



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE  
COORDENAÇÃO DE CONSULTIVO FINALÍSTICO  
AV. RIO BRANCO 65, 12º ANDAR, RIO DE JANEIRO, RJ, 20040-009

PARECER Nº 00036/2026/PFANP/PGF/AGU

**NUP: 48610.210070/2025-89**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

MINUTA DE RESOLUÇÃO - REVISÃO DA Resolução ANP nº 759/2018. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA .

1. Trata-se de proposta de ação (PA) iniciada pela SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO - SFI com o objetivo de promover a revisão da Resolução ANP nº 759/2018 que estabelece critérios para o tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte em ações de fiscalização da ANP.

2. Conforme consta do relatório da Análise de Impacto Regulatório.

1 - A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Em seu art. 1º, estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às MEs e às EPPs no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2- O capítulo VII da Lei Complementar nº 123/2006, dedicado à fiscalização orientadora, determinou em seu artigo único (art. 55), no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das MEs e das EPPs, que a fiscalização deverá ser prioritariamente orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar graus de risco compatíveis com esse procedimento.

3- No que tange à fiscalização orientadora, o art. 55 criou o critério de benefício da dupla visita para a lavratura de autos de infração, salvo na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização (§ 1º), ressaltando que a inobservância do critério de dupla visita implica nulidade do auto de infração lavrado, independentemente da natureza principal ou acessória da obrigação (§ 6º), bem como em atentado aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional da atividade empresarial.

4- Em 05 de dezembro de 2018, por meio da Resolução ANP nº 759, foi regulamentado o tratamento diferenciado e favorecido às MEs e às EPPs em ações de fiscalização da ANP.

5- Em 07 de dezembro de 2018, por meio da Instrução Interna de Serviços (IIS) nº SFI – 10/2018 (SEI [0801022](#)), a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI) encaminhou orientações gerenciais para os Núcleos Regionais de Fiscalização quanto à aplicação da Resolução ANP nº 759/2018 nas ações de fiscalização dos agentes econômicos enquadrados como ME ou como EPP.

6- Após seis anos de aplicação da Resolução ANP nº 759/2018, incluiu-se na Agenda Regulatória do biênio 2025-26 a ação 4.13, que trata da avaliação da eventual revisão dessa norma, com o objetivo de tornar mais eficaz a fiscalização orientadora por meio do tratamento diferenciado e favorecido para as MEs e as EPPs, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

3. A motivação para a alteração regulatória está assim exposta:

16 - Três foram as causas principais associadas à desatualização da Resolução ANP nº 759/2018. Na primeira, a exclusão do benefício do tratamento diferenciado e favorecido não alcança duas infrações graves: o não atendimento dos requisitos de segurança operacional em revendas varejistas de GLP, nos termos das Súmulas ANP nº 2 nº 3, ambas de 2024 (detalhada no item 5.2 dessa AIR), assim como o não atendimento aos requisitos de segurança operacional em outros segmentos regulados, quando caracterizado o perigo direto e iminente; e o armazenamento, a comercialização ou a alienação de solventes em prejuízo ao consumidor (danos ao patrimônio de terceiros, no caso, ao motor do veículo).

17- Como consequência, a norma atual, além de conceder o benefício a agente econômico não merecedor, não está “premiando” os agentes que operam com foco na segurança operacional de suas instalações, nem aqueles que operam suas atividades com foco na proteção do interesse do consumidor.

18- A segunda causa está relacionada ao benefício do tratamento diferenciado e favorecido para as MEs e as EPPs, nos termos da Resolução ANP nº 759/2018, ficar restrito à dupla visita.

19- Como consequência, qualquer ampliação do benefício ficaria sem amparo legal. Uma forma de aumentar o benefício pode se dar por meio do aumento do prazo das notificações (atualmente, de 10 a 20 dias úteis, a depender da gravidade da infração) para saneamento de irregularidades apontadas nas ações de fiscalização, o qual parece ser um benefício concreto para agentes econômicos desse porte, que, por justamente serem micro

ou pequenas empresas, tendem a ter quadro “enxuto” de funcionários, podendo incorrer em perda de prazos, por questões de dias, para o saneamento de irregularidades, o que não condiz com a proposta de fiscalização orientadora.

20- A terceira causa está relacionada à legística imprecisa em alguns termos na Resolução ANP nº 759/2018, que pode levar a equívocos no entendimento ou na aplicação do benefício do tratamento diferenciado e favorecido para as MEs e as EPPs.

