



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA NO RIO DE JANEIRO
PARECER n. 00220/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214043/2022-32

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: I. REVISÃO da RESOLUÇÃO ANP nº 680/2017. II. NOVA ALTERAÇÃO APÓS SUBMISSÃO À CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS. III. MATÉRIA QUE AFETA O MERCADO, OS AGENTES ECONÔMICOS OU CONSUMIDORES E USUÁRIOS DE BENS E SERVIÇOS DA INDÚSTRIA DE BIOCOMBUSTÍVEIS. IV. NECESSIDADE DE ANÁLISE PRÉVIA PORMENORIZADA E DA REALIZAÇÃO DE CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA.

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ, quanto a proposta de flexibilização de requisito da minuta de resolução de revisão da Resolução ANP nº 680, de 2017, que dispõe sobre as obrigações quanto ao controle da qualidade dos produtos importados, a serem atendidas pelo importador e pela empresa de inspeção da qualidade contratada por este, após a realização de Consulta e Audiência Públicas.

2. No Despacho de encaminhamento juntado ao SEI 4199108 a SBQ traz os fundamentos da proposta de alteração:

A revisão da Resolução ANP nº 680, de 2017, que trata do controle de qualidade de produtos importados, objeto do presente processo, teve o rito de praxe praticamente percorrido, eis que perpassou Avaliação de Impacto Regulatório, Nota Técnica, SGE, PRG, Diretoria Colegiada, Consulta e Audiência Públicas, Minuta com pós-acatamentos de sugestões e SGE, restando análise final dessa Procuradoria e deliberação da Diretoria Colegiada.

Durante o processo de finalização da minuta de resolução, após a tramitação por todas as etapas acima sumarizadas, constatou-se que os dispositivos propostos não eram suficientes para a definição de regra de controle de qualidade dos produtos importados que são transportados pelo modal rodoviário e adentram no país por fronteiras secas destituídas de infraestrutura laboratorial para emissão do denominado Certificado de Qualidade no Destino.

A falta de tal regra no futuro ato substitutivo da citada resolução impactará ou mesmo inviabilizará transações comerciais de produtos com países vizinhos, a exemplo da importação de GLP em pleno andamento, objeto de autorização especial da ANP emitida em 2019 (SEI 4195686).

Como solução para o problema fático, representado pela inexistência de laboratórios em fronteiras secas do país, esta Superintendência sugere a inserção de capítulo na minuta de resolução pós-acatamentos que prevê instrumento de flexibilização para casos que se enquadram na situação acima sublinhada, nos termos apresentados na Nota Técnica nº 2/2024/SBQ-CGI/SBQ/ANP-RJ.

Para tanto, tem o entendimento técnico de que dita inserção prescinde de nova rodada de consulta e audiência públicas, pelo fato de se constituir, exclusivamente, em flexibilização de norma ante fato de difícil e incerta superação. Ademais, não incrementa custos naturalmente inerentes à internalização de produto proveniente do exterior e propicia seu controle de qualidade no destino, controle esse que é imposto na norma a todo e qualquer importador independentemente do modal de transporte utilizado.

A par do exposto, faço o encaminhamento da referida minuta de resolução à análise dessa Procuradoria ao que acrescido solicitação de parecer sobre a prescindibilidade de novas consulta e audiência públicas voltadas à flexibilização objetivada.

3. A minuta com a alteração proposta foi juntada ao SEI 4172588, posteriormente à análise efetuada pela Coordenação de Qualidade Regulatória.

4. Por motivos de economia processual os documentos necessários a esta análise serão indicados ao longo do parecer.

5. É o breve relatório, passa-se à análise.

6. Em suma a SBQ pretende alterar e incluir novas regras durante o processo de finalização de Resolução já anteriormente submetida à consulta e audiência públicas, sem nova submissão ao mesmo procedimento de consulta e audiência pública, sob o argumento de que a alteração não implicaria em incremento de custos regulatórios inerentes ao controle de qualidade de produtos importados e que efeitos resultantes da flexibilização a ser permitida seria aplicável a qualquer importador que se depare com a situação fática de deficiência laboratorial em fronteiras secas do país.

7. Vide a alteração proposta pela SBQ conforme exposto na Nota Técnica nº 2/2024/SBQ-CGI/SBQ/ANP-RJ (SEI 4042419);

A sugestão de alteração proposta consiste na inclusão, na minuta de resolução, do Capítulo III com os dispositivos a seguir:

"CAPÍTULO III

DA AUTORIZAÇÃO DA ANP QUANDO DA IMPOSSIBILIDADE DE EMISSÃO DO CQD EM FRONTEIRAS SECAS

Art. 19. No caso de importação de produto por modal rodoviário que adentre no país por fronteiras secas em que haja a impossibilidade de emissão do CQD, o importador deverá encaminhar à ANP solicitação de autorização prévia para realização do controle alternativo de qualidade do produto importado.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deverá ser encaminhada por meio do Sistema Eletrônico de Informações – (SEI/ANP), instruída com proposta de procedimento do controle alternativo da qualidade e com a informação da empresa de inspeção da qualidade a ser contratada.

