



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 00240/2026/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.203154/2025-66

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROCESSO NORMATIVO. AMBIENTES REGULATÓRIOS EXPERIMENTAIS. CONSULTA COMPLEMENTAR. CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE. DIFERENCIAÇÃO DA FORMA DE COMPROVAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA. NECESSIDADE DE AJUSTES NOS ARTS. 21 E 22.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se do processo administrativo nº 48610.203154/2025-66, instaurado no âmbito da ação 5.1 da Agenda Regulatória 2025-2026, com o objetivo de elaborar resolução destinada a disciplinar a constituição, a instauração e o funcionamento de ambientes regulatórios experimentais na ANP, contemplando as modalidades de sandbox regulatório, projeto-piloto regulatório e regulação-piloto.

2. A proposta foi instruída, entre outros documentos, pela Nota Técnica de Regulação nº 1/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 5934534) e pela respectiva minuta de resolução, submetida à análise jurídica desta Procuradoria.

3. No Parecer nº 129/2026/PFANP/PGF/AGU (SEI 6000325), concluiu-se pela inexistência de óbice jurídico ao prosseguimento do processo, desde que promovidos ajustes pontuais.

4. Após a manifestação jurídica, a SGE avaliou as contribuições recebidas das unidades organizacionais e consolidou nova versão da minuta, conforme Nota Técnica nº 1/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 6041396), Minuta de Resolução SEI 6045207 e Ofício nº 37/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 6042798). A área técnica consignou que as recomendações do parecer jurídico haviam sido incorporadas.

5. Na sequência, a Diretoria I, na qualidade de relatora do processo, apresentou novas contribuições por meio do Despacho de Encaminhamento SEI 6148848, entre as quais a simplificação dos critérios de elegibilidade constantes do art. 21 da minuta.

6. A SGE acolheu parcialmente as contribuições e elaborou a Minuta de Resolução SEI 6175122. Na nova sistemática, o art. 21 passou a estabelecer os requisitos gerais de elegibilidade e formas distintas de comprovação para pessoas jurídicas previamente reguladas e interessados ainda não regulados pela ANP, enquanto o art. 22 passou a concentrar os elementos diretamente relacionados à instrução do projeto experimental.

7. Por meio do Ofício nº 51/2026/SGE/ANP-RJ (SEI 6174693), o processo retornou a esta Procuradoria para manifestação jurídica complementar, restrita às alterações promovidas nos arts. 21 e 22. A consulta formula cinco indagações relacionadas à diferenciação entre regulados e não regulados, à presunção de atendimento de requisitos pelos agentes regulados, à documentação dos interessados não regulados, ao impedimento previsto na Lei nº 9.847/1999 e ao critério de inexistência de registro no Cadin, conjugado com a adimplência contratual dos participantes de contratos de exploração e produção.

8. Registre-se que os autos foram distribuídos a este subscritor em razão do gozo de férias pelo Procurador Federal preventivo. Considerando essa circunstância e, sobretudo, que a juridicidade geral da proposta normativa já foi examinada no Parecer nº 129/2026/PFANP/PGF/AGU, a presente manifestação será dedicada exclusivamente à consulta complementar formulada pela SGE, sem reabertura da análise dos demais dispositivos da minuta.

9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Delimitação da análise

10. A análise jurídica ora realizada parte das conclusões firmadas no Parecer nº 129/2026/PFANP/PGF/AGU. Não se examinam novamente, portanto, a competência normativa da ANP, a possibilidade de instituição das modalidades de regulação experimental, a dispensa de Análise de Impacto Regulatório ou os demais aspectos formais e materiais da minuta que não foram modificados.

11. A Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, confere aos órgãos e entidades com competência de regulamentação setorial a atribuição de disciplinar o funcionamento dos ambientes regulatórios experimentais e estabelecer, entre outros elementos, os critérios de seleção ou qualificação do regulado, a duração e o alcance da suspensão das normas e as disposições abrangidas. Existe, assim, fundamento legal para que a ANP defina requisitos de elegibilidade e module sua forma de comprovação.

