



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
CONSULTORIA NO RIO DE JANEIRO

**PARECER n. 00260/2017/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.008034/2015-85**

**PROPOSTA DE AÇÃO Nº 699/2015**

**INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP,  
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO (SDP)**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, REVISÃO  
DA REGULAMENTAÇÃO SOBRE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO.**

EMENTA:MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REVISARÁ A REGULAÇÃO SOBRE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO (RESOLUÇÃO ANP Nº 25/2013). ADEQUAÇÃO DA MINUTA ÀS DIRETRIZES DA RESOLUÇÃO DO CNPE. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES.

Sr. Procurador Geral,

1. Cuida-se de Proposta de Ação (PA) proveniente da Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) que tem como objetivo revisar a regulação sobre Individualização da Produção - Resolução ANP nº 25/2013 -, conforme determinação da Diretoria Colegiada da Reunião nº 811/2015. A SDP recomenda à Diretoria Colegiada que “autorize submeter os textos que compõem a revisão da regulamentação sobre Individualização da Produção a consulta pública por 30 (trinta) dias seguida de realização de audiência pública”.

2. A presente PA fora objeto de análise jurídica através do Parecer nº 422/2014/PF-ANP/PGF/AGU (fls. 24/27 v.). A consulta pública foi autorizada pela Diretoria Colegiada, conforme Resolução de Diretoria nº 758/2015. No entanto, em 04/02/2016, a consulta pública foi suspensa, nos termos da Resolução de Diretoria nº 30/2016 (fl. 88), devido à constituição de Grupo de Trabalho, através da Portaria MME nº 452/2015, destinado a propor diretrizes gerais sobre acordos de individualização da produção de petróleo e gás natural ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e a conseqüente necessidade de adequar a regulação da ANP às diretrizes que estavam por vir.

3. Em 15/04/2017, a ANP recebeu o Ofício nº 44/2017 (fl. 92/92 v.) enviado pelo Ministério de Minas e Energia - MME, o qual informava que o “Grupo de Trabalho apresentou [...] minuta de resolução direcionada ao CNPE, na qual consubstanciava o entendimento do grupo no que dizia respeito às individualizações da produção envolvendo áreas não contratadas que compartilham uma jazida com área sob contrato para exploração e produção de hidrocarbonetos [...]. No entanto, após manifestação da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, compreendeu-se que seria mais adequado uma resolução menos prescritiva, mantendo as diretrizes de competência do CNPE sem incorporar o que podia ser instruído por meio da revisão da Resolução ANP nº 25/2013 sobre procedimento de individualização da produção”. O MME conclui solicitando que a ANP adote as providências necessárias para a revisão da referida resolução.

4. Segue-se, então, a Nota Técnica nº 60/2017/SDP (fls. 94/108 v), acompanhada de: (i) Nota Técnica “Proposta de Resolução para Individualização da Produção de Petróleo e Gás Natural Envolvendo Áreas não Contratadas”, de 28/04/2016 (fls. 102/107 v.); (ii) Nota Técnica “Proposta de Resolução para Individualização da Produção de Petróleo e Gás Natural Envolvendo Áreas não Contratadas”, de 26/08/2016 (fls. 109/115); (iii) parecer nº 468/2016/PF-ANP/AGU (fls. 117/123 v.); (iv) Minuta da Resolução que altera a Resolução ANP nº 25/2013; (v) Minuta da Resolução ANP nº 25/2013, versão completa com as alterações propostas (fls. 127/132).

**É O RELATÓRIO. PASSO À ANÁLISE.**

5. Passa-se, então, às alterações propostas da Resolução ANP nº 25/2013, tendo como foco a recomendação do MME através do Ofício nº 44/2017; as conclusões do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº MME nº 452/2015; o teor da Resolução CNPE nº 07/2017, que estabelece diretrizes para definição do conteúdo local para áreas unitizáveis e da Resolução CNPE nº 08/2016, que estabelece diretrizes para os procedimentos de individualização da produção de jazidas para área não contratada.

