



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. 00998/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214980/2019-92

PROPOSTA DE AÇÃO Nº 637/2019

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO.

ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP Nº 19/2013, QUE DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS E

PROCEDIMENTOS PARA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE CERTIFICAÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL.

EMENTA: CONTEÚDO LOCAL - CERTIFICAÇÃO - RESOLUÇÃO ANP Nº 19/2013 - ART. 9º, 10 E 11 - OBJETIVO: SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO E REPORTE - BENS, SISTEMAS E MATERIAIS NACIONAIS INCORPORADOS E FABRICADOS NO BRASIL SOB REGIME ESPECIAL DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO (REPETRO) - BENS OU SISTEMAS FORNECIDOS POR EMPRESA ESTRANGEIRA, QUE CONTENHAM COMPONENTES NACIONAIS INCORPORADOS AO PRODUTO IMPORTADO - COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO - SEM ÓBICES À CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS.

1. Trata-se de proposta de ação (PA) iniciada pela Superintendência de Conteúdo Local (SCL) com o objetivo de "Revisão pontual da Resolução ANP nº 19/2013, por meio da alteração do disposto em seus Arts. 9º, 10, 11 e 35, para permitir a certificação de bens ou sistemas, de uso temporal ou não, importados, isto é, fornecido por empresa estrangeira, que contenham componentes nacionais incorporados, incluindo bens, sistemas e materiais certificados individualmente antes de sua exportação para incorporação ao produto importado".

2. A SCL recomenda à Diretoria Colegiada "Aprovar a realização de Consulta Pública no período de 45 (quarenta e cinco) dias, seguida de Audiência Pública, para publicação da da alteração pontual da Resolução ANP nº 19/2013, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local, com a finalidade de permitir a certificação de bens ou sistemas fornecidos por empresa estrangeira, que contenham componentes nacionais incorporados ao produto importado".

3. Verifica-se que o processo administrativo vem instruído, ao que interessa à análise jurídica, com: (i) PA 1305/2012, que tratou da revisão da Resolução ANP nº 36/2007, a qual definia critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local; (ii) Resolução CNPE Nº 07/2017; (iii) Resolução ANP nº 19/2013; (iv) INFORME SCL Nº 003/2019, que contém Relatórios de Conteúdo Local - RCL, relativos a contratos a partir da 14ª rodada de Concessão e da 3ª rodada de Partilha da Produção, e a contratos que aderiram ao Termo Aditivo previsto na Resolução ANP nº 726/2018; (v) Nota Técnica nº 15/2019/SCL/ANP-RJ-e, que propõe a inclusão de nova exceção à vedação de certificação de Bens e Sistemas de origem estrangeira; (vi) minuta de resolução contendo a alteração proposta; (vii) INFORME SCL Nº 002/2019, que trata da Certificação de conteúdo local para Unidades Estacionárias de Produção; (viii) INFORME SCL Nº 001/2018, que trata de Certificados com percentual inferior a 10%; (ix) cópia do fluxo de ação da PA 637/2019; (x) PARECER Nº 27/2019/SEC-QOR/SEC/ANP-RJ-e e Anexos I e II.

4. A SCL relata, nos termos da Nota Técnica nº 15/2019/SCL/ANP-RJ-e, que a partir da 7ª Rodada de Licitações "passou a ser obrigatória aos concessionários a realização de compromissos mínimos de aquisição de conteúdo local global, por itens e subitens, para as fases de exploração e desenvolvimento da produção", e a ANP implantaria um sistema de certificação do Conteúdo Local a fim de permitir a comprovação dos investimento em conteúdo local mediante apresentação de certificados emitidos por entidades devidamente credenciadas pela ANP, seguindo o regramento posto na Resolução APN nº 36/2007. Segundo esta Resolução:

12. [...] que continha em anexo o Regulamento ANP Nº 6/2007 - Regulamento de Certificação de Conteúdo Local e a Cartilha de Conteúdo Local (Anexo III) com a metodologia da certificação, os itens fornecidos por empresa estrangeira (sem CNPJ) não eram objeto de certificação nem de apropriação de conteúdo local de forma geral (conteúdo local nulo), **sendo possível apenas a apropriação de conteúdo local em alguns casos específicos:** para bem produzido no Brasil e exportado, certificado pelas regras da Cartilha de Conteúdo Local antes da sua exportação, que posteriormente retornava ao país como componente de um produto fabricado no exterior; e em serviços prestados por empresa estrangeira que continham eventual parcela de mão de obra nacional subcontratada. Nestes casos era permitida a dedução pelo operador o valor de eventual parcela nacional existente no produto ou serviço importado, sem possibilidade de

emissão, porém, de certificado para este produto ou serviço.

13. Desta forma, ainda que o bem ou sistema tenha sido construído no Brasil e posteriormente exportado fictivamente, no âmbito do Repetro, regime aduaneiro especial de exportação de bens destinados à pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural, com posterior retorno na modalidade de admissão temporária, passando a pertencer a uma empresa estrangeira que prestaria serviços de afretamento, arrendamento, ou atividade afim, não seria possível certificar nem contabilizar conteúdo local nestas operações, tendo valor nulo pelas regras estipuladas.

5. A Resolução ANP 36/2007 foi revogada pela Resolução ANP nº 19/2013, que, como relata a SCL, ao inserir exceção ao art. 9º e art. 10, “permitiu a certificação bens e sistemas fabricados no Brasil sob o regime do Repetro, vedado pela norma anterior, independente da forma de contratação posterior da prestação de serviço de afretamento, mesmo que prestado por empresa estrangeira”, Posteriormente, a revisão da referida Resolução permitiu a “dedução dos valores das parcelas nacionais de itens classificados como materiais (conforme Art. 3º da norma), antes restrito a bens e sistemas exportados, com certificação prévia desses itens, quando estes são incorporados a Bens e Sistemas de origem estrangeira fabricados no Brasil sob o Repetro”.

6. Em 2016, foi criado o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural - PEDEFOR (Decreto nº 8.637/2016), que propôs “a reformulação das exigências de conteúdo local das rodadas de licitações previstas para 2017, com base nas Resoluções PEDEFOR de nº 03/2016 e nº 01/2017, acatadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio da publicação da Resolução nº 7/2017”. Segundo a esclarece a SCL:

(...) tiveram como objetivo ajustar as exigências de forma a alcançar um patamar que viabilizasse e estimulasse a atração de investimentos nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, com seus consequentes benefícios ao interesse público, e ao mesmo tempo dando continuidade aos incentivos ao desenvolvimento da indústria local de bens e serviços. Além da alteração dos níveis dos compromissos mínimos e flexibilização das exigências, com a eliminação das linhas de compromissos na fase de exploração e transformação dos diversos itens e subitens da etapa de desenvolvimento da produção em poucos macrogrupos, foi removida a possibilidade de solicitação de isenção (*waiver*) e abandonado o uso como fator de avaliação das ofertas nos leilões.

(...)

A flexibilização gerada com a previsão de macrogrupos de compromissos em detrimento de itens e subitens específicos viabilizou o desenho de estratégias alternativas de investimento e apropriação de conteúdo local por parte dos operadores de contratos de E&P, na busca pela redução de custos mantendo o cumprimento das cláusulas de conteúdo local, realizando parte ou total do processo de fabricação do produto final em outros países conforme nível de subcontratação na cadeia de fornecimento e requerendo a utilização de componentes e serviços nacionais

7. Tais parâmetros vêm sendo utilizados desde a 14ª Rodada de Licitações em regime de Concessão, bem como a partir da 2ª Rodada de Partilha de Produção, além de ter sido a base para a Resolução ANP nº 726/2018, que permitiu o aditamento da cláusula de conteúdo local dos contratos até a 13ª Rodada de Licitações, contratos de partilha e de cessão onerosa. Confira-se as tabelas que resumem os parâmetros referidos:

Tabela 2 - compromissos de conteúdo local na Resolução CNPE nº 7/2017 (offshore)

Mar	Índices de Conteúdo Local (Mínimo Obrigatório)	
Exploração (global)	18%	
Desenvolvimento da Produção (macrogrupos)	Construção de Poço	25%
	Sistema de Coleta e Escoamento	40%
	UEP	25%

Tabela 3 - compromissos de conteúdo local na Resolução ANP nº 726/2018 (offshore)

Mar	Exploração	18%	
	Desenvolvimento	Construção de Poços	25%
		Coleta e escoamento	40%
		UEP: engenharia	40%
		UEP: máquinas e equipamentos	40%
		UEP: construção, integração e montagem	40%

8. Nas palavras da SCL, acontece atualmente que "uma UEP construída e integrada em estaleiros estrangeiros com utilização de componentes nacionais pode apropriar conteúdo local por meio da dedução prevista na Resolução ANP nº 19/2013, independentemente da modalidade de sua contratação (afretamento, por exemplo)". No entanto, "as restrições para certificação de bem ou sistema estrangeiro permanecem vigentes". Como consequência, uma UEP construída no Brasil será certificada como UEP (existência de um único certificado para o produto final), mas se construída fora do Brasil não poderá ter esse certificado, ainda que todos os bens ou sistemas de origem brasileira incorporados ao fornecimento estrangeiro sejam certificados individualmente antes da exportação, porque não há certificado para esta UEP estrangeira; os operadores deverão reportar, alocar e comprovar as parcelas nacionais isoladamente em seus relatórios, seguindo os padrões estabelecidos pela ANP (Resolução ANP nº 19/2013 - ANEXO II - Cartilha de Conteúdo Local - observações "b", "f", "g", dos capítulos 3, 5 e 6):

27. Ainda que um item não possa ser certificado, isto é, não possua um certificado de conteúdo local específico com as informações obrigatórias previstas na mencionada Resolução, como a identificação do fornecedor e do produto, é importante destacar a possibilidade de apropriação de conteúdo local no mesmo por meio da dedução das parcelas comprovadamente nacionais, no caso em que o produto seja composto por diferentes componentes e, dentre eles, componentes nacionais certificados.

28. Supondo que o único gasto de um operador na fase de desenvolvimento de produção do contrato seja relativo à aquisição de um bem. Ao apresentar o relatório de gastos, o operador discriminará o valor total deste bem e o valor de sua parcela nacional, que comporão o cálculo de conteúdo local a ser confrontado com as obrigações contratuais estipuladas. Se este bem for certificado, basta aplicar o percentual de conteúdo local atestado pelo documento ao valor total do bem para alcançar o valor da parcela nacional. Sua comprovação será realizada por meio da apresentação da nota fiscal de compra do bem juntamente com seu respectivo certificado. Já no outro caso, quando se tratar de bem importado, sem certificado, o operador declararia o valor total do bem no relatório e sua parcela nacional como nula. Porém, se houver componentes nacionais devidamente certificados neste bem, será possível declarar essas respectivas parcelas como valor nacional, devendo o operador apresentar separadamente as notas fiscais e certificados que compõem o bem. Sendo assim, houve apropriação de conteúdo local no bem, porém o mecanismo de reporte e comprovação são mais complexos e de difícil rastreabilidade.

9. Salaria a SCL, no entanto, que:

(...) os produtos do tipo material não são passíveis desta dedução, tendo em vista que sua certificação só é possível em duas situações: quando o material é adquirido diretamente pelo operador (logo, não haverá exportação), ou quando incorporados a fornecimentos sob o Repetro, nos termos do Art. 11 da referida norma, de forma que as alterações da norma devem contemplar também a certificação e dedução de materiais quando incorporados a fornecimento estrangeiro, mesmo fora do contexto do Repetro.

