

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

SECRETARIA EXECUTIVA

NOTA TÉCNICA Nº 13/2020/SEC/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

Assunto: complementação da Nota Técnica nº 8/2020/SEC/ANP-RJ. Resposta ao Parecer nº22/2020/PRG RJ-ANP/PGF/AGU.

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo complementar a Nota Técnica nº 8/2020/SEC/ANP-RJ em resposta ao Parecer nº22/2020/PRG-RJ-ANP/PGF/AGU, o qual determinou o retorno dos autos à SEC para análise de sugestões apresentadas acerca da minuta de portaria que estabelece os níveis de riscos associados ao exercício de atividades econômicas no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e dá outras providências.

2. O referido parecer apontou diversos itens, a ser comentados ao longo desta Nota. Iniciando pelo seguinte:

*17. No entanto, **não se verifica na Nota Técnica da SEP atesto quanto ao atendimento, pelas áreas técnicas, dos requisitos a serem observados para a classificação de risco dos atos de liberação, descritos acima.** Aparentemente, as análises técnicas da Superintendência de Produção de Combustíveis (SBQ), através da Nota Técnica nº 2/2020/SPC/ANP-RJ, Superintendência de Conteúdo Local (SCL), através da Nota Técnica nº 13/2020/SCL/ANP-RJ, Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (SPD), através da Nota Técnica nº 5/2020/SPD/ANP-RJ, da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM), através da Nota Técnica nº 5/2020/SIM/ANP-RJ, atendem o disposto no Decreto, mas **recomenda-se complementação da Nota Técnica pela SEC, a fim de demonstrar o atendimento, por cada área técnica, quando aos itens i a iv do parágrafo 11 (artigos do Decreto acima transcritos)**, e, por consequência, a demonstrar a legalidade do ato normativo.*

3. O parágrafo 11, a que se refere o parágrafo 17 do parecer, elenca, nos aludidos itens i a iv, o conteúdo a ser observado, conforme transcrito a seguir:

11. Da legislação exposta, verifica-se que o ato público de liberação para exercício de atividade econômica deve receber classificação de risco exaustiva, através de edição de ato normativo da Diretoria Colegiada da ANP (autoridade máxima da entidade), a partir de análise com o seguinte conteúdo:

(i) o enquadramento levará em conta a complexidade, a dimensão ou outras características, bem como se há possibilidade de aumento do risco envolvido e, se a atividade depende de dois ou mais atos públicos de liberação, o enquadramento do risco da atividade será realizado por ato público de liberação;

(ii) para aferir o nível de risco da atividade, a ANP deve levar em conta (a) a

probabilidade de ocorrência de eventos danosos; e (b) a extensão, a gravidade ou o grau de irreparabilidade do impacto causado à sociedade na hipótese de ocorrência de evento danoso;

(iii) a classificação do risco deve ser preferencialmente aferida por meio de análise quantitativa e estatística;

(iv) poderão ser estabelecidos critérios para alteração do enquadramento do nível de risco da atividade econômica;

4. Quanto ao item **i**, entende esta SEC que as áreas técnicas levaram em conta a complexidade, dimensão ou outras características, bem como as possibilidades de aumento de risco nos casos em que a atividade depende de dois ou mais atos públicos de liberação ao elaborar suas Notas Técnicas. Tais documentos foram elaborados por equipes técnicas especializadas na matéria objeto de cada ato, e referendados pelos gestores de suas respectivas unidades organizacionais, para assegurar a conformidade dos documentos, o que também se aplica aos itens **ii** e **iii**, a seguir.

5. Quanto ao item **ii**, as referidas notas técnicas procuram indicar a probabilidade de ocorrência de eventos danosos (chama de Probabilidade) e de extensão, e a gravidade ou grau de irreparabilidade do impacto causado no caso de ocorrência de evento danoso (Gravidade). Tais informações, quando não registradas no corpo das notas técnicas, estão dispostas em seus anexos, todos instruídos no processo. As instruções e a necessidade de preenchimento dessas informações foram passadas aos responsáveis das unidades organizacionais envolvidas, por meio da apresentação realizada pela SEC na Reunião 001 (SEI 0631888) e encaminhada para as áreas.

