



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 00123/2026/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.204824/2026-42

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. OFÍCIO Nº 221/2026/SDP/ANP-RJ MINUTA DE RESOLUÇÃO PARA REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO NÃO DISCRIMINATÓRIO E NEGOCIADO DE TERCEIROS AOS GASODUTOS DE ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO E ÀS INSTALAÇÕES DE TRATAMENTO OU PROCESSAMENTO DE GÁS NATURAL. PROCESSO: 48610.204824/2026-42-e

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO. ACESSO NEGOCIADO E NÃO DISCRIMINATÓRIO DOS TERCEIROS INTERESSADOS AOS GASODUTOS DE ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO E ÀS INSTALAÇÕES DE TRATAMENTO OU PROCESSAMENTO DE GÁS NATURAL. REGULAÇÃO PARA EXERCÍCIO DO DIREITO PREVISTO NO ART. 28 DA LEI DO GÁS. SEM ÓBICES JURÍDICOS À CONTINUIDADE DO PROCESSO REGULATÓRIO.

1. Tratou-se de consulta jurídica encaminhada à Procuradoria Federal junto à ANP, pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP), através do Ofício nº 221/2026/SDP/ANP-RJ-e, que notifica a Ação Regulatória nº 2.10, referente à minuta de resolução para regulamentação do acesso não discriminatório e negociado de terceiros aos gasodutos de escoamento da produção e às instalações de tratamento ou processamento de gás natural. A SDP solicita parecer jurídico, em atenção ao art. 6º, inciso IV, da Instrução Normativa ANP nº 8, de 17 de agosto de 2021, para que seja dada continuidade ao processo de aprovação da realização de consulta e audiências públicas da minuta do ato normativo.
2. A Nota Técnica Conjunta nº 10/2026/ANP traz os “*fundamentos técnicos para a proposta de minuta de resolução para regulamentação do acesso não discriminatório e negociado de terceiros aos gasodutos de escoamento da produção e às instalações de tratamento ou processamento de gás natural*”. Relata que a minuta do ato normativo dá continuidade à regulamentação do acesso negociado e não discriminatório dos terceiros interessados aos gasodutos de escoamento da produção e às instalações de tratamento ou processamento de gás natural”, e é parte integrante do processo nº 48610.204824/2026-42, no qual “*foi conduzida a regulamentação do acesso ao escoamento e ao processamento até o término da etapa de análise de impacto regulatório*”. A regulamentação do acesso negociado e não discriminatório de terceiros aos terminais de GNL e a regulamentação da resolução de conflitos são conduzidas no processo ANP nº 48610.205614/2022-48.
3. Para o que interessa à presente análise, os autos digitais encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- Nota Técnica Conjunta 10 (5899684) SDP
- Anexo I da Nota Técnica Conjunta 10 (5915400) SDP
- Anexo II da Nota Técnica Conjunta 10 (5915416) SDP
- Ofício 191 (5915482) SDP
- Despacho do Diretor-Relator -Circuito Deliberativo 53 (5926213) DIR IV
- Despacho do Circuito Deliberativo 240 (5930246) SGE-Circuito
- Parecer 13 (5951801) SGE-CQR
- Anexo I I Parecer 13/2026/SGE-CQR/SGE minuta sem marcas (5951802) SGE-CQR
- Anexo II I Parecer 13/2026/SGE-CQR/SGE minuta com marcas (5951803) SGE-CQR
- Ofício 29 (5951804) SGE-CQR
- E-mail 5954463 SGE-CQR
- Parecer 4 (5958212) SDP
- Anexo I Parecer 4 (5959276) SDP
- Anexo II Parecer 4 (5959441) SDP
- Decisão de Diretoria - Circuito Deliberativo 5959460 SGE-Circuito

4. A SDP relata que encaminhou uma primeira versão da minuta de ato normativo para a SPC, SIM, SDC e Diretoria IV (DIR IV), a fim de obter comentários e sugestões; que apresentou para SPC, SIM, SDC e DIR IV os fundamentos técnicos que embasaram a elaboração da minuta; que recebeu contribuições da SIM, SPC, SDC e DIR IV; e que, após discussões realizadas com todas as unidades organizacionais envolvidas, encaminhou às unidades organizacionais nova versão da minuta, contendo a consolidação das contribuições recebidas, para sugestões adicionais até o dia 17/04/2026. Informa que os Anexos da Nota Técnica Conjunta nº 10/2026/ANP correspondem ao texto final resultante dos debates empreendidos.

