



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMUBSTÍVEIS - ANP

PARECER Nº 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU

PROCESSO: 48610.005333/2014-87

REF: Consulta nº 195/2014

INTERESSADO: Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM) e Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP).

ASSUNTO: Questionamentos acerca da interpretação e aplicação de dispositivos da Lei do Gás.

I. Revisão da Portaria ANP nº 170/1998. II. Questionamentos acerca da interpretação e aplicação de dispositivos da Lei do Gás. III. Análise jurídica. IV. Impossibilidade de aplicação do regramento referente aos gasodutos para os oleodutos. V. Impossibilidade de empresa/consórcio diferente da concessionária obter autorização da ANP para construir e/ou operar gasodutos em área concedida. VI. Necessidade de aposição de assinatura nas Notas Técnicas da SCM. VIII. Pelo retorno ao Autor para conhecimento.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria pela SDP, com o intuito de colher orientação jurídica a respeito de exigências e interpretações decorrentes da Lei nº 11.909/2009, conhecida como Lei do Gás, bem como a aplicabilidade do regramento



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU  
referente a Gasodutos para os Oleodutos.

2. A SDP informa que a Portaria ANP nº 170, de 26 de novembro de 1998, estabelece a regulamentação para a outorga de autorizações de construção e de operação de instalações de transporte ou de transferência e, devido à sua flexibilidade, vem sendo até hoje utilizada pela Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM) para tal. Contudo, com o advento das Leis nº 11.909, de 04 de março de 2009, e nº 12.490, de 16 de setembro de 2011 tornou-se necessária à revisão desta Portaria de modo a adequá-la às modificações legislativas ocorridas.
3. Complementa a SDP, consignando que em sua esfera de atribuição, tal Portaria vem sendo utilizada para autorizar a construção e operação de dutos de transferência e escoamento da produção originados em áreas sob Contrato de Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás natural, que se estendem para fora dos limites da área sob concessão.
4. Assim, objetivando a revisão do normativo em tela, a SCM e a SDP deflagraram a Proposta de Ação nº 580/2014, onde concluíram que existem varias indefinições conceituais nos termos empregados nas legislações do setor.
5. É o relatório. Passa-se à análise.
6. Inicialmente, a SDP questiona a obrigatoriedade de Autorização da ANP para a construção e operação de instalações terrestres de produção, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural externas aos limites da área concedida.
7. Sobre a questão, a SDP relata que o regime de segurança operacional instituído pela Resolução ANP nº 43/2007 estabelece a necessidade de Documentação de Segurança Operacional (DSO) para todas as unidades marítimas de produção, armazenamento e transferência em águas jurisdicionais brasileiras, independentemente dos limites físicos das áreas sob contrato, sendo sua autorização dada através da aprovação da DSO (fls. 37/38).
8. Entretanto, a DSO não pode ser caracterizada como autorização, tendo em vista ser parte integrante do Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural, que compreende as regras e procedimentos a serem adotados visando à garantia da Segurança Operacional.



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU

9. Nesse sentido, a Resolução ANP nº 43/2007, em consonância com as Leis: do Petróleo, e do Gás, estabelece *in verbis*:

**"REGIME DE SEGURANÇA OPERACIONAL**

Art. 1º Fica instituído o Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

§ 1º Considera-se como Regime de Segurança Operacional a estrutura regulatória estabelecida pela ANP visando a garantia da Segurança Operacional, consideradas as responsabilidades do Concessionário e as atribuições da ANP na condução das atividades de perfuração e produção de petróleo e gás natural.

(...)

Art. 3º O Concessionário apresentará à ANP a Documentação de Segurança Operacional (DSO) estabelecida no Regulamento Técnico em anexo.

§ 1º No caso de Instalação de Perfuração, a DSO deverá ser apresentada com 90 (noventa) dias de antecedência da data prevista para início da operação da Instalação em Águas sob Jurisdição Nacional.

§ 2º No caso de Instalação de Produção, a DSO deverá ser apresentada com 180 (cento e oitenta) dias de antecedência da data prevista para posicionamento da Instalação na locação definitiva.

§ 3º Em situações especiais o prazo para entrega da documentação poderá ser alterado, a critério da ANP, mediante fundamentação técnica.

