

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

CARLOS EDUARDO DOURADO GUERRA

ESTOQUES REGULADORES:

A resolução ANP n° 67 e o dever de indenizar os agentes para obtenção
de bases econômicas sustentáveis

Recife
2023

CARLOS EDUARDO DOURADO GUERRA

ESTOQUES REGULADORES:

A resolução ANP n° 67 e o dever de indenizar os agentes para obtenção de bases econômicas sustentáveis

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Renata Cristina Othon Lacerda Andrade

Recife

2023

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Guerra, Carlos Eduardo Dourado.
G934e Estoques reguladores: a resolução ANP nº 67 e o dever de indenizar os agentes para obtenção de bases econômicas sustentáveis / Carlos Eduardo Dourado Guerra. - Recife, 2023.
37 f.

Orientador: Profa. Dra. Renata Cristina Othon Lacerda Andrade.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2023.
Inclui bibliografia.

1. Etanol anidro. 2. Agências reguladoras. 3. Economia. 4. Combustíveis. 5. Indenização. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2023.2-005)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

CARLOS EDUARDO DOURADO GUERRA

ESTOQUES REGULADORES: A resolução ANP n° 67 e o dever de indenizar os agentes para obtenção de bases econômicas sustentáveis

Defesa Pública em Recife, _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Examinador(a)

Examinador(a)

Dedico este trabalho a DEUS; sem a FÉ que mantenho tudo restaria impossível. Dedico ainda ao AMOR de minha família, pessoas especiais e sempre disponíveis na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a minha esposa Camila, pela compreensão, companheirismo, acolhimento e carinho ao longo dessa minha empreitada. Agradeço especialmente a minha Mãe Bernadete, e meu pai Fernando (em memória), eternos responsáveis por cada construção a que me dediquei. Agradeço a compreensão de meus filhos, Eduardo, Rodrigo, Maria e Artur, em razão de minha ausência em momentos importantes de vocês. Meus irmãos Fernando, Antônio e Sérgio amigos de toda vida, obrigado pelos exemplos. Fica minha gratidão a Dr. Caio e D. Sônia meus sogros e amigos. Minha sincera e eterna gratidão a Walter Manzi e Lilian Tenório, por todas as oportunidades na área do Direito. Finalmente a toda atenção e compreensão da Professora Renata Andrade.

*“Não importa quão sereno o dia de hoje
pode ser, o amanhã é sempre incerto.
Não deixe essa realidade assustar você”*

Warren Buffett

RESUMO

Tendo em vista que a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), publicou a resolução nº 67 de 2011, que em seu § 10º requer dos agentes regulados a manutenção de estoques de etanol anidro nos meses de janeiro e março nos percentuais de 25% e 4% respectivamente, com base no volume comercializado no ano imediatamente anterior. Assim, busca-se contextualizar a estrutura histórica de manutenção dos estoques reguladores de etanol anidro, a evolução do etanol na Matriz Energética brasileira, o papel das agências reguladoras no Brasil, a intervenção estatal, os impactos desta compulsoriedade na economia dos agentes privados. Realiza-se então, uma pesquisa descritiva com metodologia qualitativa, tendo a finalidade de ser aplicada, utilizando a técnica analítica através de pesquisa bibliográfica e documental. Diante disso, verifica-se que para a obtenção desse objetivo, o Estado em sua sanha regulatória promove uma severa e desmedida intervenção na atividade econômica, promovendo na iniciativa privada através de seus entes regulados um desequilíbrio econômico insustentável que põe em risco a estabilidade do sistema de abastecimento de combustíveis de uma maneira geral, já que o etanol anidro é misturado a toda gasolina comercializada no Brasil, o que impõe a constatação de que até mesmo em razão dos requisitos garantidores utilizados antes da dita publicação, mostra-se imperioso o dever de indenizar ou mesmo de outra maneira compensar os custos envolvidos na atividade de estocagem do etanol, para a obtenção da segurança nacional.

Palavras-chave: etanol anidro; agências reguladoras; economia; combustíveis; indenização.

ABSTRACT

Considering that the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP), published resolution nº 67 of 2011, which in its § 10th requires regulated agents to maintain stocks of anhydrous ethanol in the months of January and March in the percentages of 25% and 4% respectively, based on the volume sold in the immediately previous year. Thus, we seek to contextualize the historical structure of maintaining regulatory stocks of anhydrous ethanol, the evolution of ethanol in the Brazilian Energy Matrix, the role of regulatory agencies in Brazil, state intervention, the impacts of this compulsory nature on the economy of private agents. A descriptive research with qualitative methodology is then carried out, with the purpose of being applied, using the analytical technique through bibliographic and documentary research. In view of this, it appears that to achieve this objective, the State, in its regulatory drive, promotes a severe and unmeasured intervention in economic activity, promoting in the private sector through its regulated entities an unsustainable economic imbalance that puts the stability of the system at risk. of fuel supply in general, since anhydrous ethanol is mixed with all gasoline sold in Brazil, which imposes the observation that even due to the guaranteeing requirements used before said publication, the duty to indemnify or even otherwise compensate for the costs involved in the ethanol storage activity, to obtain national security.

Keywords: anhydrous ethanol; regulatory agencies; economy; fuels; indemnity.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Conformidade dos estoques em 31 de janeiro (safra 13/14).....	30
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNE	Comissão Nacional de Energia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
AIR	Análise de Impacto Regulatório
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
CTA	Centro de Tecnologia Aeroespacial
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
MME	Ministério de Minas e Energia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ESTRUTURA DO SISTEMA DE MANUTENÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES DE ETANOL ANIDRO CARBURANTE NO BRASIL	13
2.1 Parâmetros para cumprimento das exigências da RANP-67	13
2.2 O Estado brasileiro na Ordem Econômica e o papel das Agências Reguladoras	15
2.3 Evolução do etanol na matriz energética brasileira	19
3 OS IMPACTOS DA FORMAÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES E A OBTENÇÃO DE BASES ECONÔMICAS SUSTENTÁVEIS	25
3.1 Do livre exercício da atividade econômica	25
3.2 O papel das agências reguladoras	28
3.3 Os impactos da formação de estoques reguladores	29
3.4 Obtenção de bases econômicas sustentáveis	33
4 DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE COMPENSAÇÃO DOS CUSTOS GERADOS PARA A FORMAÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES	35
4.1 Contexto da exigência para formação dos estoques de etanol anidro	35
4.2 Direito à indenização	38
5 CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

A área do Direito do fato aqui destacado é principalmente, mas não exclusivamente do Direito Administrativo Econômico, em razão dos impactos sociais e financeiros gerados pela imposição da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, de obrigação de formação e carregamento de estoques compulsório de etanol anidro aos produtores, comercializadores e importadores, sem os respectivos ressarcimentos envolvidos para esse fim.

A exigência da Resolução ANP n.º 67/2011 para que os produtores de etanol anidro mantenham estoques mínimos nos períodos de janeiro e março de cada ano é feita indistintamente, sem a análise de viabilidade econômica casuística, violando a limitação legal de que a garantia do abastecimento nacional deve ser realizada com bases econômicas sustentáveis, como impõe o art. 8º, parágrafo único, da Lei 9.478/97.

Não poderia, assim, a ANP editar um ato normativo que impõe custos e limita a livre iniciativa, sem que a União, por meio dos Ministérios responsáveis, previsse os mecanismos de compensação aos produtores. Tendo isso ocorrido, devem os respectivos agentes receberem a justa reparação pelos custos relacionados.

Conforme pesquisa, os estoques do etanol anidro, durante o período de entressafra da cana-de-açúcar na Região Centro-Sul, pontualmente de janeiro a março, trazem um desconforto ao consumidor do ponto de vista do aumento dos preços praticados no mercado, em razão da menor oferta, podendo levar a uma maior restrição na sua utilização, assim justificaria a adoção de medidas para reduzir tal variabilidade de preço.

O Tribunal de Contas da União (TCU), analisando o cenário interno do mercado de etanol, as políticas governamentais e a eficácia regulatória para o setor, já se posicionou desde 2012, no Acórdão AC 3356-50/12-P, exarado nos autos do Processo TC 027.708/2011-0, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, reconhecendo os altos custos para estocagem de etanol e frisando que a legislação da ANP, que permitiu o estabelecimento de estoques mínimos deve estar associada à disponibilização de crédito para financiamento dos estoques.

Assim buscar-se-á esclarecer, se é devida a indenização à iniciativa privada, em razão de manutenção de estoques reguladores de etanol anidro carburante, já que

quando tais estoques eram responsabilidade da Petrobras, havia a reparação em relação aos custos de formação destes estoques.

Portanto vai-se avaliar a possibilidade de isonomia no tratamento de agentes econômicos responsáveis pela formação de estoques reguladores de etanol anidro carburante com base na resolução ANP nº 67 de 09-12-2011, apresentando o funcionamento do sistema proposto para manutenção dos estoques, descrevendo os impactos econômicos causados nos entes envolvidos, e finalmente a necessidade ou possibilidade da compensação pelos custos incorridos na formação dos estoques reguladores do etanol anidro carburante nos moldes da Resolução ANP/67.

A pesquisa é de natureza descritiva, a metodologia aplicada será a qualitativa, e tem a finalidade de ser aplicada. A análise dos dados será realizada pela dedução dos eventos, realizada de maneira aprofundada nos diversos documentos emitidos pelos órgãos responsáveis, bem como pela análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da responsabilidade objetiva do Estado em casos semelhantes.

