetivo é permitir aos administrados o conhecimento antecipado e inequívoco das condutas permitidas e vedadas, bem como das consequências de seus atos. A recusa em homologar contratos ou em reconhecer a validade da cessão de espaço, baseada em uma suposta vedação implícita ou extraída do silêncio, carece da tipicidade exigida para impor uma restrição tão significativa à atividade econômica dos produtores (que veem limitada sua opção logística) e dos distribuidores (que são impedidos de otimizar o uso de seus ativos).

A jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros, notadamente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é firme e reiterada ao rechaçar atos administrativos que restrinjam direitos sem amparo legal explícito ou que se fundamentem em interpretações extensivas que agravem a situação do administrado ou criem obrigações não previstas em lei. O controle de legalidade dos atos administrativos existe justamente para coibir tais excessos e garantir que a Administração Pública atue dentro dos estritos limites que lhe foram impostos pelo ordenamento jurídico.

Em aparente contradição, o Diretor-Relator da ANP, Daniel Maia Vieira, afirmou que o indeferimento da homologação de contrato de cessão de espaço a produtores de biocombustíveis por ausência de permissão expressa não afrontaria os princípios da livre iniciativa e liberdade econômica, uma vez que a atividade de distribuição de combustíveis é totalmente regulada e possui natureza de utilidade pública.

É preciso recordar, contudo, que a distribuição e a comercialização de combustíveis não integram o rol expresso de atividades que constituem monopólio da União insculpidas no artigo 177 da Constituição. Prevalece, portanto, o princípio da legalidade em sua vertente negativa, aplicável à esfera privada em um ambiente regido pela livre iniciativa, em que é permitido tudo aquilo que a lei não veda expressamente.

Nesse contexto, a ANP, ao interpretar restritivamente a possibilidade da cessão em tela, estaria, na prática, exercendo um poder discricionário que não lhe foi constitucionalmente conferido para este caso específico. A ausência de uma vedação legal ou regulamentar clara para a cessão de espaço por distribuidores a produtores de biocombustíveis implica que a decisão de permitir ou não tal operação (desde que não haja questões técnicas ou de segurança concretas e demonstráveis que a impeçam em um caso particular) não se insere no campo da discricionariedade administrativa, mas sim em uma esfera de atuação vinculada à permissão já existente na Resolução ANP nº 734/2018 e à ausência de proibição na Resolução ANP nº 950/2023. O poder normativo das agências reguladoras, embora essencial para a disciplina técnica de setores complexos, é um poder para regular nos termos e nos limites da lei, e não para proibir o que a lei (ou norma de mesma hierarquia) permite ou, no mínimo, não veda expressamente.

Ademais, uma insistência em uma interpretação restritiva, desprovida de clara fundamentação normativa, pode tangenciar o desvio de finalidade. O princípio da legalidade administrativa está umbilicalmente ligado à finalidade do ato administrativo, que deve sempre visar ao interesse público primário. Se a finalidade precípua da regulação da ANP é, entre outras, garantir o suprimento de combustíveis, promover a livre concorrência e assegurar a eficiência do setor energético (conforme delineado na Lei do Petróleo), uma interpretação que dificulta a logística, encarece o produto e restringe a otimização de ativos, sem um fundamento legal ou técnico robusto e explícito, pode ser questionada quanto à sua conformidade com as finalidades institucionais da Agência. Tal postura poderia ser percebida como uma tentativa de simplificar a fiscalização ou um excesso de zelo não justificado tecnicamente, em detrimento da eficiência sistêmica e dos objetivos maiores da política energética.

5. Afronta Direta aos Objetivos da Política Energética Nacional e ao Cumprimento das Atribuições da ANP (Lei nº 9.478/1997 - Lei do Petróleo)

A interpretação restritiva que obsta a cessão de espaço em bases de distribuição para a armazenagem de biocombustíveis por produtores não se limita a uma questão de exegese de resoluções infralegais. Ela transcende essa esfera e atinge o cerne da política energética nacional,

cujos princípios e objetivos, delineados no artigo 1º da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo)^{xxii}, vinculam e orientam toda a atuação da ANP. A vedação em tela contraria manifestamente diversos desses objetivos fundamentais, bem como as próprias atribuições da Agência, dispostas no artigo 8º da mesma lei.

