



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. 00208/2023/PFANP/PGE/AGU**

**NUP: 48610.007521/2018-73**

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

EMENTA: PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS CONTIDOS NA RESOLUÇÃO ANP 859/2021.  
POSSIBILIDADE.

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DA ANP,

1. Trata-se de pedido de análise jurídica, encaminhado através do OFÍCIO Nº 68/2023/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF-e, em que a SUPERINTENDÊNCIA DE BIOCOMBUSTÍVEIS E DE QUALIDADE DE PRODUTOS/CENTRO DE PESQUISAS E ANÁLISES TECNOLÓGICAS para que seja analisada a legalidade da postergação dos prazos constantes do art. 25 da Resolução ANP nº 859, de 2021, que dispõe sobre os requisitos para obtenção do credenciamento de empresa de inspeção da qualidade para o exercício das atividades de controle da qualidade na importação e dá outras providências.
2. A alteração pretendida será no sentido postergar em seis meses o prazo para apresentação do protocolo de solicitação de acreditação e em 12 meses para apresentação do CRL.
3. A NOTA TÉCNICA Nº 2/2023/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF (SEI 3150644) apresenta as justificativas para a mudança em questão.
4. A SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA - SGE emitiu o PARECER Nº 16/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e e analisou a minuta de resolução proposta levando em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta.
5. A minuta de resolução encontra-se acostada no Documento SEI 3155712.
6. Este é o breve relatório. Segue a análise jurídica.
7. Primeiramente pontue-se que do ponto de vista formal, a proposição em tela é plenamente viável, eis que é norma de mesma hierarquia tratando da mesma matéria em momento posterior. Em outras palavras, a alteração de uma resolução através de outra.
8. A justificativa para a alteração ora tratada encontra-se na Nota Técnica Nº 2/2023/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF (SEI 3150644), que assim registra:

Com a realização das vistorias nos laboratórios, percebeu-se que a maioria estava em fase incipiente da implementação da gestão da qualidade, o que dificultaria o atendimento ao prazo

estabelecido no referido inciso I do art. 25 da Resolução ANP nº 859.

O não cumprimento desse prazo implicaria o indeferimento do processo e, com isso, a empresa de inspeção da qualidade não mais poderia desempenhar as suas atividades, ou seja, os produtos sujeitos à regulação da ANP provenientes da importação não poderiam ter sua qualidade certificada, os solventes não poderiam ser marcados e os corantes não poderiam ser adicionados ao etanol anidro e ao óleo diesel S500.

Essa situação encerraria potencial de deflagrar crise no mercado interno de combustíveis, com risco de desabastecimentos pontuais, uma vez que o país é dependente de expressiva parcela de produtos importados.

Ademais, poderia ocasionar crise nos portos, pois os navios teriam de permanecer ancorados aguardando a certificação dos produtos, seja nos berços de atracação bastante disputados, seja na barra de fundeio, ou teriam de retornar ao ponto de origem ou ir para outro país, gerando alto custo para todos os envolvidos.

Em resumo, tem-se como problema regulatório: a potencial possibilidade de o país ficar sem laboratórios aptos para a realização da certificação dos produtos importados sujeitos à regulação da ANP, podendo causar desabastecimentos pontuais no mercado interno e intercorrências nos portos.

9. Assim, encontra-se devidamente fundamentada a edição do ato em tela, sendo observado o artigo 50 da Lei 9/784/99.

### **DA FORMA DA MINUTA - AVALIAÇÃO DA SEC**

10. 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 ([https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/qualidade-regulatoria-1/manual-elaboracao-atos-normativos\\_v2-0.pdf](https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/qualidade-regulatoria-1/manual-elaboracao-atos-normativos_v2-0.pdf)), 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.

11. A SGE sugere, em seu parecer Nº 16/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-e, *"avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar a consolidação normativa das normas que guardem pertinência temática. Principalmente considerando que a resolução agora alterada já foi alterada diversas vezes, o que indica que há espaço para melhoria no cumprimento dos princípios da técnica legística de: a) integralidade, que preza que uma norma seja completa tratando de toda a matéria pertinente ao conteúdo e objetivo que se pretende alcançar, evitando lacunas e necessidade de elaboração de outras normas; e b) irredutibilidade, que preza que uma mesma norma expresse apenas o pertinente aos fins e objetivos que visa, evitando excessos legislativos e leis reiterativas, provocando possíveis contradições."*

12. Nada obstante, não há qualquer observação no sentido de que a minuta não atenda o referido Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP.

### **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

13. 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."*

14. 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;

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;

15. 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 conjunturais.

§ 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.

16. Sobre a não realização da AIR, a SBQ registra que:

Considerando o caso em apreço, que pretende exclusivamente postergar os prazos para encaminhamento à ANP da documentação relativa à acreditação junto ao Inmetro/Cgcre, de acordo com a NBR ISO IEC 17025, observa-se que se enquadra nos incisos I (urgência) e III (ato normativo de baixo impacto) do referido artigo.

A urgência é justificada pela possibilidade de, findado o prazo de 03/07/2023, não haver laboratórios aptos para realizar a certificação de produtos importados sujeitos à regulação da ANP, podendo causar desabastecimentos pontuais e intercorrências portuárias.

A alteração proposta para os prazos do art. 25 é medida de muito baixo impacto, visto que não implica obrigações adicionais àquelas já constantes na Resolução ANP nº 859 que foi objeto de

consulta e audiência pública e, portanto, são amplamente conhecidas pelos agentes econômicos envolvidos.

