



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 REFERENCIAL n. 00002/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.230872/2023-43

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

PARECER REFERENCIAL. SEGURO GARANTIA. CIRCULAR SUSEP 662/2022. CASO CONCRETO. RECOMENDAÇÕES.

Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral,

1. Trata-se de Despacho para Deliberação da Diretoria Colegiada, iniciado pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP, encaminhado a esta Procuradoria Federal junto à ANP, para análise jurídica, no caso concreto, de seguro garantia, emitido em modelo alternativo pela BTG Pactual Seguros S/A, para fins de atualização anual da garantia financeira apresentada pela 3R Candeias S.A., na data de 25 de setembro, no valor de R\$ 664.002.881,46 (seiscentos e sessenta e quatro milhões e dois mil e oitocentos e oitenta e um reais e quarenta e seis centavos), para assegurar os recursos financeiros para o descomissionamento das instalações de produção de petróleo e gás natural dos campos Candeias (48000.003638/97-34), Dom João (48000.003644/97-37), Aratu (48000.003632/97-58), Massuí (48000.003669/97-68), São Domingos (48000.003693/97-42), Socorro Extensão (48000.003698/97-66), Pariri (48610.001557/2009-52), Água Grande (48000.003629/97-43), Bonsucesso (48000.003658/97-41), Fazenda Alto das Pedras (48610.004004/98), Pedrinhas (48000.003678/97-59) e Tapiranga Norte (48610.001429/2008-28).

2. A SDP manifestou-se no Ofício 949/2023/SDP/ANP-RJ:

“Após a publicação da Resolução ANP 925/2023, ANP tomou conhecimento de que algumas empresas petrolíferas ainda enfrentavam desafios na obtenção de seguro junto às seguradoras. Considerando os detalhes do processo nº 48610.223481/2023-72, bem como o Parecer nº 00259/2023/PFANP/PGF/AGU, a Diretoria Colegiada da ANP, através da Resolução de Diretoria nº 510/2023 (SEI nº 34291702), decidiu permitir a submissão de um modelo de seguro garantia alternativo ao estabelecido na Resolução ANP nº 925/2023.

Esta medida foi importante para que a ANP pudesse receber no prazo estabelecido de 02/10/2023 as garantias financeiras para o descomissionamento das instalações de todos os campos de petróleo e gás brasileiros.

A citada Resolução de Diretoria, determinou, ainda, que, na hipótese de utilização de um modelo alternativo, a ANP efetuar a análise da apólice de seguro apresentada no caso concreto.

Informamos, portanto, que a Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP), por meio da Nota Técnica nº 207/2023/SDP (SEI nº 3441316), concluiu a análise da apólice de seguro garantia (SEI nº 3418207), apresentada pela BTG Pactual Seguros S.A., em modelo alternativo, para assegurar os recursos financeiros para o descomissionamento das instalações de produção de petróleo e gás natural dos campos Candeias (48000.003638/97-34), Dom João (48000.003644/97-

37), Aratu (48000.003632/97-58), Massuí (48000.003669/97-68), São Domingos (48000.003693/97-42), Socorro Extensão (48000.003698/97-66), Pariri (48610.001557/2009-52), Água Grande (48000.003629/97-43), Bonsucesso (48000.003658/97-41), Fazenda Alto das Pedras (48610.004004/98), Pedrinhas (48000.003678/97-59) e Tapiranga Norte (48610.001429/2008-28).

Frente ao exposto, servimo-nos do presente para solicitar a manifestação, por parte desta Procuradoria-Geral (PRG), quanto ao seguro garantia apresentado.

Adicionalmente, tendo em vista que **outras apólices de seguro garantia foram apresentadas no mesmo modelo alternativo deste processo** e que o modelo apresentado foi alcançado através de alinhamento entre a ANP e a Federação Nacional de Seguros Gerais (Fenseg), solicitamos à Procuradoria Federal que se manifeste sobre a possibilidade da emissão de parecer referencial, para que a ANP possa replicar o entendimento manifestado nesse processo às demais apólices de seguro garantia que utilizem o mesmo modelo alternativo, encaminhando os processos diretamente à Diretoria Colegiada, sem a necessidade de manifestação adicional da procuradoria, para melhor eficiência do trâmite.

