



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

PARECER n. 00206/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.014406/2017-74

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ACORDO PARA ENCERRAMENTO DE LITÍGIO SUBMETIDO A ARBITRAGEM. DIVISÃO DE ÁREA CONTRATUAL EM VÁRIOS CAMPOS. CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRANSAÇÃO EXTRAJUDICIAL COMO MECANISMO DE PACIFICAÇÃO SOCIAL E ENCERRAMENTO OU PREVENÇÃO DE LITÍGIOS. ALTERAÇÕES DA MINUTA INICIAL POR CONTA DAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS NA CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA, COM A CONCORDÂNCIA DA OUTRA PARTE. ASSINATURA DO ACORDO CONDICIONADA À PRÉVIA E EXPRESSA AUTORIZAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO MINISTRO DE MINAS E ENERGIA.

Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Proposta de Ação da Superintendência de Desenvolvimento da Produção (SDP), para aprovação, por parte da Diretoria Colegiada da ANP, de minuta de acordo para encerramento da controvérsia com a Petrobras relativa à delimitação do campo de Jubarte e demais áreas oriundas do contrato de concessão B-C-60.

2. É a segunda vez que esta Procuradoria analisa a possibilidade de acordo para encerramento do litígio no presente caso. A primeira vez foi em 11 de dezembro de 2018, quando emitimos o PARECER n. 01188/2018/PFANP/PGF/AGU (fls. 243), aprovado pelo DESPACHO n. 02348/2018/PFANP/PGF/AGU (fls. 247v).

3. Reiteramos os entendimentos jurídicos expostos no referido parecer, que deve ser lido em conjunto com a presente manifestação jurídica, de modo a representar a posição deste órgão jurídico de forma integral e evitar repetições desnecessárias.

4. De lá para cá, houve aprovação prévia da Diretoria Colegiada da ANP e submissão da minuta de acordo a consulta e audiência pública, e a juntada dos seguintes documentos relevantes à presente análise:

- o Minutas de formulários e aviso de consulta pública (fls. 248 a 252);
- o Nota Explicativa 2/2018/SDP (fls. 253 a 254), que buscaram esclarecer e atender às recomendações anteriores da Procuradoria;
- o Voto do Diretor Relator e Resolução de Diretoria nº 801/2018 (fls. 253 a 255), que aprovaram a consulta pública;
- o Aviso de consulta pública e respectiva publicação (fls. 266 a 269);
- o Carta DE&P 30/2018, de Diretora Executiva da Petrobras, manifestando concordância com procedimento de consulta pública sobre a minuta anexa de acordo elaborada em conjunto pelo corpo técnico da ANP e da Petrobras (fls. 271 a 280);
- o Ofícios de convite de entes federados potencialmente afetados para a consulta e audiência pública (fls. 289 a 327);
- o Lista de presença e apresentação de reunião entre representantes da ANP e do governo do Espírito Santo (fls. 328 a 353);
- o Contribuições recebidas na consulta pública (fls. 354 a 358);
- o Registro de Presença, formulários de inscrição e apresentações da Audiência Pública nº 34/2018 (fls. 359 a 407);
- o Súmula da Audiência Pública (fls. 411 a 425);
- o Tabela de sugestões recebidas e acatamento pela ANP (fls. 427);
- o Ata de Reunião entre representantes da ANP e da Petrobras, realizada em 15 de fevereiro de 2019, no qual se chegou a um consenso fundamentado sobre alterações a serem realizadas na minuta em discussão, por força das sugestões recebidas na consulta e audiência públicas (fls. 428);
- o Nova minuta de acordo (inclusive Anexo I), rubricada pelos presentes à reunião mencionada acima (fls. 429-443);
- o Nota Técnica 06/2019/SPG-ANP, na qual a superintendência de participações governamentais manifesta sua concordância e atualização dos valores de participações governamentais acordados entre as partes (fls. 445 a 447);
- o Nota Técnica 014/2019/SDP, sobre a versão final da minuta de acordo (fls. 449 a 459), acompanhada da minuta de acordo que está sendo submetida neste momento à Diretoria Colegiada da ANP com marcas de revisão (fls. 460 a 466) e em versão limpa (fls. 467 a 472);

- o Carta DE&P 0005/2019, de Diretor Executivo da Petrobras, no qual manifesta concordância inicial com a versão final da minuta de acordo, condicionada à futura aprovação das instâncias deliberativas competentes (fls. 474).
- o Estrato da Proposta de Ação 153/2019 (Fls. 482-484), no qual a SPL relata e recomenda a aprovação da assinatura do acordo.