21- Como consequência, ambiguidades no texto da norma, como imprecisão nos conceitos de elegibilidade e de dupla visita, como usos de termos subjetivos, dentre outros, podem levar a discussões administrativas ou judiciais com dispêndio de recursos humanos e financeiros tanto do agente regulador como do agente regulado, culminando em alguns casos até na nulidade do ato administrativo (documento de fiscalização).

4. Verifica-se que os autos eletrônicos estão instruídos com:

Relatório de AIR;  
Minuta da Resolução ;  
Parecer nº 1/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e  
Nova minuta da Resolução ;  
Ofício encaminhando processo para análise jurídica

5. Este é o breve relatório. Segue a análise jurídica.

6. Verifica-se, em suma, que a SFI propõe a Revisão da **Resolução ANP nº 759/2018**, que estabelece os critérios para o tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte em ações de fiscalização da ANP..

7. Quanto à **FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO**, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018) em 06/12/2017, que atende as regras contidas na Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

8. Em linha com a essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória da SGE (SGE/CQR) que realizou a análise da minuta proposta, tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência.Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Secretaria Executiva (SEC) da ANP.

9. A Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)** como faz a lei que criou outras agências reguladoras. Recentemente, a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e altera legislação específica, prevê no art. 6º que "adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo." Aguarda-se, ainda, regulamento sobre o tema.

10. Nessa análise, a necessidade de **MOTIVAR** as escolhas regulatórias das agências reguladoras, com base em elementos técnicos e econômicos, é condição essencial da regulação e tem como fundamento, também, na necessidade de legitimar tais escolhas frente à sociedade, os agentes regulados e os órgãos de controle. Permite-se, com isso, a melhoria da qualidade regulatória, com foco na eficiência; e, para não ir além, é de boa técnica, atendendo aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

11. 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.

12. O **princípio da eficiência**, constitucionalizado pela Emenda 19/98, e cuja obediência se impõe a toda a administração pública, surge com mais força nas escolhas regulatórias adotadas pelas agências, cuja legitimidade de atuação depende das suas posições técnicas e neutras, na busca da melhor efetividade do mercado regulado, em benefício da sociedade.

13. 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.”

14. Outrossim, o pragmatismo jurídico de que trata essa nova diretriz do direito público consubstancia-se como argumento de reforço ou de descarte da decisão – sem que se admita sua aplicação em linhas gerais. Nas palavras de José Vicente Santos de Mendonça: “o pragmatismo serve como guia à interpretação da norma, inclusive a regulatória, asseverando-se como último passo de justificação da decisão”

15. Nesta toada, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela administração pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público, *in verbis*:

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) (Grifo nosso).

16. Desse modo, 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 normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

17. Por conseguinte, o interesse público queda-se muito mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.

18. Por fim, reforça-se que a motivação/justificativa para as escolhas regulatórias das agências reguladoras é precedente para a legitimidade das normas que edita. Rafael Carvalho Rezende Oliveira esclarece que "A necessidade de maior legitimidade, transparência e *accountability* justifica a instituição de canais participatórios na regulação, que permitem a integração da sociedade civil na formulação de políticas públicas regulatórias e na fiscalização dos reguladores". Explica, o autor, que a participação social pode ser instrumentalizada através das consultas e audiências públicas e salienta que o risco trazido pela reduzida participação é a "captura dos interesses pelas empresas reguladas". Após descrever os avanços na implementação de instrumentos e participação, aponta a necessidade de aprimoramento através de medidas como "**apresentação das informações necessárias para a compreensão da discussão**, com linguagem clara e acessível, especialmente quando envolver questões técnicas, abrindo margem para efetiva e efetivas contribuições por parte dos setores econômicos e sociais".

19. Posto isso, vejamos, então, a ALTERAÇÃO REGULATÓRIA pretendida, e especialmente se a área técnica demonstrou nos autos a necessidade, adequação e proporcionalidade necessárias.

20. Primeiramente, é preciso que conste nos autos a **identificação do problema regulatório**, com a apresentação do problema que levou a Agência a vislumbrar uma possível necessidade de intervenção regulatória. Importante destacar que o problema deve estar descrito de forma clara, sem dubiedades, de maneira a facilitar seu entendimento para que possa alcançar a solução mais condizente. Nesse sentido, é de suma relevância essa identificação, principalmente das causas do problema regulatório em questão, a fim de elaborar uma solução que trate das mesmas, não apenas de seus efeitos. Assim, recomenda-se que essa identificação elucide as seguintes questões: (i) em que contexto o problema se insere; (ii) a natureza do problema e suas consequências; (iii) as causas da adversidade; (iv) a sua magnitude – onde ocorre, com que frequência, a extensão dos grupos afetados etc; (v) a evolução esperada do problema no futuro, em caso de inércia do agente regulador.

