

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA - SGE
Coordenação de Qualidade Regulatória

NOTA TÉCNICA DE REGULAÇÃO Nº 1/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 22 de março de 2021.

Assunto: Minuta de resolução que declara a revogação de atos normativos, para os fins do disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

I. NÃO APLICABILIDADE OU DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE AIR

Inicialmente, cabe destacar que a minuta de resolução proposta (SEI nº 1219231), que declara a revogação de atos normativos, para os fins do disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, se enquadra na hipótese de dispensa da realização de análise de impacto regulatório, nos termos do inciso IV do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, *in verbis*:

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

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito; (grifos nossos)

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

- a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
- b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
- c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

II. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica trata de proposta de revogação de atos normativos no âmbito das providências necessárias ao cumprimento do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

Como parte dos esforços para aprimorar a qualidade da ação regulatória da ANP, a partir da elaboração da primeira versão da Agenda Regulatória da Agência, instituída para o biênio 2013 – 2014, a Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) passou a gerir o estoque regulatório da organização – o conjunto das normas emitidas pela Agência e seus órgãos antecessores, ainda em vigor.

O processo de análise e revisão qualitativa do estoque regulatório da ANP foi desenvolvido com foco na melhoria da qualidade regulatória para eliminar obstáculos aos investimentos e à eficiência no setor regulado, objetivando tornar o ambiente de negócios mais atraente por meio da aplicação de ferramentas de simplificação administrativa.

Por meio de uma metodologia de avaliação *ex post* desenvolvida internamente, foram realizadas a triagem, a classificação e a análise das normas que compõem o arcabouço regulatório do setor de petróleo e gás, identificando-se aquelas implicitamente revogadas ou cuja eficácia ou validade encontrava-se completamente prejudicada.

A partir da aplicação dessa metodologia desenvolvida internamente, foram selecionadas normas que incompatíveis com a nova realidade fática, política e legal, ou que foram implicitamente revogadas, ou cuja eficácia ou validade encontravam-se completamente prejudicadas por estarem em desacordo com o arcabouço regulatório da Agência.

Como resultado, foram publicadas a Resolução ANP nº 27, de 2014, que revogou 174 normas, a Portaria ANP nº 374, de 2016, que revogou 70 normas, e a Resolução ANP nº 668, de 2017, que revogou 339 normas. Em suma, em um período de apenas três anos (2014-2017), a Agência revogou 583 atos normativos obsoletos ou sem validade ou eficácia jurídica.

Desde então, a SGE passou a aplicar rotineiramente medidas de gestão do estoque regulatório da ANP, por meio da análise periódica do estoque e da avaliação de possíveis atos candidatos à revogação quando da emissão de pareceres de qualidade regulatória no processo de elaboração de novos atos normativos, nos termos da Instrução Normativa ANP nº 14/2018.

A adoção das práticas e procedimentos acima mencionados permitiu à ANP o maior controle de seu arcabouço regulatório, criando condições favoráveis não somente para o atendimento do Decreto nº 10.139, de 2019, mas também para o funcionamento dos mercados regulados.

A fim de conduzir a revogação dos atos normativos objeto da minuta de resolução em tela, a Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) tomou a iniciativa de conduzir a triagem dos atos normativos vigentes e solicitou às unidades organizacionais, por meio do Ofício-Circular nº 6/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ (SEI nº 0861968) que realizassem o exame dos mesmos, indicando a necessidade de sua revogação, revisão ou consolidação.

Com base na consulta às UORGs, a SGE compilou os atos com indicativo de revogação elencados na minuta de resolução e as respectivas justificativas, apresentadas na Tabela do Anexo (SEI nº 1219213) a esta nota técnica.

III. ESTUDO DO PROBLEMA

III.1 Histórico

Criada pela Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e implantada pelo Decreto nº 2.455/1998, a ANP tem a finalidade de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes das indústrias do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Sua competência institucional está estabelecida pelo artigo 8º da referida lei, que relaciona as suas principais atribuições.

Desde a sua edição, no entanto, a Lei do Petróleo sofreu alterações que ampliaram as competências da ANP. Além de atribuições quanto à regulação do biodiesel, introduzidas no ano de 2005, no período de 2009 a 2011 a referida lei foi alterada para atribuir à ANP novas competências, relativas ao gás natural (Lei nº 11.909/2009), ao marco legal da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros

hidrocarbonetos (Leis nº 12.276/2010, 12.304/2010, 12.351/2010) e aos biocombustíveis, incluído o etanol (Lei nº 12.490/2011).