Ao adotar uma interpretação que cria um gargalo logístico, ameaça a segurança do abastecimento, encarece o produto final, restringe a concorrência e subutiliza a infraestrutura existente, a Agência se desvia de suas finalidades institucionais e atua na contramão dos objetivos que deveria perseguir. A seguir, detalha-se o desalinhamento com objetivos específicos da Lei do Petróleo:

- **Proteção dos Interesses do Consumidor quanto a Preço, Qualidade e Oferta dos Produtos (art. 1º, III):** A ineficiência logística imposta pela subutilização de ativos de armazenagem já existentes e autorizados (tanques de distribuidores) e a imposição do uso de terminais específicos ou instalações próprias dos produtores (muitas vezes geograficamente distantes dos centros de consumo ou de outras etapas da cadeia logística) geram custos adicionais significativos. Estes custos, invariavelmente, tendem a ser internalizados na cadeia produtiva e, em última instância, repassados aos preços finais dos combustíveis, onerando o consumidor.
- **Garantia do Suprimento de Derivados de Petróleo e Biocombustíveis em Todo o Território Nacional (art. 1º, V):** A capilaridade da rede de bases de distribuição de combustíveis líquidos constitui um ativo estratégico para a segurança e a interiorização do abastecimento nacional. Impedir que produtores de biocombustíveis utilizem essa infraestrutura já instalada e operacional reduz a resiliência da cadeia de suprimento. Em cenários de crise – como os eventos climáticos extremos que têm se tornado mais frequentes e intensos (considerando, para fins de argumentação, o contexto hipotético de maio de 2025, com o histórico de secas na Região Norte e inundações na Região Sul em 2023-2024) –, a flexibilidade logística é um fator crucial para assegurar a continuidade do fornecimento. A restrição imposta pela interpretação da ANP, ao limitar as opções de estocagem e movimentação, agrava a vulnerabilidade do sistema, atuando na contramão do dever da Agência de zelar pela garantia do suprimento.
- **Promoção da Livre Concorrência (Art. 1º, IX):** A medida restritiva cria uma barreira artificial de acesso ao mercado de serviços de armazenagem e, indiretamente, pode impactar o mercado de comercialização de biocombustíveis. Produtores que não conseguem acessar a capacidade de tancagem ociosa em bases de distribuidores podem ser forçados a contratar com um número mais limitado de operadores de terminais independentes, que, por sua vez, podem exercer maior poder de mercado e impor condições contratuais menos vantajosas. Por outro lado, os distribuidores com capacidade ociosa em suas instalações são impedidos de competir na oferta desse serviço a produtores, configurando uma restrição à livre concorrência tanto na oferta de serviços de armazenagem quanto na capacidade de escoamento e otimização logística dos produtores. Essa prática pode ter efeitos análogos à criação de uma reserva de

mercado, o que é expressamente vedado pela Lei da Liberdade Econômica e contraria o espírito da Lei do Petróleo.

- **Atração de Investimentos na Produção de Energia e Ampliação da Infraestrutura de Biocombustíveis (Art. 1º, X e XVI):** A insegurança jurídica gerada por interpretações restritivas e a imposição de limitações operacionais desprovidas de clara fundamentação técnica ou legal desincentivam investimentos em toda a cadeia de biocombustíveis. O inciso XVI do artigo 1º, adicionado pela Lei nº 12.490/2011 e que explicitamente visa incentivar investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis, é frontalmente contrariado. A otimização do uso da infraestrutura existente é um passo lógico, eficiente e economicamente racional antes de se demandar vultosos e, por vezes, desnecessários investimentos em novas instalações dedicadas, que podem não ser economicamente viáveis para todos os agentes ou em todas as regiões do país. A interpretação da ANP, ao invés de promover a expansão e o uso eficiente da capacidade instalada, cria um gargalo artificial.
- **Garantia de Fornecimento de Biocombustíveis em Todo o Território Nacional (Art. 1º, XIII):** A possibilidade de aproveitamento da capilaridade já consolidada de bases de distribuição para o armazenamento de biocombustíveis naturalmente asseguraria um melhor fornecimento destes produtos a todos os consumidores do país, mormente aqueles residentes em áreas com menor infraestrutura logística e de difícil acesso, como é o caso da região Norte. Considerando que a Lei nº 8.723/1993 e a Lei nº 13.033/2014 impõem mandatos de adição etanol anidro e biodiesel respectivamente à gasolina e diesel, negar uma oportunidade de ampliação da estocagem de biocombustíveis é penalizar – ainda mais – quem reside em localidades mais remotas e tem de arcar com preços substancialmente maiores de combustíveis que obedecem aos níveis de mistura obrigatória.