§ 4º Ao entregar à ANP a Documentação de Segurança Operacional (DSO), o Concessionário assumirá inteira responsabilidade pelo seu conteúdo, bem como pela plena conformidade das condições de Segurança Operacional da Instalação com os requisitos contidos no Regulamento Técnico em anexo.

§ 5º O início da operação da Instalação fica vinculado à permissão da ANP, que se dará após a análise da documentação de atendimento a esta Resolução, obedecidos os seguintes prazos:

I – No prazo máximo de 30 dias, se manifestará exigindo as modificações e complementações que se fizerem necessárias ou permitindo o início das operações pela demonstração da capacidade do concessionário para desempenho da atividade.

II – No prazo máximo de 30 dias após o recebimento das modificações e complementações, se manifestará solicitando modificações e complementações sobre os itens abordados nas solicitações anteriores ou permitindo o início das operações pela demonstração da capacidade do concessionário para desempenho da atividade.

§ 6º A ausência de manifestação por parte da ANP indicará a permissão para o início das atividades". (grifos acrescidos)

10. Note-se que de acordo com o regramento trazido pelo supracitado art. 3º da Resolução ANP nº 43/2007, a DSO tem por objetivo subsidiar a decisão da ANP acerca do início das



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU  
operações das Instalações, o que compreende etapa posterior à construção dessas instalações.

11. De outro giro, a Lei do Gás (Lei nº 1.909/2009), em seus arts. 43 e 44, estatui a necessidade de Autorização da ANP para a construção e operação de instalações de produção, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural externas aos limites da área concedida, sem fazer distinção entre áreas terrestres e marítimas, *ipsis litteris*:

“Art. 43. Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que 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 em regulamento.

Art. 44. Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que 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, não integrantes de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Parágrafo único. A regulamentação deverá estabelecer as normas sobre a habilitação dos interessados e as condições para a outorga da autorização, prevendo as condições para a transferência de sua titularidade, respeitados os requisitos de proteção ambiental e segurança das instalações”.

12. Nessa linha, o Contrato de Concessão da 12ª Rodada estabelece, *verbis*:

“Instalações ou Equipamentos fora da Área de Concessão

18.5 A ANP poderá autorizar o posicionamento ou a construção de instalações ou equipamentos em local externo à Área de Concessão, com vistas a complementar ou otimizar a estrutura logística relacionada com as Operações.

18.5.1 O Concessionário deverá apresentar à ANP solicitação fundamentada para posicionar instalações ou equipamentos fora dos limites da Área de Concessão.

18.5.2 A fundamentação deve contemplar aspectos técnicos e econômicos, bem como o projeto de posicionamento ou de construção, conforme o caso.

18.5.3 Aplicar-se-á também aos equipamentos e instalações o disposto na Cláusula Vigésima Primeira”.

13. Assim, mostra-se necessária Autorização prévia da ANP para a construção e operação de instalações (terrestres e marítimas) de produção, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural, frise-se, desde que externas aos limites da área concedida.

Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU

14. Cumpre observar que, em relação aos gasodutos, o art. 44 exige a autorização apenas em relação aos chamados “não integrantes de concessão de exploração e produção”, o que ainda será abordado neste pronunciamento jurídico.
15. Já em relação ao segundo questionamento da SDP, este diz respeito à qual seria o melhor entendimento/interpretação do termo “não integrantes” da Lei nº 11.909/2009.
16. Registre-se que o termo em questão aparece apenas no supratranscrito art. 44 da Lei do Gás, que afirma: “Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para construir e operar (...) gasodutos de transferência e de escoamento da produção, não integrantes de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural”.
17. Nesse contexto, entende-se que o termo “não integrantes” tem relação com a detenção da instalação. Ou seja, seria classificado como não integrante àquele gasoduto construído e operado por Empresa (ou consórcio) Autorizada, desde que não se inicie em área concedida.
18. Isto porque, o gasoduto que se inicia em área concedida e transcende à mesma, é de total responsabilidade da Concessionária detentora da instalação, ainda que esta contrate com uma terceira Empresa a operação do gasoduto. Assim, a expressão “não integrantes de concessão”, apenas teria sua utilização em relação às Autorizadas de *midstream/downstream*, não se aplicando a Lei do Gás em tais seguimentos do setor.
19. Quanto ao terceiro questionamento da SDP, este é sobre a possibilidade de empresa ou consórcio diverso do que celebrou Contrato de Concessão com a ANP obter autorização para construir e operar instalações de movimentação de petróleo e gás natural originadas de área de exploração, desenvolvimento e produção concedida à empresa ou consórcio diferente.
20. Nessa direção, observe-se que a dicção do aludido art. 44 da Lei nº 11.909/2009, indica a possibilidade de que uma empresa/consórcio obtenha autorização da ANP para construir e/ou operar gasodutos apenas em áreas não concedidas.
21. Assim, embora o Edital e o Contrato de Concessão não exijam das Concessionárias a *expertise* para construção e operação das instalações de transporte de óleo e gás (oleodutos e gasodutos integrantes dos seguimentos *midstream/downstream*), quando



