



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. 00096/2021/PFANP/PGE/AGU

NUP: 48610.204047/2021-21

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO. DECLARAÇÃO EXPRESSA DE REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS HIERARQUICAMENTE INFERIORES A DECRETO. ATENDIMENTO AO DECRETO 10.139/2019. DESNECESSIDADE DE SUBMISSÃO À CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS. PELO PROSSEGUIMENTO.

1. Trata-se de Proposta de Ação (PA 153/2021 - SEI 1241283) encaminhada pela SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA - SGE, com o objetivo de submeter ao crivo da Diretoria Colegiada da ANP a Minuta de resolução (SEI 1219231) que declara a revogação de atos normativos, para os fins do disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 e, em sendo aprovada, que a mesma seja submetida ao procedimento de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias.
2. O processo foi iniciado através de Despacho de Encaminhamento da SGE - CQR (SEI 1218462) com o objetivo de dar cumprimento ao Decreto Federal 10.139/2019.
3. Encontram-se adunados aos autos, além dos documentos já citados, a NOTA TÉCNICA DE REGULAÇÃO Nº 1/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI 1218482) e o Anexo da referida Nota Técnica (SEI 1219213).
4. A SGE explicita, o seguinte, no corpo da Proposta de Ação:

Trata-se de 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.

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/ptbr/servicos/legislacao-da-anp>.

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.

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 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 realizar 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 proposta. A Nota Técnica de Regulação nº 1/2021/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI nº 1218482) apresenta a fundamentação da minuta proposta e a tabela em anexo (SEI nº 1219213) traz a lista de normas a serem revogadas e as respectivas justificativas.

Cabe registrar que a minuta de resolução é oriunda da Coordenação de Qualidade Regulatória da SGE, não sendo aplicável a elaboração de parecer nos termos da IN ANP nº 14/2018.

Assim, a SGE visa obter, por meio desta Proposta de Ação, a aprovação da Diretoria Colegiada para submeter a minuta de resolução ao procedimento de audiência pública, precedida de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias

5. Ao final a SGE recomenda que a Diretoria da ANP aprove a submissão da 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, ao procedimento de audiência pública, precedida de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias.

6. Este é o breve relatório. Segue a análise jurídica.

7. Primeiramente, depreende-se da leitura do art. 131 da Constituição Federal de 1988, do art. 10, § 1º da Lei nº 10.480/2002 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, que a análise jurídica deve se ater à apreciação da legalidade dos atos, sem a avaliação dos elementos de conveniência e oportunidade, cujo juízo é de atribuição exclusiva da Administração. Neste sentido é o entendimento consolidado no Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado nº 07

O órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade.

8. Desta forma, a presente análise jurídica se limita às informações e documentos acostados aos autos pela Administração, sem adentrar a conveniência e a oportunidade para a revogação das normas.

9. O Decreto 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é aplicável à ANP. Assim, por se tratar de entidade da Administração indireta, em observância ao artigo 5º do referido diploma

normativo, deverá promover a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto. É justamente em cumprimento ao referido dispositivo que foi elaborada a proposta de ação que ora se analisa.

10. Primeiramente, verifica-se a competência da SGE para deflagrar o processo de revisão e consolidação de atos normativos determinada pelo Decreto 10139/2019, haja vista sua competência estabelecida no Regimento Interno da ANP, Portaria 265/2020:

Art. 94. Compete à Superintendência de Governança e Estratégia:

I - promover a formulação de diretrizes, estratégias, programas e projetos que promovam a governança, a modernização da gestão e o desenvolvimento organizacional da ANP e coordenar a sua implantação;

II - gerir o processo decisório da ANP e organizar as Reuniões de Diretoria e Circuitos Deliberativos;

III - assegurar a publicidade e zelar pela qualidade dos atos administrativos emitidos pela ANP, por meio do estabelecimento de padrões e da orientação às demais unidades organizacionais quanto à adequação e à forma dos atos encaminhados para registro e publicidade;

IV - promover o processo de planejamento estratégico da ANP e gerir a sua execução, conforme as diretrizes estabelecidas pela Diretoria Colegiada, em articulação com as demais unidades organizacionais;

V - promover e gerenciar a qualidade da gestão de processos e da gestão de projetos na ANP, em conformidade com a estratégia organizacional;

VI - coordenar as ações voltadas ao aperfeiçoamento contínuo dos critérios, ferramentas, metodologias, rotinas e procedimentos para o fortalecimento da qualidade regulatória na ANP;

VII - coordenar a construção, o monitoramento e a avaliação do planejamento regulatório da ANP, bem como gerir o processo de regulação em apoio às demais unidades organizacionais;

VIII - desenvolver, implementar e sistematizar rotinas, procedimentos e metodologias de avaliação e monitoramento do estoque regulatório, bem como promover o seu acesso;

IX - gerenciar o Programa de Integridade da ANP e apoiar as unidades organizacionais em sua implementação;

X - formular, coordenar, apoiar e monitorar a gestão de riscos da Agência, por meio da implementação de metodologia e demais mecanismos necessários à sua institucionalização;

XI - coordenar o diagnóstico, a análise, o desenvolvimento e a implantação de inovações e mudanças na estrutura organizacional da ANP, em todos os seus níveis; e

XII - coordenar a elaboração dos instrumentos de prestação de contas anuais da ANP junto à sociedade e aos órgãos de controle.