§ 2º A ANP poderá solicitar documentos e informações complementares que considerar necessários para a análise da solicitação de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º A autorização, caso aprovada, terá validade a partir de sua publicação no Diário Oficial da União."

8. Em que pese os argumentos técnicos trazidos pela SBQ acerca da proposta quanto a necessidade da alteração e flexibilização da regra de importação de produto por modal rodoviário que adentre no país por fronteiras secas em que haja a impossibilidade de emissão do CQD, entendendo que nesta hipótese não caberia a excepcional alteração do ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, senão vejamos:

DA CONSULTA E DA AUDIÊNCIA PÚBLICAS

9. A audiência pública constitui modalidade de participação popular na atividade administrativa do Estado, é também instrumento de segurança e viabilização do Estado Democrático de Direito.

10. Encontra previsão legal no art. 32 da Lei nº 9.784/99, lei geral que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Federal, no art. 19 da Lei nº 9.478/97, lei específica, que trata da 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 e, por fim, no Art. 19 da Lei das agências reguladoras:

Lei nº 9.784/99

Art. 32. Antes da tomada de decisão, A JUÍZO DA AUTORIDADE, DIANTE DA RELEVÂNCIA DA QUESTÃO, PODERÁ SER REALIZADA AUDIÊNCIA PÚBLICA para debates sobre a matéria do processo.

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. (Grifos nossos)

11. No âmbito da ANP o Regimento Interno, portaria 265/2020 e a nova Resolução ANP 846/2021 trazem os contornos para a participação social no processo decisório desta Agência:

REGIMENTO INTERNO

Art. 33. As ações regulatórias da ANP serão submetidas ao escrutínio público a fim de qualificar os aspectos relevantes das matérias colocadas em discussão pelos principais atores afetados.

Parágrafo único. A utilização de um instrumento de participação social não exclui o uso de outros.

Art. 34. As iniciativas, estudos e ações regulatórias que visem à edição de atos normativos que regulamentem

matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis serão necessariamente precedidas de consulta e audiência pública, convocadas pela Diretoria Colegiada da ANP e organizadas pela unidade organizacional competente.

Art. 35. Os objetivos básicos das consultas e audiências públicas são:

- I - recolher subsídios, informações e dados para a decisão ou o encaminhamento final do assunto; e
- II - propiciar aos agentes econômicos, usuários e consumidores, a possibilidade de oferecer comentários e sugestões sobre a matéria em discussão.

Art. 36. A participação social no processo regulatório da ANP se dará por meio dos seguintes instrumentos:

- I - audiência pública: sessão realizada de forma presencial, semipresencial ou por meio de videoconferência, previamente à edição ou alteração de ato normativo que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis;
- II - consulta pública: período anterior à audiência pública para recebimento de contribuições, por escrito, acerca da edição ou alteração de ato normativo proposto pela ANP que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis; e
- III - consulta prévia: período para recebimento de contribuições, por escrito, acerca de Nota Técnica de matéria regulatória, com escopo definido, de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Parágrafo único. Os relatórios, súmulas e demais documentos relativos aos instrumentos de participação social descritos neste artigo deverão ser elaborados pela unidade organizacional responsável pela condução do processo.

Art. 37. O prazo de duração da consulta prévia e da consulta pública será de, no mínimo, quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. A Diretoria Colegiada poderá aprovar prazo de consulta pública inferior a quarenta e cinco dias, em caso de comprovada urgência e relevância, devidamente motivada, nos termos da Lei nº 13.848/2019, de 25 de junho de 2019.

Art. 38. A data, a hora, o local, o objeto e o procedimento da Audiência Pública serão divulgados, com pelo menos cinco dias úteis de antecedência, no Diário Oficial da União e no sítio da ANP na internet (www.gov.br/anp).

Art. 39. A Diretoria Colegiada poderá aprovar a prorrogação do prazo da consulta prévia e da consulta pública e o adiamento da audiência pública, mediante solicitação fundamentada da unidade organizacional responsável.

Parágrafo único. A prorrogação do prazo da consulta prévia ou da consulta pública e o adiamento da audiência pública serão divulgados no DOU e no sítio da ANP na internet (www.gov.br/anp).