5. Com a realização de consulta e audiência pública, discussão de alterações na minuta de acordo decorrentes de melhorias identificadas através da participação da sociedade, e elaboração de minuta final, o processo foi novamente remetido a esta Procuradoria para elaboração de manifestação jurídica prévia à decisão da Diretoria Colegiada da ANP.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Escopo da Análise Jurídica

Inicialmente, destacamos que a análise a ser empreendida é estritamente jurídica. Não compete a esta Procuradoria proceder a auditoria em todos os atos praticados ao longo da instrução processual dos presentes autos, cabendo esta atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.

Do mesmo modo, não é nossa atribuição apreciar conclusivamente as questões de interesse e oportunidade dos atos que se pretende praticar, visto que pertencem à esfera da conveniência e oportunidade da Administração Pública, nem avaliar questões técnicas afetas a outros ramos do conhecimento e questões correlatas.

Cabe-nos, entretanto, alertar para a necessidade de atender os requisitos legais e seguir os entendimentos jurídicos doutrinários e jurisprudenciais consolidados sobre a matéria, incluindo-se os do Tribunal de Contas da União, quando for o caso.

Contudo, quando for cabível, não nos furtaremos a fazer recomendações que, ainda que de caráter não exclusivamente jurídico, possam repercutir na clareza e segurança jurídica dos atos a serem praticados, de modo a melhor atender o interesse público e os princípios que regem a atividade administrativa. Nesse sentido, orientação da Advocacia-Geral da União:

Boa Prática Consultiva - BPC nº 07

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2.2 Participação social e consensualidade

6. No Parecer n. 01188/2018/PFANP/PGF/AGU, dedicamos um extenso tópico sobre a importância da consensualidade na administração pública, o qual reiteramos.

7. Com o avançar do processo, materializou-se uma das principais exigências do procedimento, a participação da sociedade, requisito expresso no artigo 26 do Decreto-Lei 4.657/1942 - LINDB, na redação dada pela Lei 13.655/2018.

8. Foi dado um longo prazo de consulta pública - 45 dias - e realizada uma audiência pública presencial, que contou com a participação de variado espectro social (vide lista de presença), com destaque para representantes da indústria e dos entes federados interessados.

9. Além disso, como forma de ampliar a participação especialmente dos entes federados beneficiários, uma equipe da ANP composta, dentre outros, por um Diretor, Procurador-Geral e Superintendentes, realizou uma reunião no dia 8 de fevereiro na sede do governo do Espírito Santo, para o qual foram convidadas autoridades representantes de todos os municípios potencialmente afetados.

10. Pela lista de presença de fls. 329, verifica-se a efetiva presença de autoridades do governo estadual e de diversos municípios.

11. Mais do que mera formalidade, a consulta pública de fato foi levada em conta e contribuiu para o aperfeiçoamento do acordo, já que foram incorporadas significativas mudanças à minuta original, que já estava negociada com a Petrobras. Trataremos dessas mudanças no tópico a seguir.

2.3 Alterações realizadas na minuta de acordo submetida a consulta e audiência pública

12. Como destacamos no Parecer n. 01188/2018/PFANP/PGF/AGU, este órgão jurídico não irá se manifestar sobre os elementos negociais do acordo proposto, mas apenas sobre a vantajosidade geral de se encerrar os diversos litígios decorrentes da controvérsia. Como a minuta original já foi analisada juridicamente, vamos tratar aqui das mudanças sofridas após a consulta pública.

13. A principal alteração empreendida foi deixar claro que, ainda que o acordo envolva pagamentos negociados correspondentes às participações especiais de parte do período do litígio, a data de alteração dos limites dos campos que serão unificados é a data efetiva do acordo.

14. Com isso, evitam-se efeitos indesejados como a necessidade de envio de boletins de produção retroativos, e, principalmente, que haja efeitos retroativos indesejados na distribuição não só de participações especiais, mas também de royalties entre os entes federados beneficiários.

15. Ainda que o acordo proposto represente um substancial incremento de arrecadação tanto para a União quanto para o Estado do Espírito Santo e para o conjunto dos municípios confrontantes, a redivisão retroativa poderia prejudicar alguns desses municípios, gerando valores substanciais a serem

devolvidos.

16. Tal situação, inicialmente não avaliada pela ANP, poderia gerar um alto grau de insegurança jurídica, com alegações de violação a princípios orçamentários dos entes beneficiários que tenham recebido e gasto tais valores de boa-fé.

17. Este fato foi trazido por alguns municípios na consulta e audiência pública, para motivar pedido de alteração da redação do acordo. Todos que se manifestaram, o fizeram no sentido de vedar a retroatividade da nova configuração.

18. É importante notar que tal proposta faz sentido do ponto de vista jurídico, uma vez que o desenho final dos campos em questão surgiu ao longo do processo de conciliação, já que não representa integralmente nem a decisão inicial da ANP de unificação total, nem a intenção da Petrobras de divisão em 7 campos distintos. Avaliamos que uma retroação desse novo traçado poderia ter, de fato, implicações jurídicas e representar uma fragilidade frente a possíveis questionamentos judiciais, colocando em risco o próprio acordo.