A interpretação restritiva da ANP não é, portanto, uma mera questão de exegese normativa isolada; ela representa uma decisão com implicações macroeconômicas e estratégicas significativas para o setor energético, que se choca diretamente com as diretrizes estabelecidas pelo legislador soberano na Lei do Petróleo. A Lei do Petróleo funciona como a lei fundamental do setor, e os objetivos nela traçados – proteção ao consumidor, garantia de suprimento, promoção da concorrência e atração de investimentos racionais – são mandatórios para a ANP em todas as suas deliberações e atos normativos. Uma interpretação regulatória que, na prática, prejudica esses objetivos, mesmo que sob o pretexto de uma suposta lacuna normativa ou de uma cautela não especificada, é problemática do ponto de vista da conformidade com a lei maior do setor.

Ademais, a recusa em permitir a otimização de ativos de armazenagem já existentes e licenciados (os tanques dos distribuidores) pode, paradoxalmente, levar a uma demanda artificial por novos investimentos em infraestrutura de armazenagem dedicada exclusivamente a biocombustíveis. Tais investimentos podem não representar a solução mais eficiente ou economicamente viável em

todas as regiões ou para todos os perfis de produtores, potencialmente onerando ainda mais a cadeia produtiva e, por conseguinte, o consumidor final. Isso contraria o objetivo de modicidade de preços e de uso racional dos recursos. A política energética, conforme se depreende da Lei do Petróleo, visa à eficiência e à atração de investimentos que sejam, de fato, necessários e racionais. Impedir o uso eficiente do que já existe e está devidamente autorizado pode levar a investimentos subótimos, desalinhados com o interesse público.

6. Violação à Segurança Jurídica, à Proteção da Confiança Legítima (LINDB) e aos Postulados da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019)

A postura da ANP, ao adotar uma interpretação restritiva quanto à cessão de espaço em bases de distribuição para produtores de biocombustíveis, especialmente se tal interpretação configurar uma alteração de entendimento anterior não devidamente formalizada, motivada e acompanhada de um regime de transição, colide frontalmente com avanços legislativos recentes que visam robustecer a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima dos administrados e a promoção da liberdade econômica como vetor de desenvolvimento.

6.1. Segurança Jurídica, Proteção da Confiança Legítima e Dever de Motivação

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as profundas alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018¹¹, erigiu um novo paradigma para a atuação da Administração Pública, visando conferir maior racionalidade, segurança jurídica e previsibilidade às relações entre o Estado e os administrados.

A. Infringência à Segurança Jurídica e à Proteção da Confiança Legítima (art. 24 da LINDB)

O artigo 24 da LINDB é taxativo ao dispor que “*A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas*”. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que se consideram “*orientações gerais*” as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral, a jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e “*ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público*”.