5. Tarefa para análise jurídica aberta no sistema SAPIENS/AGU no dia 13/05/2026. É o relato. Passo à análise.

PRELIMINAR

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

7. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

8. Isto porque a atuação da Procuradoria Federal, em matéria consultiva, deve obediência à Portaria nº 261, de 05/05/2017, cujo capítulo VIII dispõe sobre os limites da atividade consultiva:

Art. 28. A manifestação do órgão consultivo tem por finalidade verificar a viabilidade legal da consulta formulada pelo órgão assessorado e deverá abordar todas as dúvidas jurídicas trazidas, mencionar os fatos envolvidos, além de indicar os fundamentos jurídicos que sustentam o posicionamento adotado.

Parágrafo único. A manifestação não abrangerá a análise de conteúdo técnico de documentos do processo.

(...)

Art. 30. A manifestação do órgão consultivo deve ser proferida de forma a apontar o esclarecimento ou a solução jurídica para o objetivo do órgão assessorado, ou, se detectada a inviabilidade do objetivo administrativo, indicar as adequações do formato jurídico proposto ou a inteira reformulação do procedimento.

9. Parte-se da premissa de que a autoridade competente municia-se dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Por fim, considerando que solicitou-se urgência na análise e que as minutas serão ainda submetidas à consulta e audiência públicas, salienta-se que a presente análise jurídica é preliminar, de modo que não configura validação jurídica definitiva, cabendo a reanálise após a participação popular passar pelo crivo da área técnica da ANP. Feitas as ressalvas necessárias, passa-se à análise estritamente jurídica.

DO PODER NORMATIVO DA ANP

11. A Constituição Federal redefiniu as funções estatais, levando ao surgimento do Estado garantidor, regulador e protetor. Seu art. 174^[1] permite a atuação do Estado sobre a economia por meio de atuação não prestacional, ou seja, como agente regulador, exercendo função judicante, normativa e executiva; atuação esta que inclui ações como autorização para execução da atividade econômica, *enforcement* das regras estabelecidas, aplicação de sanções, etc.

12. A fim de estabelecer os limites da atuação das empresas estatais ou privadas na realização de atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural - monopólio da União -, foi editada a Lei nº 9.478/97, lei esta que também criou a estrutura e atribuições órgão regulador - Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP) -, como prescreve o art. 177 da C.F.

13. Conforme estabelecido na Lei nº 9.478/97, compete à ANP, dentre outras atividades:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

(...)

V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento;

(...)

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

(...)

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;

(...)

XXXV - estabelecer princípios básicos para a elaboração dos códigos de condutas e práticas de acesso aos terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL) e às infraestruturas de escoamento, de tratamento e de processamento de gás natural; e (Redação dada pela Lei nº 14.993, de 2024);

DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE GÁS NATURAL

14. A Lei nº 14.134/2021 dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural e sobre escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. Para fins da presente consulta, cita-se os seguintes artigos:

Art. 26. Empresa ou consórcio de empresas constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para exercer as atividades de construção, ampliação de capacidade e operação de unidades de processamento ou tratamento de gás natural.

Parágrafo único. O exercício da atividade de processamento ou tratamento de gás natural poderá ser autorizado para as empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos na regulação.

Art. 27. Empresa ou consórcio de empresas constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para construir e operar unidades de liquefação e regaseificação de gás natural, bem como gasodutos de transferência e de escoamento da produção.

Parágrafo único. A regulação deverá disciplinar a habilitação dos interessados e as condições para a outorga da autorização, bem como para a transferência de sua titularidade, respeitados os requisitos de proteção ambiental e segurança das instalações.