Os conceitos analisados foram baseados no Direito Constitucional, Econômico e no Direito Administrativo, com especial atenção aos limites nas atribuições das Agências reguladoras no Brasil, com destaque para a análise crítica do papel da resolução ANP 67/2011 como mecanismo incentivador ou mesmo inibidor do incremento da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional, considerando os princípios e objetivos que devem reger a Política Energética Nacional, como base do art. 1º, da Lei 9.478/97.

Neste trabalho busca-se encontrar os limites da ação do Estado Regulador, em razão de que suas políticas permitam a manutenção do equilíbrio econômico dos agentes regulados, para isso visitou-se os principais autores do Direito Econômico e Administrativo na busca da manutenção da cadeia produtiva, com foco especial na sustentabilidade social e boa governança, preservando os agentes envolvidos.

2 ESTRUTURA DO SISTEMA DE MANUTENÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES DE ETANOL ANIDRO CARBURANTE NO BRASIL

Tendo em vista que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), tem a atribuição com base no disposto na lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997,¹ de implementar, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, tendo ainda o dever de regular e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria de biocombustível, considerando que a gasolina C destinada ao abastecimento de veículos automotores no território nacional, de acordo com o art. 9º da Lei 8.723, de 28 de outubro de 1993², é constituída de percentual de etanol anidro combustível, resolveu regular a aquisição e estocagem do etanol anidro combustível através da Resolução ANP nº 67³.

Ficou ainda estabelecido que a ANP poderá exigir dos agentes regulados a manutenção de estoques mínimos de biocombustíveis, assim como garantias e comprovação de capacidade para o atendimento ao mercado de biocombustíveis, garantindo o fornecimento da gasolina C em todo o território nacional.

2.1 Parâmetros para cumprimento das exigências da RANP-67

O distribuidor de combustíveis líquidos automotivos deve optar por apenas uma das seguintes modalidades de aquisição de etanol anidro combustível, com o fornecedor para fins de homologação por parte da ANP:

- 1) pelo regime de contrato de fornecimento; ou
- 2) pelo regime de compra direta.

Quando a opção for pela aquisição de etanol anidro combustível sob o regime de compra direta com o fornecedor, o distribuidor deverá possuir em estoque final

¹ BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e Agência Nacional de Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm.

² BRASIL. Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993. Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d60.

³ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

próprio até o último dia do mês (mês N), volume de etanol anidro combustível suficiente para a comercialização do volume de gasolina C no mês subsequente (mês N+1), que deverá ser compatível com a comercialização de volume de gasolina C no mês subsequente do ano anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente. Não será considerado para fins de comprovação do próprio estoque, os estoques de terceiros e as notas fiscais de venda de fornecedor de etanol para distribuidor, cuja natureza da operação seja de venda para entrega futura.

Quando a opção for pelo regime de contrato de fornecimento o distribuidor estará desobrigado deste ajuste mensal, no entanto independente da forma de aquisição escolhida os distribuidores de combustíveis líquidos automotivos deverão possuir em 31 de março de cada ano estoque próprio de etanol anidro combustível, volume compatível com, no mínimo 15 (quinze) dias de sua comercialização média de gasolina C, tendo como referência o volume total comercializado de gasolina C no mês de março do ano anterior, considerando o percentual da mistura obrigatória vigente, podendo estar armazenado em instalações próprias, de outro distribuidor ou de terminal por meio de cessão de espaço homologada pela ANP ou de fornecedor de etanol, a fim de garantir o suprimento desse produto no período de entressafra da cana de açúcar.

No que envolve a comercialização e o estoque de etanol anidro pelo produtor, pela cooperativa de produtores e pela empresa comercializadora, os mesmos deverão possuir em 31 de janeiro e em 31 de março, de cada ano subsequente, estoque próprio em volume compatível com, no mínimo 25 % (vinte e cinco por cento) e 4% (quatro por cento), respectivamente, de sua comercialização de etanol anidro combustível com o distribuidor de combustíveis líquidos automotivos, no ano civil anterior, considerando o percentual da mistura obrigatória vigente.

Para o caso de o produtor de etanol anidro, a cooperativa de produtores de etanol ou a empresa comercializadora contrate no ano de referência, com distribuidor, no mínimo, 90% (noventa por cento) do volume de etanol anidro combustível comercializado no ano civil anterior, desde que comprovado por meio de contratos homologados pela ANP, os referidos fornecedores ficarão dispensados em 31 de janeiro do ano subsequente, da comprovação de estoque próprio em volume compatível com, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) de sua comercialização de etanol anidro combustível, com distribuidor no ano civil anterior.

2.2 O Estado brasileiro na Ordem Econômica e o papel da Agências Reguladoras

Aqui convém inicialmente conceituar segurança nacional:

Ocorre nos casos em que a intervenção se faz necessária para garantir a própria existência e razão de ser do Estado. Isto porque determinadas atividades econômicas são estratégicas para se garantir a Soberania do Estado e Independência da Nação, tais como a exploração de minérios portadores de energia atômica, de incontestável potencial bélico, a exploração do setor de telecomunicações, abastecimento de energia elétrica, abastecimento de água potável, exploração de combustíveis fósseis, por exemplo⁴.

Vale destacar ainda que o conceito de Segurança Nacional tem forte tendência política, podendo variar: com a época, com o contexto social e com as necessidades do Estado, podendo assim no campo do Direito ser classificado como um conceito jurídico indeterminado, pois depende do caso concreto para ser devidamente delineado.

Tal grau de indeterminação e abstração jurídica, não deve servir de pretexto para que o Poder Público seja leviano em suas intervenções na economia, perpetrando abusos e excessos em face de particulares. De maneira genérica, pode-se conceber a Segurança Nacional como todas as questões e episódios que coloquem em risco a integridade da República e sua União Federativa.

Nesse contexto cabe ressaltar que no Brasil com o processo de desestatização da Ordem Econômica, reduziu-se gradativamente o campo de atuação estatal, o legislador constituinte estabeleceu como regra a não intervenção do Estado na economia.

No entanto, o texto constitucional reserva à República brasileira a competência para atuar normatizando a Ordem Econômica com previsão contida no art. 24, I, combinado com o art. 174, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)⁵, com o fito de estabelecer suas políticas públicas de condução e organização do mercado interno e externo.

⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito Econômico. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (revisada e atualizada)

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Em Ordem Econômica temos as disposições constitucionais estabelecidas para disciplinar o processo de interferência do Estado na condução da vida econômica da Nação.

Ao Estado, portanto, é permitido atuar como agente normativo e regulador, e por meio dessas posições, exercer uma tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora.

Assim precisamos entender que regulação econômica é o ramo da economia que estuda o sistema econômico como um todo interativo, de maneira a analisar a regularidade de preços e quantidades produzidas, ofertadas e demandadas, por meio da interação entre as respectivas partes que o compõem, a saber, o Estado, as empresas, os credores, os trabalhadores, os consumidores e os fornecedores, com a finalidade precípua de prevenir e corrigir falhas de mercado, potenciais ou efetivas.

Há que se ter em mente que a regulação jurídica exercida pelo Estado, se trata de um dos instrumentos pelos quais a regulação econômica se operacionaliza.

Assim para consolidar o conceito de regulação econômica temos:

[...] a regulação se trata de normatização de toda medida estatal, envidada no sentido de garantir a prevalência dos princípios da ordem econômica, bem como do respectivo interesse coletivo, a fim de efetivar a observância das políticas públicas norteadoras do planejamento econômico e social.⁶

Sobre os mecanismos de mercado, de um ponto de vista estritamente jurídico-corporativo, são os atos de cunho empresarial e societário, dos quais podem se valer os agentes econômicos para garantir a sua permanência saudável em seus respectivos nichos econômicos, em respeito ao devido processo competitivo e às regras e normas do direito constitucional.

Os mecanismos de mercado servem para estabelecer a precificação, regulando a oferta e a demanda, quantidade, procura, respondendo a três questões microeconômicas fundamentais:

- 1) o eu produzir para os consumidores;
- 2) como produzir, sendo determinado pela concorrência entre os diferentes produtores;
- 3) para quem as coisas são produzidas.

⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito Econômico. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (revisada e atualizada)

O direito brasileiro adotou uma figura híbrida oriunda do direito americano, que configura um ponto de interseção entre os mecanismos de mercado e os instrumentos de regulação, denominando-os de mecanismos de regulação. Os mecanismos de mercado são os atos que efetivam a autorregulação, ao passo que os instrumentos de regulação são os atos que materializam a heterorregulação do Poder Público.

Então os mecanismos de regulação são os recursos previstos em contrato, autorizados em legislação específica, que possibilitam ao agente controlar a demanda ou a utilização de serviços prestados.

Embora a adoção de políticas de planejamento estatal via adoção de entes reguladores independentes e autônomos busque alcançar a satisfação social e a estabilidade política nem sempre se consegue atingir as metas traçadas, ficando aquém do desejado.

A imposição de políticas de regulação excessivamente impositivas, draconianas e, não raro desnecessárias, acarreta a supressão do equilíbrio competitivo, retirando do mercado alguns agentes econômicos, que não conseguem nele permanecer ante a inadequação das normas reguladoras, tornando o mercado monopolizado ou oligopolizado, afastando a livre iniciativa e a liberdade de concorrência.

Assim com implementação de políticas reguladoras inadequadas à realidade do mercado surgem as falhas do governo, ou seja, trata-se de situação de anormalidade em determinado nicho econômico, capaz de reduzir o bem estar socioeconômico da população, resultante da manifestação de vontade estatal, acarretando entrave injustificável ao desenvolvimento da Nação.

Nesse sentido, muitas vezes o custo oriundo das falhas de governo para um nicho econômico representa prejuízo de maior vulto, tendo efeito maior do que a falha de mercado.