(grifos aditados)

11. Veja-se que o já mencionado artigo 5º do Decreto 10139/2019 determinou a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto estabelecendo fases e prazos a serem seguidos pelas entidade governamental, conforme estabelecido nos artigos 11 a 14:

Fases da revisão e da consolidação

Art. 11. A revisão e a consolidação terão as seguintes fases:

I - triagem;

II - exame; e

III - consolidação ou revogação.

Divulgação dos trabalhos de revisão

Art. 12. Os órgãos e as entidades publicarão, por meio de portaria de seu dirigente máximo, até 30 de setembro de 2020, a listagem completa dos atos normativos inferiores a decreto vigentes. (Redação dada pelo Decreto nº 10.437, de 2020)

Parágrafo único. A divulgação, na forma prevista no **caput**, não obriga a apresentação simultânea de resultados de revisão e de consolidação.

Exame

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.

Prazos para revisão e consolidação

Art. 14. O órgão ou a entidade a que se refere o **caput** do art. 1º estabelecerá prazos, por meio de portaria de seu dirigente máximo, para a publicação das normas revisadas e consolidadas no Diário Oficial da União, cujos atos serão divididos em etapas específicas, observados os seguintes prazos:

- I - primeira etapa- até 30 de novembro de 2020;
- II - segunda etapa - até 26 de fevereiro de 2021;
- III - terceira etapa - até 31 de maio de 2021;
- IV - quarta etapa - até 31 de agosto de 2021; e
- V - quinta etapa - até 30 de novembro de 2021.

12. Neste sentido, para fins de cumprimento do referido dispositivo normativo e adequada instrução dos autos, sugere-se que seja adunada aos autos as portarias mencionadas nos artigos 12 e 14 acima citados, porquanto não localizadas nos documentos até então acostados, ou que seja devidamente justificada a ausência dos mesmos nos autos.

13. Ainda no intuito de instruir adequadamente os autos e para que fique devidamente registrado e documentado - o que confere a apropriada motivação do ato administrativo em tela-, sugere-se seja adunado o Ofício-Circular nº 6/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ mencionado no corpo da Proposta de Ação, bem como as respostas das respectivas unidades organizacionais ("*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 realizar 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.*"). Tal medida dá cumprimento, inclusive, ao artigo 5º da Lei 13848/2019 (*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.*).

14. Quanto à minuta da Resolução a ser editada, a mesma traz extensa lista de atos a serem expressamente revogados não havendo quaisquer reparos a serem feitos, eis que amolda-se aos fins a que se destina. Veja-se que as áreas técnicas manifestaram-se pela revogação expressa dos atos ali mencionados (conforme mencionado no corpo da Proposta

de Ação e cuja complementação documental foi recomendada acima), sendo certo que não cabe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal adentrar no mérito da conveniência e/ou oportunidade da listagem ali disposta.

15. Por fim, em relação à submissão da referida minuta de resolução à audiência pública precedida por consulta pública por quarenta e cinco dias, entendo que tais instrumentos de participação popular não se aplicam ao presente caso.

16. O artigo 9º da Lei 13.848/19 (que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras) assim estabelece:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

17. Do mesmo modo, o artigo 19 da Lei 9.478/97 (que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências) assim estabelece:

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

18. Ora, a minuta de resolução acostada aos autos apenas declara *expressamente* a revogação de atos normativos não implicando diretamente em afetação de direito dos agentes econômicos. A realização de consulta e audiência públicas, quando da edição de atos normativos que gerem obrigações aos agentes econômicos ou que, de alguma forma atinjam sua esfera jurídica, devem obviamente, ocorrer eis que permitem o diálogo entre o ente regulador e o ente regulado, legitimando a atuação estatal.

19. Entretanto, no caso em apreço, há apenas uma compilação de atos que estão sendo expressamente revogados, que não produzem mais efeitos externos, tratando-se de mera adequação formal ao Decreto 10.139, sem impacto relevante para o setor.

20. Desta forma, entendo desnecessária a realização de audiência e consulta públicas. Entretanto, caso a Diretoria Colegiada entenda oportuna a realização de tais mecanismos de participação da sociedade, não há qualquer óbice legal.

21. Por todo exposto, opino pela aprovação, pela Diretoria Colegiada da ANP, da Minuta de Resolução acostada aos autos sob o n. SEI 1219231, sugerindo, outrossim, a complementação da instrução dos autos (ou apresentadas justificativas), conforme esclarecido nos itens 12 e 13 deste parecer. Outrossim, entendo pela desnecessidade de realização de consulta e audiência públicas tal qual explicitado no corpo do presente parecer, opinando pela publicação da Resolução após sua aprovação pela Diretoria Colegiada.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2021.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610204047202121 e da chave de acesso 4f16587d

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 612614339 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 12-04-2021 20:12. Número de Série: 25968678552613008961019318875415891365. Emissor: AC OAB G3.