Art. 28. Fica assegurado o acesso não discriminatório e negociado de terceiros interessados aos gasodutos de escoamento da produção, às instalações de tratamento ou processamento de gás natural e aos terminais de GNL.

§ 1º O proprietário da instalação terá preferência para uso da própria infraestrutura, na forma da regulação da ANP.

§ 2º Os proprietários das instalações relacionadas no caput deste artigo deverão elaborar, em conjunto com os terceiros interessados, observadas as boas práticas da indústria e as diretrizes da ANP, código de conduta e prática de acesso à infraestrutura, bem como assegurar a publicidade e transparência desses documentos.

§ 3º A remuneração a ser paga ao proprietário de gasoduto de escoamento da produção, de instalações de tratamento ou processamento de gás natural e de terminal de GNL pelo terceiro interessado, bem como o prazo de duração do instrumento contratual, serão objeto de acordo entre as partes, com base em critérios objetivos, previamente definidos e divulgados na forma do código de conduta e prática de acesso à infraestrutura de que trata o § 2º deste artigo.

§ 4º Na eventualidade de controvérsia sobre o disposto neste artigo, caberá à ANP decidir sobre a matéria, considerado o código de conduta e prática de acesso à infraestrutura de que trata o § 2º deste artigo, ressalvada a possibilidade de as partes, de comum acordo, elegerem outro meio de resolução de disputas legalmente admitido no Brasil.

§ 5º O acesso de terceiros a terminal de GNL situado em instalação portuária deverá observar as regulações setoriais pertinentes. (grifos nossos)

15. O Decreto nº 10.712/2021, alterado pelo [Decreto nº 12.153/2024](#), regulamenta o art. 28 da Lei nº 14.134/2021:
- Art. 5º-A Aplica-se subsidiariamente o disposto no art. 4º, no art. 6º e nos art. 9º a art. 18 da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, às atividades de escoamento, de processamento e de tratamento de gás natural. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 1º O acesso à infraestrutura de transporte dutoviário se sujeitará a tarifa regulada e **o acesso às demais infraestruturas se sujeitará ao acesso negociado**, nos termos do disposto nos art. 9º, parágrafo único, e art. 28 da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 2º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os seguintes dispositivos da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021: [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- I - o art. 10, § 3º; [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- II - o art. 13, § 1º; e [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- III - o art. 15, § 2º. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- (...)
- Art. 16. O acesso não discriminatório e negociado de terceiros interessados aos gasodutos de escoamento da produção, às instalações de tratamento ou processamento de gás natural e aos terminais de GNL se dará de forma transparente.
- § 1º A regulação da ANP poderá estabelecer prazos e condições para a negociação do acesso de que trata o caput, inclusive em relação às cláusulas de confidencialidade, observada a comunicação tempestiva à referida Agência sobre o início das tratativas e a ocorrência de controvérsia.
- § 2º A ANP poderá atuar de ofício para verificar controvérsias entre as partes, a qualquer momento da negociação do acesso, ou indícios de eventuais condutas anticoncorrenciais, ressalvadas as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. [\(Redação dada pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 3º As cláusulas de confidencialidade em relação às tratativas não afastam o acesso da ANP às informações, nos termos do [inciso XVII do caput do art. 8º da Lei nº 9.478, de 1997](#).
- § 4º Na hipótese de necessidade e viabilidade técnica e econômica, a ANP determinará, ao titular da infraestrutura, a ampliação de infraestrutura de escoamento, tratamento e processamento de gás natural, para atender ao acesso de terceiros interessados, sob pena de ter revogado o ato de outorga da titularidade da instalação e da adoção, pela ANP, das medidas legais e contratuais cabíveis, devendo o investimento ser reconhecido no ato de autorização, com a correspondente remuneração de capital. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 5º Será assegurado o acesso a infraestruturas para movimentação dos derivados de gás natural após a unidade de processamento, nos termos do disposto no [art. 58 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), inclusive àquelas que passam por refinarias. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 6º O operador da infraestrutura dará publicidade ao extrato do contrato de acesso à infraestrutura, com a identificação do contratante e com o resultado de todos os termos negociados. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 7º A negativa de acesso, assim que concluída a negociação, será apresentada à ANP pelo operador da infraestrutura, com as devidas justificativas. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- § 8º A ANP dará publicidade e manterá acessível a relação de todas as negativas de acesso e as respectivas justificativas. [\(Incluído pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)
- Art. 17. A ANP dará publicidade aos projetos de construção de gasodutos de escoamento e de unidades de processamento de gás natural, de forma a possibilitar a coordenação entre os proprietários das instalações e os agentes interessados no acesso, previamente à outorga da autorização. [\(Redação dada pelo Decreto nº 12.153, de 2024\)](#)