Com o intuito de minimizar as citadas falhas a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1997⁷, apresentou um modelo de análise de impacto regulatório, visando a adoção de práticas de excelência nos países que a

⁷ BRASIL. Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petrólio, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética. Relatório de Atividades: Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis ao Conselho Nacional de Política Energética Novembro de 2020. Brasília - DF, ano 2020, Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec/documentos/relatorio-final-gtp-sinec-2020.pdf>.

integram. A implementação da regulação exige por parte dos Governos medidas que aumentem a eficácia, a eficiência e a transparência. A regulação é um instrumento fundamental e deve ser utilizada para promover o interesse público. E, para isto, as decisões a serem tomadas devem ser muito bem analisadas e examinadas, para que os impactos que provocarem sejam benéficos, quer para as empresas, quer para o cidadão-consumidor, propiciem os investimentos e estejam integradas no contexto do mercado global.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR), é, portanto, um instrumento a ser usado por quem deve decidir. É um método para examinar de forma sistemática e consistente os potenciais impactos provocados pelas decisões de governo, e para levar esta informação aos que devem tomar decisões.

O Brasil, desde 28 de março de 2002, com o Decreto nº 4.176⁸, estabeleceu normas e diretrizes para a coordenação e implementação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

O anexo I deste Decreto se aproxima bastante da temática sugerida no texto da OCDE, ao mencionar questões que devem ser analisadas na elaboração dos atos normativos, ao estabelecer os passos que devem ser seguidos no detalhamento dos problemas e fixação dos objetivos.

O Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007⁹, instituiu o Programa de Fortalecimento da capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade de regulação de mercados.

Em dezembro de 2010, foi publicado documento em que se adota a 'Análise do Impacto Regulatório', fruto do Convênio de Cooperação entre Brasil e Reino Unido, para apoiar a atuação do PRO-REG.

⁸ BRASIL. Decreto-lei nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos e atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo, e dá outras providências.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4176.htm.

⁹ BRASIL. Decreto-lei nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d60.

A regulação do mercado por parte das agências reguladoras é hoje um fenômeno mundial, os contatos de informação com outros países trazem uma valiosa contribuição, mas não se pode esquecer a peculiaridade cultural de cada um.

Convém aqui destacar parte do Convênio onde se refere a importância de olhar para a forma e os procedimentos existentes para preparar e implementar a regulação. A tendência internacional sugere que muitos países estão se concentrando em manter uma política regulatória de qualidade que abranja toda a administração em seu conjunto e seja guiada por critérios objetivos e procedimentos mais claros e sistematizados.

2.3 Evolução do etanol na matriz energética brasileira

O Brasil utiliza o etanol combustível como aditivo da gasolina desde a década de 1920. Oficialmente essa mistura foi adicionado no limite de 5% (cinco por cento) em volume, à gasolina, então importada. No entanto, foi somente em 1975, com o advento do Proálcool, que o setor sucroalcooleiro pôde estabelecer definitivamente a indústria do etanol combustível¹⁰. A volatilidade dos preços de açúcar no mercado internacional imporia uma quebra dos investimentos do setor produtivo tanto na etapa agrícola quanto na etapa industrial. Assim, para além da questão econômica da crise do petróleo, deflagrada em dezembro de 1973, e que se repetiria em 1979, havia um risco sistêmico para o setor sucroalcooleiro em razão da superprodução e dos baixos preços do açúcar.

Essas crises do petróleo impactaram o Brasil já que havia relevante dependência materializada em duas realidades: 80% (oitenta por cento) do petróleo consumido era então importado e 98% (noventa e oito por cento) do transporte de passageiros e de carga era realizado utilizando-se derivados de petróleo.

Assim, com a necessidade de redução na dependência em relação ao petróleo importado e diversificar a matriz energética, buscando fontes alternativas, a principal delas o etanol combustível, que deveria assumir duas formas: anidro, destinado à

¹⁰ BRASIL. Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petrólio, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética. Relatório de Atividades: Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis ao Conselho Nacional de Política Energética Novembro de 2020. Brasília - DF, ano 2020, Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec/documentos/relatorio-final-gtp-sinec-2020.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

mistura com a gasolina e o hidratado, destinado à utilização exclusiva como combustível veicular.

Assim o Proálcool foi adotado em 1975, pelo Governo Brasileiro, com os objetivos de: promover o incremento do etanol anidro na mistura à gasolina comercializada no País, e incentivar o desenvolvimento de plataformas veiculares movidas exclusivamente à etanol hidratado.

O Proálcool previa que o País praticaria a mistura de 20% (vinte por cento) de etanol anidro à gasolina, esse percentual foi atingido apenas em 1982 em todo território nacional por meio da Portaria da Comissão Nacional de Energia. (CNE) nº 12, de 5, de janeiro de 1982.¹¹. Até então, diversas Portarias do extinto Conselho Nacional do Petróleo (CNP) fixavam, a cada safra, o percentual de mistura em estados e regiões estabelecendo os percentuais mínimo e máximo para cada região das bases de distribuição e mercados de gasolina. Assim, se quer demonstrar que havia grande flexibilidade na adoção de percentuais de mistura que ora aumentavam, ora baixavam, de acordo com a disponibilidade do produto a cada safra.

Portanto, havia grande flexibilidade na adoção de percentuais de mistura, de acordo com a disponibilidade do produto a cada safra. Com o avanço das pesquisas na direção do desenvolvimento de uma plataforma veicular movida exclusivamente a etanol, a participação do etanol anidro limitava-se à viabilidade técnica de seu uso em veículos movidos à gasolina dotados de sistema de alimentação por carburador e ignição convencional.

Como o mercado para adição de etanol anidro à gasolina era limitado por restrições técnicas dos veículos nacionais, o principal desafio estava em se obter o desenvolvimento de uma plataforma veicular movida, exclusivamente a etanol hidratado. Com a participação fundamental do Centro de Tecnologia Aeroespacial (CTA) situado em São José dos Campos – SP, sendo o instituto pioneiro na pesquisa do teste dessa plataforma, que forneceu a base técnica para o núcleo do Proálcool. A solução técnica encontrada pelos engenheiros do CTA foi acolhida e aprimorada pelas montadoras instaladas no Brasil, e viabilizou o lançamento, já em 1979, do 1º veículo

¹¹ BRASIL. Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petrólio, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética. Relatório de Atividades: Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis ao Conselho Nacional de Política Energética Novembro de 2020. Brasília - DF, ano 2020, Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec/documentos/relatorio-final-gtp-sinec-2020.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

movido exclusivamente a etanol hidratado, assim, em 1986, 96% (noventa e seis por cento) dos carros vendidos no Brasil eram movidos exclusivamente a etanol¹².

No intuito de atingir os demais objetivos estabelecidos pelo programa, e para a preservação do complexo sucroalcooleiro em razão da crise de preços do açúcar, o Governo Federal estabeleceu incentivos para o setor lançando mão de diversos instrumentos de controle, como:

- 1) garantia de que o preço do etanol ao consumidor seria sempre menor que o da gasolina, assim como de remuneração do produtor;
- 2) redução de impostos para veículos movidos a etanol hidratado;
- 3) financiamento a produtores para aumento da capacidade de produção;
- 4) estabelecimento da obrigatoriedade de oferta do produto pelos postos revendedores em todo território nacional; e
- 5) manutenção de estoques estratégicos de etanol.

O poder executivo acionou a Petrobras em razão do seu expertise e da sua atuação no abastecimento do mercado de combustíveis no Brasil, assim a estatal foi uma parceira estratégica no processo de consolidação e viabilização do mercado de etanol combustível no país.

Um aspecto importante que deve ser lembrado é o fato de que o etanol de cana de açúcar é produzido durante um período aproximado de 6 a 8 meses (período de safra), sendo estocado para ser consumido também na entressafra. Assim, são necessários instrumentos capazes de garantir o abastecimento em todo o território nacional, os quais, no caso do Proálcool, demandaram, à época, uma atuação intervencionista do Estado para controle da produção e dos estoques estratégicos.

A política de preços tabelados para o açúcar e para o etanol, bem como a política de subsídios sempre foram assumidas como estratégicas para o país na luta para fugir da excessiva e prejudicial dependência externa de petróleo e seus derivados.

Durante os 10 (dez) primeiros anos do Proálcool, o poder executivo exercia um controle tanto da produção como da comercialização do etanol e do açúcar por

¹² RODRIGUES, Bruna Rocha. Estoques reguladores de etanol combustíveis frente a introdução dos veículos flex fuel na frota nacional. Dissertação. 2012. Curso de Pós-graduação em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

intermédio do plano safra e das cotas de produção. Os preços eram controlados pelo governo, a exportação de açúcar era também controlada pelo Estado.

Em razão da escassez de açúcar no mercado internacional, na metade da década de 1980, a sua remuneração era muito maior e o Estado não tinha os recursos suficientes para compensar eventuais perdas para o setor, o Estado não pôde realizar o controle efetivo da produção do açúcar conforme metas estabelecidas nos planos de safra subsequentes. Na safra de 1988/1989, o País enfrentou uma crise de abastecimento de etanol combustível, motivada pelos seguintes fatores:

- 1) forte aumento da demanda carburante;
- 2) inviabilização do planejamento da expansão desejável;
- 3) alteração da estratégia comercial das empresas produtoras, com aumento da produção de açúcar e redução proporcional da produção de etanol.

Durante alguns meses o país se viu obrigado a importar etanol, para abastecer seu mercado interno, o que abalou a confiança do consumidor brasileiro na segurança do abastecimento e, conseqüentemente, no próprio programa Proálcool.

