



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

PARECER n. 00078/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.209997/2023-12

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

INDEXAÇÃO: PARECER 78-2025 PFANP RB RESOLUÇÃO CLAS GASO TRANSPORTE

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA AS DIRETRIZES E OS LIMITES DAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE DIÂMETRO, PRESSÃO E EXTENSÃO A SEREM CONSIDERADOS PARA CLASSIFICAÇÃO DE GASODUTOS DE TRANSPORTE. RECOMENDAÇÕES QUANTO À AUDIÊNCIA PÚBLICA. LEI 14.134/21. DECRETO 10.712/21. ADEQUAÇÃO DO TEXTO À LEI E DEFINIÇÕES LEGAIS. PELO PROSEGUIMENTO PARA CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS

1. Cuida-se de consulta proveniente da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) que tem como objetivo a aprovação de resolução referente à regulamentação dos critérios para definição de gasodutos de transporte em atendimento ao inciso VI do Art. 7º da Nova Lei do Gás.

2. No Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2025/SIM/ANP-RJ (SEI 4636765) a SIM indica a necessidade de regulação da matéria em razão do disposto no art 7º, inciso VI, da Lei 14.134/2021:

O problema regulatório decorre das interpretações para caracterização de gasodutos quanto ao interesse (geral ou local), a finalidade e a eficiência global de redes de gasodutos.

Adicionalmente, se observa a necessidade de cumprimento por parte da ANP de atribuição a ela delegada no art 7º, inciso VI, da Lei 11.134/2021 que dispõe:

Art. 7º Será considerado gasoduto de transporte aquele que atenda a, pelo menos, um dos seguintes critérios:

...

VI - gasoduto destinado à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da ANP.

Na ausência da atuação da ANP para a definição das características técnicas de gasoduto de transporte, a ANP deixa pendente a definição de forma, ampla e isonômica de critério objetivo para classificação de gasoduto de transporte com impactos sobre as decisões de investimento por parte dos agentes econômicos.

3. Após a realização da Análise de Impacto Regulatório, a SIM encaminhou a presente resolução e recomenda à Diretoria Colegiada, caso aprovada, que seja realizada Audiência Pública, precedida de Consulta Pública.

4. Por motivos de economia processual os documentos de interesse dessa análise serão mencionados ao longo do parecer.

5. É o breve relatório, passa-se à análise.

6. A presente consulta tem como RESPALDO LEGAL o disposto no art. 8º, *caput* e incisos I, V e XXXV da Lei 9.478/97 e a Lei 14.134/21 (Nova Lei do Gás), que trouxe novas 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. E, por fim, o Decreto 10.712/21 que regulamenta a Lei 14.134/21 e que autorizou a ANP a regulamentar o mercado de gás natural e GNL.

7. No que se refere à MOTIVAÇÃO e FUNDAMENTOS para a instituição da resolução proposta, consta no Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2025/SIM/ANP-RJ (SEI 4636765) o objetivo principal em definir por meio de seu processo regulatório os critérios técnicos

para caracterização de gasodutos de transporte de modo a cumprir atribuição legal, visando harmonizar as diferentes visões sobre as finalidades e os interesses geral e local.

DA RESOLUÇÃO

8. Inicialmente cabe relatar que a minuta foi previamente analisada pela Coordenação de Qualidade Regulatória, que fez diversos apontamentos e adequações na minuta a fim de ajustar ao modelo definido no Manual de Elaboração de Atos Normativos da ANP (Resolução nº 157/2018). Tais apontamentos foram consolidados na nova minuta (SEI 4838647), que passamos a analisar brevemente quanto a eventuais aspectos jurídicos relevantes da norma, sem contemplar os aspectos técnicos, de competência da SIM.

9. A Minuta de Resolução revisada pela SGE encontra-se acostada ao SEI 4838647 e quanto a sua FORMA, resta consolidado no Decreto nº 12.002/2024, um padrão formal de atos normativos que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

10. No âmbito da ANP, o padrão definido pelo Manual para elaboração de Atos Normativos estabelece epígrafe, ementa e preâmbulo encontra forma nos seguintes termos:

- epígrafe - identificação numérica singular ao ato normativo, sendo formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação.;
- ementa - É a síntese do tema fundamental da norma, trazendo as principais questões jurídicas abordadas no texto;
- preâmbulo - enuncia o órgão ou a instituição competente para a prática do ato normativo e sua base legal

11. Verifica-se na minuta da resolução a presença de epígrafe, ementa e preâmbulo. No restante, a parte normativa da minuta de resolução atende às regras do Decreto nº 12.002/2024, bem como já foi objeto de análise quanto a sua forma pela Coordenação de Qualidade Regulatória.

12. Quanto ao conteúdo da resolução, em linhas gerais, a leitura dos dispositivos normativos constantes na minuta permitem concluir que os mesmos parecem estar de acordo com os requisitos impostos pelas Leis 9.478/97 e 14.134/21, acima mencionadas.

