O risco de conflito regulatório no transporte de gás natural*

The risk of regulatory conflict in the transportation of natural gas

*Bruno Dantas***
*Alexander Leonard Martins Kellner****

RESUMO

Gás natural normalmente é transportado em sistemas fechados por meio de dutos. Contudo, há outros modais possíveis para efetuar o transporte deste material, como o rodoviário. Esse método, inclusive, foi ressaltado pela Lei nº 14.134/2021, que dispõe sobre atividades relativas ao transporte de gás natural, entre outras providências. Apesar de trazer expressamente o modal rodoviário como alternativa, a lei não delimita de forma clara o papel do regulador competente, e esta omissão incrementa o risco de conflitos normativos proveniente de decisões divergentes dadas por diferentes reguladores. Este artigo se propõe a analisar por meio

* Artigo recebido em 20 de janeiro de 2022 e aprovado em 18 de março de 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85653.

** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: bruno.dantas@fgv.br.
Doutor em direito pela PUC-SP com pós-doutoramento na Uerj. *Visiting researcher fellow* na Cardozo School of Law, de Nova York, e na Universidade Paris 1 Panthéon Sorbonne. Ministro do TCU.

*** FGV Direito Rio, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: alexanderkellner@rocketmail.com.
Doutorando e mestre em direito regulatório pela Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio). Especialista em direito pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (RJ).

do método lógico indutivo, junto com a devida revisão bibliográfica, as inconsistências regulatórias que podem ocorrer e fornecer parâmetros para a coordenação regulatória entre os atores envolvidos. Em relação à hipótese de que a Lei nº 14.134/2021 teria o condão de gerar conflitos regulatórios concluiu-se positivamente; diante deste cenário, foram apresentadas balizas iniciais para a solução do problema.

PALAVRAS-CHAVE

conflito regulatório — movimentação de gás natual

ABSTRACT

natural gas is normally transported in closed systems through pipelines. However, there are other possible ways to transport this material, such as by road. This method was also highlighted by Law 14134/21, which disposes about activities related to the transport of natural gas, among other measures. Despite expressly bringing the road modal as an alternative, the Law does not clearly delimit the role of the competent regulator, and this omission increases the risk of regulatory conflicts arising from divergent decisions given by different regulators. This article was developed through a logical-inductive method, along with the due bibliographic review, and it aims to analyse the regulatory contradictions that can happen in order to provide standars to the coordination of theartilc regulators envolved. When it comes to hypostesis that the Law 14.134/21 would create regulatory conflicts, the article concluded positvetly, and having that in account, the article provides initial parameters for regulatory coordination.

KEYWORDS

regulatory conflict — transportation of natural gas

Introdução

É sabido que gás natural, em regra, é transportado em sistemas fechados por meio de dutos. No entanto, existe a possibilidade de transporte de gás natural por meio de cilindros de aço ou outros vasos de pressão em caminhões. A modalidade de transporte de gás natural, comprimido, com alto

teor de metano, deve respeitar uma série de normas regulatórias relativas à saúde, meio ambiente e segurança. No ponto, o tema de transporte de gás natural via transporte rodoviário foi reaquecido com a recente publicação da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021,[1] que destaca que a ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.

Destaca-se que o transporte rodoviário é um dos exemplos de modal alternativo elencados pela própria lei.[2]

Entretanto, a referida norma silencia a respeito do papel da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), apesar da evidente relação temática com a atividade regulatória da agência de transportes. Essa omissão incrementa o risco de conflito normativo oriundo de decisões regulatórias divergentes.

É importante destacar que a ANTT possui em vigência uma série de normas sobre o transporte rodoviário de produtos perigosos.[3] Destaca-se ainda que a Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, possui o potencial de gerar conflito entre a ANP e agências reguladoras estaduais, a exemplo da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa).[4]

O objeto deste artigo é conjecturar se a Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, possui o condão de gerar conflitos regulatórios, uma vez que parece existir

---

1 Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999; e revoga a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, e dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

2 Veja o artigo em questão: Art. 25. A ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.
§ 1º Entende-se por modais alternativos ao dutoviário a movimentação de gás natural por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário. § 2º A ANP articular-se-á com outras agências reguladoras para adequar a regulação do transporte referido no § 1º deste artigo, quando for o caso.

3 Talvez o principal exemplo decorra da Resolução nº 5.848, de 25 de junho de 2019.

4 Criada pela Lei estadual nº 4.556, de 6 de junho de 2005. Com base no artigo nº 2, inciso I, a Agenersa tem por finalidade exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos na área de energia do estado do Rio de Janeiro, nela incluída a distribuição de gás canalizado e outras formas de energia, nos quais o Estado figure, por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais regulamentares e consensuais pertinentes.

evidente necessidade de coordenação regulatória entre a ANTT e a ANP.[5] Justifica-se o aludido objeto com a constatação de que a matéria ainda não foi objeto de regulação específica pela ANP. Assim, a descrição de eventuais inconsistências pretendida pelo artigo pode servir como um guia para fixação de parâmetros iniciais que parecem depender de normatização regulatória. O artigo foi construído sob o método lógico indutivo, a partir das evidências normativas, juntamente com uma revisão bibliográfica extensa, necessária para a contextualização da problemática.

Por fim, cumpre informar que a descrição almejada não possui pretensões de exaurir o tema, uma vez que o transporte rodoviário depende do acondicionamento[6] de gás natural em tanques e cilindros metálicos cuja disciplina técnica específica foge à *expertise* técnica do jurista.[7]

O trabalho será dividido em três seções. A primeira destinada à operacionalização de um conceito funcional de regulação ao setor de transportes rodoviários, especificamente no que envolve o transporte rodoviário

---

[5] Entidades estaduais, a exemplo da Agenersa, serão mencionadas no trabalho de forma residual, uma vez que existe uma série de questionamentos que inviabilizam uma análise atual dos potenciais conflitos interfederativos que podem surgir.

[6] A definição de acondicionamento é dada nos seguintes termos pelo artigo 24 da Lei nº 14.134/2021:
"A atividade de acondicionamento de gás natural será exercida por empresa ou consórcio de empresas constituído sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, por conta e risco do empreendedor, mediante autorização da ANP.
§ 1º O enchimento de gasoduto, bem como o aumento ou rebaixamento de pressão não se enquadram como acondicionamento de gás natural.
§ 2º O acondicionamento de gás natural em tanques, na sua forma gasosa ou liquefeita, será autorizado isoladamente ou no âmbito dos terminais ou plantas às quais pertencem".

