



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. 00342/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.220252/2021-34

PROPOSTA DE AÇÃO Nº 604/2021

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. PROPOSTA
DE ATO NORMATIVO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO ANP Nº 848/2021, QUE DISPÕE SOBRE A
CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC RELATIVO AO
DESCUMPRIMENTO DA CLÁUSULA DE CONTEÚDO LOCAL DE CONTRATOS DE EXPLORAÇÃO E
PRODUÇÃO DE PETRÓLEO EXTINTOS OU COM FASES ENCERRADA.**

EMENTA: RESOLUÇÃO ANP Nº 848/2021 - ART. 44: PRAZO DE SUSPENSÃO DOS PROCESSOS EM CURSO POR 180 DIAS -- RESOLUÇÃO CNPE Nº 13/2021 - PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO PARA O ART. 44 PARA ALTERAR O MARCO INICIAL DO PRAZO - CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS - SEM ÓBICES JURÍDICOS.

1. Trata-se de proposta de ação iniciada pela Superintendência de Conteúdo Local (SCL) com o objetivo de "*Realização de Consulta e Audiência Públicas sobre proposta de ato normativo para a alteração do marco inicial de contagem do prazo de 180 dias de suspensão de processos sancionadores em curso sujeitos ao TAC, previsto no art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021, tendo em vista a publicação da Resolução CNPE nº 13/2021, com dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*".

2. A SCL recomenda à Diretoria Colegiada:

(I) Aprovar a realização de consulta pública, pelo período de 15 (quinze) dias, seguida de audiência pública, sobre proposta de ato normativo que altera a Resolução ANP nº 848/2021, que dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC relativo ao descumprimento da cláusula de conteúdo local de contratos de exploração e produção de petróleo extintos ou com fases encerradas; e

(II) Aprovar a dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da proposta de ato normativo indicada no item I.

3. Constam dos autos eletrônicos os seguintes documentos:

- (i) Resolução ANP nº 848, de 14 de julho de 2021- DOU de 15.07.2021;
- (ii) Resolução CNPE nº 12, de 04 de agosto de 2021 - DOU de 28.09.2021;
- (iii) Nota Técnica nº 16/2021/SCL/ANP-RJ;
- (iv) Minuta da Resolução proposta;
- (v) Fluxo da proposta de ação;
- (vi) Parecer nº 36/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e e anexo;
- (vii) Parecer nº 8/2021/SCL-e -ANP;
- (viii) Minuta de resolução proposta pós-CQR;
- (ix) Ofício nº 387/2021/SCL/ANP-RJ-e.

4. Através da Nota Técnica nº 16/2021/SCL/ANP-RJ, a SCL expõe a necessidade de alteração da Resolução ANP nº 848/2021, no que diz respeito ao marco inicial da contagem do prazo de suspensão dos processos sancionadores relativos a infração de descumprimento de compromissos, constantes da cláusula de conteúdo local dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural em curso, prevista no art. 44. A SCL relata que:

11. A presente Nota Técnica de regulação tem por objetivo apresentar as justificativas para a alteração do marco inicial de contagem do prazo de 180 (cento e oitenta) dias de suspensão de processos sancionadores relativos a infração de descumprimento de compromissos constantes da cláusula de conteúdo local dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural em curso, nos termos do art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021, impactando positivamente no prazo para a apresentação de requerimento para celebração e de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), relativo ao descumprimento da cláusula de conteúdo local de contratos de exploração e produção de petróleo extintos ou com fases encerradas.

12. A Resolução ANP nº 848/2021 permite que seja requerida a celebração de TAC em casos de os descumprimentos de compromissos de conteúdo local constantes de autos de infração e referentes a fase de exploração ou a etapa ou módulo de desenvolvimento da fase de produção cujo encerramento tenha ocorrido: (i) antes de 12/04/2018; e (ii) após solicitação de aditamento da cláusula de conteúdo local do respectivo contrato de exploração e produção, apresentada nos termos do art. 36 da Resolução ANP nº 726/2018, e antes de concluído o processo de aditamento.

13. As atividades que são possíveis de serem propostas como compromisso são definidas no art. 17 da Resolução ANP nº 848/2021, e especificamente no §1º do citado artigo, a

Resolução estabelece que o rol das atividades poderá ser ampliado nos termos de eventual manifestação do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. O § 2º do art. 17 também estabelece que será considerado apenas o valor que exceder o percentual de conteúdo local constante de Resolução do CNPE específica sobre o tema, para os casos de aquisições de bens e serviços em operações de exploração e desenvolvimento da produção no Brasil, em áreas concedidas por ocasião da Rodada Zero.

14. A manifestação do CNPE é extremamente relevante para que se os proponentes do TAC tenham todas as possibilidades de atividades que poderão ser propostas como compromissos de aquisição de bens e serviços com conteúdo local.

15. A Resolução ANP nº 848/2021 foi publicada no D.O.U. em 15 de julho de 2021, deste modo, a suspensão dos processos administrativos sancionadores em curso na data de sua publicação pelo prazo de 180 dias, para que seja apresentado requerimento de celebração e proposta de TAC, se encerraria em 12 de janeiro de 2022, momento a partir do qual seriam retomados os processos sancionadores, sem possibilidade de conversão dos valores aplicados nas penalidades por novos compromissos de investimentos em conteúdo local, prejudicando os objetivos do TAC.