No caso em tela, a prática anterior e reiterada da ANP de admitir e homologar contratos de cessão de espaço entre produtores de biocombustíveis e bases de distribuição configurava, inequivocamente, uma “orientação geral” ou, no mínimo, uma “prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”. Os agentes econômicos do setor, de boa-fé, pautaram suas condutas e realizaram investimentos com base nessa orientação (confiança legítima). A abrupta mudança de entendimento da ANP em 2022, sem qualquer alteração legislativa ou normativa que a justificasse, caracteriza uma “mudança posterior de orientação geral”. Ao aplicar essa nova

orientação para indeferir pleitos de renovação (como no caso Raízen/Inpasa) e para rever contratos e práticas anteriormente aceitas, a ANP viola frontalmente o disposto no artigo 24 da LINDB, que veda a invalidação de situações consolidadas com base em ulterior mudança de entendimento. A proteção da confiança é um corolário da segurança jurídica e visa resguardar as expectativas legítimas dos cidadãos e empresas perante o Poder Público.

B. Falha na Motivação Adequada e na Avaliação das Consequências Práticas (art. 20 da LINDB)

O artigo 20 da LINDB^{xxiii} impõe à Administração o dever de, em suas decisões, não se pautar em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas de seus atos. O parágrafo único^{xxiv} exige que a motivação demonstre a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas.

Chama atenção que, no caso concreto, a ANP tenha decidido somente com base em aparente incompatibilidade de redações de suas próprias resoluções, não se atentando para questões de maior abrangência e relevância, como os possíveis impactos para o abastecimento nacional de combustíveis e biocombustíveis. Não há evidências de que a Agência tenha realizado uma análise aprofundada e sopesada das graves consequências práticas dessa mudança para o setor de biocombustíveis – como os entraves logísticos, a elevação de custos e a insegurança para novos investimentos – em contraposição ao alegado objetivo de “preservar a capacidade operacional mínima dos distribuidores”.

A motivação externada, especialmente no voto do Diretor-Relator no caso Raízen/Inpasa, não demonstrou, de forma cabal, a real necessidade e a adequação dessa drástica alteração de rumos, nem explorou alternativas menos gravosas para, se fosse o caso, equacionar eventuais preocupações com a capacidade de tancagem dos distribuidores. A ausência dessa ponderação concreta e prospectiva configura violação ao artigo 20 da LINDB.

C. Ausência do Mandatário Regime de Transição (art. 23 da LINDB)

O artigo 23 da LINDB estabelece que “(A) *decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais*”.

A nova interpretação da ANP sobre o alcance do artigo 19 da Resolução nº 58/2014 (ou do artigo 31 da Resolução ANP nº 950/2023) – norma que, na visão da Agência, passou a ter um conteúdo restritivo antes não percebido – impôs um “novo condicionamento de direito”, qual seja, a proibição de uma prática mercadológica anteriormente aceita. Tal mudança, com impactos significativos para os agentes regulados, exigiria, nos termos do artigo 23 da LINDB, a instituição

de um regime de transição que permitisse aos produtores e distribuidores se adaptarem de forma proporcional e equânime à nova realidade regulatória. A ANP, contudo, implementou a mudança de forma abrupta, sem qualquer previsão de transitoriedade, em manifesta contrariedade a este dispositivo legal.

D. Invalidação Indevida de Situações e Práticas Estabelecidas (arts. 21 e 24 da LINDB)

O artigo 21 da LINDB determina que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e, quando for o caso, as condições para a regularização. Na medida em que as ações da ANP podem ser vistas como uma invalidação da orientação anterior ou da base para contratos existentes ou futuros, os requisitos do artigo 21 não foram observados. Em conjunto com o artigo 24, a ANP está, na prática, tentando invalidar uma “situação plenamente constituída” – a prática de mercado e o entendimento regulatório consolidados – com base em uma nova interpretação, o que é expressamente vedado.

É importante recordar, aliás, que a mudança de orientação levou a ANP até mesmo a revogar, de ofício, contratos de cessão de espaço anteriormente homologados, como aqueles entre a Petroluz Distribuidora Ltda. e a FS Agrosolutions Indústria de Biocombustíveis Ltda.^{xxv} e entre a Petroluz Distribuidora Ltda. e a Inpasa Agroindustrial S.A.^{xxvi} Em nenhum momento, em ambos os casos tratados, a Agência indicou as consequências jurídicas e administrativas desta decisão e tampouco levou em contas as orientações anteriormente repassadas aos agentes regulados.