12. Essa competência deve ser exercida em conformidade com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e eficiência, previstos no art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. O mesmo dispositivo determina a adequação entre meios e fins e a adoção de formas simples, suficientes para assegurar adequado grau de certeza e segurança aos administrados.

3. DIFERENCIAÇÃO DA FORMA DE COMPROVAÇÃO

13. A diferenciação proposta pela SGE não recai, propriamente, sobre os critérios materiais de elegibilidade, que permanecem aplicáveis a todos os interessados. A distinção está na forma de sua comprovação: os agentes já submetidos à regulação da ANP podem aproveitar informações existentes nos sistemas e processos da Agência, ao passo que os interessados ainda não regulados precisam apresentar documentação cadastral e comprobatória própria.

14. A solução possui fundamento objetivo. Os agentes previamente regulados já mantêm relação jurídica com a ANP e, em regra, submetem informações cadastrais, societárias, técnicas e econômico-financeiras à Agência. A exigência de reapresentação integral desses elementos pode gerar duplicidade procedimental sem ganho correspondente de segurança. Já em relação aos interessados não regulados, a ANP não dispõe, de antemão, dos mesmos elementos de conhecimento e controle.

15. Não há, portanto, violação à isonomia, desde que a diferenciação se limite ao aproveitamento de informações efetivamente disponíveis, atuais e pertinentes ao projeto, e não resulte em exoneração dos requisitos materiais indispensáveis à segurança da atividade experimental. O tratamento diferenciado, nesse contexto, atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência administrativa.

4. REGULARIDADE, CADIN E ADIMPLÊNCIA CONTRATUAL

16. O novo inciso I do art. 21 exige situação cadastral e fiscal regular perante a Administração Pública Federal, reputando-a comprovada pela ausência de registros no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e, para participantes de contratos de exploração e produção, pela adimplência das obrigações contratuais e participações governamentais.

17. A redação demanda ajuste. Nos termos do art. 4º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a inexistência de registro no Cadin não implica reconhecimento da regularidade da situação, nem afasta a apresentação dos documentos exigidos em lei ou em outros atos normativos. O Cadin registra determinadas pendências perante o setor público federal, mas não substitui as certidões próprias de regularidade fiscal.

18. Note-se que não é obrigatório que a ANP exija regularidade fiscal especificamente para o ingresso no ambiente regulatório experimental. Assim, nada impede que seja requerido apenas a exigência ausência de registros no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. Deve-se, contudo, ajustar a redação.

19. A exigência de adimplência dos participantes de contratos de exploração e produção é juridicamente possível como critério mínimo de elegibilidade, por guardar relação com a confiabilidade do participante e com a adequada execução de vínculos já mantidos perante a Agência. A expressão 'obrigações contratuais', entretanto, é ampla e já inclui a regularidade no pagamento das participações governamentais. Embora desnecessária, nada impede a manutenção da parte final para fins de destaque.

20.

5. PRESUNÇÃO APLICÁVEL AOS AGENTES REGULADOS

21. O § 1º do art. 21, na redação submetida à análise, presume o atendimento dos incisos I e III para as pessoas jurídicas previamente autorizadas ou reguladas pela ANP. A presunção, tal como formulada, alcança tanto a regularidade e a adimplência quanto a capacidade técnica e econômico-financeira compatível com o projeto.

22. Embora seja possível instituir presunção relativa em favor dos agentes já regulados, não se mostra adequado conferir tratamento idêntico aos dois incisos. Os requisitos do inciso I relacionam-se a informações passíveis de verificação pela ANP em seus sistemas e processos e podem ser presumidos para fins de simplificação documental, ressalvada a consulta e a verificação pela própria Agência. A presunção não pode impedir a apuração de circunstância superveniente ou a solicitação de atualização.

