



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.221.155 - PR (2010/0209090-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROCURADOR : LIANA FERREIRA DE SOUZA LANNER E OUTRO(S)
RECORRIDO : AUTO POSTO CINCO PRIMOS LTDA
ADVOGADO : PAULO SÉRGIO STAHLSCHMIDT CACHOEIRA E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL ORIUNDO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. POSTO REVENDEDOR DE COMBUSTÍVEIS. AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DE DÉBITOS PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.
2. O risco de cessação das atividades da recorrida sem a competente autorização justifica o deferimento. Hipótese em que o Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, pela concessão da medida. A revisão desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.
3. O cotejo hermenêutico das Leis 9.478/1997 e 9.847/1999 com a Portaria ANP 116/2000 permite extrair, *a priori*, indícios de ilegalidade da restrição ao funcionamento em razão de débitos não quitados, porque, em cognição sumária, tal limitação não está prevista no texto legal e não se coaduna com o escopo da regulação.
4. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de abril de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.221.155 - PR (2010/0209090-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
PROCURADOR : LIANA FERREIRA DE SOUZA LANNER E OUTRO(S)
RECORRIDO : AUTO POSTO CINCO PRIMOS LTDA
ADVOGADO : PAULO SÉRGIO STAHLSCHMIDT CACHOEIRA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSTO REVENDEDOR DE COMBUSTÍVEIS. AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO. LEI Nº 9.478/97. PORTARIAS 116/2000 E 202/99-ANP. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DE DÉBITOS ANTERIORES PARA AUTORIZAÇÃO AO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEL.

1. A Lei não estabelece como sanção o não fornecimento de autorização, nos termos do art. 6º da Portaria 116/2000. A criação desta restrição é nova no sistema jurídico e, portanto, não pode ser feita via regulamento.

2. Regra de patamar jurídico inferior, tal como a referida Portaria, não tem o condão de dispor sobre matéria que esteja fora dos limites traçados pela lei. O regulamento tem a estrita finalidade de veicular disposições executórias da lei, sendo ato subalterno, incompatível com a função legislativa. Só a lei pode inovar no ordenamento jurídico ou alterá-lo.

3. Clara a impossibilidade de o Executivo legislar por meio de decreto, ou outra forma de regulamento, o qual deve se restringir à função regulamentadora e executória. Não há, pois, como validar a norma que restringe o direito da parte autora, porque implica em desvirtuamento do poder regulamentar.

4. A ANP dispõe de meios apropriados (processo administrativo, execução fiscal) para a cobrança de multas e outros débitos constituídos pelas empresas reguladas. A jurisprudência é ampla no sentido de impedir a prática de atos administrativos que restrinjam direitos em razão de débitos tributários.

5. Agravo de instrumento improvido (fl. 50)

Os Embargos de Declaração foram desacolhidos (fls. 62).

A recorrente alega violação dos arts. 535, II, do Código de Processo Civil; 133, I, do CTN; 1.146 do Código Civil; e art. 4º, § 5º, da Portaria ANP 116/2000. Aponta (fls. 73):

O art. 133, I do CTN, ampara o entendimento de legitimidade da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portaria 116/2000, também quanto ao tópico da exigência de quitação de débito do sócio (...).

(...)

O agente econômico que pretenda obter autorização para o exercício de tal atividade deve encaminhar documentação objetivando o atendimento das exigências constantes do art. 4º da Portaria (...).

Contra-razões apresentadas às fls. 93-94.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.221.155 - PR (2010/0209090-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 15.3.2011.

Preliminarmente, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Na hipótese dos autos, a agravante nem sequer havia mencionado o art. 133 do CTN no agravo de instrumento, razão pela qual descaberia exigir seu prequestionamento apenas em Embargos de Declaração.

No mais, a solução hermenêutica dada pelo acórdão recorrido foi suficiente, não existindo as demais omissões ali referidas. A despeito do inconformismo da agravante, permanece a ausência de prequestionamento e a incidência da Súmula 211/STJ.

Por sua vez, a avaliação do tema de fundo, nesta via, precisa ser feita com extrema cautela. Isso porque, apesar de não constar dos autos a petição inicial, é possível extrair que a pretensão da recorrida é obter autorização para a revenda de combustíveis, obstada por ato administrativo amparado na Portaria ANP 116/2000. É legítimo pressupor, portanto, a profunda correlação entre o objeto do processo e o pedido de antecipação de tutela deferido em primeiro grau.

Por essas razões, a questão aqui é examinar a pretensão à luz do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

Em relação ao primeiro, o risco de cessação das atividades da recorrida sem a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

competente autorização teria justificado o deferimento, o que não pode ser reexaminado nesta via à luz da escassez da prova a ser eventualmente valorada e da necessidade de revisão de matéria fática, obstada pela Súmula 7/STJ.

Em relação à verossimilhança do direito alegado, o cotejo hermenêutico das Leis 9.478/1997, 9.847/1999 com a Portaria ANP 116/2000 realmente permite extrair indícios de ilegalidade da restrição ao funcionamento em razão de débitos não quitados porque, em cognição sumária, tal limitação não está prevista no texto legal e não se coaduna, *a priori*, com o escopo da regulação.

E não se trata aqui de invasão do mérito administrativo, na medida em que, em outras oportunidades, a higidez da referida portaria já foi examinada por esta Corte, sob o enfoque dos limites regulatórios, sem qualquer agressão à discricionariedade (cfr. O REsp 732795/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/10/2008, DJe 29/10/2008, que versou sobre a possibilidade de entrega de combustíveis "a domicílio").

Por fim, a questão merece sim ser examinada com maior vagar pelas instâncias inferiores, especialmente em relação ao entendimento sedimentado nas Súmulas 70, 323 e 547/STF e seu cotejo com **hipóteses excepcionalíssimas de suspensão de atividade** (ainda pelo não pagamento de "tributos", mas não de "multas", examinadas também sob a ótica concorrencial e constitucional pelo Pleno do STF em casos como a AC 1657, relatada pelo Eminentíssimo Ministro Joaquim Barbosa). Por ora, o *fumus* me parece razoavelmente demonstrado.

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0209090-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.221.155 / PR

Números Origem: 200904000249923 200970090013675

PAUTA: 12/04/2011

JULGADO: 12/04/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

PROCURADOR : LIANA FERREIRA DE SOUZA LANNER E OUTRO(S)

RECORRIDO : AUTO POSTO CINCO PRIMOS LTDA

ADVOGADO : PAULO SÉRGIO STAHLSCMIDT CACHOEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.