Essa atuação da ANP, ao desconsiderar esses preceitos da LINDB, demonstra uma possível incompreensão ou desconsideração da hierarquia normativa, onde os princípios gerais de direito público e de processo administrativo, como os positivados na LINDB, devem orientar a interpretação e aplicação das regulamentações setoriais específicas, e não o contrário. A reforma da LINDB de 2018 visou justamente incutir essa cultura de governança em toda a Administração Pública. O reconhecimento implícito por parte da ANP de que houve uma “mudança no entendimento”, conforme relatado no artigo em desenvolvimento sobre o voto do Diretor-Relator, é uma admissão crítica. Sob a égide da LINDB, tal mudança aciona deveres específicos (artigo 23 para transição, artigo 24 contra retroatividade). Ao não cumprir esses deveres, a ação da ANP torna-se viciada, tanto procedimental quanto substancialmente, mesmo que sua nova interpretação das normas setoriais fosse, hipoteticamente, defensável (o que, argumenta-se, não é o caso).

6.2. Lei da Liberdade Econômica (LLE - Lei nº 13.874/2019)

A Lei nº 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica (LLE), foi promulgada com o objetivo precípuo de desburocratizar a atividade empresarial, fomentar um ambiente de negócios mais livre, ágil e competitivo, e estabelecer a intervenção estatal na economia como subsidiária e excepcional. A interpretação restritiva da ANP em relação à cessão de espaço em bases de distribuição vai na contramão das diretrizes e dos dispositivos expressos desta importante

legislação.

- **Presunção de Liberdade e Intervenção Mínima (art. 1º, §2º da LLE):** A LLE determina que se interprete o direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade.
- **Abuso do Poder Regulatório (art. 4º da LLE):** A conduta da ANP, ao manter uma interpretação que obsta a cessão de espaço, pode ser enquadrada em algumas das hipóteses de abuso do poder regulatório elencadas no Artigo 4º da LLE. Notadamente:
 - **Inciso I (Criar reserva de mercado, por qualquer meio, para favorecer grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes):** Ao dificultar ou impedir o acesso de produtores de biocombustíveis à vasta e capilarizada rede de tancagem de distribuidores, a ANP, na prática, direciona a demanda por serviços de armazenagem para um conjunto mais restrito de operadores de terminais independentes, podendo favorecê-los em detrimento da livre competição e da capacidade dos distribuidores de rentabilizar seus ativos ociosos.
 - **Inciso II (Redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em ato do Poder Executivo federal como de alto risco):** Embora não se trate de um enunciado normativo formal que proíba a cessão, uma interpretação administrativa consolidada e reiterada que impede uma prática comercial e logística eficiente tem efeito similar, dificultando a competitividade de produtores, especialmente os novos entrantes ou aqueles de menor porte que dependem intrinsecamente de soluções logísticas flexíveis e de menor custo. As discussões sobre o abuso do poder regulatório no contexto da LLE apontam para a necessidade de um controle mais rigoroso sobre as ações dos entes reguladores que criem obstáculos indevidos à atividade econômica.
- **Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Mínima Intervenção (art. 5º da LLE):** A LLE incentiva e, em muitos casos, obriga a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes da edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, bem como a adoção de medidas que imponham o menor ônus regulatório possível aos particulares para o atingimento dos fins desejados. A proibição (ou a interpretação que leva à proibição) da cessão de espaço em questão parece desproporcional e carente de uma AIR que a fundamente. A AIR elaborada no âmbito da Consulta e Audiência Públicas nº 09/2024, por sua vez, sequer aborda esta discussão, em flagrante omissão da ANP em sua missão regulamentar.

