



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

PARECER Nº 00410/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.202800/2023-14

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Direito Administrativo. Poder Regulamentar. Processo Regulatório. Prestação de serviço de armazenagem por produtores de derivados de petróleo e gás natural. Alteração de resoluções da ANP. Controle prévio de juridicidade. Ausência de óbice à submissão à consulta pública, com orientações jurídicas.

I - RELATÓRIO

1. A Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) submete a esta Procuradoria Federal, para análise e manifestação jurídica preliminar, minuta de Resolução (SEI nº 5596198) destinada a alterar a Resolução ANP nº 852, de 23 de setembro de 2021, bem como a promover ajustes pontuais em outras normas correlatas que disciplinam atividades reguladas no âmbito do abastecimento de combustíveis.
2. O objetivo central da proposta é regulamentar a prestação do serviço de armazenagem por produtores de derivados de petróleo e gás natural, permitindo a cessão de espaço para produtos de terceiros independentemente de terem sido fabricados na instalação produtora.
3. A consulta visa à verificação da regularidade jurídica e formal da proposta normativa para fins de submissão à Consulta Pública e à Audiência Pública, seguindo o rito estabelecido pela Instrução Normativa ANP nº 8/2021
4. A proposta encontra-se instruída com o Relatório de AIR nº 2/2023 (SEI 3584378) e a Nota Técnica Complementar nº 3/2025 (SEI 5568553), que a fundamentam no mérito e tecnicamente.
5. Paralelamente ao exame procedimental, a unidade técnica, por meio do Ofício nº 51/2025/SPC-CREG/SPC/ANP-RJ (SEI 5596224), submete a este órgão jurídico questionamento específico acerca de possível assimetria regulatória identificada no rito de formalização dos contratos de cessão de espaço entre produtores e distribuidores.
6. É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Preliminarmente, registre-se que esta manifestação, amparada no art. 11, incisos III e V, e no art. 18, ambos da Lei Complementar nº 73/93, limita-se ao exame jurídico da matéria, sem adentrar questões técnicas, políticas ou de mérito.
8. O presente processo busca solucionar problema regulatório referente ao papel do produtor de derivados no serviço de armazenagem. De acordo com as normas vigentes, a armazenagem de produtos de terceiros em instalações produtoras restringe-se aos produtos fabricados na própria instalação, limitação que a proposta pretende flexibilizar com o objetivo de otimizar o uso da infraestrutura logística nacional.

9. Em termos objetivos, a minuta acresce à Resolução ANP nº 852/2021 definições para as figuras de "cedente" e "cessionária" no âmbito do refino (incisos VIII-A e IX-A do art. 2º da Resolução ANP nº 852/2021), permitindo que produtores armazenem derivados para terceiros via "Autorização de cessão de espaço" (art. 26-B). A permissão é restrita aos tipos de derivados que tenham sido produzidos na instalação nos últimos doze meses anteriores à contratação (art. 26-B, caput). A minuta também traz uma regra de transição para contratos firmados sob a égide da antiga Resolução ANP nº 16/2010 (art. 42-A), além de promover adequações nas normas que regem a distribuição, especificamente as Resoluções ANP nº 950 e 957/2023 (arts. 2º e 3º).

10. De plano, é possível constatar que a resolução pretendida insere-se na alçada regulatória da ANP, na medida em que o art. 8º, inciso V, da Lei nº 9.478/1997, atribui à Agência a regulação e autorização das atividades de refino e estocagem. Internamente, a SPC, unidade responsável, colheu manifestações tanto das demais unidades finalísticas envolvidas na matéria (DC, SDL e SIM), como da SGE, que emitiu parecer sobre os aspectos legísticos da minuta (art. 6º, inciso III, da Instrução Normativa nº 08/2021). Assim, dado que a convocação da audiência e da consulta públicas será submetida ao crivo decisório da Diretoria Colegiada (art. 34 do Regimento Interno), resta atendido o requisito da *competência*.

11. Ademais, pretende-se, com a alteração, evitar que produtores de combustíveis afirmem vantagens econômicas indevidas a partir do regramento atual mediante a utilização desvirtuada de seus terminais, especificamente por meio da atividade de armazenagem de insumos e produtos — o que converge com o dever do Poder Público de garantir o equilíbrio concorrencial e a isonomia entre os agentes regulados. Logo, como a medida visa à satisfação do interesse público, considera-se atendido o requisito da *finalidade*.

12. No que tange ao *motivo*, as razões fáticas e jurídicas expostas na instrução processual, sobretudo no Relatório de AIR nº 2/2023 e na Nota Técnica Complementar nº 3/2025, justificam a alteração almejada, evidenciando o cumprimento desse requisito para a edição do ato.

