



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 n. 00210/2025/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.212650/2025-19

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: SDC. CONSULTA PRÉVIA. RELATÓRIO PRELIMINAR DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES RELATIVAS A PREÇOS E VOLUMES DE COMBUSTÍVEIS COMERCIALIZADOS POR AGENTES REGULADOS PELA ANP. MANIFESTAÇÃO TÉCNICA. SEM DÚVIDAS JURÍDICAS. PELO PROSSEGUIMENTO.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria, encaminhada à esta Procuradoria pela Superintendência de Defesa da Concorrência - SDC, objetivando colher orientação jurídica sobre a realização de etapa de consulta prévia do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR), relacionada à disponibilidade de informações relativas a preços e volumes de combustíveis comercializados por agentes regulados da ANP, concernente à Ação 4.15, prevista na Agenda Regulatória da ANP.

2. A Superintendência de Defesa da Concorrência - SDC esclareceu no Ofício 198/2025/SDC/ANP-RJ (doc. SEI 5088530):

“Trata-se da etapa de consulta prévia do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) (Sei 5088523) de relacionada à disponibilidade de informações relativas a **preços e volumes de combustíveis comercializados por agentes regulados da ANP, concernente à Ação 4.15, prevista na Agenda Regulatória da ANP**.

A consulta prévia é uma etapa do processo de AIR voltada à participação social no processo decisório regulatório, por meio da qual serão recebidas contribuições escritas de agentes econômicos, consumidores e demais interessados sobre o conteúdo do referido Relatório.

Nesse contexto, encaminhamos o Relatório Preliminar para análise e emissão de parecer jurídico por essa Procuradoria, nos termos do inciso IV do art. 7º da Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021, e do inciso II do art. 5º da Instrução Normativa ANP nº 8, de 17 de agosto de 2021. O referido dispositivo estabelece que o processo administrativo referente à realização de consulta prévia deve ser submetido à deliberação da Diretoria Colegiada contendo parecer jurídico da Procuradoria-Geral, conforme transcrição a seguir:

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 regulatório 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.**

(grifo nosso)

Ressaltamos que **não há dúvida jurídica a ser sanada por parte da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC).** O presente encaminhamento se dá em estrita observância ao procedimento previsto na norma mencionada.

Esclarecemos que o Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório contém todas as informações requeridas no Inciso I do art. 5º da Instrução Normativa ANP nº 8, de 17 de agosto de 2021." (grifos nossos)

3. Dessa forma, a SDC solicitou à Procuradoria Federal junto à ANP o parecer jurídico de que trata ao inciso II do art. 5º da Instrução Normativa ANP nº 8/2021, para dar prosseguimento ao processo de deliberação da Diretoria Colegiada da ANP acerca da realização de consulta prévia.

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

4. A SDC analisou, por meio do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) 4/2025/SDC-e (doc. SEI 5088523), “a situação-problema decorrente da quantidade e da qualidade das informações relacionadas à comercialização de combustíveis à disposição da ANP para o desempenho de suas atribuições legais”:

“A partir dessa identificação, realiza-se uma análise sistemática das alternativas regulatórias possíveis, avaliando suas vantagens, desvantagens e impactos. A metodologia de análise multicritério é aplicada para comparar as opções existentes, com o objetivo de aprimorar a transparência e a disponibilidade das informações de comercialização dos agentes regulados. Como proposta de solução, sugere-se a implementação de alterações normativas que viabilizem o compartilhamento dos dados fiscais dos agentes regulados, por meio de cooperação com as Secretarias de Fazenda Estaduais.” (grifos nossos)

5. A precitada manifestação técnica apresentou a identificação do problema, identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema, identificação da base legal, definição de objetivos, participação social, experiências nacionais e internacionais, metodologia, identificação das alternativas, estabelecimento dos critérios para tomada de decisão e determinação dos seus pesos, avaliação das alternativas, cálculo da pontuação final de cada alternativa e verificação da consistência dos julgamentos, estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento:

“A elaboração deste Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório resulta de um processo de diagnóstico aprofundado sobre as limitações atuais na obtenção de dados relacionados à comercialização de combustíveis por parte da ANP. A análise identificou falhas estruturais nos mecanismos vigentes de coleta e processamento de dados — como defasagens temporais, cobertura amostral limitada, dependência de declarações manuais e ausência de informações populacionais — que comprometem a efetividade do monitoramento e da fiscalização, além de impactarem negativamente na atuação de defesa da concorrência no setor e na capacidade de resposta a crises de desabastecimento. A partir dessa caracterização, foram construídas e avaliadas, por meio de metodologia multicritério, alternativas regulatórias que visam solucionar os déficits informacionais detectados.