[7] A título exemplificativo, a própria ANP destaca as seguintes normas: (i) Norma ABNT NBR 17.505 — Armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis; (ii) Norma ABNT NBR 15.216 — Armazenamento de combustíveis — Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação; (iii) Norma ABNT NBR 15.186 — Base de armazenamento, envasamento e distribuição de GLP — Projeto e construção; (iv) Norma ABNT NBR 7.821 — Armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis — Tanques soldados para armazenamento de petróleo, derivados e líquidos em geral; (v) Norma ABNT 15.280 — Dutos Terrestres Parte 1 — Projeto; Parte 2 — Construção e Montagem; (vi) NBR15216 — Armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis — Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação; (vii) NR 20 — Líquidos combustíveis e inflamáveis; (viii) Norma Asme B31.3 — Process Piping; (ix) Norma Asme B31.4 — Pipeline Transportation Systems for Liquid Hydrocarbons and Other Liquids, The American Society of Mechanical Engineers; (x) Norma Asme B31.8 — Gas Transmission and Distribution Pipelines Systems — The American Society of Mechanical Engineers; (xi) Norma Asme Boiler and Pressure Vessel Code (BPVC), Code Section VIII; (xii) Norma API 650 — Welded Steel Tanks for Oil Storage; (xii) Norma API 653 — Tank Inspection, Repair, Alteration, and Reconstruction; (xiii) Norma API 2000 — Venting Atmospheric and Pressure Storage Tanks: Non Refrigerated and Refrigerated; (xiv) Norma API 620 — Design and Construction of Large Welded Low Pressure Storage Tanks; (xv) Norma NFPA 59A — Standard for the Production, Storage, and Handling of Liquefied Natural Gas (LNG).

de gás natural.[8] A segunda seção destinada à analise do potencial conflito normativo existente. Por fim, a última seção que almeja se aventurar nos campos normativo e prescritivo sobre possíveis soluções ao potencial conflito.

I. Conceito funcional de regulação ao setor de transporte rodoviário de gás natural

Parece coerente afirmar que, de forma frequente, o desenvolvimento do conteúdo de um conceito jurídico toma como ponto de partida um conceito comparável no discurso cotidiano. Também parece coerente se reconhecer que, na maioria das vezes, o direito, ao incorporar conceitos cotidianos, termina por modificá-los, com a finalidade de adequá-los às suas exigências doutrinárias especiais. Além de conceitos cotidianos, o direito também se apropria de conceitos técnicos e extrajurídicos, e, do mesmo modo, também não necessariamente respeita as elaborações técnicas de termos em áreas especializadas do conhecimento.

Em outras palavras, o processo de escolha e definição de conceitos jurídicos pode, em alguns casos, basear-se em conceitos comparáveis em outras disciplinas onde estes já foram desenvolvidos de forma sistemática com base em critérios extrajurídicos de adequação. Mesmo que os conceitos sejam sistematicamente desenvolvidos em outras disciplinas, o direito não necessariamente apenas os adota,[9] mas também pode, a depender da visão do aplicador,[10] modificá-los para atender às necessidades jurídicas específicas.[11]

---

[8] É produtivo especificar o espectro da operacionalização conceitual referida para fins de precisão. De todo modo, eventuais ampliações utilitárias do conceito aqui desenvolvido não podem ser descartadas.

[9] Existe uma discussão importante sobre a possibilidade de incorporação pelo direito de conceitos (princípios) exógenos, a exemplo do campo da moralidade. Conforme elenca Joseph Raz: "My conclusions cast doubts on the incorporation thesis, that is the view that moral principles can become part of the law of the land by incorporation". RAZ, Joseph. *Between authority and interpretation. On the theory of law and practical reason*. Oxford University Press, 2013. p. 183.

[10] Essa discussão poderia ser ampliada para o debate referente à existência de uma união ontológica do direito. Existe um fato jurídico? Existe um fato jurídico que independa do homem? Nesse sentido, existiria um conceito exclusivamente jurídico? É em vias de aprofundar esses questionamentos que Łukasz Kurek desenvolve sua teoria. KUREK, Łukasz. The unit of law and the internal point of view. In: HELLWEGE, Phillip; SONIEWICKA, Marta (Ed.). *Die Einheit der Rechtsordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020. p. 28.

[11] POSCHER, Ralf. The hand of midas: when concepts turn legal, or deflating the Hart-Dworkin debate. In: HAGE, Jaap C.; PFORDTEN, Dietmar von der (Ed.). *Concepts in law*. Dordrecht: Springer, 2009. p. 100.

A sistematização de conceitos forma (ou deveria formar) uma matriz disciplinar em que se desenvolve um determinado campo da ciência, a exemplo do campo jurídico. A ideia de matriz pode ser entendida como um conjunto de premissas que une cientistas.[12] Tal conjunto de premissas viabiliza uma comunicação científica entre cientistas relativamente livre de problemas, uma vez que se baseia em um consenso majoritário e/ou em um entendimento unânime na comunidade científica sobre as "opiniões profissionais"[13] dadas sobre os estudos *vis-à-vis* análises conceituais. É com base nessa matriz que se chega a algum nível de consenso sobre o que é a ciência em geral, sobre o que é um conceito e até sobre uma avaliação valorativa sobre o mérito técnico de um trabalho científico. Com base em tal matriz, a dogmática jurídica é transformada em dogmática jurídica, em oposição, por exemplo, às ciências sociais ou à história. Em outras palavras, a "matriz na dogmática jurídica nos ajuda a ser mais exatos do que antes sobre o que significa o ponto de vista epistemologicamente interno acima mencionado, típico da dogmática jurídica".[14]

Uma questão importante sobre conceitos é buscar compreender como funciona uma análise conceitual. Segundo Dietmar von der Pfordten,[15] dois modelos são dominantes: um modelo clássico e um modelo reducionista-positivista.

Pfordten[16] afirma que o modelo clássico de definição conceitual decorre da proposição da doutrina clássica de que os conceitos são epistemologicamente dominantes em comparação com outros fenômenos linguísticos como palavras e frases. Por outro lado, o modelo reducionista-positivista de explicação conceitual é um resultado natural e histórico, embora não necessário, da

---

[12] Podemos exemplificar a ideia de matriz com o exemplo de Luis Fernando Schuartz no direito concorrencial: "Exemplos proeminentes estão nos Guias de análise de concentrações econômicas, espalhados por quase todas as jurisdições com conceitos e diretrizes virtualmente idênticos em todas elas; ou então, nas presunções que foram se sedimentando, de maneira mais ou menos explícita, nos precedentes relacionados ao tratamento jurídico das condutas anticompetitivas horizontais e verticais — tudo isso de forma alinhada e consistente com os resultados teóricos e empíricos acumulados na literatura especializada". SCHUARTZ, Luis Fernando. A *desconstitucionalização* do direito de defesa da concorrência. *Revista do Ibrac*, v. 16, n. 1, p. 327-329, 2009.