16. Cabe mencionar, ainda, as Resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com fundamento no art. 2º da Lei nº 9.478/97. A Resolução CNPE nº 16/2019 estabelece diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural, com foco no mercado concorrencial; e a Resolução CNPE nº 03, de 07/04/2022 vai na mesma linha e estabelece diretrizes estratégicas para o desenho do novo mercado de gás natural, aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência nesse mercado, trata de período de transição, e dá outras providências.

DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

17. No que diz respeito à necessidade de participação social no processo decisório, mediante realização de consulta e audiência públicas, cabe registrar que tal fase decorre da observância do disposto no art. 19 da Lei nº 9.478/97, abaixo transcrito, e também dos art. 31 a 34 da Lei nº 9.784/99^[2], e art. 9º a 12 da Lei nº 13.848/2019^[3]:

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.

18. No âmbito da ANP, cabe mencionar ainda a Portaria ANP 265/2020 (Regimento Interno da ANP), art. 33 a 38^[4]; a Resolução ANP nº 846/2021^[5] e a Instrução Normativa nº 8/2021^[6], que disciplinam os instrumentos de participação social no processo decisório.

19. Com efeito, a participação social tem grande importância. OLIVEIRA^[5] 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 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"*.

20. A legitimidade do processo decisório foi objeto de estudo de GOMES^[6] em artigo sobre Regulação Deliberativa. Segundo ele:

O processo decisório em matéria regulatória, no âmbito de uma Agência reguladora, deve buscar sua legitimidade, portanto, por meio da criação de espaços deliberativos que permitam a atuação dos diversos atores sociais, públicos ou privados, na tomada de decisão, decorrendo a ação estatal do resultado do processo comunicativo democrático, que construirá a noção de interesse público em cada caso.

(...)

A configuração de um processo regulatório deliberativo pressupõe a concorrência de determinadas condições que possam assegurar a efetividade comunicativa e a legitimação do resultado. A deliberação requer que a participação seja livre e isenta de quaisquer pressões, cada participante reconhecendo no outro um igual, expondo argumentos que possam ser considerados razoáveis e aceitos pelos demais.

21. Destarte, a participação social reforça a motivação/justificativa para as escolhas regulatórias das agências reguladoras, contribuindo imensamente para a legitimidade das normas que uma agência reguladora edita. A consulta prévia contribui para um processo comunicativo democrático, daí por que é perfeitamente legal, razoável e necessária a providência recomendada pela área técnica.

DA FORMA DA MINUTA. AVALIAÇÃO DA SGE

22. A Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança Estratégica (SGE/CQR) realizou análise das minutas quanto ao (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.

23. Verifica-se, assim, a observância 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, bem como do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

24. Em linha com essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, a SDP atesta que as minutas passaram por avaliação legística da Superintendência de Governança e Estratégia (SGE), conforme registrado no Parecer nº 13/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e.

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

25. Em atenção ao art. 6º da Lei nº 13.484/2019, foi realizada Análise de Impacto Regulatório (AIR). O Relatório de Análise de Impacto Regulatório, bem como as Notas Técnicas Conjuntas nº 3/2024/ANP e nº 7/2024/ANP foram aprovados pela Resolução de Diretoria nº 325/2024.