19. Ademais, identificamos hipótese análoga (porém não idêntica) na Resolução ANP 25/2013, que trata da individualização da produção:

20.

21. Desse modo, a sugestão de explicitar a não retroatividade nos termos do acordo foi acolhida pela ANP, sem oposição da Petrobras, de modo a assegurar a segurança jurídica do acordo. Diante disso, outras alterações pontuais precisaram ser realizadas, todas detalhadas na nota técnica da SDP.

22. Outra alteração significativa diz respeito ao prazo de pagamento da parte do valor que foi acordada que seria parcelada.

23. Aqui precisamos registrar que, ainda que não exista uma norma específica para o parcelamento de tais valores, entendemos que num acordo para encerramento de controvérsia - no qual não haveria sequer certeza de recebimento dos valores pelos cofres públicos em caso de manutenção do litígio - é possível aceitar parte do pagamento parcelada, com correção monetária como proposto.

24. A proposta inicial colocada pela Petrobras era o pagamento parcelado em 60 meses mas, diante de sugestão elaborada pelo Estado do Espírito Santo, a Petrobras concordou em fazer o pagamento em 42 parcelas mensais.

25. Como houve concordância da Petrobras, e representa adiantamento de recursos também para a União em relação a proposta inicial, a ANP também concordou.

26. A reunião onde representantes da ANP e da Petrobras deliberaram sobre as alterações da minuta de acordo foi objeto de ata constante de fls. 428, e gerou a minuta de fls. 429-443, rubricada pelos presentes.

27. Em seguida foram juntadas aos autos manifestações técnicas da SPG (fls. 445 a 447) e SDP (fls. 467 a 472) ratificando e fundamentando as modificações realizadas e os valores calculados conforme as premissas utilizadas. Foi juntada, também, manifestação da Petrobras com a nova minuta elaborada.

28. Foi sobre essa minuta de fls. 429-443 que nos debruçamos para emitir o presente parecer.

3. CONCLUSÕES

29. Diante de todo o exposto, e com as ressalvas contidas neste Parecer e no Parecer n. 01188/2018/PFANP/PGF/AGU no que toca à competência das áreas técnicas e decisórias da ANP para análise dos critérios técnicos e mérito administrativo da proposta de acordo, entendemos que foram percorridos todos os trâmites administrativos pertinentes, dada a ampla transparência necessária (através de amplas medidas de transparência ativa, como consulta e audiências públicas, além de reuniões específicas com os entes federados interessados) e realizada a devida fundamentação para a celebração do acordo.

30. A celebração de tal acordo tem o condão de pôr fim a extensa disputa entre a União e sua maior sociedade de economia mista controlada, com reflexos diretos de pacificação social e aumento de arrecadação para o tesouro nacional, Estado do Espírito Santo e municípios capixabas confrontantes.

31. Ademais, existe fundamentação legal no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; artigo 4º da Lei Complementar 73/1993; e artigos 1º e 2º da Lei 9.469/1997.

32. Como já explicitado no Parecer n. 01188/2018/PFANP/PGF/AGU, para o aperfeiçoamento do pacto com a assinatura do acordo pelo Diretor-Geral da ANP, contudo, é necessário, além da aprovação da Diretoria Colegiada da ANP, a autorização prévia dos Excelentíssimos Senhores Advogado-Geral da União e Ministro de Minas e Energia.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 13 de março de 2019.

ARTUR WATT NETO
Procurador Federal
Subprocurador-Geral de Exploração & Produção

acesso ff9af4f7

Documento assinado eletronicamente por ARTUR WATT NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 234403603 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR WATT NETO. Data e Hora: 13-03-2019 16:06. Número de Série: 13898499. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



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

DESPACHO n. 00482/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.014406/2017-74

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00206/2019/PFANP/PGF/AGU.**
2. Reitero o disposto no DESPACHO n. 02348/2018/PFANP/PGF/AGU, louvando a abertura e transparência dada ao presente processo de encerramento de controvérsia. Com o acordo entre as partes, cujos termos entenderam vantajosos, e a possibilidade de participação da sociedade e dos entes públicos interessados, inclusive com intervenção modificativa da avença, houve inegável prestígio à consensualidade como ferramenta de agregadora de previsibilidade, segurança jurídica, eficiência e defesa do interesse público.
3. Ante o exposto, com observância das recomendações expostas no parecer, principalmente no que tange às aprovações necessárias para a celebração do acordo, encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 15 de março de 2019.

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) 48610014406201774 e da chave de acesso ff9af4f7

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 237342794 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 15-03-2019 19:43. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
