



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00121/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.209307/2024-06

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: SIM. PLANO COORDENADO DE DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE GÁS NATURAL. LEI 14.134/2021. SEM ÓBICES JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO PARA CONSULTA PÚBLICA.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria, encaminhada à esta Procuradoria pela Superintendência de Infraestrutura e Movimentação - SIM, objetivando colher orientação jurídica sobre o Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural proposta pela ATGás, a ser submetido à Consulta Pública, para posterior aprovação pela Diretoria Colegiada da ANP.

2. A Superintendência de Infraestrutura e Movimentação -SIM esclareceu no Ofício 16/2025/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ:

“O processo eletrônico SEI em referência foi aberto para a tramitação de procedimentos objetivando a aprovação pela ANP do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural (Plano Coordenado), enviado pela Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto – ATGás e que deverá ser submetido à consulta pública, em função do disposto no § 4º do art. 15 da Lei 14.134/2021 (Lei do Gás).

Tendo em vista o exposto, vimos, por meio deste, submeter à apreciação desta Procuradoria questionamento sobre os procedimentos a serem adotados na condução da Consulta Pública do Plano Coordenado, acompanhado da Nota Técnica 2 (4624063), para consideração.

A realização da Consulta Pública ao Plano Coordenado consistirá em um período destinado ao recebimento de contribuições, por escrito, sobre o teor do documento elaborado pela ATGás, procedimento semelhante à definição de consulta prévia, prevista no art. 2º, inciso III, e no art. 5º da Instrução Normativa nº 8, de 17 de agosto de 2021, a qual se caracteriza pelo recebimento de contribuições sobre matéria regulatória de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços das indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

A etapa de participação social visa ampliar a transparência e possibilitar a contribuição dos interessados, com informações adicionais, sugestões e apontamentos que possam aperfeiçoar a análise do Plano pela ANP. Portanto, **submeter este plano à consulta é uma forma de assegurar uma análise robusta antes da sua aprovação final.**

A Nota Técnica 2 (SEI 4624063) apresenta o Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural proposto pela ATGás, destacando sua importância para a otimização e expansão da infraestrutura do sistema de transporte de gás no Brasil. Neste sentido, a nota expõe os principais objetivos do plano, como garantir a segurança de suprimento, a diversificação das fontes de gás e o atendimento à demanda nos próximos 10 anos, conforme estabelecido pela Lei 14.134/2021. Além disso, destaca-se na análise, a relevância da abordagem coordenada entre as transportadoras, fator essencial para mitigar possíveis entraves e fortalecer a

integração das áreas de mercado de capacidade, proporcionando uma visão estratégica abrangente para o planejamento setorial de gás natural.

Torna-se importante ressaltar que, embora o plano se baseie no cenário atual do setor, trata-se de documento dinâmico, sujeito a modificações, uma vez que se fundamenta em estimativas que podem variar conforme mudanças no contexto do mercado.

Assim sendo, face ao exposto, solicitamos à Procuradoria Federal junto à ANP a emissão de parecer jurídico, conforme disposto no inciso II do art. 5º da IN nº 8/2021, para dar prosseguimento ao processo, visto que o documento será posteriormente encaminhado para aprovação da Consulta Pública pela Diretoria Colegiada da ANP.” (grifos nossos)

3. A Nota Técnica 2/2025/SIM-CAT/SIM/ANP-RJ concluiu no seguinte sentido:

“Com base no exposto, a SIM submeterá à deliberação da Diretoria Colegiada a **proposta de realização de Consulta Pública, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, acerca do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural proposto pela ATGás, com base no § 4º do art. 15 da Lei 14.134/2021.

O Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte deverá ser colocado, juntamente com o formulário de contribuições citado no item 4, à disposição dos interessados na página de consultas públicas no sítio da ANP na internet (<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas>).

As contribuições recebidas por meio da Consulta Pública serão consideradas pela ANP para avaliação do Plano Coordenado, primeira etapa para seu processo de aprovação, além de, futuramente, poder ser utilizado como insumo para edição de ato normativo, a ser proposto pela ANP, que contemple critérios para a avaliação e acompanhamento da execução do Plano.” (grifos nossos)

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

4. Em conformidade com o conteúdo dos artigos 174 e 177, parágrafo 2º da CRFB, o art. 8º da Lei 9478/97 estabelece que a ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis, do hidrogênio de baixo carbono e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono, cabendo-lhe, ainda, “regular e aprovar os planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural, bem como fiscalizar a sua execução”.

5. A Lei 14.134/2021 institui normas para a exploração das atividades econômicas de transporte de gás natural por meio de condutos e de importação e exportação de gás natural, de que tratam os incisos III e IV do caput do art. 177 da Constituição Federal, bem como para a exploração das atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.

6. O art. 3º, inciso XXX da Lei 14.134/2021 estabelece o conceito do plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte como o plano proposto pelos transportadores que contempla as providências para otimização, reforço, ampliação e construção de novas instalações do sistema de transporte, conforme regulação da ANP.

