PETROBRÁS — OLEODUTOS — MONOPÓLIO

— Interpretação do art. 43 da Lei nº 2.004, de 1953.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PR 9.462-60 — N.º 100, de 15 de março de 1960. Encaminha o Parecer n.º B-3, sôbre recurso da Petrobrás contra decisão do Conselho Nacional do Petróleo relativa à construção e exploração, pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, de um gasoduto para transporte de etileno da Refinaria Presidente Bernardes às instalações das Indústrias Químicas Eletro Cloro S. A. Elclor. "Aprovo. Em 7-7-60". (Arq. em 3-8-60).

ASSUNTO: — Recurso da Petrobrás contra decisão do Conselho Nacional do Petróleo sôbre a construção e exploração, pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, de um gasoduto para transporte de etileno da Refinaria Presidente Bernardes às instalações das Indústrias Químicas Eletro Cloro S. A. Elclor.

PARECER

Número de referência: B-3

1. Vem o presente processo à Consultoria Geral da República, para opinar sôbre o recurso interposto pela Petrobrás contra decisão do Conselho Nacional do Petróleo, que autoriza a Estrada de Ferro Santos a Jundiai a construir um gasoduto, ligando a Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, São Paulo. às instalações das Indústrias Químicas Eletro-Cloro S. A. — Elclor, situadas no quilômetro 38 da referida Estrada, próximo à estação de Rio Grande.

A controvérsia, que está sumariada nas informações do Chefe do Serviço Jurídico do Conselho, a fls. 84-101 do 3.º volume, e na Exposição de Motivos n.º 556, de 15-2 de 1960, na qual o Presidente daquele órgão apresenta o assunto ao Exmo. Sr. Presidente da República, envolve o reexame do alcance da concessão, de que foi beneficiária a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, para construir uma rêde de oleodutos de Santos a São Paulo.

Usaremos, freqüentemente, o têrmo *concessão*, porque êle exprime com mais acêrto a natureza jurídica do ato.

"Quanto aos resultados práticos, a autorização, que permite o exercício de um direito não difere muito da concessão..., mediante a qual é atribuido a um indivíduo ou a uma entidade um nôvo direito: parece, com efeito, que tanto vale, p. ex., não poder usar a própria coisa sem permissão, como não poder usar coisa alheia sem que haja expresso consentimento. Mas do ponto de vista jurídico a diferença é profunda. No caso de autorização o direito subjetivo preexiste e normalmente se desenvolve em tôdas as direções licitas e possíveis, exceto naquelas para as quais as normas exigem o prévio consentimento da administração pública. No caso de concessão, ao contrário, nenhum direito preexiste, nenhuma atividade se pode desenvolver, nenhuma faculdade se possui, a não ser mediante a respectiva atribuição por ato da administração pública. Deve-se a Ranelletti haver pôsto em evidência esta diversidade de posição do particular em face da autoridade, em seus estudos fundamentais sôbre autorizações e concessões administrativas antes do fim do século passado... (Cino Vitta, *Diritto Amministrativo*, vol. I, 1949, página 332).

2. A referida concessão foi objeto do título n.º 850, de 27-3-48, expedido pelo Conselho Nacional do Petróleo, e que assim dispõe no seu art. 1.º:

"Art. 1.º — Fica a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí autorizada a construir uma rêde de oleodutos entre as cidades de Santos e São Paulo e a explorar, nessa rêde, o serviço público de transporte de petróleo e de seus derivados, bem como o de outros combustíveis líquidos ou gasosos".

3. A lei n.º 2.004, de 3-10-53, que instituiu o monopólio estatal do petróleo, nêle incluiu

"o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no país, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem" (art. 1.º, III).

4. Acrescentou, entretanto, a lei n.º 2.004:

"Art. 43 — Ficam excluídas do monopólio estabelecido pela presente lei as refinarias ora em funcionamento no país, e mantidas as concessões dos oleodutos em idêntica situação".