26. Em suma, o Relatório de AIR apontou que o problema regulatório “*consiste no acesso não discriminatório e negociado de terceiros às infraestruturas de gás natural, previsto no art. 28 da Nova Lei do Gás*”, com a seguinte indicação:

A partir das contribuições coletadas junto aos agentes do mercado e dos membros do Comitê, a alternativa correspondente ao “Novo Mercado de Gás” foi considerada a mais robusta na medida em que dominou globalmente (todos os critérios) em relação as demais alternativas (MME, 2019a). Pela alternativa “Novo Mercado de Gás”, a regra de acesso aplicável aos gasodutos de escoamento da produção, polos de processamento de gás natural e terminais de GNL foi a ANDPA [o acesso seria negocial com diretrizes de acesso e possibilidade de arbitramento pela ANP], similar àquela decorrente das discussões do programa “Gás para Crescer”, e refletida no Substitutivo do PL nº 6.407/2013 (ver Subseção VII.1)

DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

27. A minuta trata do acesso não discriminatório e negociado de terceiro às infraestruturas essenciais de gás natural (escoamento e processamento). A Nota Conjunta apresenta a minuta a partir dos Dispositivos do Decreto nº 10.712, de 2021, alterado pelo Decreto nº 12.153, de 2024, conforme resume sua Tabela 2. **Não consta na Nota Conjunta qualquer dúvida jurídica a ser dirimida por esta parecerista e o tema é eminentemente técnico.** Ainda assim, e no âmbito do que compete à Procuradoria Federal junto à ANP, passa-se à análise da adequação da minuta de resolução aos termos da Lei do Gás e do Decreto nº 10.712/2021.

28. **Capítulo I - Disposições transitórias:**

- *Caput* do art. 1º vai ao encontro do disposto no art. 28 da Lei do Gás, assim como as infraestruturas e instalações incluídas no acesso; a exclusão dos terminais de GLP e unidades de liquefação e regaseificação (art. 1º, §3º) é adequada na medida em que a regulamentação do acesso negociado e não discriminatório de terceiros aos terminais de GNL, que também são considerados infraestruturas essenciais de gás natural, é objeto do processo ANP nº 48610.205614/2022-48;
- as definições contidas no art. 2º (i) têm natureza eminentemente técnica, à exemplo de BCE e BCP, que visam “*tornar a definição ainda mais específica e aderente à modalidade de acesso negociado*” e “*instalações*”, que são mencionadas em vários artigos da Lei do Gás; o termo “*preferência*” que é garantida ao proprietário, conforme art. 28 §1º da Lei do Gás; (ii) ou estão em linha com as definições legais, a exemplo da definição de “*código de conduta e prática de acesso*”, “*gasoduto de escoamento*”, “*modalidade firme*”, que constam no art. 28 §3º, art. 2º, inciso XXIV e art. 34, §2º da Lei do Gás, respectivamente; (iii) ou se encontram no Decreto nº 10.712/2021, como “*capacidade disponível*”, “*capacidade operacional*”, “*capacidade contratual*”;
- na definição de “*instalação de gás natural*”, sugere-se colocar dois pontos depois de “*consideram-se*”, excluindo-se “*de gás natural*”, que está redundante;

29. **Capítulo II - Dos Princípios Gerais de Acesso Não Discriminatório e Negociado:** não se identifica incompatibilidade jurídica entre os termos da minuta e o Capítulo IV da Lei do Gás ou Decreto 10.712/2021. As Seção IV (Subseções IV.4 e IV.5) da Nota Conjunta reforçam a aplicação dos princípios na proposta de regulação.

30. **Capítulo III - Do Direito e Preferência:** regulamentam o art. 28 §2º da Lei do Gás e, à primeira vista, não se identifica incompatibilidade ou irrazoabilidade na regulação desenhada.

31. **Capítulo IV - Da Solicitação de Acesso, Resposta do Operador e Negociação:** regulação proposta vai ao encontro dos art. 11A e 11B do Decreto 10.712/2021.