A proposta regulatória priorizada recomenda a autorização, pelos próprios agentes regulados, para que a ANP acesse diretamente suas informações fiscais junto às Secretarias Estaduais de Fazenda, por meio de um instrumento de cooperação. Tal medida viabilizaria a obtenção contínua, tempestiva e fidedigna de dados de preços e volumes comercializados, fortalecendo a atuação da Agência. Sua implementação deverá ocorrer de forma coordenada em três frentes — cooperação institucional, revisão normativa e infraestrutura tecnológica —, com previsão de mecanismos específicos de monitoramento. Espera-se, com isso, ampliar a transparência do setor, reduzir assimetrias informacionais, promover um ambiente concorrencial mais equilibrado e garantir maior proteção ao consumidor, em consonância com os princípios estabelecidos pela legislação setorial e pelas diretrizes do CNPE.

Os próximos passos do processo regulatório consistem na remessa deste relatório à Procuradoria-Geral junto à ANP, nos termos da Instrução Normativa nº 8/2021, art. 5º, inc. II e, posteriormente, à Diretoria Colegiada da Agência, para fins de realização de consulta prévia pelo prazo de 45 dias.

Recebidas e analisadas as contribuições ao relatório no âmbito da consulta prévia, será elaborado o relatório definitivo de AIR e a eventual minuta da nova resolução, que passarão por consulta e audiência públicas.” (grifos nossos)

6. A SDC explicitou a base legal da nova regulação no Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) 4/2025/SDC-e (doc. SEI 5088523):

“**A Lei nº 9.478, de 6.8.1997**, denominada “Lei do Petróleo”[24], em seu **artigo 1º**, estabeleceu os princípios e objetivos da política energética nacional, dentre os quais podem ser destacados:

(...)

Adicionalmente, em seu artigo 8º, conferiu à ANP as seguintes atribuições:

“**Art. 8º** A ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos combustíveis sintéticos, dos biocombustíveis, do hidrogênio de baixo carbono e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono, no que lhe compete conforme a lei, cabendo-lhe:

(...)

Além disso, destaca-se que a **Lei 9.847/99**[25] estabeleceu em seu artigo primeiro, a utilidade pública do abastecimento nacional de combustíveis:

(...)

Os dispositivos legais, no entanto, não conferiram à ANP a atribuição de regular preços, tampouco a quantidade ofertada, devendo atingir o objetivo legal, quanto a estes aspectos, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados. Nesse cenário, a possibilidade de exigir o envio de informações pelos agentes regulados tem caráter instrumental para a consecução deste objetivo. Assim, é clara a prerrogativa da ANP para solicitar informações relativas a custos, preços de produção, importação, refino, transporte, transferência, armazenagem, distribuição e revenda de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis dos agentes regulados.

Legislação de amparo à regra regulatória

No tocante à relevância da transparência, especialmente quanto à divulgação de informações de preços, os **artigos 5º e 170º da Constituição Federal**[26] preveem que:

(...)

O **Código de Defesa do Consumidor (CDC)**[27], no artigo 6º, inciso III, estabelece o direito básico do consumidor quanto à disponibilidade de informações sobre preços:

(...)

Ainda segundo o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 31º, a oferta e apresentação das informações devem assegurar informações corretas, claras e precisas:

(...)

A **Resolução ANP 948/2023**[28], por sua vez, prevê que:

Art. 20. O revendedor varejista deverá exibir os preços de todos os combustíveis automotivos comercializados no estabelecimento, para pagamento à vista, em painel de preços, na entrada do estabelecimento, de modo destacado e de fácil visualização à distância, tanto de dia quanto à noite.

Diretriz do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)

A Resolução nº 12/2019[29] do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleceu, entre outras diretrizes:

“Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, na busca da promoção da livre concorrência:

(...)

VI - o aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, especialmente sobre preços e volumes, de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.”