5. No parecer n.º 540-Z, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, meu ilustre antecessor na Consultoria Geral entendeu que a concessão outorgada à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí está ressalvada pelo art. 43 da lei n.º 2.004, de 1953. Reportando-se ao seu anterior parecer, n.º 291-Z, de 4-6-57, assinalou "que tais autorizações se mantinham na fôrça dos títulos expedidos pelo Conselho Nacional do Petróleo".

De acôrdo com êsse entendimento que logrou duas vêzes a aprovação presidencial, cumpre examinar, antes do mais, a extensão e os limites dos direitos outorgados à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí pelo título n.º 850, de 1948.

6. O título assim define a rêde cuja construção e exploração foram autorizados:

"Art. 2.º — A rêde consistirá obrigatòriamente em:

a) Linha-Tronco, ligando os extremos da rêde;

b) Ramais Especiais, para o transporte dos produtos entre a Linha-Tronco e os depósitos das emprêsas distribuidoras e das refinarias, destinados ao comércio dos produtos de petróleo, e situados numa faixa de dez quilômetros de cada lado da Linha-Tronco; ou de seus prolongamentos autorizados pelo Conselho Nacional do Petróleo;

c) Ramais Particulares, para o transporte de produtos entre a Linha-Tronco ou Ramais Especiais e qualquer outro ponto".

Êsse dispositivo demarcou, com precisão, a área objeto de concessão de transporte de petróleo e derivados, outorgada à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí. Essa área está limitada, longitudinalmente, pelas cidades de Santos e São Paulo e, transversalmente, à largura de dez quilômetros de cada lado da linha-tronco, que viesse a ser construída entre aquêles dois extremos.

7. O título conferiu *exclusividade relativa*, dentro daquela área. Entende, porém, a concessionária: 1.º) que a área de sua concessão compreende todo o *hinterland* do pôrto de Santos, e não apenas a faixa de vinte quilômetros ao longo da linha-tronco; 2.º) que a sua exclusividade abrange qualquer transporte de petróleo e derivados, bem como de outros combustíveis líquidos ou gasosos, para tôda a extensão da área definida no item anterior.

Baseia-se, para essa conclusão, nos seguintes dispositivos do título:

"Art. 3.º — O serviço deverá atender ao transporte de:

a) petróleo e derivados recebidos em Santos e destinados à zona considerada como *hinterland* dêsse pôrto (dec. n.º 24.511, de 29-6-43, art. 2.º, parágrafo único);

§ 1.º — A presente autorização é conferida a título exclusivo. Tal exclusividade não impede a construção de outros oleodutos, ao longo da rêde ora autorizada, ou que a atravessem, desde que não sirvam à zona considerada *hinterland* do pôrto de Santos".

8. Segundo dispõe o decreto n.º 24.511, citado no título, o *hinterland* do pôrto de Santos compreende quase todo o Estado de São Paulo e parte considerável de Estados limítrofes, conforme se lê no parágrafo único do seu art. 2.º:

"Considera-se *hinterland* de um pôrto organizado:

1.º, a cidade ou localidade em que êsse pôrto estiver, ou em que funcionar a respectiva alfândega ou mesa de rendas, e as costas ou margens atingidas pela navegação interna do mesmo pôrto;

2.º, a região do país, servida por transportes terrestres, para a qual se encaminham diretamente mercadorias desem-

barcadas no pôrto ou da qual procedam mercadorias para embarque no mesmo pôrto:

3.°, a região do país, servida por vias fluviais de transporte, cujas mercadorias sejam transportadas, embarcadas ou desembarcadas, sujeitas à jurisdição da alfândega ou mesa de rendas do referido pôrto".

9. Não nos parece, porém, que tenha razão a Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, quando pretende que a área da sua concessão abrange todo o *hinterland* do pôrto de Santos, acima definido, e que lhe tenha sido outorgada exclusivamente de transporte, por oleodutos, em tôda essa área extensíssima.