6. A presente PA tem como respaldo legal o disposto no art. 8º, *caput* e incisos I e IX, art. 44, incisos I e VI, da Lei nº 9.478/97; art. 33 a 41 da Lei nº 12.351/10. Em especial, salienta-se o disposto no artigo 34 da Lei nº 12.351/10, que dá à ANP a competência para regular os procedimentos e as

diretrizes para elaboração do acordo de individualização da produção e com base no qual foi editada a Resolução ANP nº 25/2012 (Resolução ANP), ora objeto de revisão.

7. No que se refere à MOTIVAÇÃO para a revisão da regulação proposta, a SDP aponta, na Nota Técnica nº 60/2015/SDP (fls. 94/101 v), que os artigos 2º e 4º da Resolução CNPE nº 08/2016 conferiu à ANP a atribuição de comunicar prontamente ao Ministério de Minas e Energia, a possibilidade de extensão de uma jazida para área não contratada, bem como regular os critérios de apropriação e rateio da produção de uma jazida compartilhada, envolvendo área não contratada, antes da data efetiva de um acordo de individualização da produção. Considera-se, ainda, que a revisão proposta é motivada pelo conteúdo do Ofício nº 44/2017.

8. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, resta consolidado no âmbito da ANP, nos termos do Parecer nº 195/2012/PF-ANP/PGF/AGU, um padrão formal de atos normativos que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

9. Para iniciar a análise da minuta, recorre-se ao disposto nos artigos 3º a 7º, 10 e 11 da Lei Complementar nº 95/98, a seguir transcritos:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o

- emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
  - c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
  - d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
  - e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
  - f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto
  - g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes
- III - para a obtenção de ordem lógica:
- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
  - b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
  - c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
  - d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.
- Art. 12 A alteração da lei será feita:
- I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;
  - II - mediante revogação parcial;
  - III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:
- (...)

10. No âmbito da ANP, o padrão consuetudinário de epígrafe, ementa e preâmbulo encontra forma nos seguintes termos:

- a) epígrafe - identificação da espécie normativa e numeração singular do ato com a data de sua aprovação pela Diretoria Colegiada;
- b) ementa - não é adotada pela ANP;
- c) preâmbulo - indicação do órgão que promulga a resolução em nome da Diretoria Colegiada e o seu fundamento legal, com as considerações que justificam a necessidade da norma

11. Verifica-se na minuta da resolução a presença de epígrafe e preâmbulo. Da mesma forma, constam da minuta, antes do primeiro artigo, "Considerandos" cuja função é justificar a necessidade da norma, motivá-la e facilitar a compreensão do ato. A parte normativa da minuta de resolução atende às regras do art. 12, inciso III, da Lei Complementar n.º 95/98, ou seja, mediante substituição do texto alterado.

### **DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NA RESOLUÇÃO ANP Nº 25/2012.**

12. ART. 2º - ALTERA REDAÇÃO DE ARTIGO, CORRIGE E ACRESCENTA DEFINIÇÕES - Tais alterações simples e estão justificadas, conforme item IV da Nota Técnica nº 60/2015/SDP, de modo que não se verifica óbices legais.

13. ART. 3º - EXCLUI OBRIGAÇÃO DE COMUNICAÇÃO EXTENÇÃO EM PRAZO FIXO - A alteração da redação do *caput* do art. 3º, para excluir a determinação de que a comunicação da extensão da jazida à ANP deve ser realizada no prazo de dez dias, vai ao encontro do apontado no Parecer nº 442/2015/PF-ANP/PGF/AGU, no qual observou-se que não há como fiscalizar o cumprimento de tal prazo posto que não é possível precisar o momento exato em que o Operador tomou conhecimento ou concluiu pela extensão.