[13] AARNIO, Aulis. The rational as reasonable. A treatise on legal justification. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1986. p. 17

[14] Ibid.

[15] PFORDTEN, Dietmar von der. About concepts in law. In: Jaap C. Hage e Dietmar von der Pfordten, *Concepts in law*, op. cit., p. 24.

[16] Ibid.

visão realista ou nominalista de que conceitos são qualidades ou entidades linguísticas como palavras ou conexões de palavras.

Nessa linha, o modelo clássico compreende três formas básicas de definição em um sentido mais amplo: (i) a definição pelo próximo superior, ou seja, o conceito mais abstrato, e a análise conceitual foca na descrição da diferença específica entre as propriedades do conceito mais abstrato e do mais específico; (ii) a determinação por meio da análise das propriedades do conceito investigado com conceitos mais concretos; (iii) a determinação pela listagem descritiva das partes/propriedades características e formas reais do objeto a que o conceito se refere, muito usada em outros campos científicos, a exemplo da paleontologia;[17] e (iv) distinção entre elementos descritivos e normativos de conceitos, a exemplo da linguagem prática de Charles L. Stevenson, expressa em sua obra *Ethics and language*.[18]

Em relação ao modelo positivista mencionado por Pfordten,[19] cumpre analisar a proposta de análise conceitual de Rudolf Carnap[20] que inclui quatro critérios para o desenvolvimento de uma análise conceitual: (i) similaridade: na maioria dos casos, as propriedades conceituais utilizadas na análise devem ser capazes de substituir o conceito operacionalizado; (ii) exatidão: as regras para o uso conceitual das propriedades necessárias devem ser dadas de maneira exata para que possam ser integradas a um sistema bem fundamentado de conceitos científicos; (iii) fertilidade: as propriedades conceituais devem operacionalizar proposições e declarações gerais com a finalidade de viabilizar a utilização do conceito em um espectro amplo de hipótese; (iv) simplicidade: o conceito deve ser o mais simples possível. Isso não quer dizer que conceitos devem ser simples e/ou que conceitos complexos não existem. Trata-se de uma avaliação normativa, uma vez que a buscar por simplicidade poderia garantir clareza, e, por fim, comunicação.

Pfordten afirma que ambos os modelos não estão em contradição e/ou confronto direto *prima facie*. "A visão clássica é uma forma de chegar à primeira demanda da visão de Carnap, a demanda para alcançar a semelhança. A única

---

17 WELLNHOFER, P.; KELLNER, A. W. A. The skull of Tapejara wellnhoferi Kellner (Reptilia, Pterosauria) from the Lower Cretaceous Santana Formation of the Araripe Basin, Northeastern Brazil. *Mitteilungen der Bayerischen Staatssammlung für Paläontologie und Geologie*, v. 31, p. 89-106, 1991.

18 STEVENSON, Charles L. *Ethics and language*. New Haven: Yale University Press, 1944.

19 Dietmar von der Pfordten, About concepts in law, op. cit., p. 24.

20 CARNAP, Rudolph. *Logical foundations of probability*. University of Chicago Press. 1962. p. 7

diferença é que a visão clássica tem, em sua primeira parte, o objetivo maior de dar uma definição sinônima que hoje é considerada questionável."[21]

Portanto, é coerente afirmar que ambos os modelos podem ser combinados.

Os conceitos jurídicos devem ser analisados em conformidade com uma observação inicial: são encontrados dentro do direito e embutidos na linguagem comum.[22] Ou seja, *prima facie,* não está claro se conceitos jurídicos possuem uma natureza jurídica, semântica[23] ou dual.[24] Tal observação é importante, pois pode influenciar na escolha e na definição de conceitos.

No mesmo sentido, poderíamos indagar se razões normativas influenciam na escolha e definição de conceitos. Como afirma Lorenz Kähler,[25] parece intuitivo se reservar algum papel a razões normativas na escolha e definição de conceitos ao se considerar o próprio processo legislativo. A título exemplificativo, o legislador parece imbuído de objetivos normativos ao propor um projeto de lei. Tal constatação é interessante uma vez que a própria escolha de palavras pelo legislador pode refletir a dimensão semântica anteriormente referida.[26]

Outro aspecto importante é considerar que o processo em que os conceitos jurídicos são estabelecidos não é necessariamente intencional. Como na linguagem cotidiana, os conceitos jurídicos podem evoluir gradualmente de maneira inconsciente. Por esta razão, quando falamos em escolha e definição de conceitos, nos referimos a processos conscientes e/ou inconscientes.

---

21 Dietmar von der Pfordten, About concepts in law, op. cit., p. 27.

22 Um ponto importante é se pensar na utilidade e limitação de uma análise de termos na linguagem comum. É como elucida Schauer: "*Attention to the distinctions embedded in ordinary language is often analytically illuminating, but the techniques of ordinary language analysis, ones I occasionally employ in this book, are hardly exclusive when the goal of the enterprise is other than analysing a particular word*". SCHAUER, Frederick. *Playing by the rules*. A philosopical examination of rule-based decision-making in law and life. Oxford University Press. 2002. p. 15.

23 Schauer (ibid., p.55) inclusive fala em autonomia semântica da linguagem: "*The contrast between the conversational and the entrenchment models focuses our attention on the semantic autonomy of language, the ability of symbols — words, phrases, sentences, paragraphs – to carry meaning independent of the communicative goals on a particular occasions of the users of those symbols*".

24 KÄHLER, Lorenz. The influence of normative reasons on the formation of legal concepts. p. 81. In: Jaap C. Hage e Dietmar von der Pfordten, *Concepts in law*, op. cit., p. 81-97.

25 Ibid.

26 Importante destacar que, apesar da linguagem ser usada com base em objetivos, a ideia de significado não é reduzida ao referido objetivo. É nesse sentido que Schauer argumenta: "*Although language is invariably used for a purpose, meaning is not reducible to that purpose, at least not to the purpose for which language is used on a particular occasion*". Frederick Schauer, *Playing by the rules*, op. cit., 55.