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU

alguma Concessionária contrata com uma terceira empresa a realização do escoamento de sua produção para refinarias ou unidades de armazenamento, a responsabilidade perante a ANP é assumida pela própria concessionária. De modo que, caso essa terceira empresa cometa alguma infração, ou cause algum dano, a Concessionária é quem responde perante a Administração Pública, sem prejuízo, é claro, do direito de regresso em face da terceira empresa.

22. Veja-se que tal responsabilidade objetiva (e integral) da Concessionária tem fundamento nos institutos da *culpa in eligendo* e da *culpa in vigilando*. Acerca da responsabilidade objetiva da Concessionária o Contrato de Concessão mais recente (12ª Rodada) estabelece, *ipsis litteris*:

“21.8 Sem prejuízo do disposto no parágrafo 21.1, o Concessionário assumirá responsabilidade integral e objetiva por todos os danos ao meio ambiente que resultarem, direta ou indiretamente, da execução das Operações”.

23. Assim, em sendo a responsabilidade da Concessionária objetiva e integral, e tendo em vista que o vínculo jurídico-contratual existente continuará sendo apenas ente a ANP e a Concessionária, não há fundamento jurídico que justifique a ANP ter de autorizar a terceira empresa quando esta contratar com a concessionária a construção e/ou operação de instalações de movimentação de petróleo e gás natural originadas de área concedida de exploração, desenvolvimento e produção.

24. O último questionamento da SDP, diz respeito à aplicabilidade, ou não, do regramento trazido pela Lei do Gás referente a Gasodutos para Oleodutos. ?

25. Acerca da questão, observe-se que a SCM na Nota Técnica nº 007/2014-SCM (fls. 102/106) apresentou entendimento no sentido que o termo “transporte”, na Lei do Petróleo, seria referente apenas ao óleo/gás já refinado/processado, *in verbis*:

“o termo ‘transporte’ não é usado na Lei do Petróleo no sentido amplo da palavra, como sinônimo de ‘movimentação’. Tanto é que o termo é formalmente definido na Lei do Petróleo como ‘movimentação de petróleo, seus derivados, biocombustíveis ou gás natural em meio ou percurso considerado de interesse geral’” (fls. 103).

26. Contudo, data vênia, discorda-se de tal entendimento tendo em vista que não coaduna com a Legislação Pátria, pois que o dispositivo utilizado pela SCM para fundamentar seu posicionamento (art. 6º, VII, da Lei nº 9.478/97) não afirma expressamente a sua aplicação apenas ao “produto final”. Ademais, segundo a melhor doutrina não se deve

Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU

interpretar um artigo de Lei isoladamente, mas sim sistematicamente com a norma em que está inserido.

27. Nessa mesma linha, Tércio Sampaio Ferraz Júnior leciona que o método sistemático exige que todo o conjunto seja analisado simultaneamente à interpretação de qualquer texto normativo, *ipsis litteris*:

"A interpretação sistemática, por sua vez, analisa normas jurídicas entre si. Pressupondo que o ordenamento é um todo unitário, sem incompatibilidades, permite escolher o significado da norma que seja coerente com o conjunto. Principalmente devem ser evitadas as contradições com normas superiores e com os princípios gerais do direito.