14. ART. 12, §4º - DATA EFETIVA - Adequada a inserção da definição de Data Efetiva, devidamente justificada.

15. INSERÇÃO DOS ARTIGOS ART. 14A A 14E AO CAPÍTULO V DA RESOLUÇÃO ANP

**a) ART. 14A** - Conforme posto no Parecer nº 468/2016/PF-ANP/PGF/AGU, c onsiderando a competência da ANP para fiscalizar as atividades da indústria de petróleo e gás natural, nos termos do art. 8º, *caput*, incisos VI e VII da Lei nº 9.478/97, e art. 11, incisos IV, V e VI da Lei nº 12.351/10, não há óbices à previsão de suspensão do curso do contrato ou o prosseguimento das atividades pelo Operador. Faz-se necessária a manifestação da ANP quanto pleito de suspensão do contrato da área adjacente, até porque se não houver indícios de extensão da jazida, não cabe a suspensão e a ANP pode indeferi-la. Ademais, a continuação das atividades para desenvolvimento e produção da jazida compartilhada, enquanto não aprovado o AIP, ante o disposto no art. 41 da Lei nº 12.351/10, também depende de autorização da ANP. Em suma, seja para suspender o contrato, seja para o prosseguimento das atividades para desenvolver e produzir, deve haver análise do pleito e decisão da ANP.

**b) ART. 14B** - Não há óbices jurídicos à previsão de que o Operador da área individualizada seja o Operador da área sob contrato ou, havendo mais de uma área sob contrato envolvida no processo de individualização, seja um dos Operadores de tais áreas, ainda que se trate de área inserida no

polígono do pré-sal, pois encontra respaldo no art. 35 da Lei nº 12.351/10.

Antes mesmo da nova redação do art. do art. 4º da Lei nº 12.351/10 já era entendimento jurídico, conforme Parecer nº 237/2012/PF-ANP/PGF/AGU, parágrafos 103 a 109, que inexistia obrigatoriedade de que a empresa Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS) fosse Operadora quando a área individualizada se encontrasse no polígono do pré-sal: “nos casos de Individualização da Produção, a depender da vontade das Partes, devidamente anuída pela ANP, outra empresa de Petróleo, desde que qualificada técnica, econômica e juridicamente, poderia ser indicada para conduzir e executar direta ou indiretamente as Operações”.

Acrescente-se que a vedação contida no art. 2º da Lei nº 12.304/10 c/c art. 8º, §2º da Lei nº 12.351/10 impede que a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) assuma a função de Operador.

**c) ART. 14C, 14D e 14E** - Os artigos atendem à diretriz contida no art. 4º da Resolução CNPE nº 8/2016, que determinou à ANP regular os critérios de apropriação e rateio da produção de uma jazida compartilhada, envolvendo área não contratada **antes da data efetiva de um acordo de individualização da produção**.

Como registra a SDP na Nota Técnica nº 60/2015/SDP, tais regras decorrem dos estudos do Grupo de Trabalho criado pela Portaria MME nº 452/2015.

c.1) No que se refere à apropriação da produção, reconhece-se o fato consumado, qual seja, a produção anterior à formalização do AIP, bem como preza pela segurança jurídica das relações, sem, com isso, causar prejuízo à União, que tem garantido o aproveitamento da produção através da monetização e o encontro de contas futuro. Com efeito, se a produção de hidrocarboneto da jazida compartilhada vem ocorrendo, autorizada pela ANP, antes de formalizado o AIP, como permite o art. 41 da Lei nº 12.351/10, impõe-se o ressarcimento da União pela produção do equivalente à sua parcela de hidrocarboneto, na proporção de sua participação na Jazida Compartilhada. A recomposição necessária dar-se-á mediante o rateio da monetização do volume produzido. Preservam-se, assim, os interesses da União.

c.2) No que se refere à monetização da produção tendo-se como base o preço de referência do petróleo e do gás natural do mês da produção, cabe lembrar que a nova redação do art. 7º do Decreto nº 2.705/98, conferida pelo Decreto nº 9.042/17, estabeleceu que a partir de 01/01/2018, o preço de referência do petróleo será estabelecido pela ANP, a partir de uma cesta-padrão composta por até quatro tipos de petróleos cotados no mercado internacional, sendo que o novo critério deve ser introduzido de forma gradual, em quatro anos.