21. Nesse aspecto, a SFI apresentou a motivação conforme apontado no item 3 acima

22. Deve constar dos autos a **identificação dos atores ou grupos afetados** pelo problema regulatório, de modo a compreender a visão dos mesmos acerca da problemática. Portanto, deve ser delineada uma estratégia de consulta ou de diálogo com os grupos afetados, uma vez que esse entendimento é relevante para assimilar adequadamente as causas e a correta dimensão do problema. O grupo afetado foi devidamente apontado no relatório de AIR e a audiência e consulta pública ocorrerão após deliberação da Diretoria Colegiada.

23. Faz-se necessária a **identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora** em apreço. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. Outrossim, é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência

Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal. A referência a tal competência está presente no aludido relatório.

24. A análise técnica deve vir instruída, também, com a correta **definição dos objetivos** que a mudança regulatória promovida pretende alcançar. Deve-se verificar se os objetivos delineados estão em conformidade com as políticas públicas definidas para o setor, bem como se estão diretamente relacionados ao problema regulatório apresentado e se há proporcionalidade. Sem a definição dos objetivos, não é possível identificar as melhores alternativas de ação, nem as avaliar segundo sua adequação.

25. Nesse sentido, não devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos, que tenham como propósito estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma determinada ação previamente acertada.

26. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

27. No presente caso, a ação regulatória foi criada com o objetivo de:

41- A partir do “objetivo fim”, foram estabelecidos quatro “objetivos meio”:

1. Exclusão do tratamento diferenciado e favorecido por descumprimento dos requisitos de segurança em áreas utilizadas pelas revendas varejistas no armazenamento de recipientes transportáveis de GLP, assim como por descumprimento dos requisitos de segurança em outros segmentos regulados, quando caracterizado o perigo direto e iminente.
2. Ampliação do benefício do tratamento diferenciado e favorecido por meio da extensão do prazo de notificações;
3. Ajustes de legística para evitar ambiguidades na aplicação da Resolução ANP nº 759/2018; e
4. Exclusão do tratamento diferenciado e favorecido quando constatado o armazenamento, a comercialização ou a alienação de combustível que contenha solventes em sua composição.

42- A seguir, serão detalhados os “objetivos meio”.

28. Em seguida, deve a área técnica apresentar a **descrição das possíveis alternativas** para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas. É o momento em que se identifica as diferentes possibilidades de se tratar o problema: a boa prática regulatória orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida. Tal identificação das opções regulatórias encontram-se no item 8.1 da Nota Técnica.

29. A correta instrução do processo regulatório requer, também, a exposição dos **possíveis impactos das alternativas identificadas**. Ora, se é feita uma análise do impacto das medidas regulatórias, por óbvio, cada alternativa cogitada para resolver o problema deve ter seus possíveis impactos medidos. O objetivo central desse ponto é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, de modo a **orientar a escolha dentre as diferentes possibilidades de ação**. Nesse aspecto, o item "5" do RAIR.

30. Veja-se que uma vez escolhida a melhor das alternativas e ação, faz-se necessário que conste do processo regulatório a sua **estratégia de implementação**. Em caso de a ação pretendida envolver a criação de obrigações para terceiros, é preciso indicar **mecanismos de fiscalização** e coerção para que a medida pretendida seja eficaz, bem como a estratégia de **monitoramento dos resultados**. Nestes pontos, entendo que o RAIR apresenta este tópico no item 8.

31. Por fim, quanto ao mérito da alteração, não vislumbramos óbices jurídicos. Já o conteúdo da resolução em si será melhor avaliado após as contribuições da sociedade e dos agentes.

32. Assim, verifica-se que há recomendação da SBQ para que a minuta em questão seja submetida à consulta e audiência pública atendendo, desta forma, o disposto no artigo 19 da Lei 9478/ 97 bem como o artigo 9º da já mencionada Lei 13.848/2019.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, não se vislumbra óbices jurídicos para que a Diretoria Colegiada da ANP acolha a recomendação e autorize a consulta e audiência.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2026.

EVANDRO PEREIRA CALDAS  
Procurador Federal  
PF-ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610210070202589 e da chave de acesso 6032273d

---



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, 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 3098015895 e chave de acesso 6032273d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-02-2026 17:14. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---