III.2 Descrição

A análise do cenário em que se dá a atuação regulatória da Agência permite perceber a complexidade do mercado por ela regulado. De forma resumida, a Agência tem como finalidades estabelecer normas infra legais para o funcionamento das indústrias e do comércio de petróleo, gás natural e biocombustíveis; outorgar autorizações para as atividades dos setores regulados; promover licitações e assinar contratos em nome da União com os concessionários para atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; garantir e fiscalizar o abastecimento nacional de combustíveis; fazer cumprir as normas nas atividades dos setores regulados, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos públicos. Isso significa dizer que a atuação da ANP se estende por toda a cadeia de petróleo e derivados no Brasil, abarcando, ainda, a produção de biocombustíveis e parte da cadeia do gás natural, em um país de dimensões continentais e números impressionantes.

Adicionalmente, cumpre recordar que a execução da regulação do setor de petróleo no país não foi inaugurada pela ANP. A Agência herdou as atribuições dos extintos Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Juntamente com as atribuições, a Agência acolheu o arcabouço regulatório dos órgãos que a antecederam.

Ao longo dos anos, a complexidade e a pujança do mercado regulado, aliadas às transformações tecnológicas, determinaram não somente a necessidade de edição de uma série de novas normas e regulamentos, ampliando ainda mais o estoque regulatório da Agência, mas também a modernização dos processos internos e da relação com a sociedade e os mercados regulados.

O crescimento dos sistemas regulatórios, no entanto, pode trazer dificuldades ao ambiente de negócios e transformar-se em obstáculo ao atingimento dos objetivos sociais e econômicos a que se propõe, e que são a razão de ser do Estado (Silva, 2013).

A eliminação de regulamentos desnecessários, ainda que não produzam mais efeitos, facilita a gestão e a consulta ao estoque regulatório da ANP por parte da sociedade e do mercado regulado. Além disso, simplifica a identificação das superposições de normativos e de exigências de obrigação, e viabiliza o agrupamento das normas por tema, assunto e agentes afetados, o que permitirá uma visão integrada da regulamentação existente e a identificação de oportunidades de consolidação e simplificação administrativa.

Em que pese o fato de a gestão do estoque regulatório ser prática já consolidada na Agência, a edição do Decreto nº 10.139, de 2019, determinou a obrigatoriedade da revogação expressa de atos normativos inferiores a decreto que se enquadrem no art. 8º do referido decreto, *in verbis*:

Art. 8º É obrigatória a revogação expressa de normas:

I - já revogadas tacitamente;

II - cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e

III - vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

O mesmo decreto estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de divulgação dos atos normativos vigentes, que seriam objeto de triagem, exame e consolidação ou revogação, nos termos do decreto. Cumpre salientar que há muito a ANP já cumpria tal dispositivo, desde a adoção do primeiro sistema de legislação da Agência, no início da década de 2000. Atualmente, todos os atos normativos expedidos pela ANP encontram-se disponíveis em <https://www.gov.br/anp/pt-br/servicos/legislacao-da-anp>.

Nesse sentido, o problema a ser resolvido é o saneamento do arcabouço regulatório da Agência, visando a revogação de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se exaurido no tempo e de atos vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado, observados os prazos estabelecidos por meio do Decreto nº 10.139, de 2019.

III.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

O ato normativo proposto contempla a revogação de um amplo conjunto de atos por meio dos quais são reguladas atividades de diversos segmentos da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Considerando a diversidade atos normativos a serem revogados e dos grupos econômicos que atuam nas respectivas atividades reguladas, bem como a necessidade de dar cumprimento ao disposto no Decreto nº 10.139, de 2019, entende-se que a matéria em tela é de interesse de todos os cidadãos brasileiros, bem como de todos os setores regulados.

IV. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

São diversos os dispositivos legais que fundamentam a ação da ANP com relação ao assunto em tela, a começar pela lei de criação da Agência (Lei nº 9.478/1997) que estabelece, entre suas finalidades, “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes das indústrias do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis”.

Desde a sua edição, no entanto, a Lei do Petróleo sofreu alterações que ampliaram as competências da ANP. Além de atribuições quanto à regulação do biodiesel, introduzidas no ano de 2005, no período de 2009 a 2011 a referida lei foi alterada para atribuir à ANP novas competências, relativas ao gás natural (Lei nº 11.909/2009), ao marco legal da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos (Leis nº 12.276/2010, nº 12.304/2010, nº 12.351/2010) e aos biocombustíveis, incluído o etanol (Lei nº 12.490/2011).

Acrescenta-se, ainda, que a minuta proposta está em conformidade com o que dispõe o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, em especial quanto ao parágrafo único do art. 13, *in verbis*:

Art. 13. O exame consiste em analisar e adequar os atos normativos inferiores a decretos para separá-los por pertinência temática.

