



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. 00149/2023/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.205862/2023-70

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE MODELO DE SEGURO GARANTIA QUE INTEGRA O ANEXO III DA RESOLUÇÃO ANP 854/2021. NOVA CIRCULAR SUSEP 662/2022. RECOMENDAÇÕES. PELO PROSSEGUIMENTO.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se de Despacho para deliberação da Diretoria Colegiada, originário da Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP, encaminhado a esta Procuradoria Federal junto à ANP, para manifestação quanto à legalidade da recomendação à Diretoria Colegiada de aprovar a adaptação do modelo de seguro garantia que integra o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 advinda da publicação da nova Circular Susep nº 662/2022.

2. A Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP esclareceu no Ofício 312/2023/SDP/ANP-RJ:

“A Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) recebeu da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) o Ofício Circular Eletrônico Susep nº 72/2022 que informou sobre a revisão do marco regulatório do seguro garantia através da publicação da Circular Susep nº 662/2022, e consequente revogação da Circular Susep nº 477/2013.

Tal revisão excluiu as condições padronizadas que deram origem ao modelo de seguro garantia de descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, que consta no anexo III da Resolução ANP 854/2021.

Em virtude da alteração na legislação securitária a SDP elaborou para a adaptação do modelo de seguro garantia que integra o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021.

Assim, remete-se a Parecer Técnico 10/2023/SDP-E -ANP a esta Procuradoria para que esta se manifeste acerca da recomendação ali incluída.” (grifos nossos)

3. O Parecer 10/2023/SDP-e -ANP (doc. SEI 2852825) explicitou o seguinte:

“CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVO

O presente Parecer tem como objetivo apresentar à Diretoria Colegiada da ANP a adaptação do modelo de seguro garantia que integra o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 [12] advinda da publicação da nova Circular Susep nº 662/2022 [8]. O Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 tinha seu clausulado baseado na Circular Susep nº 477/2013.

A Susep encaminhou o Ofício [11] com o objetivo de prestar esclarecimentos à ANP, na qualidade de potencial segurada, acerca da **revisão do marco regulatório do seguro garantia, que se deu com a publicação da Circular Susep nº 662/2022, e consequente revogação da Circular Susep nº 477/2013.**

A Superintendência de Seguros Privados esclareceu que o clausulado da Circular nº 477/2013 que continha as condições contratuais padronizadas tornou-se o foco de inúmeras controvérsias, motivo pelo qual esta propôs a sua revogação, em linha com as atuais diretrizes de construção da estrutura regulatória com viés mais principiológico. Considerando os aprimoramentos trazidos pela Circular Susep nº 662/2022, no que diz respeito à exclusão das condições padronizadas, a Susep veio a esclarecer que:

-as referidas alterações decorreram exclusivamente de diretrizes regulatórias e institucionais atualmente praticadas, alinhadas sobretudo aos princípios da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (“Lei da Liberdade Econômica);

-a revisão foi também motivada pela constatação de grande assimetria de informação, entre as partes envolvidas no contrato de seguro garantia, fato que resultou em interpretações equivocadas quanto à estrutura, aplicação e obrigatoriedade da utilização das condições padronizadas, impactando, de forma negativa, em especial, o desenvolvimento deste segmento de mercado; e

-as referidas alterações não derivam de qualquer análise desfavorável em relação ao mérito de seus conteúdos, além de não terem sido motivadas por possíveis inconsistências ou ilegalidades nas cláusulas que as integravam.

Nesse contexto, a Susep deu prosseguimento à revisão do normativo no intuito de assegurar a transparência nas operações, a redução da assimetria de informações entre as partes contratantes, e para fortalecer a confiança dos potenciais segurados, mitigando assim o risco de seu enfraquecimento diante de outros instrumentos não-securitários.

A Susep esclareceu que cada segurado é livre para propor as condições e características do seguro garantia, conforme seus interesses e necessidades, sempre em acordo com as características e regras do objeto principal, e desde que observada a legislação e regulamentação vigentes. O seguro garantia segundo informações da SUSEP passará a ser regido a partir de 01/01/2023 pela Circular Susep nº 662/2022.

Contudo, essa modalidade de seguro também precisa observar a Circular Susep nº 668/2022, que dispõe sobre critérios complementares de atualização e recálculo de valores relativos às operações de seguro, a Circular Susep 642/ 2021, que dispõe sobre a aceitação e a vigência do seguro e sobre a emissão e os elementos mínimos dos

documentos contratuais, e a Circular Susep nº 621/2021, que dispõe sobre as regras de funcionamento e os critérios para operação das coberturas dos seguros de danos.