23. A capacidade prevista no inciso III, por sua vez, possui caráter relacional: deve ser compatível com a natureza, a complexidade e os riscos do projeto experimental pretendido. A circunstância de uma pessoa jurídica ser autorizada para determinada atividade não demonstra, necessariamente, que possui capacidade técnica e econômico-financeira para outra atividade ou tecnologia experimental. Por essa razão, não convém presumir automaticamente o requisito. É juridicamente mais seguro admitir a dispensa motivada de sua comprovação quando as informações já disponíveis forem suficientes para a análise do projeto específico.

24. Sugere-se, portanto, substituir o atual § 1º por dois parágrafos, com a seguinte redação:

§ 1º Para as pessoas jurídicas titulares de autorização ou de contrato vigente perante a ANP, presume-se, salvo informação em contrário, o atendimento dos requisitos previstos no inciso I, sem prejuízo das verificações realizadas pela Agência.

§ 2º Para as pessoas jurídicas referidas no § 1º, a comprovação da capacidade técnica e econômico-financeira prevista no inciso III poderá ser dispensada quando as informações disponíveis na ANP forem suficientes para demonstrar sua compatibilidade com a natureza, a complexidade e os riscos do projeto pretendido.

25. A referência a autorização ou contrato vigente é preferível à expressão 'previamente autorizadas ou reguladas', que pode alcançar agentes cuja relação com a ANP já tenha se encerrado. A redação sugerida também evidencia que a presunção é relativa e dispensa a reapresentação de documentos pelo interessado, mas não a atividade de verificação da Agência.

6. DOCUMENTAÇÃO DOS INTERESSADOS AINDA NÃO REGULADOS

26. O atual § 2º do art. 21 prevê que os interessados não regulados comprovarão os critérios de elegibilidade mediante CNPJ e atos constitutivos, certidões de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS e declaração formal assinada por representante legal.

27. Esses documentos são adequados para demonstrar existência, representação e parte da regularidade jurídica do interessado, mas não comprovam a capacidade técnica e econômico-financeira exigida pelo inciso III. Há, portanto, incongruência entre o requisito material e a documentação enumerada para sua comprovação.

28. Recomenda-se que o dispositivo, renumerado como § 3º em razão da sugestão anterior, acrescente a documentação comprobatória da capacidade técnica e econômico-financeira, conforme os parâmetros definidos no termo de referência. Alternativamente, pode-se registrar, ao final do parágrafo, que a relação documental não prejudica a apresentação dos elementos específicos exigidos para comprovação do inciso III:

d) documentação comprobatória da capacidade técnica e econômico-financeira compatível com o projeto, conforme os parâmetros definidos no termo de referência.

7. IMPEDIMENTO PREVISTO NA LEI Nº 9.847/1999

29. O inciso II do art. 21 passou a estabelecer que o interessado não pode estar impedido de licitar, contratar com a Administração Pública Federal ou exercer atividades do abastecimento nacional de combustíveis, nos termos da legislação vigente.

30. A fórmula genérica não reproduz com suficiente precisão o art. 10, § 1º, da Lei nº 9.847/1999, conforme recomendado no Parecer nº 129/2026/PFANP/PGF/AGU. O dispositivo legal determina que, aplicada a penalidade de revogação da autorização, os responsáveis pela pessoa jurídica ficam impedidos, por cinco anos, de exercer atividade abrangida pela lei. O impedimento incide, portanto, sobre os responsáveis pela pessoa jurídica, e não apenas sobre a própria sociedade interessada.

31. Para assegurar precisão normativa, nos termos do art. 11 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, recomenda-se referência expressa ao dispositivo legal e aos administradores ou responsáveis pelo interessado:

II - não estar impedido de licitar ou contratar com a Administração Pública Federal e não possuir entre seus administradores ou responsáveis pessoa que, em razão da aplicação da penalidade prevista no art. 10 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, esteja impedida, pelo prazo legal, de exercer atividade prevista na referida Lei.