Parágrafo único. Na fase de exame, os órgãos e as entidades verificarão se a forma dos atos classificados como vigentes na fase da triagem observam, quanto à técnica de elaboração, redação e alteração de atos normativos:

I - as disposições do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017;

II - as disposições sobre elaboração normativa, em especial aquelas previstas na:

a) Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;

b) Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

c) Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018; e

d) Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019; e

III - a isonomia, a prospectividade, a controlabilidade, a razoabilidade e a proporcionalidade.

V. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

O processo de revogação de normativos considerados em desacordo com o atual arcabouço regulatório está alinhado com a estratégia definida pela Agência para o ciclo 2021-2024, disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-da-estrategia>.

A preocupação com o aumento da quantidade de regulamentos e com a qualidade do estoque regulatório tem norteado as ações da ANP voltadas ao tratamento do seu arcabouço normativo desde 2012.

Marques (2014), destaca que a redução da quantidade de leis e regulamentos e o aprimoramento da sua redação, por meio da correta aplicação da técnica legística, facilitam a compreensão da regulação pela sociedade, concorrendo para o aumento de sua eficácia, e assevera que simplificar é disponibilizar informação e serviços públicos em diferentes canais, de preferência por meio de canais digitais, permanentemente disponíveis para a sociedade.

A racionalização da produção normativa e o controle dos estoques existentes ganha ainda mais relevância no cenário nacional quando observadas as condições que ensejaram a publicação do Decreto nº 10.139,

de 2019.

A necessidade de melhorar a qualidade da regulação e de redução da sobrecarga burocrática deve representar um objetivo para a administração pública brasileira. Diminuir regulações, especialmente quando estas impõem encargos excessivos aos agentes econômicos ou à sociedade, é prática que deve ser incentivada.

Apesar disso, a simples redução quantitativa de regulamentos não implica necessariamente na diminuição efetiva dos encargos impostos ao mercado regulado ou à sociedade. Em sentido contrário, a supressão de uma regulação sem a devida análise prévia pode criar um vácuo regulatório e prejudicar o interesse público.

Nesse sentido, a minuta proposta visa a revogação de normativos considerados em desacordo com o atual arcabouço regulatório, bem como dar cumprimento ao disposto no Decreto nº 10.139/2019. As justificativas de revogação de cada ato encontram-se na Tabela do Anexo (SEI nº 1219213).

VI. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A minuta proposta deverá ser submetida ao procedimento audiência pública, precedida de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias.

VII. IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Considerando o objeto do ato normativo proposto, a saber, a revogação de outros atos vigentes, a única alternativa a ser avaliada é a inação da Agência, que representaria a manutenção da vigência dos atos relacionados.

Além disso, o Decreto nº 10.139/2019 é resolutivo quanto à revogação de atos já revogados tacitamente ou cujos efeitos tenham se exaurido no tempo e de atos vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado, não restando outras opções para os atos com estas características.

Conforme exposto no item 6, a única alternativa possível é a inação da Agência, que mantém vigente os atos normativos relacionados na Tabela do Anexo (SEI nº 1219213). Considerando as justificativas apresentadas pelas unidades organizacionais responsáveis pela regulação das matérias objeto dos atos normativos que se pretende revogar entende-se que a manutenção de sua vigência não configura alternativa viável.

Ao contrário, impede que se promova a racionalização do estoque regulatório da ANP, mantendo vigentes atos normativos (i) já revogados tacitamente, (ii) cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou (iii) cuja necessidade ou cujo significado não possa ser identificado.

Adicionalmente, a edição do Decreto nº 10.139/2019 limita o poder de escolha da administração, havendo, contudo, baixo impacto em relação aos administrados em face das características dos atos a serem revogados.

VIII. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

Com vistas ao contínuo aprimoramento do estoque regulatório da ANP e ao cumprimento ao disposto no Decreto nº 10.139/2019, a SGE encaminha a minuta de resolução anexa (SEI nº 1219231) à consideração superior, a fim de que seja submetida ao procedimento de audiência pública, precedida de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias.

Por se tratar de ato normativo que visa à revogação de outros atos, resta prejudicada qualquer análise com relação às estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento, uma vez que sua aplicação é imediata, a partir do início da sua vigência.

(assinado eletronicamente por)

SERGIO ALONSO TRIGO

Superintendente Adjunto de Governança e Estratégia

ANEXO: Tabela de atos normativos e justificativas para revogação (SEI nº 1219213)

Referências:

MARQUES, M. M. L. Diálogos setoriais União Europeia-Brasil: Estudo sobre as experiências pioneiras de países da União Europeia em Simplificação Administrativa. Coimbra, 2014. 121 p.

SILVA, G. H. T. Performance regulatória: uma análise do programa de melhoria do processo de regulamentação da Anvisa no contexto da atual agenda de reforma regulatória no Brasil. 2013. 291 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO ALONSO TRIGO, Superintendente Adjunto**, em 05/04/2021, às 17:32, 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 **1218482** e o código CRC **F800FE93**.