Como vimos dos dispositivos já transcritos, existem no título 850 duas referências ao *hinterland* do pôrto de Santos.

a) Encontramos a primeira, no art. 3.°, alínea *a*, que se refere ao destino dos produtos a serem transportados a partir do pôrto de Santos, isto é, aos produtos recebidos no pôrto e destinados ao interior. Esta referência, com tal significação, não amplia os direitos da concessionária. Ao contrário, restringe êsses direitos. Com efeito, limitando a concessão, quanto aos produtos recebidos em Santos, ao seu transporte para a zona considerada *hinterland* dêsse pôrto, sem dúvida exclui da concessão o transporte daqueles produtos para qualquer outro destino.

Além do transporte de produtos recebidos em Santos, com as restrições acima indicadas, o art. 3.° do título também abrange, na alínea *b*, e sem aquelas restrições, o transporte de "petróleo e derivados porventura produzidos na zona servida pela rêde". A circunstância mesma de não haver limitação quanto ao transporte de petróleo e derivados porventura produzidos na zona servida pela rêde corrobora o sentido limitativo da referência ao *hinterland* do pôrto de Santos, relativamente aos produtos recebidos naquele pôrto, os quais, se tiverem outro destino, não estarão compreendidos na concessão.

Assim, a referência ao *hinterland* do pôrto de Santos, que se lê no art. 3.°, alínea *a*, do título, não pode servir de argumento à concessionária, para lhe fundamentar a pretensão de ampliar a área da sua concessão de transporte por oleodutos.

b) A segunda referência ao *hinterland* do pôrto de Santos, que encontramos no título, vem no seu art. 3.°, § 1.°, que regula a exclusividade da concessão. Êsse dispositivo, depois de dizer que "a presente autorização é conferida a título exclusivo", esclarece que "tal exclusividade não impede a construção de outros oleodutos, *ao longo da rêde ora autorizada, ou que a atravessam*". Acrescenta, porém, o texto, em relação a êsses outros oleodutos: "desde que não sirvam à zona considerada *hinterland* do pôrto de Santos". Não se pode, portanto, concluir do texto citado que os outros oleodutos, porventura a serem construídos, não possam servir ao *hinterland* do pôrto de Santos. Sòmente não poderão ter esta serventia aquêles que foram construídos "ao longo da rêde ora autorizada, ou que a atravessem".

Essa referência ao *hinterland* do pôrto de Santos, no art. 3.°, § 1.°, do título, não significa que tôda essa imensa área pertença à concessão da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí. Significa apenas que, se outros oleodutos vierem a ser construídos *ao longo da rêde daquela concessionária ou atravessarem essa rêde*, tais oleodutos não poderão servir ao *hinterland* do pôrto de Santos. Diz o título, em outras palavras, que qualquer outro oleoduto, que pretenda servir a êsse *hinterland*, não poderá ser construído ao longo da rêde da Santos a Jundiaí, nem atravessá-la. Terá de seguir outro itinerário, mas isso não significa que não possa ser construído.

Portanto, o § 1.° do art. 3.° do título, longe de tornar privativo da Santos a Jundiaí o transporte para todo o *hinterland* do pôrto de Santos, muito ao contrário, esclarece, em têrmos expressos, que êsse transporte pode ser feito por outros oleodutos (ao tempo, não havia o monopólio estatal), com a condição única de não serem construídos ao longo da rêde de oleodutos daquela ferrovia e de não atravessarem essa rêde.

c) Se assim não fôsse, não se compreenderia porque a concessão foi expressamente limitada pelo título, quanto à extensão da linha-tronco, pelas cidades de Santos e São Paulo; quanto à largura, por uma faixa de dez quilômetros de cada lado da linha-tronco. Seria um contra-senso que a concessão, cuja área foi de-

finida tão nitidamente, seja quanto à extensão, seja quanto à largura, tivesse sido, ampliada, com exclusividade, pelo mesmo título que a outorgou, a quase todo o Estado de São Paulo e a grande parte dos Estados vizinhos.

d) Ainda outro argumento. O art. 6.º alínea *e*, do título dava à concessionária

"preferência para *autorização igual a esta* quando o Conselho Nacional do Petróleo julgar conveniente a construção de outros oleodutos diretamente ligados ao de que trata a presente autorização".

