



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

PARECER n. 00374/2017/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.006610/2014-79

PROPOSTA DE AÇÃO Nº 565/2017

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP, SUPERINTENDÊNCIA DE ABASTECIMENTO (SAB)

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE SUBSTITUI A RESOLUÇÃO ANP Nº 17, DE 31 DE AGOSTO DE 2004, QUE DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE ENVIO DE DADOS DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS.

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REVISARÁ A REGULAÇÃO ANP Nº 17/2004 QUE TRATA DO PROCEDIMENTO DE ENVIO DE DADOS DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS. RECOMENDAÇÕES PARA COMPLEMENTO DA MINUTA. APÓS, SEM ÓBICES À CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA.

Sr. Procurador Geral,

1. Cuida-se de Proposta de Ação (PA) proveniente da Superintendência de Abastecimento (SAB) que tem como objetivo “Consolidar inovações propostas pelo Grupo de Trabalho - Reestruturação Tecnológica do SIMP e Revisão da Resolução ANP nº 17/2004 em novo ato normativo”. A SAB recomenda à Diretoria Colegiada “autorizar a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública pelo período de 30 (trinta) dias, referente à nova Resolução dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à ANP pelos agentes regulados que menciona”.
2. A SAB relata que após 10 anos de vigência da Resolução ANP nº 17/2004, foi instituído pela Diretoria Colegiada da ANP, em 2014, o Grupo de Trabalho (GT) para reestruturar do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP) e revisão da Resolução ANP nº 17/2004, nos termos da Portaria ANP nº 278 de 28/07/2014. O GT teve como objetivo “estabelecer as diretrizes e subsidiar a reestruturação tecnológica do sistema SIMP, bem como de dar andamento à Ação 5.3.1 da Agenda Regulatória ANP 2013-2014, que tratava da revisão da Resolução ANP nº 17/2004, observando os critérios definidos na Política de Segurança da Informação da Administração Pública Federal (Decreto 5.495/2005), visando assegurar confidencialidade, integridade e autenticidade aos sistemas do *downstream*”.
3. Chamada a se manifestar, a Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica – SDR, através do Memorando nº 045/SDR (fls. 473/475), registrou que a Resolução nº 17/2014 da ANP estabelece a obrigação de que os agentes econômicos enviem à ANP informações mensais sobre suas atividades de importação, exportação, produção, processamento, movimentação, transporte e transferência, armazenamento e distribuição de petróleo ou qualquer derivado, de gás natural ou xisto ou outro produto regulado pela agência. De acordo com a SDR, é importante incluir no SIMP a obrigatoriedade do envio de informações sobre preço e frete a fim de permitir análise de possíveis condutas anticompetitivas. A alteração na regulação visa manter o fluxo de informações para ANP, já que algumas são atualmente obtidas por meio de pesquisas contratadas, ou seja, reduziria despesas discricionárias da ANP. Ademais, segundo a SDR, a proposta de atualização está em consonância com os objetivos estratégicos da ANP, pois “ampliará o conjunto de informações confiáveis para a tomada de eventual decisão regulatória, com impactos reduzidos sobre os custos para os agentes regulados (...) além de auxiliar na proteção dos interesses da sociedade e promoção da concorrência e do ambiente regulatório propício ao investimento.” A SDR acrescenta que os dados de preço já podem ser obtidos pela ANP através da Chave de Acesso – NF-e, e que eventual classificação de sigilo será observada pela ANP.
4. A SAB, responsável pelo processo de revisão da regulação do SIMP, exarou a Nota Técnica nº 497/2017/SAB-ANP (fls. 483/489). Motiva a necessidade de revisão da regulação a fim de evitar assimetria de informações, que possibilita movimentos oportunistas dos agentes econômicos, que, não raro, conhecem mais do mercado; daí porque a coleta de informações é essencial para compreender a regulação estatal da economia. A SAB esclarece que as alterações relevantes na regulação são (i) data de envio das informações (até o dia 15 de cada mês); e (ii) a exigência de envio de preço médio das operações realizadas. A primeira alteração justifica-se pela automatização dos sistemas de informação dos agentes: em 2004, o prazo de 15 dias justificava-se porque as informações dependiam de extração manual em notas fiscais, o que não é regra atualmente, ante o uso corrente da NF eletrônica. A segunda alteração visa a dotar a ANP de informações mais completas sobre os preços praticados nas operações

realizadas, como também ampliar as informações de preços disponibilizadas à sociedade na modalidade de dados estatísticos; permite também o atendimento de demandas de outros órgãos públicos; e reduz a assimetria informacional da ANP com melhora na responsabilidade da agência ao controle externo e social de suas atividades.

É O RELATÓRIO. PASSO À ANÁLISE.

5. A presente PA tem como RESPALDO LEGAL o disposto no art. 8º, *caput* e incisos I e XVII e art. 10 da Lei nº 9.478/97, ao qual faz-se especial referência. Além disso, nos termos do art. 1º, III c/c art. 8º, inciso I, ambos da Lei nº 9.478/97, é política pública, que deve ser implementada pela ANP, a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. A alteração proposta na regulação parece ir ao encontro de tal política pública.

6. No que se refere à MOTIVAÇÃO para a revisão da regulação proposta, consta tanto no Memorando nº 045/SDR, da SDR, como na Nota Técnica nº 497/2017/SAB-ANP, conforme relatado acima.

DA RESOLUÇÃO

7. 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.

8. 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:

(...)

9. 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

10. Verifica-se na minuta da resolução (fls. 490/492) a presença de epígrafe e preâmbulo. Entretanto, não constam, antes do primeiro artigo, os "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. 10 da Lei Complementar n.º 95/98.

11. Quanto ao conteúdo da resolução, cabe uma observação. O artigo 1º refere-se às informações mensais sobre as atividades executadas pelos agentes e que devem ser enviadas à ANP. Da mesma forma, faz referência o art. 2º. A fim de dar clareza e precisão à redação, em atenção ao art. 11, incisos I e II, da Lei Complementar nº 93/98, recomenda-se fazer referência explícita às informações cujo envio é necessário, senão listando-as todas, posto que os artigos ficarão por demais longos, remetendo o agente regulado ao Regulamento Técnico, Tabelas.

DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

12. 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.

13. 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)

14. 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”.

15. Essa colocação vai ao encontro da constatação registrada pelo Desembargador 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)

16. 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”. (pg. 59)

“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

17. Desse modo, atendidas as recomendações apresentadas nos parágrafos 10 e 11, não haverá óbice à realização da consulta e da audiência pública.

18. À consideração superior.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2017.

TATIANA MOTTA VIEIRA
PROCURADOR FEDERAL

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 67914360 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA. Data e Hora: 18-08-2017 14:21. 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
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 00485/2017/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.006610/2014-79

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00374/2017/PFANP/PGF/AGU**.
2. Encaminhe-se à SAB conforme recomendado no parecer e, após, à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 21 de agosto 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) 48610006610201479 e da chave de acesso 234eeaa7

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 68320602 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 21-08-2017 15:31. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