A influência por razões normativas aqui é utilizada em um sentido amplo de modo a incluir qualquer razão capaz de prescrever uma ação ou avaliação.[27] Nesse sentido, razões normativas não se limitam a razões "morais" ou "éticas". Podemos vislumbrar, por exemplo, razões estéticas sobre a simetria de um esquema conceitual.[28]

No mesmo sentido, o conceito de normatividade[29] será utilizado de forma simplificada, no sentido de que um fenômeno normativo[30] é um fenômeno apto a fornecer razões e/ou seja parcialmente composto por razões. Se a definição de conceitos jurídicos for influenciada por razões normativas, parece correto afirmar que o processo de construção do referido conceito não pode ser considerado como um empreendimento puramente descritivo.

Voltando ao exemplo utilizado anteriormente, um legislador ou grupo de trabalho parlamentar, quando da elaboração de um projeto de lei, pode se valer de conceitos já estabelecidos, introduzir novos conceitos ou reformular conceitos já existentes. Assim, podemos exemplificar como razões normativas podem influenciar na escolha descrita: (i) Um parlamentar pode considerar preferível se valer de um conceito já estabelecido como estratégia para evitar incompreensões e operacionalizações desnecessárias; (ii) Outro parlamentar pode defender o caráter obsoleto do conceito existente e sustentar a necessidade de um novo conceito distinto dos já existentes.

Considerando que existem várias opções para a escolha e definição de conceitos, pensa-se que é natural que tal escolha e definição dependam de razões normativas. Do contrário, a escolha e definição de conceitos jurídicos seriam arbitrárias, no caso de ausência de razões, ou neutras, no caso de razões puramente descritivas.

Nesse sentido, pode se tentar discutir se a racionalidade[31] é uma propriedade necessária e/ou acidental do processo de escolha e definição de

---

27 Lorenz Kähler, The influence of normative reasons on the formation of legal concepts, op. cit., p. 82.

28 Ibid., p. 81-97.

29 Uma forma mais simplificada de se pensar em normatividade, sem adentrar em grandes distinções teóricas, é considerar que normatividade prática e normatividade teórica fazem parte de um gênero maior denominado normatividade. Ver: RAZ, Joseph. *From normativity to responsability*. Local?: Oxford University Press. 2013. p. 9.

30 Para normatividade como atributo do direito, ver: JESTAEDT, Matthias. *Das mag in der Theorie richtig sein…* Vom Nutzen der Rechtstheorie für die Rechtspraxis. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. p. 53.

31 Ao se falar em racionalidade aqui, podemos pensar em racionalidade instrumental, no sentido de que a escolha de um conceito pode ou não ser adequada ao fim pretendido pelo legislador. De todo modo, não se desconsidera que existem discussões sobre a existência de tal espécie

conceitos pelo agente, no nosso exemplo o legislador, no sentido de que a racionalidade[32] permite a identificação, ainda que de forma incorreta, de fatos do mundo pelo agente, viabilizando a reação ou não ao que se estabeleceu no processo mental humano, muitas vezes com uma avaliação causa e efeito.[33] A escolha de conceitos pode justamente se fundamentar em uma avaliação de causa e efeito, ainda que a mesma não ocorra na prática.

Em outras palavras, uma ação racional *vis-à-vis* uma escolha e/ou definição racional de um conceito pelo legislador pode ser explicada de forma genérica como a possibilidade de identificação e reação a fatos de mundo apresentados ao agente. Trata-se somente de uma possibilidade, uma vez que qualquer reação ou correta identificação é contingente ao conceito de ação racional aqui utilizado.[34] O legislador pode errar ao supor que seu projeto de lei que menciona eficiência implica, automaticamente, o incremento de eficiência econômica, uma vez que existem outras possibilidades interpretativas.[35]

Lorenz Kähler[36] apresenta quatro argumentos que podem ser utilizados para aprofundar a investigação de que os conceitos jurídicos são independentes de razões normativas e, neste sentido, neutros: (i) Razões normativas não decorrem de conceitos jurídicos (tese de consequências neutras); (ii) Razões normativas não determinam a escolha de conceitos jurídicos (tese da escolha neutra); (iii) Razões normativas não determinam o conteúdo dos conceitos jurídicos (tese neutra do conteúdo); e (iv) Razões normativas não determinam o processo como os conceitos jurídicos são definidos (processo neutro).

---

apartada de racionalidade. Joseph Raz, por exemplo, afirma: "*it appears that there is no such thing as instrumental irrationality. That is, there is no distinctive set of deliberative standards that are involved in getting us to reason correctly from ends we have to means, and that are diferente from those that are involved in reasoning about which ends to have*" Joseph Raz, *Between authority and interpretation*, op. cit., p. 187.

32 Ibid., p. 187.

33 Como afirma Joseph Raz: "*In all these cases some features of the world make appropriate the existence, or the coming into existence, of another feature of the world. More specifically they make some reactions by agents appropriate, and-given that we are rational agentes – they constitute reasons for those reactions. The explanation of normativity is the explanation of all features of the structures I point to*". Ibid., p. 5.

34 Novamente, as discussões de Joseph Raz (Joseph Raz, *Between authority and interpretation*, op. cit., p. 4) elucidam: "*I will describe this polarity by saying that agents' rational capacities enable them (fallibly) to identify some values in some options and to respond to them, i.e. to recognize that those aspects of the option that make it valuable are reasons for taking it, and they enable them also to do so, to take that option for those reasons*".

35 Sobre polissemia e indefinição do termo eficiência, ver: SILVA, Gabriel Cozendey Pereira Silva. *Eficiência administrativa na Jurisprudência do STF*. Análise crítica e proposta conceitual. Vermelho Marinho. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018. p. 73.