RESOLUÇÃO ANP 846/2021

Art. 4º. A edição ou a alteração de ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis serão necessariamente precedidas de consulta e de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

§ 1º O período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da ANP na internet (www.gov.br/anp), e terá duração mínima de quarenta e cinco dias, ressalvado prazo menor em caso de excepcional urgência e relevância, devidamente motivado, bem como nos casos de exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional.

§ 2º Com base em seu poder geral de cautela, a ANP poderá editar 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 e suprida, quando cabível, a realização de consulta e de audiência públicas em momento posterior.

§ 3º Não será considerada fundamentada a decisão de urgência dos §§ 1º e 2º que:

- I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com o problema regulatório ou com a minuta de ato normativo cautelar sob análise;
- II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
- III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão regulatória; ou
- IV - não enfrentar todos os argumentos, apresentados no processo administrativo, capazes de colocar em dúvida a declaração de urgência. § 4º Antes da tomada de decisão pela Diretoria Colegiada, qualquer matéria poderá ser submetida à participação social, justificada a relevância e a importância dos debates prévios.

12. Verifica-se portanto que a participação social no processo decisório é exigência legal e é extremamente relevante a manifestação dos agentes regulados e dos consumidores sobre a proposta, principalmente para fins de legitimá-la, e torna-la efetiva. Assim, sempre que a matéria envolver alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados deverá ocorrer consulta e audiência, previamente à tomada de decisão pela diretoria colegiada.

13. No caso em tese, apesar de já ter ocorrido a consulta e audiência pública 07/2023, a matéria debatida e previamente analisada pela SBQ **não envolvia a proposta de flexibilização da regra** de importação de produto por modal rodoviário que adentre no país por fronteiras secas em que haja a impossibilidade de emissão do CQD. Tal alteração não foi tratada na Análise de Impacto Regulatório ou nas Notas Técnicas anteriores.

14. Assim, como a alteração proposta suscita uma modificação relevante por flexibilizar a regra de importação de produto por modal rodoviário em fronteiras secas, o que poderá acarretar modificações relevantes no mercado e no interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria de biocombustíveis, entendo que a matéria deva ser analisada de forma específica e submetida à prévia consulta e audiência pública, sob pena de possível violação aos dispositivos citados acima.

15. Veja que não se está sugerindo que qualquer acatamento de sugestões oferecidas pelos agentes durante as consultas e audiências públicas devam proporcionar nova análise e nova consulta e audiência públicas, o que poderia levar a um processo dialético infundável. Aponta-se apenas que naqueles casos em nova proposta gere tamanha alteração no mercado que mereça uma análise prévia e robusta, torna-se necessária abrir-se nova consulta e audiência pública antes de ser acatada a alteração. Até mesmo porque os agentes regulados e o mercado em geral podem fornecer propostas de melhor contornos da nova norma.

16. Salienta-se ainda que poderia ser alterada a norma cautelarmente pela ANP, 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 e suprida, quando cabível, a realização de consulta e de audiência públicas em momento posterior (Art. 4º, §2º da Resolução ANP 846/2021). No entanto, tal medida excepcional não foi devidamente fundamentada neste processo, o que não afasta sua possibilidade caso seja demonstrado posteriormente pela SBQ.

17. Dessa forma, ante as ressalvas acima, entendo que a alteração proposta pela SBQ para a flexibilização da regra de importação de produto por modal rodoviário e que adentre no país por fronteiras secas em que haja a impossibilidade de emissão do CQD, por suscitar relevante alteração regulatória de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria de biocombustíveis, deva ser submetida à consulta e audiência públicas.

18. Sugere-se ainda que a SBQ analise a necessidade da realização de Análise de Impacto Regulatório, tendo em mente o possível impacto da alteração regulatória proposta, em observância ao Decreto nº 10.411/2020 e Arts. 22 e seguintes do Regimento Interno da ANP.

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, entendo que a alteração proposta pela SBQ deva ser submetida à Consulta e Audiência Públicas em respeito ao Art. 9º da Lei 13.848/19 e Resolução ANP 846/2021.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 19 de agosto de 2024.

RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610214043202232 e da chave de acesso dfde4c5b



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 1594908770 e chave de acesso dfde4c5b 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: 29-08-2024 16:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM, 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

1594908770 e chave de acesso dfde4c5b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL DOS SANTOS BOMFIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-08-2024 16:39. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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. 02041/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214043/2022-32

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00220/2024/PFANP/PGF/AGU**.

Encaminhe-se à SBQ.

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2024.

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) 48610214043202232 e da chave de acesso dfde4c5b



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 1606974719 e chave de acesso dfde4c5b 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: 29-08-2024 16:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