Considerando a apresentação de garantias para cumprimento da obrigação de descomissionamento em 02/10/2023, **78 campos apresentaram a modalidade de seguro garantia com submissão de novas apólices que passarão de igual modo pela análise da SDP e da Diretoria Colegiada**, com potencial de estarem enquadradas na hipótese de parecer referencial.” (grifos nossos)

3. A Nota Técnica 207/2023/SDP/ANP-RJ prelecionou no seguinte sentido:

“CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Tendo em vista que:

I - a Procuradoria Federal no âmbito do processo nº 48610.223481/2023-72 indicou a possibilidade da análise em concreto específico de Minuta de Seguro Garantia diverso da contida na Resolução ANP 952/2023;

II - a Diretoria Colegiada corroborou com este entendimento, emitindo a **Resolução de Diretoria nº 510/2023 que autoriza a apresentação de seguro garantia diverso do contido na mencionada resolução, abrindo a possibilidade dos modelos serem analisados pela ANP no caso concreto;**

III - o modelo apresentado é exatamente o analisado pela SDP no âmbito do processo nº 48610.223481/2023-72, já tendo a SDP se manifestado sobre sua aceitação com a minuta analisada por meio da Nota Técnica nº 173/2023/SDP/ANP-RJ, emitida em processo a esse relacionado.

IV - tendo em vista que o seguro apresentado cumpre todos os requisitos previstos na Resolução ANP 854/2021.

A Superintendência de Desenvolvimento e Produção recomenda à Diretoria Colegiada da ANP aprovar a garantia financeira apresentada, na modalidade seguro garantia, após análise do caso concreto pela Procuradoria Federal junto à ANP, para assegurar os recursos financeiros para o descomissionamento das instalações de produção de petróleo e gás natural dos campos Candeias (48000.003638/97-34), Dom João (48000.003644/97-37), Aratu (48000.003632/97-58), Massuí (48000.003669/97-68), São Domingos (48000.003693/97-42), Socorro Extensão (48000.003698/97-66), Pariri (48610.001557/2009-52), Água Grande (48000.003629/97-43), Bonsucesso (48000.003658/97-41), Fazenda Alto das Pedras (48610.004004/98), Pedrinhas (48000.003678/97-59) e Tapiranga Norte (48610.001429/2008-28).

Importante salientar que outros casos de seguro garantia foram propostos no mesmo modelo. Isso resulta do alinhamento alcançado entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP), e a Federação Nacional de Seguros Gerais (Fenseg), com o auxílio da Superintendência de Seguros Provados (SUSEP) e da Procuradoria da ANP, que geraram um modelo alternativo consensual. Nesse contexto, ao analisar essa situação, a Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) solicita à Procuradoria Federal que se manifeste sobre a possibilidade de aprovação dos seguro garantias emitidos pelas outras empresas sem a necessidade de manifestação adicional da procuradoria, desde que esses seguros sigam o mesmo modelo atualmente em análise, para melhor eficiência do trâmite.” (grifos nossos)

4. Em prosseguimento, foi exarada a Cota nº 03766/2023/PFANP/PGF/AGU para complementação da instrução no seguinte sentido:

“2. Todavia, verifica-se a necessidade de complementação da instrução, nos autos em testilha, para que sejam apresentadas justificativas, bem como pontuadas as alterações, em quadro comparativo, no que diz respeito à Resolução ANP 925/2023.

3. Essa procuradora subscritora teve acesso à Nota Técnica 173/2023/SDP/ANP-RJ, nos autos do processo n. 48610.223481/2023-72, mas não ao conteúdo do Anexo com as precitadas justificativas e modificações promovidas com relação à Resolução ANP 925/2023.

4. Ademais, faz-se mister que a motivação administrativa completa e detalhada seja oferecida nos autos em tela para que seja exarada, com segurança, manifestação jurídica em eventual Parecer Referencial.” (grifos nossos)

5. Nessa linha, a Nota Técnica 222/2023/SDP/ANP-RJ foi acostada aos autos:

“VIII. DA ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AD REFEERENDUM TOMADA

Para a tomar a decisão de aceitar um modelo alternativo de seguro garantia, a ANP avaliou o risco de chegar à data prevista para apresentação das primeiras garantias de descomissionamento de instalações de produção de petróleo, sem uma minuta de seguro garantia viável a ser emitida pelas seguradoras. Em outras palavras, avaliou-se o impacto que a ausência do seguro traria para apresentação de garantias.

Conforme dados extraídos em 08 de setembro de 2023 do sistema “Do poço ao Posto (DPP) – Cadastro de Garantias”, verificou-se que a ANP tinha recebido até aquela data mais de 50 garantias de descomissionamento, de 159 campos nos últimos anos, em decorrência de processos de cessão de contratos.