A Lei da Liberdade Econômica representa uma significativa mudança de paradigma na relação entre o Estado e a atividade econômica no Brasil, exigindo que os órgãos reguladores, como a ANP, justifiquem ativamente qualquer intervenção de caráter restritivo. Devem demonstrar, de forma inequívoca, sua necessidade, proporcionalidade e adequação, além de considerar alternativas menos onerosas para os agentes econômicos e para a sociedade. A postura da ANP,

ao manter uma interpretação que impede a otimização logística sem uma vedação legal expressa, parece anacrônica e desalinhada com os preceitos dessa nova e importante legislação. A LLE não é meramente uma carta de intenções; ela impõe deveres concretos à administração pública, incluindo a ANP. O Artigo 5º da LLE, por exemplo, que trata da necessidade de AIR para novas normas ou para alterações de entendimento que afetem significativamente a atividade econômica, é de aplicação direta. Uma interpretação restritiva que impede uma prática logística reconhecidamente eficiente, sem uma AIR robusta que a justifique, é manifestamente questionável sob a ótica da LLE.

A ausência de uma AIR sugere que a decisão da Agência pode carecer de uma fundamentação técnica e econômica sólida. Tal decisão pode estar se baseando mais em presunções, receios não quantificados ou em conveniências administrativas internas do que em uma avaliação custo-benefício criteriosa para a sociedade e para o setor de biocombustíveis. Se a ANP está, na prática, proibindo uma modalidade contratual que diversos agentes do setor consideram essencial para otimizar a logística, reduzir custos e aumentar a competitividade, ela deveria, no mínimo, demonstrar, por meio de uma AIR transparente e tecnicamente embasada, que os custos (diretos e indiretos, incluindo os de oportunidade) dessa proibição são claramente superados por benefícios relevantes e comprováveis (por exemplo, ganhos incrementais de segurança ou qualidade que não poderiam ser obtidos por outros meios menos restritivos). A simples alegação de “ausência de permissão explícita na norma do distribuidor” não substitui essa análise aprofundada e não se coaduna com os princípios da regulação moderna e da liberdade econômica.

7. Conclusão: Reconstruindo a Segurança Jurídica e a Racionalidade Regulatória

A análise jurídica e regulatória aqui desenvolvida demonstra, de forma clara e consistente, que a cessão de espaço de armazenamento por bases de distribuição a produtores de biocombustíveis configura prática plenamente legal, coerente com o ordenamento regulatório vigente e compatível com os princípios que orientam a atuação da ANP.

Conforme demonstrado, a Resolução ANP nº 734/2018, em seu artigo 21, atribui expressamente aos produtores de biocombustíveis o direito de complementar sua capacidade de armazenagem em instalações de terceiros autorizadas pela ANP — o que naturalmente abrange as bases de distribuição. A Resolução ANP nº 950/2023, que rege a atividade dos distribuidores, em nenhum momento veda a cessão de espaço para tais produtores, sendo seu silêncio normativo compatível com o princípio da liberdade econômica. Já a Resolução ANP nº 960/2023, de natureza meramente instrumental, estabelece os procedimentos para homologação desses contratos sem impor qualquer limitação quanto à identidade do cessionário, reforçando, assim, a viabilidade jurídica da operação.

A interpretação restritiva adotada pela ANP a partir de 2022, além de carecer de base legal, incorre em violação ao princípio da legalidade administrativa, ao extrair proibições de omissões normativas e ao esvaziar norma expressa que confere um direito subjetivo aos produtores. Tal entendimento, como demonstrado, compromete objetivos fundamentais da política energética

nacional — previstos na Lei nº 9.478/1997 — ao dificultar o suprimento nacional, elevar custos logísticos, limitar a concorrência e desincentivar investimentos racionais em infraestrutura.

Além disso, a mudança de orientação adotada pela Agência afronta os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, consagrados na LINDB e na Lei nº 9.784/1999, ao rever práticas consolidadas sem transição adequada, motivação suficiente ou análise das consequências econômicas. Soma-se a isso o descompasso com a LLE, que exige da Administração Pública mínima intervenção sobre atividades privadas, proibição de reservas artificiais de mercado e análise prévia de impacto regulatório para restrições econômicas relevantes.