Com o fim dos governos militares e o restabelecimento da democracia uma nova ordem jurídica foi materializada na Carta Magna de 1988.¹³, uma das mudanças foi a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), órgão federal responsável pela gestão das políticas do setor sucroenergético.¹⁴.

Ocorre que, já em 2003 a frota que demandava etanol hidratado estava sendo gradativamente sucateada e não havia perspectiva para sua renovação ou expansão. Naquele ano registrou-se o menor volume de produção e de consumo de etanol hidratado em 22 anos. Com o advento do carro flex fuel (bicomcombustível)¹⁵, o consumo de etanol hidratado inverteu sua tendência de queda já na safra 2003/2004. Em 2018, 72% (setenta e dois por cento) da frota nacional já era de veículos que podem fazer

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁴ BRASIL. Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petrólio, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética. Relatório de Atividades: Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis ao Conselho Nacional de Política Energética Novembro de 2020. Brasília - DF, ano 2020, Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec/documentos/relatorio-final-gtp-sinec-2020.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

¹⁵ RODRIGUES, Bruna Rocha. Estoques reguladores de etanol combustíveis frente a introdução dos veículos flex fuel na frota nacional. Dissertação. 2012. Curso de Pós-graduação em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

uso do etanol hidratado ou da gasolina. O consumo de etanol hidratado no mercado brasileiro em 2018 foi estimado em 20 milhões de m³ (metros cúbicos), contra 4 milhões de m³ (metros cúbicos) consumidos pelo mercado interno na safra 2002/2003.

Em relação ao histórico de utilização do etanol anidro, destinado à mistura à gasolina, cabe destacar a publicação da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993. Essa Lei, de caráter ambiental, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores. Em seu artigo 9º, fixa o percentual de 22% (vinte e dois por cento) de etanol anidro em toda a gasolina comercializada no País.

Como acompanhamos acima a queda do consumo do etanol hidratado em razão das condições do mercado do açúcar no mundo a participação do etanol hidratado na matriz de combustíveis diminuiu sucessivamente, ao mesmo tempo que aumentou a importância do etanol anidro, uma vez que era o oxigenante da gasolina nacional, adicionada em proporção fixa.

A partir das necessidades crescentes de etanol anidro para atender a demanda do mercado de ciclo Otto, uma eventual quebra de safra ou uma redução mais significativa da produção poderia comprometer o abastecimento da gasolina. Então o Governo em 1998, editou a Medida Provisória nº 1.662, de 28 de maio de 1998¹⁶, alterando a Lei nº 8.723/1993, estabelecendo uma banda de 22% (vinte e dois por cento) a 24% (vinte e quatro por cento) para a mistura de etanol anidro. Posteriormente, essa flexibilidade foi aumentada, por meio da Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002¹⁷, permitindo ao Governo Federal fixar o percentual de mistura entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento). Em vários momentos o Poder Executivo lançou mão desse instrumento para compatibilizar a demanda por gasolina à oferta do etanol anidro, garantindo, assim, o abastecimento nacional.

¹⁶ BRASIL. Medida Provisória nº 1.662, de 28 de maio de 1998. Dá nova redação ao art. 9º da Lei 8.723 de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1662.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas, sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, do programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ou de outras fontes de recursos, por agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10464.htm#:~:text=5o%20Fica%20autorizada%20a,Pa r%C3%A1grafo%20C3%BAnico.

Por meio da Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011,¹⁸, a qual alterou a lei nº 8.723/1993, o Poder Executivo pode elevar o referido percentual de mistura do etanol anidro na gasolina até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) ou reduzi-lo a 18% (dezoito por cento).

Em 2014, o Ministério de Minas e Energia (MME) solicitou que a Petrobras uma avaliação dos os impactos decorrentes do aumento do teor da mistura de etanol anidro à gasolina comercializada no País, os resultados dos testes não apontaram qualquer problema técnico decorrente da utilização da gasolina com 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento) de etanol anidro. O resultado obtido provocou a publicação da Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014,¹⁹, estabelecendo uma nova banda de 18% (dezoito por cento) a 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento), desta maneira o Governo Federal decidiu pelo aumento do percentual da mistura para 27% (vinte e sete por cento), ora vigente em todo o território nacional para a gasolina comum.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política e a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis; o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores; as Leis nºs 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e 12.249, de 11 de junho de 2010; o Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, que dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública; a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; revoga a Lei nº 7.029, de 13 de setembro de 1982; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12490. Acesso em: 8 jun. 2023.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014 nº 13.033, de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13033. Acesso em: 8 jun. 2023.

3 OS IMPACTOS DA FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES DE ETANOL E A OBTENÇÃO DE BASES ECONÔMICAS SUSTENTÁVEIS

Aqui iremos estudar a busca pelo equilíbrio da intervenção do Estado na atividade Econômica, no sentido de que a sanha regulatória possa conhecer os limites para não interferir na obtenção do equilíbrio necessário para manutenção das bases econômicas sustentáveis.

A liberdade econômica consiste na manifestação da liberdade no ciclo econômico, envolvendo: produção, circulação, distribuição e consumo. Constitui o gênero que compreende duas espécies: liberdade de empresa, segundo a qual há livre escolha da atividade a desempenhar, bem como dos meios para o fiel desempenho, e a liberdade de concorrência, baseada na livre disputa de mercados, consoante previsão do artigo 1º, IV, bem como do artigo 170 e incisos, ambos da CRFB²⁰.

É corolário da livre iniciativa, devendo o Estado garantir que todos os agentes interessados possam participar do ciclo econômico de seu respectivo mercado.

Observe-se que a liberdade econômica é limitada e mitigada, sendo regulada pelo interesse público, que se materializa nos requisitos legalmente estabelecidos, de observância obrigatória e cogente a todos os que desejem entrar e participar de mercados específicos.

3.1 Do livre exercício da atividade econômica

O artigo 170 da CRFB delinea quais os fundamentos em que a ordem econômica se baseia, os princípios que a norteiam, bem como a forma pela qual se dará o exercício da atividade econômica.

Depreende-se que a regra é a liberdade e exercício da atividade econômica, como corolário da livre iniciativa, na qual o Estado não deve interferir na manifestação volitiva de seus cidadãos para tanto. Porém, isso não significa que o Estado, nos casos em que se evidencie interesse da coletividade, não possa regular a atividade econômica, impondo requisitos para seu exercício racional, atuando, inclusive, com

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

poder de polícia administrativa para fazer valer e efetivar suas medidas, devendo tal dispositivo ser interpretado de forma sistemática com os demais preceitos constitucionais de direito econômico.

Portanto o instituto jurídico da autorização, previsto no artigo 170, parágrafo único, da CRFB, se trata de ato jurídico negocial, aplicável às atividades econômicas cuja exploração se sujeita ao Poder de Polícia do Estado. A natureza jurídica quanto à liberdade de atuação estatal, isto é, quanto à vinculação ou à discricionariedade do Poder Público, dependerá de prévia análise da legislação instituidora, mormente quanto à liberdade de atuação do particular em face da chancela da Administração Pública.

Assim torna-se oportuno ressaltar que é defeso ao Estado explorar a atividade econômica, devendo atuar tão somente, como agente regulador, fiscalizador e normatizador da economia, tendo caráter indicativo para a iniciativa privada, porém determinante para o setor público. Excepcionalmente, o próprio legislador constituinte reserva para o Estado a iniciativa de empreender atividades econômicas, em regime tanto de concorrência com o particular, nos casos de imperativo para a segurança nacional ou de relevante interesse para a coletividade de acordo com o art.173, da CRFB, mediante prévia e expressa autorização legal, bem como em regime de monopólio, explorando com exclusividade a atividade econômica, conforme artigo 177, da CRFB²¹.

A intervenção do Estado no setor econômico deve ocorrer também para propiciar o equilíbrio, e, nestas condições, será ela supletiva, exigida e limitada no tempo, para que não se fira o princípio da livre iniciativa no campo econômico. O Estado tem também o direito de intervir quando situações particulares de monopólio criem atrasos ou obstáculos ao desenvolvimento. Mas, além destas tarefas de harmonização e condução do progresso, pode desempenhar funções de suplência em situações excepcionais, quando setores sociais ou sistemas de empresas, demasiado débeis ou em vias de formação, se mostram inadequados à sua missão. Estas intervenções de suplência, justificadas por urgentes razões que se prendem com o bem comum, devem ser, quando possível, limitadas no tempo, para não retirar permanentemente aos mencionados setores e sistemas de empresas as

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

competências que lhes são próprias e para não ampliar excessivamente o âmbito de intervenção estatal, tornando-se prejudicial tanto à liberdade econômica como à civil.

As formas ou modalidades pelos quais o Estado intervém no setor econômico são diversas e cada uma delas pode assumir os mais amplos modelos. Assim o Estado pode atuar diretamente no domínio econômico, e pode atuar só indiretamente. No primeiro caso, assume a forma de empresas públicas, nome genérico que compreende no sistema jurídico brasileiro as empresas públicas propriamente ditas e as sociedades de economia mista, assim mencionadas no art. 173, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição Federal.²² No segundo caso, atuação indireta, o Estado o faz através de normas, que têm como finalidade fiscalizar, incentivar ou planejar, o planejamento como veremos, é somente indicativo para o setor privado.