36 Lorenz Kähler, The influence of normative reasons on the formation of legal concepts, op. cit., p. 81-97.

Com base no argumento presente no item (i), os conceitos por sua natureza não prescrevem ações e, portanto, não podem ter implicações normativas. Nesse sentido, consequências jurídicas decorrem de regras que englobam conceitos, e não dos conceitos isoladamente considerados. Em outras palavras, o mero fato de uma proposição normativa usar um determinado conceito é insuficiente para a extração de alguma conclusão normativa. A natureza normativa das normas jurídicas não implica que seus conceitos sejam escolhidos e definidos com base em certas razões normativas. Não há transferência de normatividade entre a norma e o conceito individualmente considerado, mesmo no caso de conceitos deônticos, como "dever" ou "certo".[37]

Embora a aplicação de conceitos jurídicos em uma instância particular deva ser justificada por questões normativas, nenhuma implicação normativa segue do mero fato de que a lei se vale dos referidos conceitos. Um exemplo interessante é se pensar que diversas normas utilizam conceitos jurídicos indeterminados em termos avaliativos, no sentido de que são conceitos que podem ser usados tanto para aprovar quanto para reprovar uma situação ou ação. Da referida indeterminação avaliativa se extrai que os referidos conceitos não são capazes de prescrever uma ação, valoração ou reação. Assim, parece não existir uma ligação necessária entre um conceito jurídico e a avaliação jurídica da situação a que se aplica. Isso pode explicar como é possível que diferentes sistemas jurídicos usem conceitos equivalentes, apesar das grandes diferenças políticas, econômicas e até ideológicas.[38]

A afirmação de que razões normativas não originam de conceitos, na forma do item (i), não quer dizer que razões normativas não podem influenciar na escolha de certos conceitos, na forma do item (ii). Uma boa forma de exemplificar o argumento do item (ii) é se pensar que nem todos os conceitos jurídicos podem ser igualmente adequados para prescrever comportamentos por meio de normas jurídicas.

Os conceitos podem, portanto, variar em sua adequação, a depender da meta almejada, por exemplo pelo legislador, cujo objetivo é trazer certas consequências jurídicas oriundas do texto legal produzido. É o que Alexander Hellgardt[39] denomina de objetivo regulatório do direito. Eduard Picker[40]

---

37 Ibid.
38 Ibid.
39 HELLGARDT, Alexander. *Regulierung und Privatrecht*. Mohr Siebeck. Tübingen, 2016. p. 408.
40 PICKER, Eduard. *Privatrechtssystem und negatorischer Rechtsschutz*. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. 92. Mohr Siebeck. Tübingen, 2019. p. 49.

fala em meta e/ou objetivo regulamentador do direito privado e destaca a influência direta na escolha de conceitos. Um objetivo regulatório do legislador pode, portanto, influenciar na escolha de um conceito jurídico. Assim, sob certas condições, certos conceitos específicos podem ser mais adequados para realizar os objetivos do legislador.

A referida ideia pode ser reproduzida quando da definição de conceitos. Da mesma forma como uma razão normativa pode influenciar na escolha de um conceito, uma razão normativa pode influenciar na definição de um conceito. Por outro lado, podemos vislumbrar o argumento de que a definição de um conceito dependeria apenas de proposições descritivas.

Nesse sentido, em vez de se valer de um novo conceito, uma norma pode redefinir um conceito já existente. Ou seja, no processo de redefinição, o legislador poderia apresentar uma preferência por definições breves e específicas, preferência que seria normativa em espécie. Por outro lado, em caso de inexistência de qualquer preferência, qualquer definição poderia ser usada, o que em algum grau parece contraintuitivo ao direito. Como exemplo, podemos citar a relevância da "Jurisprudência dos Conceitos" (*Begriffsjurisprudenz*)[41] e o tempo dedicado em investigações conceituais.

Conceitos jurídicos parecem essenciais para viabilizar a comunicação[42] por meio dos textos normativos e influenciar o comportamento dos destinatários das normas, sejam agentes públicos ou particulares.[43] Ainda que se considerasse a possibilidade de um conteúdo objetivo e determinado, o procedimento de formação de tal conteúdo parece infenso à influência de razões normativas. Nas palavras de Kähler, "isto é especialmente importante devido à falta de uma metodologia consensual"[44] sobre como investigar e definir conceitos jurídicos.

No que diz respeito ao conceito jurídico do termo regulação, existe certo consenso sobre a ausência de um conceito estanque ou predominante.

---

41 SOHM, Rudolph. Über Begriffsjurisprudenz, 1909. In. KRAWIETZ, W. *Theorie und Technik der Begriffsjurisprudenz*. 1976, p. 363.

42 Tal comunicação possui relevância ao se considerar a colocação de Raz, de que o direito é, ao menos em parte, um conjunto de normas feito por seres humanos com a finalidade de condicionar o comportamento de outros seres humanos. Nessa perspectiva, comunicação seria essencial, e conceitos bem delimitados cumprem uma função instrumental (Joseph Raz, *Between authority and interpretation*, op. cit., p. 187).

43 KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados*. Limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 49.

44 Lorenz Kähler, The influence of normative reasons on the formation of legal concepts, op. cit., p. 81-97.

Uma forma de conceituar regulação é encarar o fenômeno como conjunto específico de regras a serem aplicadas por uma instituição dedicada a esse fim.

Outra possibilidade seria considerar que o fenômeno representa toda e qualquer forma de influência deliberada *vis-à-vis* intencional do Estado na seara particular. Aqui o conceito seria mais amplo, com o potencial de englobar qualquer ação estatal destinada a influenciar o comportamento econômico, industrial e social. Talvez a melhor forma de caracterizar essa segunda possibilidade é destacar que o fenômeno se circunscreve ao campo de ação positiva estatal.[45]

Por fim, existe uma forma extremamente ampla de compreensão. Pode-se considerar como regulação todos os mecanismos que afetam o comportamento, sejam eles derivados do Estado ou de outras fontes. Segundo Robert Baldwin e Martin Cave,[46] "Dentro desse uso do termo 'regulação', não há exigência de que os efeitos regulatórios de um mecanismo sejam deliberados ou projetados em vez de meramente incidentais a outros objetivos".[47]

Uma forma talvez intuitiva de se compreender regulação no caso relativo aos transportes rodoviários de gás natural é relacionar o princípio da precaução.[48] No ponto, confira-se importante passagem de Luís Fernando Schuartz:[49]

> A escolha do nome — princípio da precaução foi uma homenagem ao *precautionary principle*, utilizado ocasionalmente nos Estados Unidos e na Europa por ocasião das discussões sobre regulação de riscos, sobretudo riscos ambientais e para a saúde. Trata-se de uma regra para a tomada de decisões sob "condições de ignorância", em que informações sobre as probabilidades de ocorrência dos estados de mundo relevantes ou não existem ou não podem ser obtidas a um custo aceitável.

---

45 Robert Baldwin e Martin Cave (BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding regulation*. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press, 1999. p. 2.) elencam os seguintes exemplos na primeira edição da obra *Understanding regulation*: incentivos econômicos, impostos, subsídios, poderes contratuais, distribuição de recursos, franquias, fornecimento de informações ou outras técnicas.