Está bem claro no texto que êsses "outros oleodutos" não estavam abrangidos no título n.º 850, tanto assim que dependeriam de nova autorização. A própria Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, neste processo, observa que o mencionado dispositivo

"refere-se... à extensão da rêde até à cidade de Campinas, que era a idéia inicial, não realizada por dificuldades financeiras, na ocasião" (3.º vol., fls. 71-2).

Se o transporte até a cidade de Campinas (que está indiscutìvelmente situada no *hinterland* do pôrto de Santos, conforme a definição do Decreto n.º 24.511, de 1943) não se acha incluído no título, segundo o entendimento da própria Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, como pretender que a sua concessão tenha sido dada, com exclusividade, para tôda a área que constitui aquêle *hinterland?*

e) Parece evidente, portanto, que aquela ferrovia não recebeu concessão com exclusividade para todo o *hinterland* do pôrto de Santos, mas sòmente para a faixa de vinte quilômetros de largura, desde Santos até São Paulo, como ficou anteriormente demonstrado. Em caso contrário, por que razão haveria o título de limitar as faixas laterais e de fixar os pontos inicial e terminal da linha-tronco, se de tais referências não devesse resultar qualquer conseqüência jurídica limitativa da área da concessão?

Além disso, como se entenderia a expressão "ao longo da rêde autorizada", que se lê no art. 3.º, § 1.º, do título, se essa rêde, pràticamente, não tivesse limites de um e de outro lado? Como se entenderia também a expressão "extremos da rêde", empregada na alínea *a* do art. 2.º do título, com referência às cidades de Santos e São Paulo, se a concessão devesse ir além da capital paulista, penetrando quase que indefinidamente no *hinterland* do pôrto de Santos, tal como definido no decreto?

Não temos a menor dúvida em afirmar que a área da concessão outorgada à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí abrange tão-sòmente a faixa de vinte quilômetros de largura que vai de Santos a São Paulo, ao longo da linha-tronco extendida entre êsses dois extremos. Sòmente nessa área tem ela exclusividade para o transporte, por oleodutos, de petróleo, de derivados, bem como de outros combustíveis líquidos ou gasosos; ainda assim, exclusividade *relativa* nos têrmos do art. 3.º, § 1.º, do título, que acima procuramos interpretar.

10. Esclarecidos, assim, os limites da concessão, no tocante à sua área, resta verificar se a Lei n.º 2.004 excluiu do monopólio estatal apenas as instalações constantes do projeto inicial aprovado pelo Conselho Nacional do Petróleo e já executado, ou também as ampliações que viessem, de futuro, a ser aprovadas por aquêle órgão. Em outras palavras, as ampliações da rêde de oleodutos, objeto da concessão, estarão compreendidas nesta e, portanto, excluídas do monopólio, ou equivalem a nova concessão, que a lei veda?

11. As refinarias e oleodutos autorizados anteriormente à Lei n.º 2.004 foram ressalvados pelo seu art. 43.

Todavia, quanto à ampliação das instalações, o artigo 45 só o proíbe às refinarias:

"Art. 45 — Não será dada autorização para a ampliação de sua capacidade às *refinarias* de que tratam os dois artigos anteriores".

Em relação aos oleodutos, portanto, há que examinar apenas o título de autorização.

12. O título da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, é expresso, quando lhe incumbe (art. 5.º, *d* e *b*):

"Submeter à *aprovação* do Conselho Nacional do Petróleo e executar, nos prazos marcados, os projetos de ampliação de

capacidade e de expansão da rêde, bem como os de renovação de instalações", e introduzir no serviço

"os melhoramentos que forem julgados tècnicamente necessários".

13. A palavra *aprovação* (aprovação do "Conselho Nacional do Petróleo"), empregada no texto acima transcrito, não nos parece indicativa da necessidade de nova concessão. Em duas outras passagens do título 850, nas quais inequìvocamente se trata de serviço nêle não compreendido, o têrmo empregado é *autorização* (ou palavra derivada).