31. Este entendimento também se aplica aos serviços de mão de obra prestados por empresa estrangeira, conforme estipulado na Resolução ANP nº 19/2013 - ANEXO II - Cartilha de Conteúdo Local - capítulo 7:

"a) Caso o serviço seja prestado por empresa não inscrita no CNPJ, ou seja, faturado em moeda estrangeira, o seu valor será considerado totalmente importado. Entretanto, caso existam, os custos com mão de obra nacional decorrentes da subcontratação de empresas nacionais ou de autônomos utilizados para a realização do serviço, poderão ser contabilizados como parcela nacional - "X", tendo-se por base apenas os custos que foram efetivamente incorridos e comprovados, os quais deverão ser certificados e apresentados aos concessionários contratantes do serviço para as devidas deduções em suas prestações de conta quanto aos compromissos de Conteúdo Local."

10. Autos eletrônicos acessados via SEI. Tarefa para análise jurídica aberta no sistema SAPIENS/AGU no dia 05/09/2019. É o relato. Passo à análise.

11. Verifica-se, em suma, que a SCL propõe a "alteração pontual da Resolução ANP nº 19/2013, que define os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local, para inclusão de nova exceção à vedação de certificação de Bens e Sistemas de origem estrangeira por meio da alteração, principalmente, do disposto no seu Artigo 9º e demais dispositivos correlatos, com a finalidade de adaptar as práticas de certificação às alterações das exigências de conteúdo local balizadas a partir de 2017, com base nas diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), e à estrutura de compromissos dos aditivos contratuais realizados sob a Resolução ANP nº 726/2018, conforme detalhado ao longo desta Nota Técnica".

12. Quanto à **FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO**, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018) em 06/12/2017, que atende as regras contidas na Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

13. Em linha com a essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Secretaria Executiva (SEC) da ANP, nos termos do Parecer nº 27/2019/SEC-e-ANP.

14. A Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)** como faz a lei que criou outras agências reguladoras. Recentemente, a Lei nº 13.848/2019 (ainda em período de *vacatio legis*), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e altera legislação específica, prevê no art. 6º que "adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo." Aguarda-se, ainda, regulamento sobre o tema.

15. Nada impede, aliás, recomenda, a aplicação do disposto no Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98. O ANEXO do Decreto traz "QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL", e que, uma vez respondidas fariam as vezes do AIR.

16. Nessa análise, a necessidade de **MOTIVAR** as escolhas regulatórias das agências reguladoras, com base em elementos técnicos e econômicos, é condição essencial da regulação e tem como fundamento, também, na necessidade de legitimar tais escolhas frente à sociedade, os agentes regulados e os órgãos de controle. Permite-se, com isso, a melhoria da qualidade regulatória, com foco na eficiência; e, para não ir além, é de boa técnica, atendendo aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

17. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

18. O **princípio da eficiência**, constitucionalizado pela Emenda 19/98, e cuja obediência se impõe a toda a administração pública, surge com mais força nas escolhas regulatórias adotadas pelas agências, cuja legitimidade de atuação depende das suas posições técnicas e neutras, na busca da melhor efetividade do mercado regulado, em benefício da sociedade.

19. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido **pragmatismo jurídico**, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional."

20. Outrossim, o pragmatismo jurídico de que trata essa nova diretriz do direito público consubstancia-se como argumento de reforço ou de descarte da decisão - sem que se admita sua aplicação em linhas gerais. Nas palavras de José Vicente Santos de Mendonça: "o pragmatismo serve como guia à interpretação da norma, inclusive a regulatória, asseverando-se como último passo de justificação da decisão"

21. Nesta toada, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela administração pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público, *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Grifo nosso).