46 Ibid.

47 Tradução livre do seguinte trecho de Baldwin e Cave (ibid.): "*Within this usage of the term 'regulation' there is no requirement that the regulatory effects of a mechanism are deliberate or designed rather than merely incidental to other objectives*".

48 SUNSTEIN, Cass R. *Laws of fear*: beyond the precautionary principle. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 4.

49 SCHUARTZ, L. F. Quando o bom é o melhor amigo do ótimo. A autonomia do direito perante a economia e a política da concorrência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, p. 113, 2007.

Explica-se: parecem existir riscos associados ao transporte rodoviário de gás natural que podem ser divididos em duas categorias: risco de segurança e risco da regulação. Nesse caso, o risco da regulação pode ser representado por externalidades produzidas pelas decisões regulatórias.

Ambas as categorias evidenciam o seguinte *trade off*:

> de um lado os riscos e incertezas aos quais a regulação visa responder, e, de outro lado, os riscos e incertezas gerados pela própria regulação, sobretudo quando se leva em conta que há nas legislações destinadas ao enfrentamento de riscos gerados por ações de agentes econômicos um viés pró-interesse difuso na solução desse tipo de *trade-off*.[50]

O risco de segurança parece se relacionar com a prevenção de efeitos indesejáveis, a exemplo de uma explosão ou impacto ambiental relacionado com o transporte rodoviário de gás.[51] Por outro lado, o risco da regulação parece se relacionar com a produção de efeitos anticompetitivos, criação de ônus e aumento de custos de transação ao particular.

O conceito de regulação que será adotado adiante se refere estritamente ao controle estatal de serviços públicos[52] e do ambiente concorrencial do mercado de transporte rodoviário de gás natural. Nesse sentido, ao se associar o aludido conceito de regulação ao princípio da precaução, nos moldes retratados por Luís Fernando Schuartz, inicia-se uma abordagem no texto que talvez indique a opção normativa por uma teoria funcionalista da regulação que considere o princípio da precaução como metarregra de decisão.

---

[50] L. F. Schuartz, Quando o bom é o melhor amigo do ótimo, op. cit., p. 114.

[51] Nesse sentido: "*Regulation is often thought of as an activity that restricts behaviour and prevents the occurrence of certain undesirable activities (a 'red light' concept)*" (Robert Baldwin e Martin Cave, *Understanding regulation*, op. cit., p. 2.). Ver também: HARLOW, C.; RAWLINGS, A. *Law and administration*. 2. ed. Londres, 1997. cap. 2.

[52] Importante destacar que o parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, parece excluir do conceito de serviço público parte das atividades relacionadas com o transporte de gás natural. Confira-se: § 2º A exploração das atividades decorrentes das autorizações de que trata esta Lei correrá por conta e risco do empreendedor e não constitui, em qualquer hipótese, prestação de serviço público. De todo modo, tal fato não impede a opção conceitual do trabalho.

II. Do potencial conflito normativo

A Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021,[53] parece antecipar a possibilidade de conflito normativo, ao prever, no § 2º do artigo 25, a possibilidade de articulação entre a ANP e outras agências reguladoras com a finalidade de adequar a regulação do transporte referido no § 1º do artigo 25, a exemplo do transporte rodoviário.

Ocorre que o artigo 22, inciso VII da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, prevê expressamente que constitui objeto de regulação pela ANTT o mercado de transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.[54]

A resolução nº 5.848, de 25 de junho de 2019, afirma expressamente que compete à ANTT, nos termos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelecer padrões e normas técnicas complementares relativos às operações de transporte terrestre de produtos perigosos, bem como determinar proibições de transporte de produtos perigosos específicos.

Nesse sentido, é importante destacar que com base na competência legal da ANTT existe uma série de atos normativos regulatórios que parecem diretamente afetados pela literalidade da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021.

A título de exemplo, a ANTT publicou, no *Diário Oficial da União* (DOU) de 30/7/2015, a Resolução nº 4.799, de 27 de julho de 2015, que regulamenta os procedimentos para inscrição e manutenção no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC). Ainda, destaca-se a Resolução nº 5.232, de 14 de dezembro de 2016, que aprova as Instruções Complementares ao Regulamento Terrestre do Transporte de Produtos Perigosos.

---

[53] Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999; e revoga a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, e dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

[54] *In verbis*: "Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:
I — o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
II — a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
III — o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
IV — o transporte rodoviário de cargas;
V — a exploração da infraestrutura rodoviária federal;
VI — o transporte multimodal;
VII — o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

Deve-se destacar ainda que a ANTT se submete ao Orange Book,[55] documento elaborado no âmbito do Comitê de Peritos em Transporte de Produtos Perigosos das Nações Unidas.

Por fim, vale o registro da atribuição do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) de regulamentar e acompanhar os programas de avaliação da conformidade e fiscalização de embalagens, embalagens grandes, contentores intermediários para granéis (IBCs) e tanques portáteis, de acordo com o disposto na Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999.

Acresça-se pontuar que § 2º do artigo 25 da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021, parece em consonância com o disposto no Capítulo IV da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.[56] Ocorre que parece existir uma distinção substancial que possui aptidão para gerar conflitos entre a ANTT e a ANP. Ao contrário da Lei nº 13.848/2019, a Lei nº 14.134/2021 aparenta estabelecer uma espécie de prerrogativa hierárquica *prima facie* em favor da ANP. No ponto, confira-se a literalidade do diploma em análise:

> Art. 25. A ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.
>
> § 1º Entende-se por modais alternativos ao dutoviário a movimentação de gás natural por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário.

---

[55] Ver: UN MODEL REGULATIONS. UN recommendations on the transport of dangerous goods — Model regulations nineteenth revised edition. 2015. Disponível em: https://unece.org/rev-19-2015. Acesso em: 14 maio 2021.

[56] O capítulo IV versa sobre a articulação entre agências reguladoras.
Art. 29. No exercício de suas competências definidas em lei, duas ou mais agências reguladoras poderão editar atos normativos conjuntos dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial.
§ 1º Os atos normativos conjuntos deverão ser aprovados pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada de cada agência reguladora envolvida, por procedimento idêntico ao de aprovação de ato normativo isolado, observando-se em cada agência as normas aplicáveis ao exercício da competência normativa previstas no respectivo regimento interno.
§ 2º Os atos normativos conjuntos deverão conter regras sobre a fiscalização de sua execução e prever mecanismos de solução de controvérsias decorrentes de sua aplicação, podendo admitir solução mediante mediação, nos termos da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei da Mediação), ou mediante arbitragem por comissão integrada, entre outros, por representantes de todas as agências reguladoras envolvidas.
Art. 30. As agências reguladoras poderão constituir comitês para o intercâmbio de experiências e informações entre si ou com os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), visando a estabelecer orientações e procedimentos comuns para o exercício da regulação nas respectivas áreas e setores e a permitir a consulta recíproca quando da edição de normas que impliquem mudanças nas condições dos setores regulados.