7. Dispõe o art. 15, parágrafo 4º da precitada lei que “incumbe à ANP a avaliação dos planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural e, após realização de consulta pública, sua aprovação”:

“Art. 15. Constituem obrigações do gestor de área de mercado, sem prejuízo de outras que lhe sejam atribuídas na regulação:

I – publicar, de forma transparente, informações acerca das capacidades e tarifas de transporte referentes aos serviços de transporte oferecidos;

II – conciliar os planos de manutenção das instalações integrantes da área de mercado;

III – **submeter o plano** coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural à aprovação da ANP;

IV – submeter à aprovação da ANP os códigos comuns de redes e o plano de contingência, elaborados de forma transparente e conjunta pelos transportadores e carregadores; e

V - assegurar a atuação conjunta, coordenada e transparente dos transportadores para:

a) oferecer, aos carregadores potenciais, serviços de transporte padronizados na área de mercado de capacidade, de forma transparente e não discriminatória, por meio de plataforma eletrônica conjunta;

b) balancear as áreas de mercado de capacidade, de forma a garantir integridade do sistema de transporte de gás natural;

- c) prestar serviços de transporte nas áreas de mercado de capacidade de forma eficiente e transparente, em observância aos códigos comuns de rede;
- d) calcular e alocar a capacidade de transporte dos pontos de entrada e saída da área de mercado de capacidade, nos termos da regulação estabelecida pela ANP;
- e) elaborar o plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte, na periodicidade determinada pela ANP;
- f) executar o plano de contingência de que trata o art. 34 desta Lei; e
- g) atender de forma diligente a requisições de informações do conselho de usuários.

§ 1º O gestor de área de mercado responderá perante a ANP pelo descumprimento das obrigações previstas em lei e em regulação.

§ 2º Para fins de balanceamento das áreas de mercado de capacidade, os transportadores poderão contratar serviços de armazenamento, acesso a terminais de GNL ou outros serviços eventualmente necessários para essa finalidade, nos termos da regulação da ANP.

§ 3º O **plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte terá como objetivo o atendimento da demanda por transporte de gás natural no sistema de transporte**, a diversificação das fontes de gás natural e a segurança de suprimento pelo prazo de 10 (dez) anos, conforme regulação da ANP.

§ 4º **Incumbe à ANP a avaliação dos planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural e, após realização de consulta pública, sua aprovação.**” (grifos nossos)

8. Além disso, o plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte, mencionado acima, deve ser elaborado e submetido à aprovação da ANP pelo gestor de área de mercado, constituído pelos “transportadores que operem em uma mesma área de mercado de capacidade”, nos termos dos artigos 14 e 15 da Lei do Gás.

9. A Lei 13.848/2019, em seu art. 9º, já previa a possibilidade de realização de consulta pública previamente à tomada de decisão pela agência reguladora com afetação de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

10. A Instrução Normativa ANP 8/2021, por sua vez, disciplina os instrumentos de participação social no processo decisório referente à regulação da ANP e as consultas prévia e pública são regulamentadas nos artigos 12 a 14.

11. Nessa linha, o Regimento Interno da ANP (Portaria ANP 265/2020) estabelece os procedimentos para a consulta pública, estabelecendo, em seu art. 37, o prazo, em regra, de, no mínimo, quarenta e cinco dias.

12. Ademais, faz-se mister a motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar **os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos**. (grifos nossos)

13. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

14. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

15. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a elaboração de atos que deveriam atender aos requisitos formais, mas não materiais.

16. Por conseguinte, o **interesse público resta ainda mais resguardado, uma vez que a consequência prática dos atos deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência**.

17. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

“No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional.” (“A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18”, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, <https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18>, acesso em 03/04/2020)

18. Dessa maneira, a área técnica ofereceu motivação administrativa para a submissão à consulta pública e avaliação do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural proposta pela ATGás:

“O Sistema de Transporte de Gás Natural é definido no art. 3º, inciso XXXIX, da Lei 14.134/2021 como o sistema formado por gasodutos de transporte interconectados e outras instalações necessárias à manutenção de sua estabilidade, confiabilidade e segurança, nos termos da regulação da ANP.

O Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural, de acordo com o disposto na Lei do Gás, é definido como um plano proposto pelos transportadores que contempla as providências para otimização, reforço, ampliação e construção de novas instalações do sistema de transporte, conforme regulação da ANP.

Em seu art. 15, § 3º, a Lei do Gás determina que o Plano Coordenado deve ser aprovado pela ANP, tendo como objetivos:

- a) atendimento da demanda por transporte de gás natural no sistema de transporte;
- b) a diversificação das fontes de gás natural; e
- c) a segurança de suprimento pelo prazo de 10 (dez) anos.

De acordo com o art. 15 da Lei do Gás, abaixo transcrito, um Plano Coordenado do Sistema de Transporte de Gás Natural precisa ser proposto pelos transportadores (ou, mais especificamente, pelo gestor da área de mercado, como será explicado a seguir) e aprovado pela ANP, após consulta pública para recebimento de contribuições, sendo reelaborado em periodicidade definida pela ANP, a quem, de acordo com o inciso XXXIII do art. 8º da Lei do Petróleo, cabe regular e aprová-lo, bem como fiscalizar sua execução.