Aqui nos interessa entender detidamente a atuação indireta do Estado, ao atuar indiretamente na condução, no estímulo e no apoio da atividade econômica empreendida pelos particulares, o Estado adota determinadas formas de política econômica, peculiares a cada campo de atuação. A política econômica tem como objetivos fundamentais, nos países desenvolvidos, assegurar o crescimento sustentado da economia, assegurar o pleno emprego dos fatores de produção, particularmente da mão de obra, uma relativa estabilidade de preços e garantir o equilíbrio da balança de pagamentos. Para garantir a consecução desses objetivos deverá o Estado adotar uma série de medidas de política econômica que podem dizer-se instrumentos para alcançar aqueles objetivos fundamentais, mas que não tem por isso sua importância diminuída. É imperioso notar que a adoção de uma determinada medida não exclui outras, até porque a utilização isolada de certa medida terá efeitos negativos em outros setores, de tal forma que se pode e se deve afirmar que a situação de equilíbrio buscada como perfeita continuará sendo sempre uma meta a ser alcançada.

Ressalte-se ainda que uma política econômica que consiga a adesão dos setores interessados tem muito maiores probabilidades de sucesso do que uma imposta autoritariamente. Daí porque atualmente os países se voltam para a adoção de políticas econômicas através do consenso.

²² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

3.2 O papel das agências reguladoras

Com a falência do Estado Intervencionista e o movimento de desestatização da Ordem Econômica, com o fim de se diminuir os gastos da máquina estatal, o Estado passou a adotar uma postura de agente regulador de mercado, não mais explorando diretamente atividades econômicas. Agora, a atividade de regulação de mercado exercida pelo Estado passa a levar em conta diversos interesses existentes, ponderando-os a fim de garantir equilíbrio entre os interesses do Governo, os interesses dos agentes econômicos e os interesses da sociedade.

Se no modelo estatal intervencionista havia preponderância do interesse político em detrimento dos interesses privado e coletivo, no modelo estatal regulador a preocupação maior é a do interesse público, é a garantia de coexistência pacífica e harmônica dos interesses envolvidos, competindo aos entes reguladores garantirem a consonância destes interesses. Para tanto, o ente regulador deve atuar de forma isonômica, imparcial e apolítica.

As agências reguladoras foram geradas com o escopo de normatizar os mercados econômicos, bem como os setores dos serviços públicos delegados, buscando equilíbrio entre Governo, usuários e delegatários.

No Brasil as agências reguladoras foram constituídas como autarquias sob regime especial, integrantes da Administração Indireta, vinculadas a Ministério competente para o trato da respectiva atividade, tão somente, para fins organizacionais, sendo caracterizadas pela sua independência política, autonomia administrativa e financeira, bem como pelas prerrogativas de permanência no cargo de seus dirigentes²³. Não há, portanto, relação de subordinação hierárquica entre a Agência Reguladora e o Governo Central.

Assim pode-se conceituar as agências reguladoras como sendo as entidades públicas, encarregadas da regulação, politicamente neutra e imparcial, de setores e mercados específicos, estabilizando o convívio de interesses políticos, coletivos e privados.

Para mitigação dos riscos de captura por setores regulados, a experiência anglo-saxã acabou por criar as agências reguladoras, no modelo e com as

²³ ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. (revisada e atualizada).

características como hoje são conhecidas, isto é, com autonomia orçamentária e financeira, mandatos fixos para os dirigentes e não coincidentes com as eleições majoritárias, estrutura de direções e decisões colegiadas, quarentena para os dirigentes na partida, dentre outras. Estas características, que dão um grau de dependência às agências vêm se tornando padrão na maior parte dos países desenvolvidos e já encontram reflexos definidos nas instituições brasileiras.

Ressalte-se que o modelo institucional adotado para as agências reguladoras não procura torná-las infensa a qualquer influência dos muitos agentes econômicos no mercado, tampouco da sociedade, que são afetados pela regulação econômica. Tentativas de influenciar o processo de regulação com vistas à satisfação de interesses próprios são legítimas. A dificuldade surge quando o sistema de regulação é influenciado em uma forma não transparente, em detrimento da imparcialidade.

3.3 Os impactos da formação de estoques reguladores

Durante a vigência da Resolução ANP nº 67/2011²⁴, pode-se verificar resultados positivos oriundos de sua aplicação, como o reconhecimento pelo mercado da importância e da necessidade de regulação do mercado, a fim de resguardar interesses de todos agentes econômicos envolvidos nas operações de etanol e conferir maior segurança jurídica aos investimentos aplicados ao setor sucroenergético.

No entanto a rigidez dos termos da resolução a transformou em um vetor de artificialização de preços do etanol anidro mediante a redução do mercado instantâneo, a quase zero, além de elevar demasiadamente o custo de conformidade, levando ao descumprimento reiterado da formação de estoques pelos agentes regulados. Os produtores alegam que o descumprimento seria decorrente da frágil situação financeira de grande parte dos produtores de etanol. Ao analisarem os valores das multas por descumprimento já aplicadas, observa-se que é mais vantajoso financeiramente deixar de cumprir a obrigação e arcar com a penalidade.

Um caminho para estabelecer a finalidade da regulação é entendê-la a partir de uma perspectiva de regime que combina três componentes distintos:

²⁴ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

estabelecimento de um padrão; coleta de informações; e modificação de comportamento. Cabe discutir se os padrões conseguem atingir os resultados esperados, pois as relações de causa e efeitos podem ser incertas. O problema geral subjacente a esse conflito em torno de padrões é que a finalidade da regulação, que é evitar o monopólio, equilibrar as assimetrias de informação e proteger padrões sociais implica custos, seja para a indústria regulada ou para o contribuinte em geral.

O custo de conformidade não pode ser guiado por uma regulação estritamente principiológica, mas embasada em estatísticas e estudos técnicos a fim de evidenciar os motivos que justificam as opções técnicas pelo regulador.

Estudos observacionais que exploram as variações na aplicação das normas estipuladas pela Resolução ANP 67/2011²⁵ e os resultados estatísticos de cumprimentos, pelos agentes regulados, dos níveis de estoque exigidos pela Resolução permitiram verificar que o nível de conformidade com a obrigação de estoque pelos fornecedores de etanol permaneceu abaixo do aceitável durante os primeiros anos de vigência da respectiva Resolução.

Tabela 1. Conformidade dos estoques em 31 de janeiro (safra 13/14)

Estoques 31/03/2014	Não Cumpriu		Cumpriu	
	Percentual	Volume*	Percentual	Volume*
Centro Oeste	65,80%	557.521	34,20%	289.745
Nordeste	96,10%	1.735.639	3,90%	70.349
Norte	100,00%	163.207	0,00%	----
Sudeste	49,16%	1.222.946	50,84%	1.264.781
Sul	12,16%	14.423	87,87%	104.174
Total geral	68,12%	3.693.736	31,88%	1.729.049

Fonte: Nota técnica 405/2017/SAB-ANP

*Volume comercializado pelos fornecedores em 2012

²⁵ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

Segundo o número de agentes regulados submetidos a RANP 67/1011 que foram 165 (cento e sessenta e cinco), 59% não adimpliram a obrigação de estoque exigível em janeiro e tampouco em março²⁶. Ao todo considerando-se os estoques exigíveis em janeiro e em março, apenas 41% dos agentes atendeu ao disposto na RANP 67/2011.²⁷

Existe, todavia, um problema de conformidade: embora a maioria dos agentes regulados não tenham cumprido as obrigações impostas pela ANP em relação aos estoques de etanol anidro para a safra em análise, o total de etanol anidro estocado superou a meta em 33%.

Portanto, esse comportamento por parte dos agentes regulados deve-se prioritariamente em razão de que, para cada litro de etanol a ser armazenado, é preciso desembolsar um determinado volume de gastos que são incorridos no processo de produção. Este valor representa uma parcela do custo total de produção porque exclui os itens de custo que apenas são realizados ao final do período contábil, como depreciações e remuneração do capital aplicado na produção. Estes desembolsos coincidem com o volume de capital de giro necessário para manter em estoque o etanol produzido.

Os desembolsos com a acumulação de estoques não se esgotam com a aplicação de capitais financeiros. Uma vez formados os estoques, é preciso saldar regularmente os custos de sua manutenção por todo período de armazenagem. Qualquer tipo de armazenamento de produtos, inclusive granéis líquidos como o etanol, tem que arcar com as tarifas periódicas e as eventuais perdas por todo o período de uso. Além dos gastos normais, os capitais financeiros utilizados têm custos associados ao seu período de aplicação. Se forem financiamentos de terceiros, os gastos referentes aos juros pagos devem ser contabilizados como custos normais e são facilmente mensuráveis. Quando o financiamento é feito com recursos próprios, a apropriação dos gastos correspondentes deve ser calculada de acordo com os

²⁶ SANTOS, Gesmar Rosa dos (org.). Quarenta anos em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas. Brasília: Ipea, 2016. E-book (315p.) Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6035/1/Quarenta%20anos%20de%20etanol%20em%20larga%20escala%20no%20Brasil_desafios%20crises%20e%20perspectivas.pdf.

²⁷ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

rendimentos alternativos que seriam apurados se esses ativos estivessem aplicados em outra destinação.