Desta forma, a SDP fez um estudo visando alterar a redação da minuta de seguro garantia **apenas para adequação as novas regulamentações da SUSEP [13], o clausulado proposto pela SDP priorizou, onde possível, a utilização do mesmo texto das cláusulas utilizadas no modelo vigente, baseadas na antiga Circular Susep, melhorias pontuais no modelo ora proposto ocorreram para exclusão de cláusulas consideradas redundantes ou não aplicáveis ao objeto regulado pela ANP ou para cumprimento da nova regulamentação.**

Para entender a aplicação do novo arcabouço regulatório securitário foram realizadas consultas prévias à Susep e à Fensseg por meio de reuniões onde os principais temas foram debatidos.

A Fensseg enviou ainda sugestões escritas de alteração de cláusulas [14] e [16] nas quais justifica as necessidades de adaptação.

Com base neste Parecer, que apresenta a revisão do modelo de seguro garantia, resguardados os interesses da ANP, transformamos o antigo clausulado composto de 3 (três) Condições (Gerais, Especiais e Particulares) baseado na revogada Circular Susep nº 477/2013, em um único clausulado, baseado na nova Circular Susep nº 662/2022, que é mais corrido, mais fluido, mais enxuto, e, sem a necessidade de cláusulas em aparente contradição umas com as outras, o que dificultava a interpretação.

A planilha [17] mostra a redação das cláusulas no modelo original aprovado junto com a Resolução ANP 854/2021 o confrontando com o modelo ora proposto, as justificativas também são apresentadas ao longo dessa Nota.

Importa relatar, por fim, que a SEP e a SPL no âmbito da revisão do edital e do contrato de concessão de Oferta Permanente também fizeram uma revisão dos modelos utilizados para seguro garantia apresentados para fins de garantia de oferta e para cumprimento do PEM/PTI (Anexos XII e XXV) em virtude da alteração da Circular SUSEP nº 662/2022.

Assim como propõe agora a SDP a adaptação do seguro para fins de garantia de descomissionamento, **as alterações para seguro garantia apresentados para fins de garantia de oferta e para cumprimento do PEM/PTI foram realizadas apenas para adequação das normas da SUSEP.** Tal adequação foi proposta pela NOTA TÉCNICA Nº 32/2022/SPL/ANP-RJ (2635884), analisada pelo PARECER n. 00356/2022/PFANP/PGF/AGU (2650834) e aprovado pela Resolução de Diretoria nº 655/2022 (2685888). Tratando-se de situação similar, a SDP entende que a presente demanda terá o mesmo tratamento. Salienta-se que assim como foi necessário a adaptação do modelo de seguro garantia dos editais para a edição da Resolução ANP 854/2021, foi mantido um modelo próprio de modelo de seguro garantia para assegurar financeiramente descomissionamento.

Base legal

Conforme acima disposto a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP realizou alteração da regulamentação de seguros garantias no Brasil revogando da Circular Susep nº 477/2013 e publicando as Circulares nº 662/2022, 668/2022, 621/2021 e 642/2021.

Tendo em vista tal alteração é necessária a modificação do seguro garantia aprovado pela Resolução ANP 854/2021, que tinha por base a circular revogada.

Tal alteração está albergada pela Resolução ANP 854/2021 haja vista a disposição do seu art. 40:

Art. 40. O modelo do Anexo III contém as cláusulas essenciais que deverão integrar a apólice de seguro garantia a ser formalizada, sem prejuízo das demais exigências previstas na legislação aplicável.

Ao optar por colocar as minutas de garantias no anexo da resolução o regulador tinha consciência de que, ao logo dos anos, alterações legislativas poderiam ocorrer e que os modelos ali inscritos não poderiam ficar estanques a essas alterações.

Assim inclui a disposição de que, havendo alterações legislativas, poder-se-ia alterar os modelos ali inscritos, desde que se mantivessem as cláusulas essenciais previstas no modelos original.

A Resolução ANP 854/2021 no art. 68 informa que casos não expressamente previstos na Resolução devem ser submetidos à deliberação da Diretoria Colegiada da ANP. Para tanto a SDP elabora a presente nota técnica para levar a questão ao crivo da Diretoria.