(...)

A responsabilidade pela elaboração e submissão do plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural à aprovação da ANP é do gestor da área de mercado[1]. Cabe informar que não houve formalmente a designação nem constituição de tal ente, na forma prevista pelo art. 14 da Nova Lei do Gás. A avocação desse papel foi feita pela ATGás, que é uma associação civil, sem fins lucrativos, constituída em 2017 e composta por empresas associadas que detêm autorização para realizar atividades de transporte dutoviário de gás natural.

(...)

Apesar de existirem planos individuais de cada transportadora, o Plano Coordenado permite análise do sistema como um todo, possibilitando uma visão global do aumento da oferta, da necessidade de construção de novos pontos de injeção e retirada e de soluções conjuntas dos transportadores para enfrentamento de eventuais gargalos físicos existentes no sistema ou das mudanças na geografia da oferta e/ou demanda de gás natural ao longo do tempo. Por isso, **os planos coordenados são relevantes para o planejamento setorial brasileiro e podem, inclusive, ser utilizados pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE, como insumo**, conforme § 4º, IV do Art. 6º-B do Decreto nº 12.153, de 26 de agosto de 2024, no âmbito da elaboração do Plano Nacional Integrado das Infraestruturas de Gás Natural e Biometano.

(...)

A ATGás, na qualidade de associação representativa de transportadores de gás natural, notadamente a (i) Nova Transportadora do Sudeste – NTS (“NTS”), (ii) Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (“TBG”) e (iii) Transportadora Associada de Gás S.A. (“TAG”) (conjuntamente “Transportadoras”), submeteu à aprovação da ANP o Plano Coordenado, em observância ao art. 15, III, da Lei 14.134/2021.

A primeira versão do Plano Coordenado da ATGás foi enviada em 08/04/2024, por meio da Carta ATGAS PRES 11 2024 (3914524) e identificada como Anexo Plano Coordenado (3914525), e a segunda versão foi enviada em 22/08/2024, por meio do documento Anexo Rev1 Plano Corrigida (4280207).

(...)

De acordo com a ATGás, conforme "Carta ATGAS PRES 11 2024" (SEI nº 3914524) e o documento "Anexo Plano Coordenado" (SEI nº 3914525), o Plano Coordenado proposto:

- a) contempla as providências para otimização, reforço, ampliação e construção de novas instalações do Sistema de Transporte de Gás Natural;
- b) tem como objetivo o atendimento da demanda por transporte de gás natural por gasodutos, a diversificação das fontes de gás natural e a segurança de suprimento;
- c) considera o prazo de 10 (dez) anos, conforme estabelecido no § 3º do artigo 15 da Lei 14.134/2021, e está amparado por estudos de simulação termohidráulica das redes da NTS, TAG e TBG;
- d) não se destina a projeções ou orientações e, portanto, quaisquer referências numéricas ou temporais mencionadas não representam ou devem ser interpretadas como promessa de desempenho, projeção, expectativa de resultado, performance ou similares;
- e) tem base no cenário atual do setor, estimativas e suposições relacionadas a eventos e circunstâncias que ainda não ocorreram, estando sujeitas a variações significativas a qualquer tempo e, portanto, ao comportamento de elementos fora do controle das transportadoras;
- f) tem como propósitos e diretrizes:

I-fortalecer a segurança de abastecimento e a confiabilidade do Sistema de Transporte de Gás Natural integrado;

II-promover a diversificação das fontes de suprimento;

III-prover atendimento a novos mercados;

IV-viabilizar a integração entre áreas capacidade;

V-acelerar o processo de descarbonização, aumentando a competitividade da indústria nacional.

(...)

Com base no exposto, a SIM submeterá à deliberação da Diretoria Colegiada a proposta de realização de Consulta Pública, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, acerca do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural proposto pela ATGás, com base no § 4º do art. 15 da Lei 14.134/2021.

(...)

As contribuições recebidas por meio da Consulta Pública serão consideradas pela ANP para avaliação do Plano Coordenado, primeira etapa para seu processo de aprovação, além de, futuramente, poder ser utilizado como insumo para edição de ato normativo, a ser proposto pela ANP, que contemple critérios para a avaliação e acompanhamento da execução do Plano.” (grifos nossos)

19. No que diz respeito ao conteúdo do ato sob exame, veja-se que não há questionamentos jurídicos sobre o ali contido. Frise-se, outrossim, que o Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural é de cunho eminentemente técnico, o que refoge à atribuição de avaliação jurídica desta Procuradoria.

20. Em consonância com a legislação em vigor, a área técnica recomenda que o Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural seja submetido à consulta pública por 45 dias.

CONCLUSÃO

21. Em face de todo o exposto, não há óbices à remessa do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural para submissão à consulta pública e trâmites seguintes, na forma do art. 15, parágrafo 4º da Lei 14.134/2021, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2025.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610209307202406 e da chave de acesso ec074426



Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2279243857 e chave de acesso ec074426 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-05-2025 19:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.