16. A Resolução CNPE nº 13/2021, foi aprovada em reunião do Conselho em 4 de agosto de 2021, mas somente em 28/09/2021 a Resolução foi aprovada pelo Presidente da República e publicada no D. O. U, entrando em vigor no mesmo dia. Deste modo, foram consumidos 75 dias do prazo de 180 dias para a apresentação de propostas de TAC para os processos sancionadores suspensos nos termos do art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021. Tal fato prejudica a avaliação das atividades e formulação de uma proposta considerando todas as atividades que de fato poderão ser comprometidas e realizadas no âmbito do TAC.

17. Neste sentido, trata-se de proposta de alteração de prazo motivada pela publicação da Resolução CNPE nº 13/2021, em 28/09/2021, que estabeleceu diretrizes sobre os TACs de conteúdo local a serem firmados pela ANP com a ampliação do rol de atividades sujeitas aos compromissos de aquisição de bens e serviços dos TACs, de forma que art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021 carece de ajuste para que sejam considerados como processos sancionadores “em curso” aqueles relativos a atos de infração lavrados até a data de publicação da Resolução ANP que venha a alterar este dispositivo, tendo como fato gerador a publicação da Resolução CNPE nº 13/2021, e não a data de publicação da Resolução ANP nº 848/2021, em 15/07/2021, de modo a conferir mais previsibilidade, razoabilidade e isonomia ao processo de celebração de TACs de conteúdo local. (Grifos nossos)

5. Autos eletrônicos acessados via SEI. Tarefa para análise jurídica aberta no sistema SAPIENS/AGU no dia 25/10/2021. É o relato. Passo à análise.

DA FORMA DA MINUTA - AVALIAÇÃO DA SEC

6. 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.

7. A Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia - SGE exarou o Parecer nº 36/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ. As sugestões e os comentários foram feitos sobre os documentos originais e se encontram nos arquivos anexos ao parecer. Em suma, sugeriu a CGQ que fosse avaliada a pertinência de restringir a suspensão aos casos sem decisão em primeira instância, a fim de deixar claro do que se trata a expressão "*em curso*" no art. 44.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

8. Observe-se que a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)** como fez a lei que criou outras agências reguladoras. Já a Lei nº 13.848/2019, 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, a "*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 conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.*"

9. A AIR encontra-se regulamentada pelo recente Decreto nº 10.411, de 30/06/2020, que passou a produzir efeitos em abril de 2021, conforme art. 24. O Decreto estabelece o conteúdo da AIR, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada, conforme art. 2º c/c art. 4º:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

(...)

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

(...)

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou

especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

10. A ANP editou, em 10/09/2020, a Portaria nº 265, que estabeleceu seu novo Regimento Interno e, no Capítulo VI, trata da AIR:

Art. 22. As ações regulatórias da ANP, cabíveis diante da identificação de um problema regulatório pertinente às suas competências, serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

§ 1º A AIR é procedimento prévio e formal que visa à reunião da maior quantidade possível de informações sobre um determinado problema regulatório para avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e contribuir para uma solução regulatória mais efetiva, eficaz e eficiente, dentro das possibilidades conjecturais.

§ 2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal.

(...)

Art. 28. Nas hipóteses em que a AIR for afastada pela legislação federal a unidade responsável deverá elaborar nota técnica que fundamente a proposta de edição ou alteração de ato normativo.

Parágrafo único. Nos casos em que a AIR for afastada pela legislação federal em virtude de urgência, a nota técnica deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração futura da Análise de Resultado Regulatório, nos termos da legislação vigente.

Art. 29. Os atos normativos da ANP que regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva da Diretoria Colegiada, observados os procedimentos de Participação Social obrigatórios pela legislação vigente.

Parágrafo único. Os atos normativos a que se refere o caput deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório, exceto nas hipóteses em que se admite a dispensa, nos termos da legislação federal.

11. Sobre a não realização da AIR, a SCL sustenta que "*Ao iniciar a contagem do prazo de 180 dias somente após a disponibilidade das informações para a formulação de propostas de TAC de conteúdo local, a proposta de alteração da Resolução ANP nº 848/2021 corresponde à redução de restrições impostas aos agentes econômicos, se enquadrando, desta forma, na hipótese de dispensa de AIR nos termos do inciso VII, do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020: "ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios"*.

12. De fato, **a proposta de alteração levará à ampliação das possibilidades das atividades sujeitas aos compromissos de aquisição de bens e serviços dos TACs, sendo mais benéfica** e enquadrando-se no inciso VII do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, **podendo-se dispensar a realização de AIR.**

13. A despeito da dispensa de AIR, mostra-se relevante e atende ao princípio da motivação das decisões administrativas, o contido nas seções IV, V, VI, VIII e IX da Nota Técnica nº 16/2021/SCL/ANP-RJ: identificação do problema regulatório, dos atores ou grupos afetados, da base legal que ampara a ação da Agência; definição dos objetivos, avaliação de ausência de possíveis alternativas, bem como a avaliação de que restam prejudicadas as análises quanto a possíveis impactos e comparação das alternativas e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento.

