



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. 00352/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.211848/2019-29

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: REVISÃO DA PANP 251/2000. NOVA MINUTA DE RESOLUÇÃO SUBSTITUTIVA DE MINUTA ORIGINAL QUE JÁ PASSOU POR AUDIÊNCIA E CONSULTA PÚBLICAS. REGRA DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 22 DO DECRETO 10411/2020. APLICABILIDADE.

EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DA ANP,

1. Retornam os autos a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, após ter sido exarado o Parecer nº 00307/2021/PFANP/PGF/AGU, agora com o objetivo de que esta Procuradoria analise a juridicidade de que não seja obrigatória a realização de AIR nos presentes autos, tendo em vista o disposto no art. 22 do Decreto nº 10.411/2020.

2. Com efeito, através do OFÍCIO Nº 44/2021/SIM-CRJ/SIM/ANP-RJ-e (SEI 1725294) a SIM afirma que:

6. A equipe técnica da SIM entende que os procedimentos relacionados à nova redação da minuta, juntamente com as posteriores consulta e audiência públicas, objetos da PA nº 508/2021, são uma continuidade do processo de revisão da PANP 251/2000, que se iniciou ainda em 2019 e contou com várias manifestações sociais (sobretudo dos agentes econômicos afetados), incluindo a primeira consulta pública, que fora iniciada em janeiro de 2020.

7. Logo, o fato de já existirem várias manifestações e a realização de consulta pública antes da data de 15 de abril de 2021 (data de produção de efeitos do Decreto nº 10.411/2020) seria suficiente para **afastar a obrigatoriedade** de elaboração de AIR, de acordo com o disposto no art. 22 do Decreto nº 10.411/2020, a seguir reproduzido:

Art. 22. A obrigatoriedade de elaboração de AIR não se aplica às propostas de ato normativo que, na data de produção de efeitos deste Decreto, já tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social. Texto.

8. E foi justamente essa a intenção da equipe técnica da SIM em relação ao texto a seguir, que também foi transcrito no parecer da Procuradoria:

55. Convém destacar que, de acordo com o disposto no art. 22, do Decreto nº 10.411/2020, qualquer mecanismo de participação social, e não somente a consulta pública, seria suficiente para afastar a obrigatoriedade de elaboração de AIR, desde que promovido até a data de produção de efeitos do referido decreto, cujo marco se deu em 15 de abril de 2021 para as agências reguladoras. E a revisão da Portaria ANP nº 251/2000 já contou com vários desses mecanismos de participação social, inclusive consulta pública, até a supracitada data, não havendo dúvidas quanto ao afastamento da obrigatoriedade de elaboração de AIR.

9. Portanto, em que pese a análise e a manifestação da Procuradoria quanto à parte referente à dispensa de AIR, repisa-se: nada fora mencionado sobre a sua não obrigatoriedade, que está disposta em norma (art. 22 do Decreto nº 10.411/2020).

10. Assim, solicita-se a análise e a manifestação da PRG junto à ANP/RJ quanto à aderência da justificativa e do enquadramento da desnecessidade de elaboração de AIR no dispositivo que trata da não obrigatoriedade de AIR, na forma do art. 22 do Decreto nº 10.411/2020.

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

4. Como é de corrente sabença, foi publicada a Lei nº 13.848, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, entre elas a ANP, nos termos de seu art. 2º, IV.

5. O artigo 6º do mencionado diploma legal estabelece que a edição de atos normativos de interesse geral seja precedida da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Veja-se:

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. (Regulamento)

§ 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.

(...)

6. É de se lembrar que a análise de impacto regulatório também encontra previsão legal no artigo 5º da Lei 13.874/19, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, *in verbis*:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

7. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 foi editado para regulamentar os diplomas legais acima citados. Sobre a obrigatoriedade do AIR em propostas de textos normativos que já estivessem em trâmite, o artigo 22 do mencionado Decreto estabeleceu o seguinte:

Art. 22. A obrigatoriedade de elaboração de AIR não se aplica às propostas de ato normativo que, na data de produção de efeitos deste Decreto, já tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social.

(...)