Assim, o art. 1.º, alínea *b*, ao referir-se aos futuros prolongamentos da linha-tronco, limitada nos extremos pelas cidade de Santos a São Paulo, diz: "prolongamentos *autorizados* pelo Conselho Nacional do Petróleo". Também o artigo 6.º, prevendo "a construção de outros oleodutos ligados aos de que trata a presente autorização"; chama ao nôvo serviço — "*autorização* igual a esta". O próprio título, de resto, é denominado "de autorização", e nêle, várias vêzes, há referência ao "titular da autorização".

Se, diante de tantos exemplos, o título prefere a palavra *aprovação*, quando se refere aos "projetos de ampliação de capacidade e de expansão da rêde", parece claro que não considera tais serviços como exorbitantes da autorização dada.

Por esta mesma razão, aliás, olhando o reverso da medalha, qualquer projeto de ampliação de capacidade ou expansão da rêde só não será considerada concessão nova, quando se contenha dentro da área demarcada no título, isto é, da faixa de vinte quilômetros de largura, dez de cada lado, ao longo da linha-tronco, limitada esta, nos extremos, pelas cidades de Santos e São Paulo.

Parece-nos, portanto, que o título representativo da concessão ressalvada pelos arts. 43 e 45 da Lei n.º 2.004 abrange, a critério do Conselho Nacional de Petróleo, futuros projetos de ampliação da capacidade e de expansão da rêde concedida, desde que restritos à área da concessão, nos têrmos acima indicados.

14. Que o nôvo projeto possa ser de um *gasoduto*, já o demonstrou o eminente Dr. Gonçalves de Oliveira, no parecer n.º 540-Z, porque o título expressamente se refere ao transporte de "combustíveis gasosos" (art. 1.º). O têrmo *oleodutos* vem empregado, no título, em sentido genérico, abrangendo *gasodutos*. O mesmo acontece na Lei n.º 2.004, e em textos anteriores, como se vê, por exemplo, no Decreto n.º 4.071, de 12-5-59 (art. 5.º, alínea *d*) e no Decreto n.º 29.171, de 18-1-51 (art. 1.º parágrafo único).

15. Observou-se, porém, neste processo, que o gasoduto projetado pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí é uma linha *nova*, que não está incluída na concessão. Esta abrange linha-tronco, ramais especiais e ramais particulares. O serviço projetado não seria linha-tronco, porque não ligará os dois extremos da área concedida (Santos a São Paulo). Não seria ramal especial, porque não ligará a linha-tronco a depósitos de refinarias ou distribuidores. Não seria ramal particular, porque não partirá da linha-tronco, nem de ramais especiais.

16. Estas considerações não podem prevalecer, diante dos seguintes argumentos:

1.º) — As linhas novas, que forem projetadas, podem considerar-se abrangidas pela concessão, *desde que situadas na área respectiva* e a juízo do Conselho Nacional do Petróleo, órgão do qual depende a aprovação dos projetos de ampliação de capacidade e de expansão da rêde autorizada ou concedida.

2.º) — O título prevê, no art. 2.º, § 1.º, que

"a linha-tronco e os ramais serão providos do número de encanamentos necessários para atender às particularidades de transporte de cada produto".

Como os diferentes produtos não se destinarão, necessàriamente, aos mesmos pontos, é de se concluir que os demais encanamentos tenham as extensões apropriadas, sem que obrigatòriamente constituam duplicação ou triplicação de encanamentos já instalados.

3.º) — Também esclarece o título, no art. 3.º, que o transporte, através da rêde concedida, não abrange apenas os produtos *recebidos* em Santos (alínea *a*), nem sòmente os provenientes de São Pau-

lo (alínea c), mas também "petróleo e derivados porventura produzidos na zona servida pela rêde". Essa possibilidade evidencia que o ponto de partida do transporte não há de estar, forçosamente, no encanamento da linha-tronco ou dos ramais especiais, mas pode perfeitamente situar-se na Refinaria de Cubatão, situada na zona referida.