32. **Capítulo V - Do Acesso de Terceiros aos Gasodutos de Escoamento da Produção e às Instalações de Tratamento ou Processamento de Gás Natural:** regulamentam a forma de chegar a uma remuneração justa e adequada, conforme inciso V do art. 5º-B do Decreto 10.712/2021; código de conduta e prática de acesso é exigido pelo art. 28, §2º da Lei do Gás; e as previsões sobre Retenção e Cessão de Capacidade observam o art. 18 da Lei do Gás.

33. **Capítulo VI - Transparência e Disponibilização de Informações:** o regramento vai ao encontro do princípio da transparência, previsto no inciso VII do art. 11-A do Decreto 10.712, segundo o qual “*os proprietários ou operadores deem transparência e disponibilizem dados e informações sobre as instalações de gás natural*”, e ao inciso IV do art. 11-B, segundo o qual “*as partes forneçam as informações consideradas importantes umas às outras antes e durante as negociações*”. Não se verificou, à primeira vista, qualquer contradição à Lei do Gás e ao Capítulo IV-A do Decreto 10.712/2021.

34. **Quando à justificativa para a previsão contida no art. 43 da minuta, que permite à ANP acesso aos registros e livros contábeis, recomenda-se apontar a motivação para tanto, que não fora localizada na Nota Técnica Conjunta.**

35. **Capítulo VII - Da Separação Contábil e Supervisão Regulatória do Agente Verticalizado:** o tema foi objeto de análise pela Procuradoria Federal quando emitiu o Parecer nº 00004/2024/PFANP/PGF/AGU, no processo nº 48610.205614/2022-48, e concluiu que, em tese, é possível à ANP optar pela Alternativa I do AIR - **Exigência de separação**

funcional ou societária para promoção da independência e autonomia do operador da infraestrutura - e, a fim de atribuir juridicidade à escolha regulatória, a Agência deveria demonstrar a proporcionalidade e a razoabilidade da medida, considerando, inclusive, as ações já tomadas, a recente edição da lei (art. 28) e o fato de que a regulação do acesso às infraestruturas essenciais estar sendo construída só nesse momento. O parecer concluiu e respondeu à consulta nos seguintes termos:

(i) A ausência de expressa previsão na Lei nº 14.134/2021 para a separação funcional ou societária de que trata a alternativa I retromencionada NÃO é, *per se*, um óbice jurídico para a adoção dessa alternativa pela ANP no âmbito do AIR em exame, pois a escolha regulatória pode ser tomada com fundamento na seguinte legislação: art. 177, §2º, inciso III C.F.; art. 8º, incisos I, V, VII, XIX, art. 8º-A da Lei nº 9.478/97; art. 2º, 28 e 33 da Lei nº 14.134/2021; art. 2º, I, III, VI e XIV e art. 3º, VIII e art. 10 da Resolução CNPE nº 03, de 07/04/2022.

(ii) A ANP deve fundamentar eventual decisão pela Alternativa I, em atenção aos art. 2º e do art. 50 da Lei nº 9.784/97, reforçado pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º; artigos 4º e 5º da Lei nº 13.848/2019; e art. 20 e 23 do Decreto-lei nº 4.657/1942, incluídos pela Lei nº 13.655/2018, em análise conclusiva como sendo de longe a mais efetiva medida que de fato estimula e viabiliza a concorrência, limita a concentração de mercado e promove efetivamente a competição na oferta de gás natural e o acesso não discriminatório e transparente às infraestruturas essenciais. Sugere-se, porém, levar em conta que a Lei nº 14134/2021 foi editada há pouco tempo e tanto seu art. 28 e como o art. 16 do Decreto nº 10-712/2021 não chegaram ainda a ser regulados, de modo que uma regulação mais pesada por enquanto, no presente estado de coisas, pode ser de difícil motivação.

36. A minuta do ato normativo propõe a separação contábil das atividades - contas separadas para atividades de escoamento, tratamento ou processamento em relação a outras atividades exercidas, como se lhes seria exigido se essas atividades fossem exercidas por pessoas jurídicas distintas -, o que, como posto, foi considerado juridicamente viável, conforme o Parecer n. 00004/2024/PFANP/PGF/AGU.