Sendo assim, o disposto no art. 14C, parágrafo único, parece merecer avaliação mais criteriosa pela área técnica a fim de verificar se, com a nova redação do art. 7º do Decreto nº 2.705/98, a utilização do preço de referência para fins de monetização da produção e posterior encontro de contas gera ou tem o potencial de gerar perdas à União. Isto porque a produção apropriada será comercializada pelo titular de direitos de exploração e produção da área contrata. Explica-se: se a produção for comercializada a um preço maior do que o preço de referência e a a monetização da produção leva em conta o preço de referência, há ou não perda para a União? Considerando que tal análise não é jurídica, recomenda-se à área técnica avaliar a questão e, se for o caso, afastar a colocação ora feita, o que levará à ausência de óbices à regra contida na minuta ora analisada.

c.3) No que se refere ao art. 14D, que trata da recuperação e equalização de gastos e volumes, não se vislumbra qualquer acréscimo ao colocado pela SDP na Nota Técnica nº 60/2015/SDP. Verifica-se, inclusive, que se utiliza o mesmo parâmetro - preço de referência do mês de produção para monetização (art. 14C, parágrafo único) e preço de referência do mês do pagamento - para a monetização e pagamento do débito, seja ele da União, seja o titular da Área Contratada.

Sobre o tema, remeto o consulente ao Parecer nº 231/2016/PF-ANP/PGF/AGU.

c.4) Quanto aos custos que podem ser recuperados, também há robusta motivação na Nota Técnica nº 60/2015/SDP. Transcrevo, apenas para reforçar esta manifestação, trecho do Parecer nº 468/2016/PF-ANP/PGF/AGU sobre o tema:

“20. Excluiu-se a condição “notificação da possibilidade de extensão da jazida”, bem como a previsão de recuperação dos custos de teste de longa duração mesmo sem notificação da possibilidade de extensão. [para permitir a recuperação dos custos]

“21. (...). Aparentemente, a nova redação do inciso II e exclusão do §2º não chega a afetar o regime previsto na minuta anterior, apenas simplifica-o: **se os gastos realizados agregam dados e informações sobre a jazida compartilhada, podem ser recuperados; caso contrário, não se admite a recuperação**. Na linha da manifestação jurídica prévia, “Levou-se em conta a contribuição das atividades para a delimitação da jazida, bem como a vedação do enriquecimento sem causa da União, que estaria se beneficiando de dados e informações sem qualquer contribuição”. Não se vislumbra óbices jurídicos também nesse ponto.

c.5) O rateio da produção monetizada, nos termos do art. 14E, segue o art. 6º da proposta do Grupo de Trabalho ao CNPE, tema sobre o qual houve manifestação desta Procuradoria Federal junto à ANP, por meio do Parecer nº 231/2016/PF-ANP/PGF/AGU:

“29. A previsão encontra fundamento não só no artigo 3º, da Lei nº 9.478/97, como na própria Constituição Federal, no artigo 20, inciso V e IX, ao estabelecerem que os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional são bens da União.

“30. Compete à ANP, nos termos do artigo 39 da Lei nº 12.351/10, aprovar os AIPs, sendo que estes devem conter a participação de cada parte na jazida individualizada, conforme artigo 34, inciso I da mesma lei e, a partir daí, dar-se-á a apropriação do volume da produção. Se a área não foi ainda contratada, nada mais razoável que o quinhão da produção da União seja proporcional à sua participação na jazida compartilhada, tudo conforme critérios definidos no AIP, e que o rateio tome como base a produção total da jazida compartilhada

16. ART. 17 - EXCLUSÃO DA CONDIÇÃO “NOTIFICAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA JAZIDA”- Tema também visitado por esta Procuradoria Federal junto à ANP, por meio do Parecer nº 468/2016, cujo trecho foi transcrito no item acima. Não há óbices legais à alteração para exclusão da condição, uma vez que devidamente justificada. Passam, assim, a serem requisitos para a recuperação dos custos, a (i) a declaração de comercialidade; (ii) a natureza dos custos, ou seja, se contribuíram para a delimitação da Jazida Compartilhada; (iii) o limite da produção a que faz jus a União, conforme o novo artigo 14D; (iv) autorização da ANP para início da produção, nos termos do art. 18.