Segundo o TCU, a legislação da ANP, que permitiu o estabelecimento de estoques mínimos deveria estar associada com a disponibilização de crédito para financiamento dos estoques. É o que se depreende dos trechos extraídos do acórdão²⁸ em referência, *in verbis*:

Para cada litro de etanol estocado é preciso desembolsar um determinado volume de gastos que são incorridos (formação de estoques físicos e carregamento de estoques até o período de entressafra). Quanto mais tempo o produto permanece nos depósitos, maiores são os encargos que devem ser recuperados em sua venda. Além disso, as expectativas quanto aos preços do etanol na entressafra é um fator econômico decisivo na escolha do produtor para formação de estoques na safra, devido à alta liquidez de comercialização do produto e à oscilação de preços ao longo do ano. **Importa destacar que a estocagem física do etanol é realizada, em sua maior parte, pelos próprios produtores, já que os distribuidores mantêm estoques mínimos (normalmente, para até quinze dias de fornecimento à rede de postos que atendem), a fim de reduzir seus custos logísticos. Desse modo, além dos investimentos necessários à produção, ao produtor de etanol também são requeridos recursos financeiros suficientes à formação e à manutenção de estoques do combustível. Diante desse fato, é comum haver, dentre as políticas públicas para o setor, a alocação de linhas de financiamento específicas para estocagem de etanol, conforme será tratado no próximo tópico (financiamento).** (Grifo nosso)

Deve-se ressaltar que as poucas linhas de financiamento existentes para a estocagem não foram renovadas pelo Governo Federal. O único programa específico voltado ao financiamento da estocagem de etanol, o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (PASS), além de não ter sido aproveitado pela maioria dos entes regulados em razão de seus elevados custos e exigências, teve caráter transitório, não se encontrando mais em vigor, como pode ser constatado pela consulta ao BNDES²⁹.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Avaliação da regulação e das políticas públicas voltadas para o mercado interno de etanol, à vista do risco de desabastecimento e da instabilidade de preços. Acórdão nº 027.708/2011-0, Relatório de Levantamento, Relator: Ministro Raimundo Carreiro.. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D34C9F97B25>.

²⁹ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento. Programa BNDES de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro – BNDES PASS. Brasília. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-bndes-de-apoio-ao-setorsucroalcooleiro#:~:text=Este%20programa%20%C3%A9%20mais%20uma,superior%20a%20R%24%20300%20milh%C3%B5es..> Acesso em: 6 dez. 2023.

3.4 Obtenção de bases econômicas sustentáveis

Passados quarenta anos da produção de etanol em larga escala no Brasil a palavra “crise”, na agroindústria canavieira, tem sido mais atual que a menção à sua trajetória, importância, desafios e perspectivas. Mesmo diante de crescimento vertiginoso da produção, na última década, a persistente dificuldade financeira, o endividamento e a baixa lucratividade são aspectos bastante ressaltados nas últimas cinco safras³⁰. Os efeitos de variações de clima, o comprometimento da receita das indústrias com despesas operacionais ilustram o momento que contrasta com o tamanho potencial dessa agroindústria.

Assim, para dar conta da complexidade e das dificuldades da agroindústria canavieira é importante considerar a distinção entre dificuldades, entraves ou barreiras e crises propriamente ditas. Não é trivial, porém, alcançar o consenso sobre que indicadores definem a crise e quais são seus determinantes.

Merece destaque um elemento para desencadear crises nessas cadeias produtivas. Trata-se do fato de que, elas podem ser afetadas por ofertarem mercadorias não comercializáveis, em que os preços ao produtor são dissociados do custo do produto e da formação de preços no mercado internacional. O etanol anidro é exemplo disso.

A subordinação do ciclo agrônomo da cana, sazonal e semiperene deixa a agroindústria ainda mais sujeita a crises. Além disso uma safra com resultados econômicos ruins terá oportunidade de recuperação somente na colheita dos anos seguintes e, ainda assim, a depender novamente das condições do clima, do manejo da lavoura. Por isso, um desafio de um empreendimento produtor de etanol é o fato de que a decisão de produzir independe da demanda e dos preços dos produtos à época da colheita. A formação de estoques a custos consideráveis também são outros aspectos relevantes.

O conjunto das mencionadas condições torna necessária a estabilidade de regras e de incentivos capazes de darem segurança aos investimentos. Sem isso, há de se esperar dificuldades e até mesmo impossibilidade de os produtores, os

³⁰ SANTOS, Gesmar Rosa dos (org.). Quarenta anos em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas . Brasília: Ipea, 2016. E-book (315p.) Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6035/1/Quarenta%20anos%20de%20etanol%20em%20larga%20escala%20no%20Brasil_desafios%20crises%20e%20perspectivas.pdf.

fornecedores de cana e os arrendatários de terra projetarem a rentabilidade do etanol. Medidas externas à cadeia produtiva que não levem em conta a sua dinâmica e as condições de concorrência entre etanol e gasolina podem trazer, alternadamente, grandes dificuldades ou facilidades não dinâmicas à cadeia produtiva que levam à euforia e depois a crises.

Assim, os produtores de etanol anidro vêm sofrendo prejuízos ao ter que arcar com os altos custos para formação e carregamento dos estoques mínimos previstos na RANP 67/2011³¹ em benefício de toda coletividade, sem amparo de qualquer mecanismo de compensação. Nesse sentido, os prejuízos estão efetivamente ocorrendo a cada safra.

As produtoras aguardam por diversos anos uma mudança desse quadro, no entanto a situação permanece inalterada. Nenhum mecanismo legal foi acionado pela ANP ou pela União com vistas a compensar os custos pela regulamentação.

Acrescente-se que a própria ANP, internamente, por meio da Nota Técnica nº 405/2017/SAB-ANP³², produzida pela área de abastecimento da própria agência (DOC. 09), já admitiu os prejuízos e impactos negativos que a Resolução ANP nº 67/2011 trouxe para o mercado, ao impor custos demasiados aos produtores de etanol, e reconheceu os descompassos entre a realidade e a atual exigência de estoques sem qualquer política de subvenção.

Ora, se a própria rentabilidade do etanol anidro já é baixa, ter o agravante de manutenção de estocagem mínima, associada aos seus altos custos, impedindo aos produtores de vender seu produto para fazer face às suas obrigações financeiras, de encargos trabalhistas, sociais e fiscais, danos esses que vem se tornando irreparáveis.

³¹ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

³² ANP. Superintendência de Abastecimento. Nota Técnica nº 405, de 05 de julho de 2017. Proposta de nova resolução da ANP sobre estoques nacionais de etanol anidro, em substituição à Resolução ANP 67/2011. Brasília, DF, 2017.

4 A NECESSIDADE DE COMPENSAÇÃO DOS CUSTOS GERADOS PARA A FORMAÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES

A estocagem de etanol para atendimento da RANP 67/2011³³ implica em altos custos aos produtores, justamente por isso referida exigência deveria estar associada a políticas de compensação dos custos gerados aos produtores para seu cumprimento, tal como era feito com a Petrobrás, na época em que detinha a responsabilidade pela formação dos ditos estoques, nos moldes previstos no Decreto 94.541/1987³⁴.

No entanto, as Usinas vêm arcando com os custos exigidos para a manutenção e carregamento dos estoques na forma e percentuais exigidos pela RANP 67/2011 desde sua publicação, sem qualquer compensação governamental para tanto, o que implica em graves prejuízos financeiros e riscos à continuidade de suas atividades produtivas.

No intuito de traçar o panorama total do que vem ocorrendo com as produtoras de etanol anidro, e ao final, demonstrar quais as repercussões da manutenção de estoques na atividade econômica, daquelas empresas, bem como trazer paralelos, de como esses estoques eram mantidos para segurança nacional, antes da RANP 67/2011.

4.1 Contexto da exigência para formação dos estoques de etanol anidro

Até 2011, nenhuma medida era imposta aos produtores no sentido de exigir formação de estoques mínimos de etanol anidro como forma de garantir o abastecimento nacional. Isso porque os estoques de segurança nacional de etanol combustível eram formados pela Petrobrás, que comprava os estoques aos

³³ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023..

³⁴ BRASIL. Decreto nº 94.541, 01 de julho de 1987. Estabelece normas para o escoamento, comercialização e estocagem de álcool para fins combustíveis, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=94541&ano=1987&ato=041ITTU90MBpWT14c>. Acesso em: 6 jul. 2023.

produtores e era ressarcida pelo governo federal, na forma do art. 5º do Decreto nº 94.541/1987, levando em consideração todos os custos financeiros e tarifas envolvidas no processo de compra, armazenagem e manutenção dos estoques por determinado período. Observe-se:

Art. 5º. Os recursos necessários para a cobertura dos custos operacionais, perdas, armazenagem, transporte, custos de imobilização financeira dos estoques de álcool combustível, inclusive custos de administração em valor equivalente a 2,0% (dois por cento) do preço de aquisição do álcool, serão proporcionados à PETROBRÁS mediante parcela específica a integrar os preços do álcool e, quando necessário, os preços dos derivados de petróleo, de acordo com resolução do CNP.

§ 1º. Serão incluídas nos custos a que se refere o presente artigo as diferenças de preços do álcool comercializado pela PETROBRÁS, inclusive quando destinado à indústria alcoolquímica, mediante prévia autorização do CNP.

§ 2º. A PETROBRÁS deverá manter registro específico dos dispêndios relativos ao álcool destinado às indústrias alcoolquímicas.

Tal sistemática foi citada no estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ao realizar relatório detalhado sobre o cenário interno do mercado de etanol no âmbito do processo TC 027.708/2011-0, acórdão AC 3356-50/12-P³⁵, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

Ocorre que com a criação do chamado Sistema Nacional de Estoques e Combustíveis – SINEC através do art. 4º, da Lei nº 8.176/1992³⁶, a sistemática de manutenção dos estoques de segurança nacional de etanol pela Petrobrás se encerrou e, em sucessivo, com a alteração da Lei nº 9.478/97³⁷ (Lei do Petróleo) pela Lei nº 11.097/2005³⁸, as atividades de produção de etanol passaram a ser reguladas

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Avaliação da regulação e das políticas públicas voltadas para o mercado interno de etanol, à vista do risco de desabastecimento e da instabilidade de preços. Acórdão nº 027.708/2011-0, Relatório de Levantamento, Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D34C9F97B25>.

³⁶ BRASIL. Lei nº 8.176/91, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm.