22. Desse modo, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

23. Por conseguinte, o interesse público queda-se muito mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.

24. Por fim, reforça-se que a motivação/justificativa para as escolhas regulatórias das agências reguladoras é precedente para a legitimidade das normas que edita. Rafael Carvalho Rezende Oliveira ^[1] esclarece que "A necessidade de maior legitimidade, transparência e *accountability* justifica a instituição de canais participatórios na regulação, que permitem a integração da sociedade civil na formulação de políticas públicas regulatórias e na fiscalização dos reguladores". Explica, o autor, que a participação social pode ser instrumentalizada através das consultas e audiências públicas e salienta que o risco trazido pela reduzida participação é a "captura dos interesses pelas empresas reguladas". Após descrever os avanços na implementação de instrumentos e participação, aponta a necessidade de aprimoramento através de medidas como "**apresentação das informações necessárias para a compreensão da discussão**, com linguagem clara e acessível, especialmente quando envolver questões técnicas, abrindo margem para efetiva efetivas contribuições por parte dos setores econômicos e sociais".

25. Posto isso, vejamos, então, a ALTERAÇÃO REGULATÓRIA pretendida, e especialmente se a área técnica demonstrou nos autos a necessidade, adequação e proporcionalidade necessárias.

26. Primeiramente, é preciso que conste nos autos a **identificação do problema regulatório**, com a apresentação do problema que levou a Agência a vislumbrar uma possível necessidade de intervenção regulatória. Importante destacar que o problema deve estar descrito de forma clara, sem dubiedades, de maneira a facilitar seu entendimento para que possa alcançar a solução mais condizente. Nesse sentido, é de suma relevância essa identificação, principalmente das causas do problema regulatório em questão, a fim de elaborar uma solução que trate das mesmas, não apenas de seus efeitos. Assim, recomenda-se que essa identificação elucide as seguintes questões: (i) em que contexto o problema se insere; (ii) a natureza do problema e suas consequências; (iii) as causas da adversidade; (iv) a sua magnitude - onde ocorre, com que frequência, a extensão dos grupos afetados etc; (v) a evolução esperada do problema no futuro, em caso de inércia do agente regulador.

27. Nesse aspecto, a SCL entende que o item III da Nota Técnica nº 15/2019/ SCL/ ANP-RJ identifica o problema regulatório, que, em suma, está no fato de que:

A ausência de certificado para o produto final importado com componentes nacionais incorporados, ou seja, com potencial para alcançar o conteúdo local exigido nos contratos, gera impactos negativos no processo de reporte, aferição, controle e fiscalização do cumprimento da obrigação de conteúdo local, sendo alvo de questionamentos por parte das operadoras que já apresentam casos concretos de construção de sistemas no exterior.

28. Deve constar dos autos a **identificação dos atores ou grupos afetados** pelo problema regulatório, de modo a compreender a visão dos mesmos acerca da problemática. Portanto, deve ser delineada uma estratégia de consulta ou de diálogo com os grupos afetados, uma vez que esse entendimento é relevante para assimilar adequadamente as causas e a correta dimensão do problema. Este requisito estar atendido conforme parágrafo 35, item IV.2 da Nota Técnica nº 15/2019.

29. Faz-se necessária a **identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora** em apreço. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar. Outrossim, é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal

da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal. A referência a tal competência na Nota Técnica nº 15/2019 encontra-se presente no item II.

30. A análise técnica deve vir instruída, também, com a correta **definição dos objetivos** que a mudança regulatória promovida pretende alcançar. Deve-se verificar se os objetivos delineados estão em conformidade com as políticas públicas definidas para o setor, bem como se estão diretamente relacionados ao problema regulatório apresentado e se há proporcionalidade. Sem a definição dos objetivos, não é possível identificar as melhores alternativas de ação, nem as avaliar segundo sua adequação.

31. Nesse sentido, não devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos, que tenham como propósito estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma determinada ação previamente acertada.

32. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

33. No presente caso, a ação regulatória foi criada com o objetivo de "permitir a certificação de produtos importados que contenham parcela nacional incorporada, é a simplificação do processo de reporte e aferição de conteúdo local nas atividades de E&P de petróleo e gás natural".

34. Em seguida, deve a área técnica apresentar a **descrição das possíveis alternativas** para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas. É o momento em que se identifica as diferentes possibilidades de se tratar o problema: a boa prática regulatória orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida. Tal descrição não se encontra explícita na Nota Técnica nº 15/2019, pelo que se recomenda suprir

35. A correta instrução do processo regulatório requer, também, a exposição dos **possíveis impactos das alternativas identificadas**. Ora, se é feita uma análise do impacto das medidas regulatórias, por óbvio, cada alternativa cogitada para resolver o problema deve ter seus possíveis impactos medidos. O objetivo central desse ponto é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, de modo a **orientar a escolha dentre as diferentes possibilidades de ação**. Nesse aspecto, considerando a colocação no parágrafo acima, recomenda-se avaliar os impactos de cada alternativa, se existente.

36. Uma vez escolhida a melhor das alternativas e ação, faz-se necessário que conste do processo regulatório a sua **estratégia de implementação**. Em caso de a ação pretendida envolver a criação de obrigações para terceiros, é preciso indicar **mecanismos de fiscalização** e coerção para que a medida pretendida seja eficaz, bem como a estratégia de **monitoramento dos resultados**. Recomenda-se suprir esse aspecto.

37. Por fim, quanto aos serviços de mão de obra, a SCL registra que:

4. Não está no escopo da alteração proposta a previsão de emissão de certificado de "serviços de mão de obra" fornecidos por empresa estrangeira, por estarem fora do contexto do Repetro, que motivou a flexibilização das regras para bens e sistemas no passado, e considerando a possibilidade de contabilização como parcela nacional a mão de obra nacional decorrente da subcontratação de empresas nacionais ou de autônomos utilizados para a realização do serviço, com base no ANEXO II - Cartilha de Conteúdo Local, capítulo 7 da Resolução ANP nº 19/2013. Em decorrência deste entendimento, os "Conjuntos", que envolvem contratação de serviços de mão de obra associados a um bem, material ou sistema, também não serão passíveis de emissão de certificado quando prestado por empresa estrangeira. Eventual necessidade de atualização das regras de certificação para esses itens será tratada no âmbito da revisão geral da Resolução, prevista na Agenda Regulatória da ANP, conforme aprofundamento dos estudos, melhores práticas e critérios de conveniência e oportunidade.

CONCLUSÃO

38. Diante de todo o exposto, recomenda-se suprir o apontado nos parágrafos 34 e 35, após o quê não se vislumbrará óbices jurídicos a que a Diretoria Colegiada da ANP acolha a recomendação da SDL e autorize a consulta e audiência públicas.

39. É o parecer que submeto à consideração superior na presente data.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2019.

TATIANA MOTTA VIEIRA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610214980201992 e da chave de acesso 61dfeaba

Notas

1. [^](#) OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira; *Novo Perfil da Regulação Estatal - Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório*, p. Ed. Forense.

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 313436615 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA. Data e Hora: 11-09-2019 17:07. 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 SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 01820/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214980/2019-92

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00998/2019/PFANP/PGF/AGU**.
2. Tratando-se de uma alteração regulatória, a análise jurídica inicial se faz de modo preliminar e incipiente, sempre tendendo à continuidade do processo, de forma a permitir que a sociedade possa discutir o assunto e a área técnica, após as contribuições, aprofundar o estudo do tema. Após o influxo democrático, poderá a área técnica melhor refletir sobre a solução encontrada.
3. Pelo exposto, em conformidade com o citado parecer, recomendamos a continuidade do processo e o seu encaminhamos à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 24 de setembro 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) 48610214980201992 e da chave de acesso 61dfeaba

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 320477051 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 24-09-2019 17:21. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