6. Quanto ao item **iii**, a instrução para o uso preferencial de análise quantitativa foi da mesma forma apontada em reunião e em material de suporte encaminhado para as unidades envolvidas, além de em outros contatos com a SEC para tratar dos temas.

7. O item **iv**, embora recomendável, é de caráter opcional. Apesar disso, a SEC está avaliando a periodicidade e a metodologia a ser aplicada em futuras revisões da classificação de riscos das atividades.

8. Sobre as considerações do parágrafo 21 do parecer, que citamos:

*21. 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.*

9. Acerca da motivação do ato, cumpre destacar que a classificação de riscos deriva da obrigatoriedade de implementação do disposto no no Decreto nº 10.178/2019, cuja vigência se inicia em 1º de setembro de 2020. As alterações normativas ora propostas buscam ajustar o arcabouço regulatório da Agência à classificação de risco atribuída a cada atividade, em especial no que tange às atividades classificadas nos níveis de riscos I e II, o que impõe, por pertinência, a adequação dos atos normativos que regem a emissão do ato liberação em consonância com o nível de exigências imposto pelo decreto, decorrente da classificação atribuída. A motivação de cada alteração, como enviada pelas áreas técnicas, individualmente, encontra-se consignada na **Nota Técnica nº 8/2020/SEC/ANP-RJ**

10. A conclusão do **Parecer nº22/2020/PRG RJ-ANP/PGF/AGU** menciona a necessidade de observância do disposto nos parágrafos 30 a 37, a saber: , :

30. *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.*

31. *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.*

32. *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.*

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

34. *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.*

35. *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.

36. 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. Com efeitos, apesar de relevante a análise, não se espera aqui a avaliação dos impactos das alternativas para enfrentamento do problema.

37. 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. A opção de regular já traz na própria minuta regras para fiscalização, de modo que se mostra atendido o requisito.

11. Com relação ao parágrafo 30, cumpre destacar que a iniciativa tem fundamento no já mencionado Decreto nº 10.178/2019, que regulamenta a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada Lei da Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Trata-se, pois, de iniciativa voltada para a simplificação do ambiente de negócios, incentivada pela publicação do aludido Decreto.

12. Com relação aos grupos afetados, por se tratar de iniciativa voltada para a melhoria do ambiente de negócios e para a simplificação das regras para a obtenção de atos públicos de liberação de atividade econômica, entende-se que as medidas adotadas trazem benefícios a toda a sociedade, além de trazer benefícios para os agentes econômicos que atuam nos setores regulados pela Agência.

13. Conforme mencionado em outros parágrafos, a base legal para a ação da Agência, a que se refere o parágrafo 32, é a própria Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e o decreto que a regulamenta (Decreto nº 10.178/2019), além dos marcos legais que estabelecem as competências da ANP.

14. Os objetivos da ação, requeridos por meio dos parágrafos 33 e 34, encontram-se em linha com as políticas públicas introduzidas pela Lei da Liberdade Econômica e permitem que a ANP, por meio da publicação dos níveis de risco dos atos públicos de liberação de atividade econômica, atenda ao disposto na legislação vigente.

15. Quanto ao que dispõe o parágrafo 35, o Decreto nº 10.178/2019 não deixa margem para a escolha de opções não regulatórias, não sendo possível atendê-lo sem a edição de ato normativo que estabeleça a classificação de risco dos atos públicos de liberação de atividade econômica. As alterações previstas para os atos normativos existentes, por seu turno, guardam relação com a classificação de risco atribuída a cada atividade, sendo necessárias para a adequação dos atos normativos da Agência aos limites de exigência estabelecidos pelo Decreto para cada nível de classificação.