³⁷ BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e Agência Nacional de Petróleo e dá outras providências. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

³⁸ BRASIL. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 13

e fiscalizadas pela Agência Nacional do Petróleo e Biocombustíveis (ANP), ficando esta autorizada a exigir dos agentes regulados a manutenção dos estoques mínimos de combustíveis e biocombustíveis:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005):

[...]

XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

A ANP, no exercício dessa competência regulamentar, editou a Resolução ANP nº 67/2011³⁹, através da qual passou-se a exigir dos produtores de etanol anidro, sob pena de multa e até fechamento da unidade, estoques mínimos de etanol anidro, em 31 de janeiro e em 31 de março de cada ano, respectivamente, 25% (vinte e cinco por cento) e 4% (quatro por cento) de sua comercialização de etanol anidro combustível no ano civil anterior.

Tal medida, no entanto, segundo a própria Lei autorizativa da obrigação (Lei nº 9.478/97⁴⁰), deve ser realizada com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, desde que em bases econômicas sustentáveis, in verbis:

Art. 8º

[...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições de que trata este artigo, com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, desde que em bases econômicas sustentáveis, a ANP poderá exigir dos agentes regulados, conforme disposto em regulamento: (Incluído pela Lei nº 12490, de 2011)

I - a manutenção de estoques mínimos de combustíveis e de biocombustíveis, em instalação própria ou de terceiro; (Incluído pela Lei nº 12490, de 2011)

jan. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111097.htm. Acesso em: 6 jul. 2023.

³⁹ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e Agência Nacional de Petróleo e dá outras providências. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

II - garantias e comprovação de capacidade para atendimento ao mercado de combustíveis e biocombustíveis, mediante a apresentação de, entre outros mecanismos, contratos de fornecimento entre os agentes regulados.

É necessário deixar claro que a ANP tem a possibilidade de exigir aos produtores estoques mínimos de etanol anidro, a fim de garantir o abastecimento nacional, no entanto o referido ônus pelo imperativo constitucional da responsabilidade objetiva do Estado (Art. 37, § 6º, da CRFB⁴¹), deve ser arcado por toda sociedade e, portanto, estar acompanhada de efetiva medida compensatória, ou de justa indenização por parte da União.

Sucedese-se que, não obstante a responsabilidade objetiva do Estado por atos que mesmo lícitos causem prejuízos a particulares em condição de desigualdade com os demais (art. 37, § 6º, da CFRB), e de Leis que autorizaram o Poder Executivo a indicar fontes de recursos e conceder subvenção econômica com vistas a viabilizar operações de financiamento para a estocagem etanol combustível (Lei nº 8.176/91⁴² e Lei nº 12.666/2012⁴³), até o momento não foram instituídos mecanismos efetivos para compensar os custos dos agentes regulados na manutenção dos estoques mínimos exigidos pela regulamentação da ANP.

4.2 Direito à indenização

Como brevemente narrado anteriormente, a ANP pode exigir dos agentes regulados a manutenção dos estoques mínimos de combustíveis e biocombustíveis, previsto no art.8º da Lei nº 9.478/97⁴⁴.

⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁴² BRASIL. Lei nº 8.176/91, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm.

⁴³ BRASIL. Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012. Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado; autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível; altera a Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 14 jun. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 9.478/97, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm.

Tal medida, todavia, segundo a própria dicção legal, deve ser realizada com ênfase do abastecimento nacional de combustíveis, desde que em bases econômicas sustentáveis.

O artigo 37, §6º, Constituição Federal⁴⁵, prevê a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público que causarem prejuízo a particular, bastando serem comprovados:

- 1) a existência de ato oficial próprio do Poder Público;
- 2) o dano;
- 3) o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo suportado, motivo pelo qual resta patente o dever da União em indenizar os produtores de etanol anidro.

Referida responsabilidade objetiva, ressalte-se, independe de comprovação de culpa e não se encontra restrita às hipóteses de ilícito. É nesse sentido a abalizada doutrina de Anderson Schreiber e José Carvalho Filho⁴⁶, *in verbis*:

A ampliação da responsabilidade objetiva vem eliminar, em definitivo, o peso atribuído à ilicitude na usual conceituação do dano. Com efeito, nos casos de responsabilidade sem culpa, a ilicitude encontra-se ausente, havendo, no máximo, de se cogitar de antijuridicidade no resultado do comportamento, isto é, com a geração do dano em si.

[...] no que diz respeito ao fato gerador da responsabilidade, não está ele atrelado ao aspecto da licitude ou ilicitude. Como regra, é verdade, o fato ilícito é que acarreta a responsabilidade, mas em ocasiões especiais, o ordenamento jurídico faz nascer a responsabilidade até mesmo de fatos lícitos.

Isto é, apesar de legal o controle de estoque deflagrado a partir do art. 10 da Resolução ANP nº 67/2011⁴⁷, permanece para a União o dever de indenizar as unidades produtoras do etanol anidro, pelos custos e prejuízos que vêm suportando para manutenção da estocagem em benefício de toda a coletividade.

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

⁴⁶ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito Econômico. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (revisada e atualizada).

⁴⁷ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

Isso ocorre porque, tratando-se de responsabilidade objetiva, o dispositivo constitucional tem a finalidade de reparar prejuízos causados a determinados sujeitos em benefício de todos, de modo a evitar a sobrecarga de somente alguns.

Como sabido, a atuação estatal tem como escopo precípua a promoção do bem comum, o que enseja, por vezes, sacrifícios de direitos de particulares em prol da comunidade. Se tais sacrifícios, contudo, configurarem danos patrimoniais a uma parcela específica de administrados, a solução será a preponderância do interesse público e a contrapartida do dever de indenização conforme bem assimila Celso Antônio Bandeira de Mello e Lúcia Figueiredo:

[...] os danos causados pelo Estado resultam de comportamentos produzidos a título de desempenhar missões no interesse de toda a Sociedade, não sendo equânime, portanto que apenas algum arque com os prejuízos suscitados por ocasião de atividades exercidas em proveito de todos...⁴⁸

[...] se determinada conduta administrativa, necessária ao implemento de finalidades públicas, causar dano, terá o lesado o direito de ser ressarcido. De forma alguma o empobrecimento de um ou de alguns poderá ocasionar benefícios para toda a coletividade...⁴⁹

A ANP editou ato regulatório que impôs custos e limites à livre iniciativa, sem que a União, por meio dos Ministérios responsáveis, previsse os mecanismos de indenização aos produtores. O controle de estoques, por ser realizado com vistas a favorecer toda a coletividade, deveria ter seu custo socialmente diluído.

No caso encontram-se presentes todos os requisitos necessários à responsabilização objetiva da União:

- 1) A existência de ato oficial do Poder Público: Exigência de manutenção de estoques mínimos de etanol anidro com base na RANP nº 67/2011.⁵⁰ de maneira dissociada das necessárias políticas de financiamento para compensação dos custos gerados aos produtores;

⁴⁸MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1014. Petição Inicial. 0824242-37.2023.4.05.8300. Justiça Federal de Pernambuco. 7ª Vara. Recife/Jaboatão dos Guararapes. 22/11/2023.

⁴⁹FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 175. Petição Inicial. 0824242-37.2023.4.05.8300. Justiça Federal de Pernambuco. 7ª Vara. Recife/Jaboatão dos Guararapes. 22/11/2023.

⁵⁰ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

- 2) O dano: “em suma, o dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral...”⁵¹.
- 3) Quando analisadas, por sua vez, as diferentes espécies de dano, é possível perceber que o dano indenizável pelo Estado, como bem aponta Celso Antônio Bandeira de Mello e outros doutrinadores, deve ser revestido de duas características:

[...] a configuração do dano reparável na hipótese de comportamentos estatais lícitos requer que, ademais da certeza do dano e da lesão a um direito, cumulem-se as seguintes duas outras características: especialidade e anormalidade [...] dano especial é aquele que onera a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, pois, um prejuízo genérico, disseminado pela Sociedade. Dano anormal é aquele que supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social.⁵²

Ora, evidentemente se trata de dano especial e anormal, reparável na hipótese de comportamento estatal lícito.

A especialidade decorre do fato de que a exigência de estoques mínimos de etanol foi imposta apenas a alguns particulares, quais sejam, os produtores e distribuidores de etanol anidro, os quais ficam particularmente onerados pela medida prevista na resolução editada pela ANP com vistas ao interesse geral, enquanto o restante da sociedade não foi prejudicado pela mesma.

E a anormalidade por sua vez, está presente na medida em que o dano supera os inconvenientes normais da vida em sociedade decorrentes da atuação estatal, a exemplo do fechamento provisório de uma rua, e é fruto de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, limitando o livre mercado

- 4) O nexo de causalidade entre o ato e o dano: Decorre essencialmente do fato de que o cumprimento da exigência constante na RANP nº 67/2011⁵³ implica diretamente em danos aos agentes regulados, que

⁵¹ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito Econômico. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (revisada e atualizada).

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1.039. Petição Inicial. 0824242-37.2023.4.05.8300. Justiça Federal de Pernambuco. 7ª Vara. Recife/Jaboatão dos Guararapes. 22/11/2023.

⁵³ ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67/2011. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ficam impelidos a arcar com custos de estocagem de etanol única e exclusivamente para cumprimento de exigência regulatória em benefício da coletividade, ausentes quaisquer mecanismos de subvenção.

Assim, discute-se que, apesar da possibilidade de a ANP exigir estoques mínimos de etanol anidro dos produtores, a fim de garantir o abastecimento nacional, referida imposição deve ser arcada por toda sociedade e, portanto, estar acompanhada de uma equivalente medida compensatória ou de indenização aos produtores por parte da União, em atendimento à responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, §6º, da CF) e à própria Lei autorizativa da exigência (art. 8º da Lei nº 9.478/97).