Condições de contorno à regra regulatória

A **Lei 12.527[30], de 18/11/2011** (Lei de Acesso à Informação – LAI), regula o acesso a informações previsto pela Constituição Federal em seus artigos 5º, inciso XXXIII; art. 37, §3º, inciso II; e art. 216, §2º. Por sua vez, o **Decreto 7.724/2012**[31], que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, prevê no art. 5º, §2º:

Art. 5º §2º não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por

outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

Regulamentação da análise de impacto regulatório

No que se refere às análises de impacto regulatório (AIR), suas diretrizes estão estabelecidas na Lei nº 13.848/2019[32], Lei nº 13.874/2019[33] e Decreto 10.411/2020.[34] A Lei nº 13.848/2019 dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e indica diretrizes relacionadas ao tema. Nesse sentido, em seu art. 6º, determina, in verbis:

(...)

A Lei nº 13.874/2019[35], por sua vez, institui a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado, indicando, em seu art. 5º, que as propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, editadas por entidades da administração pública federal, dentre as quais a ANP, serão precedidas de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. O Decreto nº 10.411/202[36], aplicável ao art. 5º da Lei nº 13.848/2019[37] e ao art. 6º da Lei nº 13.874/2019[38], regulamenta a AIR e dispõe sobre "o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada".

Por fim, a Resolução ANP nº 846/2021[39], que dispõe sobre a participação social no processo decisório referente à regulação da ANP, e a Portaria ANP 265/2020, que estabelece o Regimento Interno da ANP[40], trazem as orientações sobre o processo regulatório na Agência (Capítulo VI), incluindo a Análise de Impacto Regulatório, e a participação social no processo (Capítulo VII)." (grifos nossos)

7. Diante da determinação legal de consulta pública anterior à regulação a ser promovida pela ANP, a SDC apresentou o estudo indicado e com base nesse, formulou diversas questões a serem respondidas pelos agentes interessados a fim de serem colhidas contribuições para a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

8. No âmbito da ANP, a Instrução Normativa ANP 08/2021, que disciplina os instrumentos de participação social no processo decisório referente à regulação da ANP, estabelece os critérios mínimos para a realização da consulta prévia:

"IN ANP 08/2021

Art. 2º. A participação social no processo decisório referente à regulação da ANP abrange os 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 matéria regulatória de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Parágrafo único. A consulta prévia se aplica às seguintes situações:

I - em qualquer etapa da realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) a fim de, por exemplo, identificar o problema regulatório, mapear alternativas, identificar impactos e coletar dados;

II - para obter subsídios dos interessados quanto à necessidade de alteração de um ato normativo vigente; ou

III - para obter subsídios dos interessados quanto à necessidade de adotar uma ação regulatória, normativa ou não, em relação a um potencial problema regulatório.

(...)

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 regulatório 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." (grifos nossos)

9. Observa-se que **manifestação técnica contida no Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) 4/2025/SDC-e** (doc. SEI 5088523) atende aos critérios mínimos com as informações previstas na referida norma infralegal.

10. Verifica-se, ainda, que a proposta da SDC, além de cumprir a determinação legal da prévia consulta pública ao ato regulatório, de forma salutar, antecipa a participação dos agentes interessados na formulação da nova proposta e previamente à Análise de Impacto Regulatório, a fim de encontrar meios de construir um ato normativo condizente com o interesse público, interesses dos consumidores e de todos os agentes regulados da ANP no que concerne à disponibilidade de informações relativas a preços e volumes de combustíveis comercializados pelos referidos agentes.

11. Dito isto, verifica-se que por se tratar de consulta prévia à realização de Análise de Impacto Regulatório, ainda não há minuta de ato normativo para a revisão da regulação.

12. Além disso, trata-se de matéria que envolve aspectos técnicos específicos que fogem à expertise dessa procuradora subscritora, bem como não foram formuladas quaisquer dúvidas jurídicas.

13. Em face de todo o exposto, entendo que essa Procuradoria Federal junto à ANP deve se pronunciar conclusivamente após a organização e redação da Minuta de Resolução, em sua versão final, ou caso seja necessário algum esclarecimento jurídico específico posterior.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2025.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610212650202519 e da chave de acesso a5894ae8



Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, 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 2709183733 e chave de acesso a5894ae8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-07-2025 16:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.