(...)

CONCLUSÃO

Considerando o acima exposto, esta Superintendência apresenta a minuta de Apólice de Seguro Garantia como novo modelo do Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 [18], dada a relevância da revisão do novo marco regulatório do Seguro Garantia realizado pela Susep, alterando assim a base em que se sustentava o modelo anterior, e recomenda à Diretoria Colegiada da ANP, após a apreciação pela Procuradoria Federal :

(i) Aprovar o novo modelo de seguro-garantia do Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 para garantir o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, conforme SEI 2968999.” (grifos nossos)

4. A Minuta de Modelo de Seguro Garantia para execução das operações de descomissionamento de instalações, em sua versão final, foi acostada aos autos (doc. SEI 2959351).

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

5. Primeiramente, constata-se que a SDP visa à alteração do modelo de seguro garantia, inserido no Anexo III da Resolução ANP 854/2021, ou seja, em última análise, a área técnica pretende a modificação da norma infralegal. Vejamos.

6. A SDP fundamenta a alteração pretendida no art. 40 da Resolução ANP 854/2021, mencionando que o referido dispositivo permitiria a modificação dos modelos inseridos nos anexos da norma infralegal na hipótese de alterações legislativas:

“Art. 40. O modelo do Anexo III contém as cláusulas essenciais que deverão integrar a apólice de seguro garantia a ser formalizada, sem prejuízo das demais exigências previstas na legislação aplicável” (grifos nossos)

7. A parte final do dispositivo acima transcrito determina apenas que além das cláusulas essenciais constantes do

modelo, as demais exigências da legislação devem ser observadas. Todavia, da leitura do precitado art. 40 da Resolução ANP 854/2021, não se permite inferir que seria admitida a modificação das cláusulas constantes do modelo nos anexos da norma infralegal sem observância do devido processo legislativo.

8. Desse modo, **deve ser respeitado o regular processo administrativo legislativo, consoante previsão da CRFB, Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, além da Lei 13.848/2019, Decreto 10.411/2020 e Resolução ANP 846/2021. Nesse contexto, a alteração do Anexo III da Resolução ANP 854/2021 deve ser promovida por norma infralegal de idêntica estatura, qual seja, resolução.**

9. Destarte, com fulcro no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, da lavra do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANP, passa-se a se verificar se a instrução processual para edição de Minuta de Resolução preencheu todos os requisitos conforme o disposto na precitada orientação jurídica:

“Nesse sentido, temos que, **embora a Lei nº 9478/97 não exija da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras, nada impede, aliás, recomenda-se que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.** A bem da verdade, o que importa, independentemente da nomenclatura, é a robustez da análise técnica que irá lastrear o processo de tomada de decisão.

Seguindo nessa linha, o art. 27 do Decreto 9191/2017 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a ‘síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma’.

(...)

Para tanto, sugerimos que as áreas adotem o seguinte roteiro analítico:

1) Identificação do problema regulatório

(...)

2) Identificação dos atores ou grupos afetados

(...)

3) Identificação da base legal que ampara a ação da Agência

(...)

4) Definição dos objetivos

(...)

5) Descrição das possíveis alternativas

(...)

6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas

(...)

7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

(...)

Diante do exposto, sugerimos a adoção do roteiro sugerido de forma a se obter uniformidade na instrução dos processos regulatórios e garantir maior legitimidade às normas da Agência.” (grifos nossos)

10. Como mencionado anteriormente, a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras; mas nada impede, aliás, **recomenda-se, que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.**

11. Veja-se que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é inclusive institucionalizada pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, como etapa obrigatória do processo decisório:

“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.” (grifos nossos)

12. Recentemente, **o art. 6º da Lei 13.848/2019 foi regulamentado pelo Decreto 10.411/2020, em vigor a partir de 15 de abril de 2021, impondo a realização da Análise de Impacto Regulatório, no âmbito “da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências”:**

“Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.” (grifos nossos)

13. A precitada norma infralegal 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 do Decreto 10.411/2020.

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

I - **análise de impacto regulatório - AIR** - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

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;

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;

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.**

(...)