13. Quanto à *forma*, a edição do ato como resolução mostra-se juridicamente adequada, já que a matéria é de interesse geral e que apenas outras resoluções serão alteradas, assegurando-se, assim, a observância do princípio do paralelismo das formas.

14. Não obstante, ainda que a presente análise se dê em caráter preliminar, seguem contribuições pontuais de natureza redacional e de técnica legislativa, formuladas com o objetivo de aprimorar a clareza, a organização e a inteligibilidade da minuta.

Texto Proposto	Texto Sugerido	Justificativa
<u>Preâmbulo:</u> (...) tendo em vista o disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, considerando o que consta do Processo nº 48610.202800/2023-14 e as deliberações tomadas (...)	<u>Preâmbulo:</u> (...) tendo em vista o disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, o que consta do Processo nº 48610.202800/2023-14 e as deliberações tomadas (...)	De acordo com o art. 4º, §3º, do Decreto nº 12.002/2024, os atos normativos não devem conter enunciados iniciados pela expressão "considerando"
<u>Art. 2º, VIII-A:</u> cedente: produtor de derivados de petróleo e gás natural detentor da autorização de operação outorgada pela ANP contendo a tancagem que pode ser cedida em sua instalação produtora;	<u>Art. 2º, VIII-A:</u> cedente: produtor de derivados de petróleo e gás natural que, nos termos desta Resolução, esteja autorizado a prestar serviço de armazenagem por meio de cessão de espaço em sua instalação produtora;	A definição incorpora elemento de natureza autorizativa ("tancagem que pode ser cedida"), antecipando juízo normativo próprio dos dispositivos materiais e gerando circularidade conceitual, o que deve ser evitado em dispositivos definidores.

<p><u>Art. 2º, IX-A :</u> cessionária: agente regulado pela ANP que contrata espaço, em metros cúbicos, em tancagem de instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural autorizada pela ANP, para armazenamento de produto de sua propriedade;</p>	<p><u>Art. 2º, IX-A:</u> cessionária: agente regulado pela ANP que contrata espaço de armazenagem em instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural, regularmente autorizada, para armazenamento de produto de sua propriedade.</p>	<p>Ajuste redacional para eliminar detalhamento operacional desnecessário e reforçar a clareza do conceito, mantendo a exigência de autorização da instalação produtora e a coerência com as demais definições da Resolução.</p>
<p><u>Art. 2º, XI-A:</u> contrato de cessão de espaço: acordo que formaliza o ato de ceder espaço, em metros cúbicos, em tancagem de instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural autorizada pela ANP;</p>	<p><u>Art. 2º, XI-A:</u> contrato de cessão de espaço: instrumento contratual celebrado nos termos desta Resolução para a cessão de espaço de armazenagem em instalação produtora de derivados de petróleo e gás natural regularmente autorizada;</p>	<p>Ajuste para eliminar formulação tautológica (“acordo que formaliza o ato de ceder”) e detalhamento operacional desnecessário, conferindo maior precisão conceitual à definição e alinhando-a ao regime jurídico estabelecido na Resolução, com preservação da exigência de que a cessão recaia sobre espaço em instalação produtora regularmente autorizada.</p>
<p><u>Art. 26-B:</u> Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem somente dos tipos de derivados os quais tenham sido produzidos na instalação nos últimos doze meses anteriores à contratação, em tanques de armazenamento de sua instalação produtora, por meio de autorização de cessão de espaço, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, assim como a contratação deste serviço junto a outros agentes regulados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada.”(NR)</p>	<p><u>Art. 26-B:</u> Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural, nos termos desta Resolução: I – a prestação de serviço de armazenagem, em tanques de sua instalação produtora, desde que previamente autorizada pela ANP a cessão de espaço, de forma não discriminatória, para outro agente regulado pela ANP, exclusivamente para os tipos de derivados produzidos nessa instalação nos doze meses anteriores à contratação; e II – a contratação de serviço de armazenagem desses derivados junto a outros agentes regulados pela ANP.</p> <p><u>ou</u></p> <p>Fica permitida ao produtor de derivados de petróleo e gás natural a prestação de serviço de armazenagem em tanques de sua instalação produtora, desde que: I - a cessão de espaço seja previamente autorizada pela ANP; II - o serviço seja prestado de forma não discriminatória a outro agente regulado pela ANP; e III – a armazenagem se restrinja aos tipos de derivados produzidos na instalação</p>	<p>O texto original concentra, em um único período, diferentes permissões e condicionantes, o que pode dificultar a leitura e a aplicação do dispositivo. As alternativas redacionais propostas têm por finalidade apenas melhorar a organização e a clareza do comando normativo, sem alteração do conteúdo material ou das escolhas regulatórias adotadas.</p>

	<p>produtora nos doze meses anteriores à contratação.</p> <p>Parágrafo único. O produtor de derivados de petróleo e gás natural poderá contratar serviço de armazenagem desses derivados junto a outros agentes regulados pela ANP, observadas as disposições desta Resolução e da regulamentação aplicável à respectiva atividade.</p>	
--	---	--

15. Registre-se que as sugestões apresentadas se limitam a aspectos formais e redacionais, não constituindo óbice jurídico à submissão da minuta à consulta pública, nem condicionando o prosseguimento do processo.