4.º) — Finalmente, como observou o Chefe do Serviço Jurídico do Conselho Nacional do Petróleo, a linha-tronco não é uma simples tubulação, ligando Santos a São Paulo, mas "um conjunto de instalações, inclusive as tubulações necessárias, razão pela qual "o Título emprega no singular a expressão *linha-tronco*, e não no plural, como ocorre com os ramais".

17. Não temos dúvida, por tudo isso, em considerar o gasoduto pretendido, na parte situada dentro da área da concessão, como *ampliação* prevista no respectivo título. Ocorre, porém, que o ramal projetado se estenderá além daquela área numa distância superior a cinco quilômetros. Êsse trecho, que exorbita da faixa de vinte quilômetros ao longo da *linha-tronco*, não está compreendido no título. Recai, portanto, no domínio do monopólio estatal.

18. Recordemos que a linha-tronco está definida, no título como a que liga os dois extremos, Santos e São Paulo. Os ramais especiais são os que partem dessa linha com destino aos depósitos de refinarias e distribuidores, situados na faixa de dez quilômetros de cada lado da linha-tronco. Restam ainda, para completar a rêde de oleodutos concedida à Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, os ramais particulares.

19. O gasoduto pretendido, não podendo ser classificado como linha-tronco, nem como ramal especial, entra na classe dos ramais particulares. E êstes são, segundo o título, os que foram construídos a pedido e por conta dos interessados, "para o transporte entre a linha-tronco ou os ramais especiais e *qualquer outro ponto*" (art. 2.º c).

20. É óbvio, porém, que não se trata de outro ponto qualquer em qualquer lugar. Também não pode ser, *data venia* das respeitáveis opiniões em contrário, qualquer ponto dentro da área definida como *hinterland* do pôrto de Santos, porque a referência, no título, a essa imensa área não serve ao propósito de ampliar os direitos da concessionária, conforme esperamos haver demonstrado anteriormente (*supra*, n.º 9).

Os ramais particulares são parte integrante da rêde de oleodutos concedida. Como essa rêde é limitada, longitudinalmente, pelas cidades de Santos e São Paulo, e, transversalmente, por uma faixa de dez quilômetros de cada lado da linha-tronco que liga "os dois extremos", todos os ramais que integram a rêde — tanto os especiais como os particulares — hão de estar compreendidos dentro da área da concessão. A expressão "qualquer outro ponto que se lê no título, refere-se, pois, a qualquer ponto dentro da área da concessão".

21. Entretanto, as extensões da linha-tronco, ou de ramais especiais ou particulares, além da área mencionada exigiria *outra* autorização do Conselho Nacional do Petróleo, porque a ampliação da área, ainda que para um só conduto, equivale a uma concessão nova. Isso, aliás, observadas as razões técnicas e de oportunidade ou conveniência a critério do Conselho, poderia ser feito, sem dificuldades maiores, *ao tempo em que foi expedido o título da Santos a Jundiaí*. Essa possibilidade desapareceu com o advento da lei n.º 2.004, de 3-10-53, que incluiu no monopólio por ela instituído o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.

A ressalva das anteriores concessões de oleodutos (art. 43) devem ser entendidas em sentido restrito, abrangendo as concessões então existentes, inclusive suas ampliações dentro da área que serve de limite à concessão, mas excluindo as extensões de ramais além dessa área, ou a ampliação da própria área, o que constituiria *nova* concessão, vedada pela lei.

22. Nestas condições, a parte do gasoduto projetado, que transcende da área do título da Santos a Jundiaí só poderá ser construída por essa emprêsa a critério do Conselho Nacional do Petróleo e *mediante convênio com a Petrobrás*, beneficiária da exploração do trecho excedente. A solução pode parecer um pouco anômala, mas em quase todos os assuntos a

transição de um regime legal para outro acarreta dificuldades, que desfiguram de certo modo as linhas do conjunto. Estas dificuldades são maiores, quando a lei nova, no caso a lei n.º 2.004, permite a sobrevivência de atividades privadas dentro do campo de ação de uma emprêsa monopolista, como é a Petrobrás. Assim acontece com o gasoduto, cujo traçado foi, preferido pelo Conselho Nacional do Petróleo por motivos de ordem técnica, porque êsse gasoduto excederá em 5.650 quilômetros à área concedida à Santos-Jundiaí.