17. ART. 17, §1º - REVOGAÇÃO; §2º - ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO - Devidamente justificadas; sem óbice legal.

18. ART. 17, §4º - EXCLUSÃO DO LIMITE D 20% DA PRODUÇÃO MENSAL PARA RECUPERAÇÃO DE CUSTOS - A SDP justifica a exclusão na Nota Técnica nº 60/2015/SDP, expondo que a experiência das negociações de Acordos de Individualização da Produção (AIP) demonstrou que “nos casos em que a participação da jazida não contratada é significativa em relação à área da jazida compartilhada e, como a parte privada deverá arcar com todo o investimento até o início da produção, o limite estabelecido para o ressarcimento dos custos implicará em período ainda maior para que a União reembolse sua parcela nos investimentos, esta situação poderá comprometer a economicidade destes projetos”.

Não se identifica na Lei nº 12.351/10 determinação para que se estabeleça limites fixos para a recuperação de custos, seja através de diretrizes do CNPE - que não o previram, seja na regulação da ANP.

A revisão da Resolução ANP conferirá ao Operador a possibilidade de suspender o Contrato ou prosseguir com as atividades, situação em que arcará com seus os custos. A limitação da recuperação dos custos em percentual fixo para todos os projetos, além de poder afetar a economicidade do projeto, coloca o titular da Área Contratada que optar por não suspender o contrato na posição de investidor em Área não Contratada, para a qual não assumiu obrigação quando da assinatura do Contrato.

A SDP entende que o limite deve ser definido caso a caso. Não se vislumbra vedação legal para que seja negociada eventual limitação ou parcelamento da quitação do saldo devedor.

19. ART. 17, §5º - Devidamente justificada pela SDP a inclusão do parágrafo pela SDP, ante a necessidade de utilizar os mesmos parâmetros estabelecidos no art. 14C, §3º e 14D.

20. ART. 19 e 26 - ADEQUAÇÃO DE REDAÇÃO - Sem óbices jurídicos.

21. ART. 35 e 37 - REVOGAÇÃO - Devidamente justificada, ante a criação da PPSA e a previsão do art. 17, §5º.

22. ART. 36 - REGRA PARA APRESENTAÇÃO DE AIP E CIP CUJAS JAZIDAS JÁ ESTEJAM EM PRODUÇÃO - Sem óbices jurídicos, ante a necessidade de concluir os processos de AIP e Compromisso de Individualização de Produção (CIP) em andamento.

### **ADEQUAÇÃO À RESOLUÇÃO CNPE Nº 8/2016**

23. Verifica-se que a Resolução CNPE nº 08/2016 trouxe diretrizes referente à atualização monetária dos gastos passíveis de recuperação (art. 6º), alíquota de royalties e pagamento de participação especial (art. 7º), despesa qualificada como pesquisa e desenvolvimento (art. 8º). Já a Resolução CNPE nº 07/2017 estabeleceu diretrizes para a exigência de Conteúdo Local nas individualizações de produção (art. 1º).

24. Recomenda-se avaliar o impacto de tais diretrizes e a eventual necessidade de revisar a Resolução ANP 25/2012 nesses pontos; sendo desnecessária qualquer alteração, recomenda-se atestar no presente processo, situação em que não haverá óbices jurídicos à continuidade da revisão ora

analisada.

## DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

25. A audiência pública constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado; é também instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

26. Encontra previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, e no art. 19 da Lei nº 9.478/97, lei específica, que trata da política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Art. 32. antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 19. as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela anp. (redação dada pela lei nº 12490, de 2011)

27. Sérgio Ferraz Adilson Abreu Dallari ressalta a sua importância como instrumento da democrático das relações entre Estado e cidadão e de legitimação da atuação da Administração. Daí, opina ele na obra Processo Administrativo, pg.222, “sua imprescindibilidade quando a providência administrativa tenda à limitação do exercício de direitos (individuais e coletivos de qualquer natureza: coletivos propriamente ditos e difusos)”. Acrescenta que a audiência pública só faz sentido quando nela seja assegurada não só a participação do indivíduo, mas, sobretudo, quando sejam adotados mecanismos provocativos da participação dos presentes “sacudindo-os do marasmo, da timidez ou do temor em face da Administração”.