16. No que se refere ao requisito *objeto*, cumpre verificar se o conteúdo material da proposta normativa revela-se juridicamente compatível com os princípios que regem a atuação reguladora do Estado, em especial os da isonomia, da razoabilidade e proporcionalidade e da eficiência, à luz das ponderações suscitadas pela SPC.

17. A esse respeito, é possível observar que o questionamento formulado pela área técnica não diz respeito à competência da ANP para disciplinar a matéria, tampouco à finalidade da atuação regulatória, mas sim à adequação, em termos principiológicos, das opções normativas adotadas, notadamente no que concerne à exigência de autorização administrativa para a cessão de espaço de armazenagem por produtores, em contraste com regimes procedimentais distintos aplicáveis a outras atividades reguladas.

18. O exame jurídico do objeto, contudo, não se confunde com a substituição do juízo regulatório de mérito, que compete à área técnica e à Diretoria Colegiada da Agência. Cabe à Procuradoria, nesse ponto, apenas verificar se a disciplina proposta, em tese, admite fundamentação juridicamente idônea e se o processo regulatório se encontra estruturado de modo a permitir a adequada aferição de sua conformidade com os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência.

19. Nessa linha, importa destacar que o princípio da isonomia não impede, por si só, a adoção de tratamentos regulatórios diferenciados entre agentes ou atividades distintas. Exige-se, contudo, que a diferenciação encontre fundamento em critério legítimo, guarde relação lógica com as especificidades da atividade regulada e se mostre compatível com os valores constitucionais e com os objetivos que orientam a atuação da ANP, notadamente aqueles associados à Política Energética Nacional, à eficiência regulatória e à preservação da livre iniciativa e da livre concorrência.

20. Sob essa perspectiva, o questionamento formulado pela SPC revela a importância de que os critérios justificadores de eventual diferenciação regulatória sejam adequadamente abordados na instrução do processo regulatório e, se for o caso, refletidos de forma consistente na modelagem normativa adotada.

21. Considerando que a proposta ainda será submetida a mecanismos de participação social, entende-se que o momento mais adequado para o amadurecimento dessas questões — inclusive à luz das contribuições que vierem a ser apresentadas — é aquele posterior à audiência e à consulta públicas, as quais tendem a enriquecer a análise regulatória e a aportar elementos adicionais à tomada de decisão.

22. Assim, sem prejuízo da continuidade do processo e da submissão da minuta à consulta pública, recomenda-se que a área técnica permaneça atenta às contribuições que vierem a ser apresentadas, avaliando, na fase subsequente, a necessidade de eventuais ajustes na proposta ou no reforço de sua fundamentação, de modo a assegurar que o ato normativo final observe plenamente os princípios que regem a atuação reguladora do Estado.

23. À vista do exposto, verifica-se que a proposta, no estágio atual, não apresenta vícios jurídicos que impeçam sua submissão à consulta e à audiência públicas, restando atendidos, em juízo preliminar, os requisitos de validade do ato administrativo normativo ora examinados.

III - CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, esta Procuradoria Federal junto à ANP conclui que:

a) Não há óbices jurídicos à submissão da minuta de Resolução à consulta pública e à audiência pública, nos termos da legislação e da regulamentação aplicáveis;

b) A proposta normativa, tal como apresentada, não se mostra, em tese, desconforme com a legislação vigente nem com os princípios que regem a atuação reguladora do Estado;

c) O questionamento formulado pela Superintendência de Produção de Combustíveis sinaliza, contudo, a importância de que os critérios justificadores da distinção regulatória apontada sejam adequadamente abordados e explicitados na instrução do processo regulatório, à luz dos contornos jurídicos do princípio da isonomia e dos objetivos e valores que orientam a atuação da ANP enquanto órgão regulador da indústria do petróleo, do gás natural e de seus derivados.

25. Por fim, registre-se que as sugestões de natureza redacional e de técnica legislativa apresentadas ao longo deste parecer possuem caráter meramente colaborativo, não constituindo condicionantes para o prosseguimento do processo regulatório, cabendo à área técnica avaliar, de forma livre, a conveniência e a oportunidade de seu eventual acolhimento.

Brasília, 16 de janeiro de 2026.

DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO
Procurador Federal
Procurador-Geral da ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610202800202314 e da chave de acesso 4a2b4d95



Documento assinado eletronicamente por DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, 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 3058029435 e chave de acesso 4a2b4d95 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-01-2026 23:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.