Diante desse cenário, impõe-se uma reorientação clara da ANP, que reconheça expressamente a legalidade da cessão de espaço entre distribuidores de combustíveis líquidos e produtores de biocombustíveis, desde que observados os requisitos técnicos e operacionais cabíveis. Tal reconhecimento não apenas restabelecerá a coerência normativa e a segurança jurídica no setor, como também reforçará os fundamentos econômicos e ambientais que justificam a existência de um marco regulatório funcional, proporcional e eficiente.

É nesse contexto que a Consulta e Audiência Públicas nº 09/2024 assume papel decisivo. Ao revisar a Resolução ANP nº 734/2018, a ANP tem em mãos a oportunidade de corrigir formalmente a distorção interpretativa instaurada nos últimos anos e de reafirmar seu compromisso com uma regulação moderna, jurídica e economicamente fundamentada. As contribuições recebidas durante a consulta pública, amplamente favoráveis à regularização da cessão de espaço para produtores, refletem não apenas a prática consolidada no mercado, mas também o consenso técnico-jurídico de que não há vedação normativa a essa operação.

Mais do que uma atualização pontual, a incorporação dessas contribuições representa uma escolha institucional pela segurança jurídica, pela eficiência logística e pelo incentivo à competitividade e à sustentabilidade na cadeia de combustíveis. A ANP tem, portanto, diante de si, uma oportunidade histórica: alinhar definitivamente seu marco regulatório à racionalidade econômica, aos princípios da legalidade e da livre iniciativa e aos imperativos constitucionais de desenvolvimento sustentável e segurança energética.

Reafirmar a legalidade da cessão de espaço entre distribuidores de combustíveis líquidos e produtores de biocombustíveis não é apenas uma medida tecnicamente adequada — é um passo essencial para consolidar um ambiente regulatório estável, funcional e orientado ao interesse público. A ANP deve, com coragem institucional e responsabilidade regulatória, aproveitar este momento para restaurar a previsibilidade normativa, incentivar o uso eficiente da infraestrutura existente e reafirmar seu papel como promotora do equilíbrio entre segurança, eficiência e liberdade econômica no setor de biocombustíveis brasileiro.

- i A íntegra dos documentos da Consulta e Audiência Públicas pode ser acessada através do seguinte link: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2024/consulta-e-audiencia-publicas-no-09-2024-1> (acessado em 19/05/2025).
- ii Ver: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-734-2018>
- iii Ver: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-58-2014>
- iv Ver: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-950-2023>
- v Ver: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-784-2019>
- vi Ver: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-960-2023>
- vii A íntegra deste Ofício pode ser acessada pelo seguinte link: https://sei.anp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF0OgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SH6vZkEF5uRkifZbV2RqQw_UAMAGbEDq_FGK1C1ltf0cMZO0IivW3vwcqkqkTiRWPQpOkB1XRHF MkckCV8HZEuj
- viii “Art. 31. A capacidade de armazenagem e de distribuição de combustíveis líquidos somente poderá ser complementada pelo distribuidor em instalação:
I - de armazenamento de outro distribuidor de combustíveis líquidos autorizado pela ANP, por meio de cessão de espaço homologada na ANP, nos termos da Resolução ANP nº 42/2011, de 18 de agosto de 2011, ou outra que venha a substituí-la;
II - de terminal autorizado pela ANP, por meio de contrato de cessão de espaço homologado na ANP, nos termos da Resolução ANP nº 42, de 18 de agosto de 2011, ou outra que venha a substituí-la;
III - de fornecedor de etanol, somente para os casos de armazenamento de etanol anidro combustível, nos termos da Resolução ANP nº 67, de 9 de dezembro de 2011, ou outra que venha a substituí-la; ou
IV - de refinaria de petróleo, nos termos do art. 22 da Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010, ou outra que venha a substituí-la.
§ 1º No caso do inciso I, deverá ser observado, pelo distribuidor cedente da instalação de armazenamento, a manutenção da capacidade mínima total de armazenagem de 750 m³ (setecentos e cinquenta metros cúbicos), descontada a capacidade cedida, conforme disposto no inciso I do art. 11 desta Resolução, e nos termos da Resolução ANP nº 42/2011, de 18 de agosto de 2011, ou outra que venha a substituí-la.
§ 2º A homologação dos contratos de cessão de espaço, de que tratam os incisos I e II deste artigo, fica condicionada ao envio do DPMP, nos termos do art. 34 desta Resolução, pelo cedente e cessionário, com objetivo de analisar a compatibilidade entre o volume pretendido a ser movimentado e o volume da cessão de espaço.”
- ix A íntegra deste Ofício pode ser acessada pelo seguinte link: https://sei.anp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF0OgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5T58woG0Dzda6fBcXHVlyfcMhLv0yDbPCTC6dRKjrkyM3_w6fhdhB4xXc4hXBvk4IGBclKEo8DHN753c9k32Vr
- x “Por outro lado, concordo com a posição da SDL e da PRG de que efetivamente o art. 21 da Resolução ANP nº 734/2018 permite ao produtor de biocombustíveis complementar a sua capacidade própria de armazenagem em outras instalações de armazenamento autorizadas pela ANP. Porém, essa possibilidade necessita estar também aderente a regulamentação vigente para cada atividade regulada, nos termos do art. 21 da citada Resolução. Nesse sentido, em se tratando de complementação de capacidade em instalação de distribuidor de combustíveis líquidos, deve ser observada a Resolução ANP nº 58/2014, revogada pela Resolução 950/2023. Não havendo, contudo, nesse regulamento a previsão para que distribuidor de combustíveis líquidos preste serviços de armazenagem para produtores de biocombustíveis, o pleito em exame deve ser indeferido.”
- xi Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm
- xii Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm
- xiii Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm
- xiv Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm
- xv “Art. 21. Fica permitida ao produtor de biocombustíveis a prestação de serviço de armazenagem de biocombustíveis, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora de biocombustíveis, para outro agente regulado pela ANP, assim como a complementação de sua capacidade própria de armazenagem de biocombustíveis em outras instalações de armazenamento autorizadas pela ANP, nos termos da regulamentação