§ 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.” (grifos nossos)

14. Por sua vez, 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.” (grifos nossos)

15. Verifica-se que a área técnica deixou de apresentar a AIR. Desse modo, faz-se mister que a área técnica apresente motivação administrativa para sua dispensa. Ressalta-se que a **AIR poderá ser dispensada desde que haja decisão fundamentada da Diretoria Colegiada, com fulcro em pelo menos uma das hipóteses do art. 4º c/c art. 2º, ambos do Decreto 10.411/2020, além de motivação administrativa da área técnica pertinente.**

16. Ainda que seja dispensada a apresentação da AIR por decisão da Diretoria Colegiada com fundamento em justificativa oferecida pela área técnica em Nota Técnica detalhada e específica, essa deve conter motivação administrativa com os elementos apontados no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, quais sejam, identificação do problema regulatório, identificação dos atores ou grupos afetados, identificação da base legal que ampara a ação da Agência, definição dos objetivos, descrição das possíveis alternativas, análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento. Nesse contexto, **constata-se que a SDP apresentou motivação administrativa detalhada:**

“A Superintendência de Seguros Privados esclareceu que o clausulado da Circular nº 477/2013 que continha as condições contratuais padronizadas tornou-se o foco de inúmeras controvérsias, motivo pelo qual esta propôs a sua revogação, em linha com as atuais diretrizes de construção da estrutura regulatória com viés mais principiológico.

Considerando os aprimoramentos trazidos pela Circular Susep nº 662/2022, no que diz respeito à exclusão das condições padronizadas, a Susep veio a esclarecer que:

-as referidas alterações decorreram exclusivamente de diretrizes regulatórias e institucionais atualmente praticadas, alinhadas sobretudo aos princípios da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (“Lei da Liberdade Econômica);

-a revisão foi também motivada pela constatação de grande assimetria de informação, entre as partes envolvidas no contrato de seguro garantia, fato que resultou em interpretações equivocadas quanto à estrutura, aplicação e

obrigatoriedade da utilização das condições padronizadas, impactando, de forma negativa, em especial, o desenvolvimento deste segmento de mercado; e

-as referidas alterações não derivam de qualquer análise desfavorável em relação ao mérito de seus conteúdos, além de não terem sido motivadas por possíveis inconsistências ou ilegalidades nas cláusulas que as integram.

Nesse contexto, a **Susep deu prosseguimento à revisão do normativo no intuito de assegurar a transparência nas operações, a redução da assimetria de informações entre as partes contratantes, e para fortalecer a confiança dos potenciais segurados, mitigando assim o risco de seu enfraquecimento diante de outros instrumentos não-securitários.**

A Susep esclareceu que cada segurado é livre para propor as condições e características do seguro garantia, conforme seus interesses e necessidades, sempre em acordo com as características e regras do objeto principal, e desde que observada a legislação e regulamentação vigentes. O seguro garantia segundo informações da SUSEP passará a ser regido a partir de 01/01/2023 pela Circular Susep nº 662/2022.

Contudo, essa modalidade de seguro também precisa observar a Circular Susep nº 668/2022, que dispõe sobre critérios complementares de atualização e recálculo de valores relativos às operações de seguro, a Circular Susep 642/ 2021, que dispõe sobre a aceitação e a vigência do seguro e sobre a emissão e os elementos mínimos dos documentos contratuais, e a Circular Susep nº 621/2021, que dispõe sobre as regras de funcionamento e os critérios para operação das coberturas dos seguros de danos.

Desta forma, a **SDP fez um estudo visando alterar a redação da minuta de seguro garantia apenas para adequação as novas regulamentações da SUSEP [13], o clausulado proposto pela SDP priorizou, onde possível, a utilização do mesmo texto das cláusulas utilizadas no modelo vigente, baseadas na antiga Circular Susep, melhorias pontuais no modelo ora proposto ocorreram para exclusão de cláusulas consideradas redundantes ou não aplicáveis ao objeto regulado pela ANP ou para cumprimento da nova regulamentação.**

Para entender a aplicação do novo arcabouço regulatório securitário foram realizadas consultas prévias à Susep e à Fenseg por meio de reuniões onde os principais temas foram debatidos.

A Fenseg enviou ainda sugestões escritas de alteração de cláusulas [14] e [16] nas quais justifica as necessidades de adaptação.

Com base neste Parecer, que apresenta a revisão do modelo de seguro garantia, resguardados os interesses da ANP, transformamos o antigo clausulado composto de 3 (três) Condições (Gerais, Especiais e Particulares) baseado na revogada Circular Susep nº 477/2013, em um único clausulado, baseado na nova Circular Susep nº 662/2022, que é mais corrido, mais fluido, mais enxuto, e, sem a necessidade de cláusulas em aparente contradição umas com as outras, o que dificultava a interpretação.