Frente ao apresentado e considerando a simplicidade e muito baixo impacto da norma que se deseja implementar, não se vislumbra a necessidade de realização de AIR. Contudo, ressalta-se que esta Nota Técnica foi construída seguindo preceitos da AIR.

17. Neste sentido, verifica-se que constam na Nº 2/2023/SBQ-CPT/SBQ/ANP-DF (SEI 3150644) a identificação do problema regulatório, dos atores ou grupos afetados, da base legal que ampara a ação da Agência; definição dos objetivos, alternativas de ação e seus impactos. Atendido, pois, o artigo 28 da Portaria ANP 265/2020.

18. Registre-se, ainda, que houve consulta prévia aos agentes econômicos e regulados e que subsidiaram a ação da SBQ ([Anexo 1 - Consulta às Empresas de Inspeção \(3154686\)](#)), eis que *"menos da metade dos laboratórios com processos de credenciamento em andamento poderá cumprir o prazo, indicando a criticidade do problema"*

19. Infoma a SBQ, também, que *"realizou-se reunião com o Inmetro para esclarecimento quanto aos prazos praticados pela sua Coordenação Geral de Acreditação (Cgcre) e do impacto do grande número de laboratórios solicitando, praticamente ao mesmo tempo, a acreditação de acordo com a NBR ISO IEC 17025"*.

20. **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.

## **CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS**

21. Sobre consulta e audiência públicas, a SBQ assim se posicionou:

Participação Social

O §2º do art. 4º da Resolução ANP nº 846, de 25 de junho de 2021, preconiza que a ANP, com base em seu poder legal de cautela, poderá editar ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência públicas, desde que atendidos os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência e suprida, quando possível, a realização de consulta e audiência públicas em momento posterior.

No caso em análise, no entendimento desta Superintendência, a plausibilidade do direito não se aplica, pois não é uma alteração solicitada pelos agentes de mercado, mas, sim, provocada pela Agência. Ressalta-se que não há imposição de obrigação e, muito menos, limitação de direito dos agentes econômicos, o que se tem é a flexibilização do prazo para que tais agentes consigam cumprir com o requisito da obtenção de acreditação junto ao Inmetro/Cgcre.

O perigo na demora está amplamente demonstrado na presente Nota Técnica e trata da inexistência de laboratórios aptos à certificação de produtos importados e consequente desabastecimento pontual no País, uma vez que seria impossível realizar consulta e audiência públicas antes do prazo de 03 de julho de 2023, previsto na Resolução ANP nº 859. No entanto, destaca-se que os agentes econômicos diretamente afetados foram consultados previamente, conforme item 4 desta Nota Técnica.

Diante da necessidade de que se promova a rápida adequação dos prazos contidos na regra em vigor, sem o que os problemas mencionados anteriormente poderão se concretizar, solicita-se a publicação dos prazos ora propostos, previamente à realização das etapas de consulta e audiência públicas, etapas estas que seguirão à publicação do ato.

22. No que diz respeito à consulta e audiência públicas, deve-se levar em conta o disposto no art. 19 da Lei nº 9478/97, bem como o disposto no art. 9º da Lei nº 13.848/2019 e o art. 29 da LINDB:

**Lei nº 9.478/97**

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.**

**Lei nº 13.848/2019**

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.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo

da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

#### **Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13655/2018)**

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

23. No caso em apreço há urgência para a alteração dos prazo da Resolução 859/2021 uma vez que o prazo para adequação das empresas se exaure em 03 de Julho próximo, sendo certo que não haveria tempo hábil para a realização de tais mecanismos de participação social *antes* alteração dos mesmos.

24. Entretanto, a SBQ registra que *"não há imposição de obrigação e, muito menos, limitação de direito dos agentes econômicos, o que se tem é a flexibilização do prazo para que tais agentes consigam cumprir com o requisito da obtenção de acreditação junto ao Inmetro/Cgcre."* Assim a SBQ recomenda que consulta e audiência públicas sejam feitas *à posteriori*.

25. Não vislumbro óbices a tal solução eis que caracterizada a urgência e notadamente porque os direitos dos agentes econômicos não estão sendo afetados. De outra banda, não se deixará de ouvir o setor regulado, ainda que em momento diferido.

26. Outrossim, a minuta de Resolução acostada aos autos é adequada aos fins a que se destina, considerando-a aprovada juridicamente.

27. Registre-se, por fim, que o presente processo foi analisado em caráter de urgência, em observância ao artigo 5º, I, da PORTARIA PGF/AGU Nº 261, DE 5 DE MAIO DE 2017.<sup>[1]</sup>

### **CONCLUSÃO**

28. Por todo exposto não vislumbro óbices jurídicos à aprovação da prorrogação de prazos pretendida pela minuta de resolução tratada nos presentes autos.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 2023.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS  
PROCURADOR FEDERAL

## Notas

1. <sup>^</sup> *Art. 5º Devem ser imediatamente distribuídos, com a respectiva sinalização no Sistema Sapiens, os seguintes processos: I - urgentes, assim entendidos os processos que reclamem atenção imediata em razão da existência de prazos exíguos;*



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 1205803470 e chave de acesso f4b87644 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 21-06-2023 19:52. Número de Série: 25968678552613008961019318875415891365. Emissor: AC OAB G3.

---