16. Dessa forma, resta prejudicado o atendimento ao disposto nos parágrafos 36 e 37, a não ser no que tange aos objetivos propostos para a ação, já suficientemente detalhados nos parágrafos 9 a 14 desta Nota Técnica. Importa destacar que a ação proposta não cria novas obrigações para os agentes econômicos que exercem ou que desejam exercer atividades reguladas pela Agência. Ao contrário. Trata-

se de medida de simplificação e de redução de exigências, em linha com o que dispõe a Lei de Liberdade Econômicas e as demais políticas públicas relacionadas.

17. Conforme demonstrado no histórico introdutório da **Nota Técnica nº 8/2020/SEC/ANP-RJ**, não houve em nenhum momento inação por parte da ANP para dar cumprimento ao Decreto nº 10.178/2019. O processo compreendeu a elaboração de minuta de Resolução que, em atendimento ao texto e ao intuito do Decreto, inicialmente classificaria nove atos de liberação de exercício de atividade econômicas como nível de risco baixo (nível I) e quatro outros atos como de risco médio (nível II) ficando os demais classificados como de risco alto (nível III), até que condições supervenientes tornassem possível uma nova reclassificação.

CONCLUSÃO

18. Considerando a importância da participação de toda a sociedade, conforme destacado no parecer **Parecer nº22/2020/PRG RJ-ANP/PGF/AGU**, a SEC propõe a publicação de resolução estabelecendo o nível III para a classificação de risco de todas as atividades relacionadas pelas unidades envolvidas, exceto para uma delas, classificada no nível I em atendimento ao disposto no Art. 5º, II do Decreto nº 10.178/2019, ao mesmo tempo em que propõe a abertura simultânea de processo de participação social por meio da realização de audiência pública em data a ser acordada, precedida de consulta pública pelo período de 45 dias, nos termos do art. 7º, §2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências).

19. Dessa forma, abre espaço para a participação da sociedade sem que se deixe de atender ao disposto no Decreto nº 10.178/2019. Convém destacar que, como consequência do eventual não atendimento, todos os atos de liberação de atividade econômica regulados pela Agência seriam automaticamente enquadrados no nível II de risco, que não se mostra adequado para todas as atividades elencadas.

20. Entende-se, ainda, que a aprovação da resolução classificando as atividades no nível de risco III não traz qualquer inovação quanto ao que se pratica atualmente, sendo prescindível a abertura do processo de participação social para uma medida que não introduz mudanças na regulação vigente.

21. Cumpre destacar, ainda, que das 63 atividades classificadas pelas unidades finalísticas, 50 foram enquadradas no nível de risco III, 4 no nível de risco II e 9 no nível de risco I. Assim, se aprovada, a minuta da nova classificação de riscos a ser objeto de consulta e audiência pública produzirá efeitos sobre a classificação de 12 atividades, tendo em vista que uma delas será enquadrada desde já no nível de risco I.

22. A proposta de encaminhamento ora apresentada visa a garantir o cumprimento do Decreto ao mesmo tempo em que viabiliza a ampla participação social por meio do processo de consulta e audiência pública, em atenção aos dispositivos legais mencionados anteriormente e ao Parecer nº22/2020/PRG RJ-ANP/PGF/AGU.

23. Por fim, salienta-se que a publicação de Resolução com a classificação de riscos no nível III, em consonância com o que se pratica atualmente, não afasta a possibilidade de a ANP poder revisá-la a qualquer tempo, casos os critérios de classificação dos riscos mudem com o surgimento de novas ferramentas ou dispositivos que permitam melhor ajustá-los, sendo necessário, no entanto, garantir a ampla participação social conforme apontado pela Procuradoria-Geral Federal no Parecer nº22/2020/PRG RJ-ANP/PGF/AGU.

Elaborado por:

CIRO CORREIA REBELO FILHO

Coordenador de Gestão de Riscos e Integridade

Aprovado por:

SERGIO ALONSO TRIGO

Subsecretário Executivo



Documento assinado eletronicamente por **CIRO CORREIA REBELO FILHO, Analista Administrativo**, em 24/08/2020, às 14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO ALONSO TRIGO, Subsecretário Executivo**, em 24/08/2020, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0884811** e o código CRC **603634EA**.