14. **Atende-se, assim, a necessidade de motivação**, em atenção aos artigos abaixo citados, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e aos artigos 4º a 6º da Lei nº 13.848/2019:

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. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Art. 6º A 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.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a

documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

DO CONTEÚDO DA MINUTA

15. A redação atual do art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021 é a seguinte:

Art. 44. Os processos sancionadores relativos a infração de descumprimento de compromissos constantes da cláusula de conteúdo local dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural em curso, na data de publicação desta Resolução, e que se enquadrem na previsão contida no art. 3º, permanecerão suspensos por até cento e oitenta dias.

16. A suspensão dos processos destina-se a conferir prazo e permitir que os interessados possam formular suas propostas de TAC.

17. A Resolução CNPE nº 13/2021, que ampliou o rol de atividades sujeitas aos compromissos de aquisição de bens e serviços dos TACs e estabeleceu diretrizes. Lembra-se que essa possibilidade foi inclusive considerada no art. 17 da Resolução ANP nº 848/2021, especificamente no §1º: o rol das atividades poderá ser ampliado nos termos de eventual manifestação do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. Tal previsão teve como fundamento a competência do CNPE, descrita no art. 2º, X [\[1\]](#) da Lei nº 9.478/97, a quem compete a propositura de política pública para induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços.

18. Confira-se as novas atividades para aquisição de bens e serviços para fins de celebração do TAC:

- I - investimento em infraestrutura de refino e distribuição de petróleo e seus derivados ou gás natural;
- II - atividades de descomissionamento de instalações de produção de petróleo ou gás natural;
- III - atividades relacionadas com a intervenção e melhorias em unidades e sistemas de produção de petróleo ou gás natural em território nacional;
- IV - construção de navios tanques, destinados ao transporte e transbordo do petróleo e seus derivados; e
- V - atividades relacionadas ao projeto de poço transparente de que trata o Decreto nº 10.336, de 5 de maio de 2020, e que atendam às especificações a serem estabelecidas no respectivo instrumento legal, seja em poço novo, reentrada em poço existente ou com o abandono.

19. Através da presente proposta de ação, a SCL pretende alterar a redação original para fazer constar a seguinte:

"Art. 44. Os processos sancionadores relativos a infração de descumprimento de compromissos constantes da cláusula de conteúdo local dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural em curso, com auto de infração emitido e notificado ao agente regulado até [data de publicação da resolução em epígrafe], e que se enquadrem na previsão contida no art. 3º, permanecerão suspensos por até cento e oitenta dias, contados a partir de [data de publicação da resolução em epígrafe]."

20. Esclarece a SCL que "A SCL propõe adotar definição similar de processos em curso constante no [Parecer n.º 00221/2021/PFANP/PGF/AGU](#), que tratou de analisar dúvida jurídica justamente sobre o próprio art. 44 da Resolução ANP nº 848/2021, objeto da presente proposta de alteração: "processos em curso, ou seja, àqueles cujos autos de infração já foram emitidos e notificados aos agentes regulados", sem entrar no mérito do estágio em que se encontra a penalidade, uma vez que o § 2º, art. 3º já veda a aplicação de TAC em processos com decisão definitiva".

21. Nada mais lógico que seja alterado o prazo de suspensão dos processos, já que os interessados passam, a partir da edição da Resolução do CNPE, a poder considerar outras atividades para a celebração do TAC e, como consequência, razoável é que tenham mais prazo para tanto. **Não fazê-lo teria o efeito de conferir prazo inferior ao originalmente previsto no art. 44. A redação proposta deixa clara a regra e não encontra óbices jurídicos.**

CONCLUSÃO

22. Por todo o exposto, não se verifica óbices jurídicos à recomendação conferida à Diretoria Geral pela SCL: (I) Aprovar a realização de consulta pública, pelo período de 15 (quinze) dias, seguida de audiência pública, sobre proposta de ato normativo que altera a Resolução ANP nº 848/2021, que dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC relativo ao descumprimento da cláusula de conteúdo local de contratos de exploração e produção de petróleo extintos ou com fases encerradas; e (II) Aprovar a dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da proposta de ato normativo indicada no item I.

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

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2021.

TATIANA MOTTA VIEIRA
PROCURADORA FEDERAL
MAT. 1311581

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610220252202134 e da chave de acesso 96b19f3b

Notas

1. [^](#) *Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:(...)X - induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX. [\(Incluído pela Lei nº 12.351, de 2010\)](#)*

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 754810670 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA. Data e Hora: 29-10-2021 17:17. Número de Série: 62720143102676944194321528114. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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. 01799/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.220252/2021-34

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00342/2021/PFANP/PGF/AGU**.
Encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 04 de novembro de 2021.

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) 48610220252202134 e da chave de acesso 96b19f3b

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 759053777 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 04-11-2021 15:44. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