8. REORGANIZAÇÃO DO ART. 22

32. O art. 22 deixou de apresentar sete documentos adicionais aos de elegibilidade e passou a reunir, em cinco incisos, os elementos diretamente relacionados ao projeto experimental: gestão de riscos e contingência; entrada em operação segura; proteção, transparência e atendimento aos consumidores; produção e guarda de registros; e tratamento de informações sigilosas.

33. A reorganização é juridicamente admissível e contribui para separar as condições pessoais do proponente, disciplinadas pelo art. 21, dos requisitos objetivos do projeto, concentrados no art. 22. Não se identifica, nesse ponto, incompatibilidade com norma de superior hierarquia.

34. Sem caráter impeditivo, recomenda-se preservar duas cautelas constantes da versão anterior: que o plano de contingência contemple expressamente o tratamento dos consumidores e das demais partes interessadas; e que o pedido de sigilo indique, além da fundamentação, a correspondente hipótese legal. A simples qualificação de determinada informação como sigilosa pelo interessado não vincula a ANP, devendo a restrição de acesso encontrar fundamento no ordenamento jurídico.

9. CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade jurídica de diferenciação da forma de comprovação dos critérios de elegibilidade entre agentes previamente regulados e interessados ainda não regulados pela ANP, desde que promovidos os ajustes indicados nesta manifestação. Em resposta objetiva às indagações formuladas no item 22 do Ofício nº 51/2026/SGE/ANP-RJ, entende-se que:

a) É juridicamente válida a diferenciação da forma de comprovação dos critérios de elegibilidade. A distinção possui fundamento objetivo na existência, para os agentes regulados, de informações previamente apresentadas e de relação de acompanhamento com a ANP, devendo permanecer assegurada a possibilidade de atualização e complementação documental.

b) A presunção do art. 21, § 1º, não se mostra adequada na extensão atualmente proposta. Recomenda-se presumir, de forma relativa e sem afastar as verificações da ANP, os requisitos do inciso I para titulares de autorização ou contrato vigente; quanto ao inciso III, recomenda-se prever a possibilidade de dispensa motivada da comprovação, quando as informações disponíveis forem suficientes para demonstrar capacidade compatível com o projeto específico.

c) A documentação prevista para os interessados não regulados é suficiente para comprovar existência, representação e parte da regularidade jurídica, mas não demonstra a capacidade técnica e econômico-financeira exigida pelo inciso III. Deve ser acrescida documentação específica definida no termo de referência, ou ressalvada expressamente a possibilidade de sua exigência complementar.

d) A redação genérica do art. 21, inciso II, não contempla com precisão suficiente o impedimento do art. 10, § 1º, da Lei nº 9.847/1999. Recomenda-se mencionar expressamente o dispositivo legal e esclarecer que o impedimento alcança os administradores ou responsáveis pela pessoa jurídica, pelo prazo previsto em lei.

e) A inexistência de registro ativo no Cadin e a adimplência dos participantes de contratos de exploração e produção podem ser adotadas como critérios mínimos de elegibilidade. A ausência no Cadin, contudo, não comprova, por si só, regularidade fiscal, conforme art. 4º da Lei nº 10.522/2002.

36. Quanto ao art. 22, não se identifica óbice jurídico à reorganização proposta, sem prejuízo dos aperfeiçoamentos redacionais indicados no item 34 deste parecer.

37. Atendidas as recomendações acima, não haverá óbice jurídico ao prosseguimento do processo normativo, mantidas, quanto aos demais dispositivos, as conclusões do Parecer nº 129/2026/PFANP/PGF/AGU.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 11 de agosto 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) 48610203154202566 e da chave de acesso 40c06375



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 3329517517 e chave de acesso 40c06375 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: 11-08-2026 22:58. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.