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos em:

I - 15 de abril de 2021, para:

a) o Ministério da Economia;

b) as agências reguladoras de que trata a Lei nº 13.848, de 2019; e

c) o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro; e

II - 14 de outubro de 2021, para os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

8. Observa-se do supratranscrito art. 24 do Decreto nº 10.411/2020 que, a partir de 15 de abril de 2021, a elaboração de AIR previamente à edição de atos normativos de interesse geral passou a ser obrigatória para a ANP, exceto nas hipóteses de inaplicabilidade da exigência, descritas no art. 3º, §2º, e nas situações em que houver possibilidade de dispensa, arroladas no art. 4º.

9. Não obstante a norma geral acima detalhada, o Chefe do Poder Executivo, ao regulamentar o art. 5º da Lei nº 13.784/2019 e o art. 6º da Lei nº 13.848/2019, houve por bem prever regra de transição, consubstanciada no também supratranscrito art. 22 do Decreto nº 10.411/2020. Segundo o declinado preceito, ficarão resguardadas da obrigatoriedade de elaboração de AIR as propostas de atos normativos que, em 15 de abril de 2021, "*já tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social*".

10. O cerne da consulta posta em exame reside, justamente, em saber se a proposta normativa dos presentes autos, que já passou por audiência e consulta pública em período anterior à edição do Decreto 10411/2020, terá necessidade de que seja elaborado AIR, levando-se em conta que passará por nova consulta e audiência públicas.

11. Como se sabe, a AIR "*é um dos principais instrumentos voltados à melhoria da qualidade regulatória. Consiste num processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes*" e dever aer realizada "*sempre que a Agência Reguladora, órgão ou entidade da administração pública identificar um problema regulatório que possa demandar a adoção ou alteração de atos normativos ou algum outro tipo de ação com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado.*" (Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018.).

12. Nota-se, pois, que a AIR volta-se para a necessidade de **MOTIVAR** as escolhas regulatórias das agências reguladoras, com base em elementos técnicos e econômicos. A demonstração da motivação para escolhas regulatórias também tem como fundamento a 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.
13. 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.
14. A interpretação do art. 22 do Decreto nº 10.411/2020 de forma lógica, sistemática e teleológica leva à conclusão de que a regra de transição em questão pretende evitar que os processos regulatórios já em fluxo adiantado por ocasião do início da produção de efeitos do Decreto nº 10.411/2020 tenham que retroceder significativamente em sua a marcha, o que contrariaria os princípios da eficiência e da economicidade administrativa.
15. Compulsando os autos verifica-se que já houve consulta e audiência públicas em relação à minuta original, o que faz com que incida ao presente processo a regra do artigo 22 do Decreto 10411/2020.
16. Não se olvide, entretanto, que a SIM explicitou no corpo da Proposta de Ação PA 508/2021 - SEI 1669992, o longo processo relativo à substituição da Portaria ANP 251/2000, ressaltando o fato de que a primeira versão da minuta de resolução foi submetida à consulta e audiência públicas em novembro de 2020 **mas que devido ao intenso debate que a mesma gerou, com inúmeras sugestões feitas por parte do setor regulado e que restaram por ser acatadas, houve por bem a SIM submeter nova minuta de resolução à novo processo de consulta e audiência públicas**.
17. Nada obstante, o comando do Decreto 10411/2020 é claro ao afastar a obrigatoriedade de elaboração de AIR às propostas de ato normativo que em 15 de abril de 2021 já tenham sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social.
18. Observe-se, por oportuno, que o afastamento da obrigatoriedade da elaboração do AIR é uma *faculdade* concedida ao Administrador e não quer dizer, obrigatoriamente, que o AIR não possa ser elaborado.
19. Caso a área técnica entenda que as mudanças ocorridas entre a minuta original e a nova minuta de resolução são de tal ordem significativas, como se o processo de revisão da PANP 251/2000 estivesse sendo agora iniciado - dada a robustez de tais mudanças - seria oportuna a realização da AIR, a fim demonstrar as escolhas regulatórias apontadas e a necessidade e a adequação das medidas escolhidas.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 03 de novembro 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) 48610211848201929 e da chave de acesso 297f973f

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 758108128 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 04-11-2021 16:25. Número de Série: 25968678552613008961019318875415891365. Emissor: AC OAB G3.



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. 01870/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.211848/2019-29

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o PARECER n. 00352/2021/PFANP/PGF/AGU.

Encaminhe-se à SIM para ciência, podendo o processo, após, ser encaminhado à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 11 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) 48610211848201929 e da chave de acesso 297f973f

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 764752856 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 11-11-2021 17:44. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