Como regular a construção dêsse trecho, se a lei não permite incluí-lo na concessão daquela ferrovia, porque isso importaria ampliação da área de concessão, ou seja, uma concessão nova? Do ponto de vista jurídico, a solução estaria, como dissemos, na celebração de um convênio entre a Petrobrás e a concessionária, pelo qual a receita do transporte, no trecho mencionado, reverteria em favor da Petrobrás, podendo esta fiscalizar, técnica e financeiramente, a operação do gasoduto. As emprêsas interessadas convencionariam da maneira mais conveniente a construção do conduto, a ser custeada pelas firmas particulares interessadas; o destino das instalações, que poderiam ficar incorporadas ao patrimônio da Petrobrás; o regime jurídico da exploração, etc., tudo mediante exame e aprovação do Conselho Nacional do Petróleo.

Assim se poderiam conciliar as conveniências de ordem técnica e econômica e as exigências da lei, com pleno resguardo da concessão por ela ressalvada e sem a mais leve ofensa ao princípio do monopólio estatal.

23. Teríamos, em tal caso, uma solução em parte semelhante à adotada pelo decreto n.º 41.652, de 4-6-57, que manda reverter à Petrobrás o lucro da produção das refinarias particulares, que exceder à capacidade prevista nos respectivos títulos de autorização. No caso presente, entretanto, novas razões militam em favor da solução proposta.

De um lado, para resguardo do interêsse público, o título de autorização prevê que, em caso de alienação ou arrendamento da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, o Govêrno Federal pode fazer cessar a autorização (artigo 15). De outro, a concessionária da rêde de oleodutos de Santos a São Paulo é uma sociedade de economia mista, integrante da Rêde Ferroviária Federal. É, pois, uma parte do patrimônio nacional.

24. Só esta circunstância não bastaria, sem dúvida, para que se pudesse, mediante interpretação, ampliar-lhe a área da concessão para transporte de petróleo e derivados. A *execução* do monopólio estatal do petróleo não foi confiada, pelo legislador, a qualquer emprêsa controlada pelo Govêrno Federal, mas especificamente, e com exclusividade, à Petrobrás, sob a orientação e fiscalização do Conselho Nacional do Petróleo, cabendo recurso das decisões dêsse órgão diretamente para o Chefe de Estado. Entretanto, sendo a concessionária uma sociedade de economia mista da União, esta é uma razão ponderável para se procurar uma solução que, sem ofensa à lei, harmonize os interêsses da Petrobrás, e os daquela sociedade, uns e outros, em última análise, interêsses do povo brasileiro.

25. Concluímos, pois, o nosso parecer, em aditamento ao de n.º 540-Z do meu eminente antecessor, da seguinte maneira:

I — A duplicação, parcial ou total, da linha-tronco e a construção de ramais especiais ou particulares estarão compreendidas no título da Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, desde que se contenham nos limites da área mencionada no mesmo título.

II — A construção de qualquer oleoduto, inclusive gasoduto, fora da área acima referida, é privativa da Petrobrás, porque tal serviço recai no âmbito do monopólio estatal.

III — A critério do Conselho Nacional do Petróleo, poderá ser admitido convênio entre a Petrobrás e o concessionário de oleoduto para construção de linhas ou ramais que ultrapassem a área da concessão. Esta conclusão aplica-se ao gasoduto projetado pela Estrada de Ferro Santos a Jundiaí.

IV — As conclusões acima deduzidas têm sentido exclusivamente jurídico. Se merecerem aprovação do Excelentíssimo Sr. Presidente da República, não deverão ser interpretadas no sentido de cercear a competência do Conselho Nacional do

Petróleo na apreciação de quaisquer outros aspectos do assunto objeto dêste parecer.

V — Nos têrmos anunciados, opinamos pelo provimento parcial do recurso da Petrobrás.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de março de 1960. — *Victor Nunes Leal,* Consultor Geral da República.