> § 2º A ANP articular-se-á com outras agências reguladoras para adequar a regulação do transporte referido no § 1º deste artigo, quando for o caso.

A redação do *caput* do art. 25 e o seu § 2º parecem confirmar o argumento desenvolvido anteriormente. Importante ainda considerar que a Lei nº 14.134/2021 pode gerar conflito entre normas regulatórias da ANP e de Agências Reguladoras Estaduais.[57]

Observa-se que a Lei nº 14.134/2021 dispõe que o consumidor livre, o autoprodutor ou o autoimportador cujas necessidades de movimentação de gás natural não possam ser atendidas pela distribuidora de gás canalizado estadual poderão construir e implantar, diretamente, instalações e dutos para seu uso específico, mediante celebração de contrato que atribua à distribuidora de gás canalizado estadual sua operação e manutenção.

Destaca-se que a movimentação de gás natural pode se dar de forma intermodal, abarcando o transporte rodoviário aqui em análise. A competência de entidades estaduais parece consagrada nos § 1º, § 2º e § 3º do artigo 29[58] do referido diploma.

Assentadas essas premissas normativas, a hipótese do trabalho está confirmada. A Lei nº 14.134/2021 possui o potencial de gerar conflito entre agências reguladoras de diferentes setores e entes federativos, e ele se relaciona diretamente com os riscos de segurança e da regulação.[59] A próxima seção do artigo almeja apresentar algumas soluções ao problema.

---

[57] Na introdução, foi citado o exemplo da Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa) que possui competência no âmbito do mercado de gás natural.

[58] § 1º As tarifas de operação e manutenção das instalações serão estabelecidas pelo órgão regulador estadual em observância aos princípios da razoabilidade, da transparência e da publicidade e às especificidades de cada instalação.
§ 2º Caso as instalações e os dutos sejam construídos e implantados pela distribuidora de gás canalizado estadual, na fixação das tarifas estabelecidas pelo órgão regulador estadual deverão ser considerados os custos de investimento, de operação e de manutenção, em observância aos princípios da razoabilidade, da transparência e da publicidade e às especificidades de cada instalação.
§ 3º Caso as instalações de distribuição sejam construídas pelo consumidor livre, pelo autoprodutor ou pelo autoimportador, na forma prevista no caput deste artigo, a distribuidora de gás canalizado estadual poderá solicitar-lhes que as instalações sejam dimensionadas de forma a viabilizar o atendimento a outros usuários, negociando com o consumidor livre, o autoprodutor ou o autoimportador as contrapartidas necessárias, sob a arbitragem do órgão regulador estadual.

[59] Robert Baldwin e Martin Cave, *Understanding regulation*, op. cit., p. 2.

III. Soluções possíveis

Uma primeira possibilidade de solução ao aparente conflito normativo parece decorrer da correta compreensão e aplicação regulatória do termo "governança".[60] O ponto é que "*nenhum ator pode controlar sozinho os processos de tomada de decisão*",[61] premissa que se aplica à ANP, ANTT e demais atores envolvidos no transporte rodoviário de gás natural.

A boa governança praticada pelas agências setoriais, notadamente a ANTT e a ANP, assim como pelos *players* do mercado de transporte rodoviário de gás natural, seria uma aparente solução por funcionar como uma espécie de garantia reputacional[62] de que "as operações daquele empreendimento são realizadas sobre sólidas bases éticas, em cumprimento às normas vigentes e que, por isso mesmo, são confiáveis".[63]

O foco em boa governança poderia resolver eventuais conflitos oriundos das normas em análise e pode ser importante para incrementar a *accountability*[64] dos *players* do setor.

Outra possibilidade decorre da transferência de normas que possuam a finalidade de suprir lacunas e evitar conflitos oriundos de uma aplicação monotemática da legislação[65] aos contratos de transporte.[66]

De todo modo, o caso em análise envolve a possibilidade de superação de uma norma expressa, se for considerado que a redação do *caput* do artigo 25

---

60 Conforme lição de Bruno Dantas (DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 22, p. 268, 2020): "Governança é um método ou mecanismo para regular uma ampla gama de problemas ou conflitos, pelos quais os atores chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias ou vinculativas, por meio de negociação e cooperação", sendo caracterizada por "formas horizontais de interação" entre atores que têm interesses contraditórios, mas que são suficientemente independentes um do outro que nenhum deles pode impor uma solução por si só, sendo suficientemente interdependente para que 'todos eles' percam se nenhuma solução for encontrada".

61 Ibid., p. 261-280.

62 CARPENTER, Daniel P. *Reputation and power*: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010. p. 1.

63 DANTAS, Bruno; GOMES, Valdecyr Maciel. A governança nas agências reguladoras: uma proposta para o caso de vacância. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 56, n. 222, p. 11-31, abr./jun. 2019. Disponível em: www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p11. Acesso em: 21 maio 2021.

64 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

65 Robert Baldwin e Martin Cave, *Understanding regulation*, op. cit., p. 46.

66 DAINTITH, T. Regulation by contract: the new prerogative. 1979. Current Legal Problems 41.

e seu parágrafo § 2º da Lei nº 14.134/2021 de fato consagram uma espécie de hierarquia em favor da ANP.

A discussão se relaciona com a ideia de derrotabilidade (*defeasibility*).[67] A norma (prerrogativa em prol da regulação da ANP) extraída do *caput* do artigo 25 e seu parágrafo § 2º seria uma justificativa de primeira ordem "derrotável" [68] quando não serve à justificativa de fundo da regra relacionada com o risco de segurança e o risco regulatório do setor de transporte rodoviário de gás natural.[69]

Por fim, é coerente estabelecer o papel do princípio da precaução[70] no caso analisado. Eventuais soluções aos conflitos regulatórios que podem surgir da publicação da Lei nº 14.134/2021 se relacionarem com a ideia de regulação de risco.[71]

A regulação dos modais alternativos ao dutoviário para a movimentação de gás natural deve se preocupar com os riscos que a aludida modalidade de transporte oferece, assim como os riscos que medidas regulatórias podem oferecer ao setor.[72]

Conclusão

A hipótese do artigo está confirmada. De fato, existem diversos dispositivos na Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (Nova Lei do Mercado de Gás), que se encontram em aparente conflito com atribuições e competências de outras agências reguladoras que não a ANP, a exemplo da ANTT.