vigente para cada atividade regulada.

§ 1º Os produtores de etanol e de biodiesel poderão estabelecer contratos de depósito destes produtos em tanques de armazenamento de sua instalação produtora de biocombustíveis com depositários, nos termos do Decreto nº 3.855, de 2001 e da Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004.

§ 2º No caso previsto no § 1º, somente os produtores de etanol e de biodiesel poderão operar os tanques de armazenamento de sua instalação produtora de biocombustíveis, devendo garantir a sua segurança operacional e a especificação do produto depositado, ficando vedada a movimentação física de produto pelo depositário.”

xvi Resolução ANP nº 950/2023

xvii § 1º do artigo 19 da Resolução ANP nº 950/2023.

xviii A Resolução ANP nº 950/2023 substituiu a Resolução ANP nº 58/2014.

xix Ver: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/84496/80110>

xx “Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (...)”

xxi “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

xxii “Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;

VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;

VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

IX - promover a livre concorrência;

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional;

XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;

XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica;

XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;

XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis;

XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;

XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis, de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono;

XIX - incentivar a produção e promover a competitividade no País e no mercado internacional, bem como atrair investimentos em infraestrutura ligada à indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados.

XX - promover o aproveitamento econômico racional e sustentável do potencial para geração de energia elétrica no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou em outros corpos hídricos sob domínio da União;

XXI - incentivar a geração de energia elétrica a partir do aproveitamento de potencial energético *offshore*.”

xxiii “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. (...)”

xxiv “(...) 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.”

xxv Ofício n° 2154/2022/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ-e, disponível em:
https://sei.anp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF0OgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RjWamDe90JzExQ41FMrahwkjyYjKPi5VFi5Zx2rkSmXShfxwBKkTYkO-gfI2q3_VdIrwwkZvSrfLn51q_UnnAS

xxvi Ofício n° 2861/2024/SDL-CRAT/SDL/ANP-RJ-e, disponível em:
https://sei.anp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLF0OgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5Qs5eWMK6Xjfm7h0hOrE73MCu1gQn6yCy9Oy_kctCpCCPmavRlAn0VKNSd8FjMzdm8YqFtZAspFE73q1wIyOwnQ