O método sistemático impede que as normas jurídicas sejam interpretadas de modo isolado, exigindo que todo o conjunto seja analisado simultaneamente à interpretação de qualquer texto normativo. Assim, não podemos buscar o significado de um artigo, de uma lei ou de um código. Ambos devem ser analisados em sintonia com a Constituição e as demais normas jurídicas". (grifos acrescentados)

(FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão e Dominação*. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008. Pág. 257/258.)

28. Nesse sentido, veja-se que a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo) prevê a possibilidade de utilização de oleodutos para o transporte do petróleo bruto, *verbis*:

"Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:

(...)

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural". (grifos acrescentados)

29. Assim, sob a ótica jurídica, o termo "transporte" foi sim utilizado pela Lei do Petróleo como sinônimo do "movimentação" no citado art. 4º, IV, embora tal Lei não estabeleça as regras para construção e operação dos oleodutos.

30. Entretanto, a Lei do Gás estabelece o regramento para o transporte apenas do gás a partir de seu processamento, razão pela qual não é possível estender seu regramento, por analogia, para os oleodutos de movimentação de petróleo bruto mencionados na Lei do Petróleo.

31. Com isso, cabe à ANP, devido ao seu poder normativo, regulamentar a questão, de modo que a revisão da Portaria ANP nº 170/1998 poderá contemplar a regulamentação



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU  
específica acerca dos oleodutos, dando uma resposta célere acerca da questão ao setor  
regulado, bem como em atendimento ao interesse público.

32. Acerca do poder normativo das Agências Reguladoras, o ilustre Diogo de Figueiredo  
Moreira Neto leciona, *in verbis*:

“Com efeito, essa competência normativa atribuída às agências reguladoras  
é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em  
abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica,  
distanciada e isolada das disputas partidárias e dos complexos debates  
congressuais em que preponderam as escolhas abstratas político-  
administrativas, que são a arena de ação dos Parlamentos, e que depois se  
prolongam nas escolhas administrativas discricionárias, concretas e  
abstratas, que prevalecem na ação dos órgãos burocráticos da Administração  
Direta.”

(Mutações de Direito Administrativo”, Rio de Janeiro – São Paulo, 2001, Ed.  
Renovar, 2ª edição, pp.162)

33. No que concerne à necessidade de realizar uma resposta normativa célere acrescenta o  
professor Alexandre Santos de Aragão, *ipsis litteris*:

“As leis atributivas de poder normativo às entidades reguladoras  
independentes possuem baixa densidade normativa, a fim de propiciar o  
desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade,  
regular a complexa e dinâmica realidade subjacente.”

(Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de  
Janeiro, Vol. IX, Direito das Concessões, Coord. Marcos Juruena Villela Souto,  
Lumen Juris, 2002, pp.54)

34. Note-se que o artigo 8º da Lei 9.478/97 estabelece como competência da Agência  
Nacional do Petróleo promover a regulação das atividades econômicas que integram o  
setor petrolífero, conferindo à ANP, dessa maneira, poder normativo para atender aos  
reclamos da técnica e da agilidade desse seguimento.

35. Por fim, registre-se a necessidade de aposição de assinatura dos responsáveis pela  
elaboração das Notas Técnicas da SCM (NT nº 003/2014 e NT nº 007/2014) acostadas às  
fls. 05/13 e 102/106, respectivamente.

36. Assim, diante de todo o exposto, resta o retorno do feito ao Autor para conhecimento.

A consideração superior:



Continuação do PARECER Nº 720/2014/-PF-ANP/PGF/AGU

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2014.



Antônio José Pelágio Lôbo e Campos  
Procurador Federal  
Matrícula SIAPE nº 751.117-5

EM BRANCO

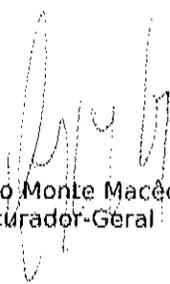


Despacho n.º 457/2014/PF-ANP/PGF/AGU.

De acordo.

Restitua-se à SCM, em resposta.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2014.



Tiago do Monte Macêdo  
Procurador-Geral

**EM BRANCO**