37. Tal possibilidade é reconhecida por ALMEIDA e FERRARO^[7]: “*Em alguns países onde a participação cruzada é permitida, foram criadas regras para restringir o poder de mercado das empresas com participações no seguimento de transporte de gás natural. Dentre estas regras podemos citar: (...) 6. Separação da contabilidade das empresas*”.

38. **Como posto na conclusão (ii) do Parecer nº 00004/2024/PFANP/PGF/AGU, recomenda-se reforçar a motivação pela escolha da separação contábil das atividades, que não fora localizada na Nota Técnica Conjunta.**

39. **Capítulo VIII - Interconexão das Instalações com outras Infraestruturas de Gás Natural e da Ampliação:** a interconexão é direito garantido pelo art. 6º da Lei do Gás: “*O transportador deverá permitir a interconexão de outras instalações de transporte de gás natural, nos termos da regulação estabelecida pela ANP, respeitados os direitos dos carregadores existentes*”, assim como o art. 5ºB, §1º do Decreto. A ANP dá concretude à competência que lhe foi conferida pelo inciso I do mencionado art. 5º: “*regulamentação dos elos da cadeia de abastecimento de forma a estruturar o ambiente concorrencial pela venda do gás natural, de seus derivados e do biometano*”.

CONCLUSÃO

40. Por todo exposto, **recomenda-se reforçar a motivações para as escolhas regulatórias, como apontado nos parágrafos 34 e 38.** Feito isso, não haverá óbices jurídicos à remessa do processo à Diretoria Colegiada da ANP, para deliberação “*acerca da realização do processo de participação social*”.

41. É o parecer que submeto à consideração superior na presente data.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2026.

TATIANA MOTTA VIEIRA
PROCURADORA FEDERAL
MAT. 1311581

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610204824202642 e da chave de acesso 0285e974

Notas:

1. Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

2. Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

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.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

. 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)

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 12. Os relatórios da audiência pública e de outros meios de participação de interessados nas decisões a que se referem os arts. 10 e 11 deverão ser disponibilizados na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após o seu encerramento.

Parágrafo único. Em casos de grande complexidade, o prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado por igual período, justificadamente, uma única vez.

4. Art. 33. As ações regulatórias da ANP serão submetidas ao escrutínio público a fim de qualificar os aspectos relevantes das matérias colocadas em discussão pelos principais atores afetados.

Parágrafo único. A utilização de um instrumento de participação social não exclui o uso de outros.

Art. 34. As iniciativas, estudos e ações regulatórias que visem à edição de atos normativos que regulamentem matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis serão necessariamente precedidas de consulta e audiência pública, convocadas pela Diretoria Colegiada da ANP e organizadas pela unidade organizacional competente.

Art. 35. Os objetivos básicos das consultas e audiências públicas são:

I - recolher subsídios, informações e dados para a decisão ou o encaminhamento final do assunto; e

II - propiciar aos agentes econômicos, usuários e consumidores, a possibilidade de oferecer comentários e sugestões sobre a matéria em discussão.

Art. 36. A participação social no processo regulatório da ANP se dará por meio dos seguintes instrumentos:

I - audiência pública: sessão realizada de forma presencial, semipresencial ou por meio de videoconferência, previamente à edição ou alteração de ato normativo que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis;

II - consulta pública: período anterior à audiência pública para recebimento de contribuições, por escrito, acerca da edição ou alteração de ato normativo proposto pela ANP que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis; e

III - consulta prévia: período para recebimento de contribuições, por escrito, acerca de Nota Técnica de matéria regulatória, com escopo definido, de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Parágrafo único. Os relatórios, súmulas e demais documentos relativos aos instrumentos de participação social descritos neste artigo deverão ser elaborados pela unidade organizacional responsável pela condução do processo.

Art. 37. O prazo de duração da consulta prévia e da consulta pública será de, no mínimo, quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. A Diretoria Colegiada poderá aprovar prazo de consulta pública inferior a quarenta e cinco dias, em caso de comprovada urgência e relevância, devidamente motivada, nos termos da Lei nº 13.848/2019, de 25 de junho de 2019.