28. Essa colocação vai ao encontro da constatação registrada pelo Desembargados Federal Francisco Cavalcanti, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cujo trecho transcrevo a seguir:

A importância das reside exatamente em dar oportunidade a que os consumidores possam ser informados, com especificidade, sobre todas as questões de seu interesse, uma das quais, sem dúvida, é a relativa ao custo (o que inclui a forma de composição desse valor) dos serviços que lhes são prestados. Além disso, abre espaço a que os usuários possam formular requerimentos e apresentar propostas, o que concretizaria a real noção de participação, ideia que está no alicerce do novo modelo de Administração Pública de que se fala. Entretanto, o que se tem constatado é que as se converteram em mera formalidade, esvaziadas por falta de integração popular, derivada essa, de seu lado, pelos baixos níveis educacionais e pela ausência de esclarecimento por parte do Poder Público. Os ditos representantes da sociedade civil que comparecem a esses atos públicos fazem presentes, em verdade, apenas determinadas categorias, com interesses particularizados, caracterizando-se um déficit democrático de graves consequências. (ARSLAP 20050500016192501, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, TRF5 - Presidência, DJ - Data:12/07/2005 - Página:363 - Nº:132)

29. Sobre o tema, Marcos Juruena Villela Souto, na obra Direito Regulatório, 2ª Ed., pg. 59, faz as seguintes observações:

“... deve ser disciplinada a audiência pública, de modo que possibilite a manifestação das diversas correntes de opinião (...). Assim, deve se proporcionado o contraditório no processo normativo, vedando-se ao regulador apresentar conclusões ou propostas sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame, preferencialmente, em audiência conjunta. Cuida-se do princípio da legitimidade.

O direito de participação resultou na formulação do princípio do *hard look* explicado por Cabral de Moncada como a obrigação de decidir de acordo com o *input* fornecido, o constante do *record*, diminuindo a legitimidade dos pontos de vistas autônomos da Administração. (...) Poderá, pois, dizer-se que a participação do público, tendo claras implicações processuais, tem-nas também substanciais, pois que o resultado material respectivo (o *record*) ao ser obrigatoriamente levado em conta, limita a margem de liberdade administrativa”.

“A participação deve ser perseguida e não apenas facultada. Não basta, pois, a publicação de avisos na imprensa ou na internet, sendo desejáveis consultas específicas para a obtenção de contribuição efetiva”.

## CONCLUSÃO

30. Desse modo, atendidas as recomendações postas nos parágrafos 15 (c.2), 23 e 24, ou justificado o não atendimento, não haverá óbice à realização da consulta e da audiência pública. Surigo,

assim, devolver à SDP.

31. À consideração superior.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 2017.

TATIANA MOTTA VIEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610008034201585 e da chave de acesso 3fc90687

---

Documento assinado eletronicamente por TATIANA MOTTA VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 53734442 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA. Data e Hora: 21-06-2017 15:51. Número de Série: 13162443. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E  
BIOCOMBUSTÍVEIS  
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

---

**DESPACHO n. 00336/2017/PFANP/PGF/AGU**

**NUP: 48610.008034/2015-85**

**INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO GAS NATURAL E BIOCOMBUSTIVEIS - ANP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1. Aprovo o **PARECER n. 00260/2017/PFANP/PGF/AGU.**
2. Encaminhe-se à SDP conforme recomendado no parecer.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2017.

EVANDRO PEREIRA CALDAS  
PROCURADOR-GERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610008034201585 e da chave de acesso 3fc90687

---

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 55359862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 28-06-2017 12:41. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---