Referido dano não se reporta ao que as produtoras deixaram de lucrar face ao cumprimento da exigência de manutenção de estoques mínimos de etanol anidro prevista na Resolução ANP nº 67/2011 – é, em verdade, como esclarecido, relativo apenas ao custo específico incumbido às autoras pela formação de estoques físicos de etanol anidro nos moldes previstos pela Resolução ANP nº 67/2011 e carregamento destes até o período da entressafra.

Isso porque o dano que as produtoras vêm sofrendo face à manutenção dos estoques de etanol anidro sem a previsão, em contrapartida, de qualquer forma de compensação por parte do Estado, ainda perdura até o momento. Se essa sistemática não for modificada, essa obrigação deve trazer sérios danos econômicos aos respectivos agentes regulados.

A evidência do bom direito é clara, vez que, conforme amplamente demonstrado, o art. 10 da Resolução ANP nº 67/2011, que consagra a exigência dos mencionados estoques mínimos, vem sendo aplicado sem que a União preveja mecanismos de indenização aos mencionados produtores, em dissonância à premissa constante na Lei nº 9.478/1997, art. 8º, parágrafo único, que pressupõe a necessidade de bases econômicas sustentáveis, e da regra constante do artigo 37, § 6º, da CRFB, que prevê a responsabilidade objetiva do Estado por atos lícitos que causem prejuízos a particulares em condição de desigualdade com os demais.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou esclarecer a necessidade de indenização ou alguma forma de compensação econômica, em virtude de o Estado, ancorado em seu poder regulador, tornar compulsório, através da ANP, em sua Resolução nº 67/2011, a manutenção de estoques mínimos de etanol anidro, considerando que gasolina C destinada ao abastecimento de veículos automotores em todo território nacional é constituída de percentual de etanol anidro, alegando assim a garantia da segurança nacional em relação ao abastecimento do referido produto, sem no entanto se preocupar com a obtenção de bases econômicas sustentáveis.

Para se atingir a compreensão dessa realidade definiram-se alguns objetivos específicos. Inicialmente busca-se destacar através de cuidadosa leitura na norma, quais eram os objetivos e modelos propostos para a obtenção de estoques mínimos necessários para a garantia da segurança nacional em relação ao abastecimento de combustíveis.

Em ato contínuo faz-se necessário entender o papel das Agências reguladoras na manutenção da ordem econômica do Estado brasileiro, assim cabe ressaltar que no Brasil com o processo de desestatização da Ordem Econômica, foi gradativamente reduzido o campo de atuação estatal, o legislador constituinte estabeleceu como regra a não intervenção do Estado na economia, porém em seu texto a Constituição Federal reserva à República brasileira a competência para atuar normatizando a Ordem Econômica, com o fito de estabelecer suas políticas públicas de condução e organização do mercado interno e externo.

Para se entender o contexto se fez necessário um mergulho na evolução do etanol na Matriz energética do Brasil, neste ponto notou-se o apogeu e declínio do etanol como combustível, viu-se na crise do petróleo que o etanol era nosso lastro, no entanto, realmente os consumidores experimentaram momentos críticos de abastecimento do combustível limpo, inclusive com formação de filas nos postos de abastecimentos, naturalmente a credibilidade da indústria restou maculada por esses fatos, nesse contexto ganhou-se expressão a mistura de etanol anidro à gasolina como aditivo, com o apelo claramente ambiental, através da publicação da Lei nº 8.723/1993, que em seu artigo 9º, fixa percentual de 22% (vinte e dois por cento) de etanol anidro em toda gasolina comercializada no país. Atualmente de acordo com

portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o etanol é misturado à gasolina comum em percentual equivalente a 27%.

Analisou-se então a questão da liberdade e exercício da atividade econômica, como corolário da livre iniciativa, na qual o Estado não deve interferir, oportuno destacar que é defeso ao Estado explorar a atividade econômica, atuando como agente regulador, fiscalizador e normatizador da economia, ressalte-se ainda que uma política econômica que consiga a adesão dos setores interessados tem maiores probabilidades de sucesso do que uma imposta autoritariamente, assim de maneira geral os países se voltam para adoção de políticas econômicas através do consenso.

Passou-se a analisar então os impactos nos produtores de etanol da necessidade de manutenção de estoques mínimos de etanol anidro nos meses de março e janeiro, no volume de 25% e 4% nos meses de janeiro e março respectivamente, de cada ano safra, tendo como base a comercialização do produto no ano imediatamente anterior. Aqui conseguiu-se constatar o baixo nível de rentabilidade na produção do etanol anidro agravada por força da necessidade de manutenção dos estoques, sem qualquer política de subvenção.

Até 2011, nenhuma medida era imposta aos produtores, isso porque os estoques de segurança nacional de etanol combustível eram responsabilidade da Petrobrás, que saliente-se era ressarcida de todos os custos operacionais, tais como: perdas, armazenagem, transporte, custos de imobilização financeira dos respectivos estoques e inclusive custos de administração em valor equivalente a 2% (dois por cento) do preço de aquisição do etanol, tudo de acordo com previsão legal contida no Decreto nº 94.541/1987, em seu artigo 5º.

Portanto com base no artigo 37, § 6º da CRFB, há a previsão da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público que causarem prejuízo a particular bastando serem comprovados: (i) a existência de ato oficial próprio do Poder Público; (ii) o dano; (iii) o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo suportado, motivo pelo qual resta patente o dever da União em indenizar os produtores pelos custos de manutenção dos estoques mínimos de etanol anidro, para a garantia da segurança nacional do mercado de combustíveis.

Resta concluir que presente o bom direito, conforme amplamente demonstrado ao longo do trabalho que o artigo 10º da RANP nº 67/2011, que consagra a compulsoriedade da manutenção dos estoques mínimos de etanol anidro pelos produtores afronta a Lei nº 9.478/1997 em seu artigo 8º, parágrafo único que

pressupõe a necessidade que tais estoques sejam mantidos desde que em bases econômicas sustentáveis, bem como ofende a Constituição em seu artigo 37, § 6º, onde está prevista a responsabilidade objetiva do Estado por atos lícitos que causem prejuízos a particulares em condição de desigualdade com os demais.

REFERÊNCIAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução nº 67, de 9 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-67-2011?origin=instituicao&q=67/2011>. Acesso em: 6 jul. 2023.

ANP. Superintendência de Abastecimento. **Nota Técnica nº 405**, de 05 de julho de 2017. Proposta de nova resolução da ANP sobre estoques nacionais de etanol anidro, em substituição à Resolução ANP 67/2011. Brasília, DF, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. (revisada e atualizada).

BRASIL. BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento. **Programa BNDES de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro – BNDES PASS**. Brasília. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-bndes-de-apoio-ao-setor-sucroalcooleiro#:~:text=Este%20programa%20%C3%A9%20mais%20uma,superior%20a%20R%24%20300%20milh%C3%B5es..> Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jun. 2023

BRASIL. Decreto nº 94.541, 01 de julho de 1987. Estabelece normas para o escoamento, comercialização e estocagem de álcool para fins combustíveis, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 jul. 1987. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=94541&ano=1987&ato=041ITTU90MBpWT14c>. Acesso em: 6 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos e atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 abr. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4176.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação -PRO-REG, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 19 mar. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d60. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.176/91, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 fev. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm. Acesso em: 6 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993. Dispõe sobre a redução de

emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 28 out. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d60. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e Agência Nacional de Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 6 ago. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas, sob a égide do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, do programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ou de outras fontes de recursos, por agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 24 mai. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10464.htm#:~:text=5o%20Fica%20aut%20orizada%20a,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jan. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11097.htm. Acesso em: 6 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política e a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis; o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores; as Leis nºs 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e 12.249, de 11 de junho de 2010; o Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, que dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública; a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; revoga a Lei nº 7.029, de 13 de setembro de 1982; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 16 set. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12490. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014 nº 13.033, de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. seção 1, Brasília, DF. p. 3, 25 set. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13033. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.662, de 28 de maio de 1998. Dá nova redação ao art. 9º da Lei 8.723 de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 28 mai. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1662. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petrólio, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética. **Relatório de Atividades: Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis ao Conselho Nacional de Política Energética** Novembro de 2020. Brasília - DF, ano 2020, Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec/documentos/relatorio-final-gtp-sinec-2020.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Avaliação da regulação e das políticas públicas voltadas para o mercado interno de etanol, à vista do risco de desabastecimento e da instabilidade de preços. **Acórdão** nº 027.708/2011-0, Relatório de Levantamento, Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 5 dez. 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D34C9F97B25>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FERREIRA, Janaína Martins. **Análise de Impacto Regulatório: uma avaliação das atuais regras de estocagem do etanol anidro combustível**. Dissertação (Pós-graduação em Ciências Econômicas). 2018. Faculdade de Ciências Econômicas. Rio de Janeiro, 2018.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. (revisada e atualizada).

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 175.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1014.

PETIÇÃO INICIAL. **0824242-37.2023.4.05.8300**. Justiça Federal de Pernambuco. 7ª Vara. Recife/Jaboatão dos Guararapes. 22/11/2023.

RODRIGUES, Bruna Rocha. **Estoques reguladores de etanol combustíveis frente a introdução dos veículos flex fuel na frota nacional**. Dissertação. 2012. Curso de Pós-graduação em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, Gesmar Rosa dos (org.). **Quarenta anos em larga escala no Brasil: desafios, crises e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2016. *E-book* (315p.) Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6035/1/Quarenta%20anos%20de%20etanol%20em%20larga%20escala%20no%20Brasil_desafios%20crises%20e%200%20perspectivas.pdf. Acesso em: 7 jun. 2023.