(...)

ALTERAÇÕES REALIZADAS

A seguir, serão apresentados para cada cláusula da minuta de apólice de seguro garantia, em destaque na cor vermelha, as inclusões de texto, e o texto tachado que foi retirado.

Nos casos de dispositivos/cláusulas em que houve alteração da redação original, apresentamos em primeiro:

(i) a redação anterior;

(ii) a justificativa para sua adoção; e

(iii) o texto alterado com nova ordem de numeração.

Em caso de inclusão de novos dispositivos/cláusulas:

(i) a redação proposta com nova ordem de numeração, e

(ii) a justificativa para sua adoção.” (grifos nossos)

17. Recomenda-se, ainda, a aplicação do disposto no Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98. O ANEXO do Decreto traz "QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL", e que, uma vez respondidas, fariam as vezes do AIR.

18. Nessa linha, a necessidade de motivar os atos administrativos atende 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.

19. Nesta toada, conforme explicitado previamente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela Administração Pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

20. Além disso, a necessidade de motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, fica reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas

jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019

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**. (grifos nossos)

21. 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.

22. Destarte, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, impondo-se a observância, no caso da ANP, da Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, LINDB e Decreto 9830/2019. 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, devem ser mencionadas, da mesma forma, **as normas infralegais, em especial, o Regimento Interno da ANP, para avaliação da competência da área técnica proponente, além de manifestação das outras áreas técnicas envolvidas.**

23. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

“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. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**”

24. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

25. Por conseguinte, o **interesse público resta ainda mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.**

26. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

“No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional.” (“A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18”, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, <https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18>, acesso em 03/04/2020)

27. Além disso, 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. A SDP apontou a base legal, indicando as normas da SUSEP aplicáveis. Todavia, faz-se mister a complementação da instrução para que conste as leis, bem como as normas infralegais no âmbito da ANP, além do Regimento Interno da Agência, que estabelece a atribuição da área técnica.

28. Outrossim, a referida identificação 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.

29. 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.

30. 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 e que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

31. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, **verifica-se que não houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP. Desse modo, faz-se mister que a precitada área apresente nos autos seu exame técnico.**

32. No que diz respeito ao mérito, não se vislumbram óbices jurídicos, desde que promovidas as alterações apenas para adaptação das cláusulas do modelo de seguro garantia à nova legislação infralegal securitária, em **consonância com a motivação administrativa e objetivo da SDP expostos na Nota Técnica 3/2023/SDP.**

33. Nessa linha, recomenda-se que sejam excluídas todas as modificações que não sejam estritamente necessárias à adaptação às novas Circulares da SUSEP como se observa, por exemplo, na Cláusula 2.2, em que foi incluída a expressão “por ato de guerra” em virtude de solicitação da Fenseg.

34. Não obstante o disposto no art. 19 da Lei 9478/97, art. 9º da Lei 13.848/2019, art. 10 da LGAR e Resolução ANP nº 846/2021, **a SDP deixou de fazer referência à consulta e audiência públicas.**

35. Sendo assim, **impõe-se que a área técnica apresente motivação administrativa para dispensa de realização de consulta e audiência públicas com fulcro no art. 4º, parágrafo 2º da Resolução ANP 846/2021. A Diretoria Colegiada poderá decidir, com fulcro no poder geral de cautela da Agência, pela aprovação da edição de ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, desde que presentes os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência.**

CONCLUSÃO

36. Em face de todo o exposto, desde que atendidas as recomendações do presente parecer, em especial, itens 15, 27, 30, 31, 32, 33, 34 e 35, não há óbices à remessa da Minuta de Resolução à Diretoria Colegiada para aprovação e trâmites seguintes, com observância do regular processo administrativo legislativo, no âmbito da ANP, em consonância com a Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2023.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610205862202370 e da chave de acesso 6de9286d



Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1157070908 e chave de acesso 6de9286d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-04-2023 23:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO
DESPACHO n. 01496/2023/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.205862/2023-70

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00149/2023/PFANP/PGF/AGU**.

Devolva-se à SDP para ciência das recomendações expostas no parecer.

Rio de Janeiro, 02 de maio de 2023.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610205862202370 e da chave de acesso 6de9286d



Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1159625473 e chave de acesso 6de9286d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-05-2023 15:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