A efetiva existência ou não de conflitos normativos, todavia, não abala a confirmação da hipótese do artigo, uma vez que o diagnóstico e as propostas aqui formulados podem funcionar como cartilha inicial para identificação de um problema ainda desconhecido, ao menos, na academia, diante da ausência de trabalhos específicos sobre o tema.

A regulação dos modais alternativos ao dutoviário para a movimentação de gás natural oferece um campo rico para debates relacionados com o direito

---

67 Frederick Schauer, *Playing by the rules*, op. cit., p. 75.
68 Ibid., p. 76.
69 L. F. Schuartz, Quando o bom é o melhor amigo do ótimo, op. cit., p. 114.
70 Cass R. Sunstein, *Laws of fear*, op. cit., p. 4.
71 Robert Baldwin e Martin Cave, *Understanding regulation*, op. cit., p. 138.
72 L. F. Schuartz, Quando o bom é o melhor amigo do ótimo, op. cit., p. 114.

regulatório, uma vez que se trata de matéria multidisciplinar e de difícil mapeamento e monitoramento.

O tema ainda se relaciona com a própria função do direito. Adotando-se uma perspectiva funcional, o direito tem como tarefa traduzir posições e interesses em posições jurídicas de vantagem e relacioná-los entre si.[73] Tal fato parece encontrar alguma resistência com base no diagnóstico realizado pelo artigo.

Quanto às soluções, é natural, considerando o ineditismo temático, a adoção de visões normativas. O importante é que o espírito central do artigo não é adentrar em uma crítica específica à ANP, ANTT ou até Agenersa, considerando os exemplos utilizados. Na verdade, a melhor interpretação que se pode dar a este artigo é que ele se destina ao estímulo de um diálogo interinstitucional entre os atores envolvidos na regulação do transporte rodoviário de gás natural.

Referências

AARNIO, Aulis. *The rational as reasonable*. A treatise on legal justification. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1986.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding regulation*. Theory, strategy and practice. Oxford University Press, 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/Tribunal de Contas da União*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CARNAP, Rudolph. *Logical foundations of probability*. University of Chicago Press, 1962.

CARPENTER, Daniel P. *Reputation and power*: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

DAINTITH, T. *Regulation by contract*: the new prerogative. 1979. Current Legal Problems 41.

[73] VON ARNAULD, Andreas. *Zur Rhetorik der Verhältnismäßigkeit*. Verhältnismäßigkeit. Tübingen: Mohr Siebeck., 2015. p. 278.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 22, p. 261-280, 2020.

DANTAS, Bruno; GOMES, Valdecyr Maciel. A governança nas agências reguladoras: uma proposta para o caso de vacância. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 56, n. 222, p. 11-31, abr./jun. 2019. Disponível em: www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p11. Acesso em: 21 maio 2021.

HARLOW, C.; RAWLINGS, A. *Law and administration*. 2. ed. Londres, 1997.

HELLGARDT, Alexander. *Regulierung und Privatrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016.

JESTAEDT, Matthias. *Das mag in der Theorie richtig sein…* Vom Nutzen der Rechtstheorie für die Rechtspraxis. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.

KÄHLER, Lorenz. The influence of normative reasons on the formation of legal concepts. In: HAGE, Jaap C.; PFORDTEN, Dietmar von der (Ed.). *Concepts in law*. Dordrecht: Springer, 2009. p. 81-97.

KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados*. Limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

KUREK, Łukasz. The unit of law and the internal point of view. In: HELLWEGE, Phillip; SONIEWICKA, Marta (Ed.). *Die Einheit der Rechtsordnung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020.

PFORDTEN, Dietmar von der. About concepts in law. In: HAGE, Jaap C.; PFORDTEN, Dietmar von der (Ed.). *Concepts in law*. Dordrecht: Springer, 2009. p. 17-34.

PICKER, Eduard. *Privatrechtssystem und negatorischer Rechtsschutz*. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. 92. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019.

POSCHER, Ralf. The hand of Midas: when concepts turn legal, or deflating the Hart-Dworkin debate, In: HAGE, Jaap C.; PFORDTEN, Dietmar von der (Ed.). *Concepts in law*. Dordrecht: Springer, 2009. p. 99-116.

RAZ, Joseph. *Between authority and interpretation*. On the theory of law and practical reason. Oxford University Press, 2013.

RAZ, Joseph. *From normativity to responsability*. Oxford University Press, 2013.

SCHAUER, Frederick. *Playing by the rules*. A philosopical examination of rule-based decision-making in law and life. Oxford University Press, 2002.

SCHUARTZ, L. F. Quando o bom é o melhor amigo do ótimo. A autonomia do direito perante a economia e a política da concorrência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, p. 96-127, 2007.

SCHUARTZ, Luis Fernando. A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência. *Revista do Ibrac*, v. 16, n. 1, 2009.

SILVA, Gabriel Cozendey Pereira Silva. Eficiência administrativa na jurisprudência do STF. Análise crítica e proposta conceitual. Vermelho Marinho. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018.

SOHM, Rudolph. *Über Begriffsjurisprudenz*, 1909. In. KRAWIETZ, W. Theorie und Technik der Begriffsjurisprudenz. 1976. p. 363.

STEVENSON, Charles L. *Ethics and language*. New Haven: Yale University Press, 1944.

SUNSTEIN, Cass R. *Laws of fear*: beyond the precautionary principle. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

UN MODEL REGULATIONS. UN recommendations on the transport of dangerous goods — Model regulations nineteenth revised edition. 2015. Disponível em: https://unece.org/rev-19-2015.

VON ARNAULD, Andreas. *Zur Rhetorik der Verhältnismäßigkeit*. Verhältnismäßigkeit. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

WELLNHOFER, P.; KELLNER, A. W. A. The skull of Tapejara wellnhoferi Kellner (Reptilia, Pterosauria) from the Lower Cretaceous Santana Formation of the Araripe Basin, Northeastern Brazil. *Mitteilungen der Bayerischen Staatssammlung für Paläontologie und Geologie*, v. 31, p. 89-106, 1991.