13. Ressalte-se que a matéria envolvida na minuta em tela possui aspectos de cunho técnico bem como jurídicos. Nada obstante, não foi suscitada pela área técnica qualquer dúvida jurídica a demandar um pronunciamento deste órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, também não sendo vislumbrado por este órgão de execução da PGF qualquer incompatibilidade legal entre a minuta de resolução em tela e os dispositivos legais que regem a matéria.

DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

14. A audiência pública constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado, é também instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

15. Encontra previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, no art. 19 da Lei nº 9.478/97, lei específica, que trata da 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 e, por fim, no Art. 9 da Lei das agências reguladoras:

Lei nº 9.784/99

Art. 32. Antes da tomada de decisão, A JUÍZO DA AUTORIDADE, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA QUESTÃO, PODERÁ SER REALIZADA AUDIÊNCIA PÚBLICA para debates sobre a matéria do processo.

Lei nº 9.478/97

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de ALTERAÇÃO DE NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE IMPLIQUEM AFETAÇÃO DE DIREITO DOS AGENTES ECONÔMICOS ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP. ([Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011](#))

Lei nº 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. (Grifos nossos)

16. Com efeito, é extremamente relevante a manifestação dos agentes regulados e dos consumidores sobre a proposta, principalmente para fins de legitimá-la, e torna-la efetiva.

17. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari ressaltam a sua importância como instrumento democrático das relações entre Estado e cidadão e de legitimação da atuação da Administração. Daí, opina ele na obra Processo Administrativo, pg.222, *"sua imprescindibilidade quando a providência administrativa tenda à limitação do exercício de direitos (individuais e coletivos de qualquer natureza: coletivos propriamente ditos e difusos)"*. Acrescenta que *"a audiência pública só faz sentido quando nela seja assegurada não só a participação do indivíduo, mas, sobretudo, quando sejam adotados mecanismos provocativos da participação dos presentes "sacudindo-os do marasmo, da timidez ou do temor em face da Administração"*.

18. Sobre o tema, Marcos Juruena Villela Souto, na obra Direito Regulatório, 2ª Ed., pg. 59, faz as seguintes observações:

"... deve ser disciplinada a audiência pública, de modo que possibilite a manifestação das diversas correntes de opinião (...). Assim, deve se proporcionado o contraditório no processo normativo, vedando-se ao regulador apresentar conclusões ou propostas sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame, preferencialmente, em audiência conjunta. Cuida-se do princípio da legitimidade."

O direito de participação resultou na formulação do princípio do *hard look* explicado por Cabral de Moncada como a obrigação de decidir de acordo com o *input* fornecido, o constante do *record*, diminuindo a legitimidade dos pontos de vistas autônomos da Administração. (...) Poderá, pois, dizer-se que a participação do público, tendo claras implicações processuais, tem-nas também substanciais, pois que o resultado material respectivo (*o record*) ao ser obrigatoriamente levado em conta, limita a margem de liberdade administrativa". (pg. 59)

"A participação deve ser perseguida e não apenas facultada. Não basta, pois, a publicação de avisos na imprensa ou na internet, sendo desejáveis consultas específicas para a obtenção de contribuição efetiva".

19. No presente processo não há previsão de prazo específico de consulta pública, pelo que deve ser seguido o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias e de posterior realização de audiência pública como forma de participação popular, conforme salientado acima.

CONCLUSÃO

20. Desse modo, observadas as recomendações apresentadas no presente parecer, não haverá óbice à realização da consulta e da audiência públicas.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 01 de abril de 2025.

RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610209997202312 e da chave de acesso dbd3b296

aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1928001806 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 02-04-2025 22:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 00654/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.209997/2023-12

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

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Nos termos da Portaria AGU nº 1.399/2009, opino pela aprovação do PARECER n. 00078/2025/PFANP/PGF/AGU.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2025.

MARCUS VINICIUS DE ALBUQUERQUE PORTELLA
Subprocurador-Geral
PFANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610209997202312 e da chave de acesso dbd3b296

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1990659725 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 07-04-2025 21:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 00659/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.209997/2023-12

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o PARECER n. 00078/2025/PFANP/PGF/AGU e o DESPACHO n. 00654/2025/PFANP/PGF/AGU.

Em relação ao item 19 do referido PARECER n. 00078/2025/PFANP/PGF/AGU, registra-se, apenas, a possibilidade de realização de consulta pública conforme o prazo comum contido no art. 37 do Regimento Interno, aprovado nos termos da Portaria ANP nº 265, de 10 de setembro de 2010, ou em prazo inferior nos termos da previsão contida no parágrafo único do referido artigo, em caso de comprovada urgência e relevância, devidamente motivada, de acordo com a decisão a ser adotada pela ilustre Diretoria Colegiada da Agência.

Encaminhe-se à Superintendência de Infraestrutura e Movimentação - SIM.

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2025.

FABRÍCIO OLIVEIRA BRAGA
Advogado da União
Procurador-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610209997202312 e da chave de acesso dbd3b296

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1993396257 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 08-04-2025 15:31. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