Art. 38. A data, a hora, o local, o objeto e o procedimento da Audiência Pública serão divulgados, com pelo menos cinco dias úteis de antecedência, no Diário Oficial da União e no sítio da ANP na internet (www.gov.br/anp).

5. Art. 1º: Esta Resolução dispõe sobre a participação social no processo decisório referente à regulação de tema de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis, bem como nas hipóteses em que for exigível ou facultado o escrutínio público prévio à tomada de decisão pela Diretoria Colegiada.

Art. 2º A promoção da participação social tem por objetivos:

I - obter contribuições de agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis sobre o ato normativo proposto ou a matéria regulatória em discussão; e

II - dar publicidade, transparência e legitimidade às ações regulatórias.

Art. 3º A participação social no processo decisório referente à regulação da ANP se dará por meio dos seguintes instrumentos:

I - audiência pública: sessão realizada de forma presencial ou remota, previamente à edição ou alteração de ato normativo que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis;

II - consulta pública: período anterior à audiência pública para recebimento de contribuições, por escrito, acerca da edição ou alteração de ato normativo proposto pela ANP que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis; e

III - consulta prévia: período para recebimento de contribuições, por escrito, acerca de nota técnica de matéria regulatória, com escopo definido, de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

(...)

Art. 8º A consulta prévia é aplicável:

I - em qualquer etapa da realização da análise de impacto regulatório (AIR) a fim de identificar o problema regulatório, mapear alternativas, identificar impactos, coletar dados ou obter outras informações consideradas relevantes;

II - para obter subsídios dos interessados sobre a necessidade de alteração de ato normativo vigente; ou

III - para obter subsídios dos interessados sobre a necessidade de adoção de ação regulatória, normativa ou não, para solução de problema regulatório definido.

Art. 9º O prazo da consulta prévia será de, no mínimo, quarenta e cinco dias e o prazo da consulta pública seguirá o disposto no art. 4º

Art. 10. A Diretoria Colegiada poderá aprovar a prorrogação do prazo da consulta prévia e da consulta pública e o adiamento da audiência pública, justificadamente.

Parágrafo único. A prorrogação do prazo da consulta prévia ou da consulta pública e o adiamento da audiência pública serão divulgados no Diário Oficial da União e no sítio da ANP na internet.

Art. 11. O relatório da consulta prévia e o relatório da consulta pública serão disponibilizados no sítio da ANP na internet e conterão, no mínimo, as seguintes informações:

I - a quantidade de contribuições recebidas;

II - a quantidade de participantes classificada por perfil;

III - as contribuições recebidas, acompanhadas da justificativa e da identificação do participante; e

IV - no caso do relatório da consulta pública, a referência ao dispositivo da minuta de ato normativo a que se refere a contribuição.

§ 1º O relatório da consulta prévia será disponibilizado em até trinta dias úteis após o término do prazo da consulta.

§ 2º O relatório da consulta pública será disponibilizado em até dez dias úteis após o término do prazo da consulta e com antecedência mínima de cinco dias úteis da data da audiência pública.

6. Consulta prévia

Art. 5º O processo administrativo referente à realização de consulta prévia deverá ser enviado para a deliberação da Diretoria Colegiada, contendo:

I - nota técnica que inclua, no mínimo, as seguintes informações:

a) a descrição sucinta do problema regulatória a ser tratado;

b) a motivação e a fundamentação legal;

c) a ação regulatória a que se refere, caso o assunto esteja inserido na Agenda Regulatória vigente;

d) os agentes econômicos e outros interessados potencialmente afetados; e

e) o prazo de duração sugerido para a consulta prévia, observado o disposto no art. 12; e

II - o parecer jurídico da Procuradoria-Geral.

7. *ALMEIDA, Edmar Fagundes de, COLOMER, Marcelo. A Indústria do Gás Natural: fundamentos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro: Synergia: FAPER IE/UFRJ, 2013 p. 178*



Documento assinado eletronicamente por TATIANA MOTTA VIEIRA, 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 3214118706 e chave de acesso 0285e974 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-05-2026 16:28. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.