O total do valor garantido até aquele momento era de R\$ 6.952.326.093,21 (seis bilhões, novecentos e cinquenta e dois milhões, trezentos e vinte e seis mil noventa e três reais e vinte e um centavos), sendo R\$ 3.776.777.007,10 (três bilhões, setecentos e setenta e seis milhões, setecentos e setenta e sete mil sete reais e dez centavos) na modalidade Seguro Garantia, R\$ 1.879.793.778,94 (um bilhão, oitocentos e setenta e nove milhões, setecentos e noventa e três mil setecentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos) na modalidade Garantia Corporativa, R\$ 793.596.260,00 (setecentos e noventa e três milhões, quinhentos e noventa e seis mil duzentos e sessenta reais) na modalidade Penhor de Petróleo, R\$ 274.156.673,99 (duzentos e setenta e quatro milhões, cento e cinquenta e seis mil seiscentos e setenta e três reais e noventa e nove centavos) na modalidade Carta de Crédito, R\$ 179.820.854,18 (cento e setenta e nove milhões, oitocentos e vinte mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e dezoito centavos) na modalidade Fundo de Provisionamento e R\$ 48.181.519,00 (quarenta e oito milhões, cento e oitenta e um mil quinhentos e dezenove reais) como Título Executivo Extrajudicial.

(...)

Percebe-se que, naquele momento, o seguro garantia era a modalidade mais utilizada pelas contratadas em valor absoluto.

Apesar dos esforços da ANP para adaptação do Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021, com a publicação da Resolução ANP nº 925/2023, até aquele momento não havia sido identificada nenhuma emissão de apólice no modelo aprovado pela Agência, e havia vários relatos de empresas afirmando que as seguradoras não estavam aceitando o novo modelo publicado pela ANP.

Portanto, não havia, até aquele momento, registro de caso concreto de seguro garantia que pudesse ser analisada pela Diretoria Colegiada da ANP, por receio por parte das seguradoras de estarem emitindo apólices baseadas em modelos próprios e que poderiam ser rejeitadas pela ANP no caso concreto. Ou seja, um efeito indesejado de assimetria de informação gerado por conta de não se ter a certeza de que as apólices seriam aprovadas pela ANP no caso concreto.

Portanto, não haveria um caso concreto específico para que ANP pudesse aprovar um novo modelo antes de 02 de outubro de 2023 e, assim, realizar a alternativa dada pelo parágrafo 12 do PARECER n. 00259/2023/PFANP/PGF/AGU.

Diante dessa situação, a ABPIP solicitou à ANP uma nova prorrogação do prazo para apresentação das garantias de descomissionamento, argumentando que, sendo o seguro uma modalidade de garantia relevante, os agentes regulados não conseguiriam garantir o descomissionamento sem essa opção.

Os dados do painel dinâmico do valor a ser garantido indicava que a ANP deveria receber em 2023 um valor aproximado de R\$ 82 bilhões em garantias de descomissionamento, e tendo em vista a manifestação das empresas contratadas, da virtual impossibilidade de garantir o descomissionamento sem um modelo de seguro garantia, corria-se o risco de não receber garantias nesse montante em 2023, ou agravar em muito os custos das empresas contratadas sem essa modalidade no rol taxativo de garantias de descomissionamento.

É relevante destacar, ainda, que o esforço em relação às garantias de descomissionamento ganhou destaque em função do término dos contratos da rodada zero, previsto para 2025. Prorrogar por mais um ano a apresentação das garantias aproximaria significativamente o prazo inicial de garantias do encerramento dos contratos da rodada zero. Essa prorrogação aumentaria o risco de contratos que chegassem ao seu termo, sem realizarem o descomissionamento, e sem apresentarem garantia, uma preocupação considerável para a União, que a ANP não gostaria de expor.

Dado os fatos aqui expostos a ANP tomou a decisão de aceitar que as seguradoras apresentassem seguro em modelo alternativo, apenas para cumprimento do prazo de apresentação da garantia financeira de descomissionamento, sem prejuízo da análise da apólice de seguro apresentada no caso concreto, podendo definir as adaptações que julgar necessárias e conferindo prazo para a submissão do instrumento revisado ou para substituição do seguro por outra modalidade.

(...)

X. Das adequações feitas na minuta alternativa de seguro garantia

Após a exposição das justificativas da tomada de decisão, passamos a expor cada alteração na minuta de seguro garantia ora apresentada, em comparação da aprovada pela Resolução ANP 925/2023.

(...)

XII - Do momento da solicitação das alterações porventura necessárias

Após as discussões das alterações descritas anteriormente, conforme mencionado nesta nota, as garantias de descomissionamento foram devidamente entregues em 02 de outubro de 2023.

Atualmente, a ANP está em fase de avaliação de todas as garantias apresentadas, visando certificar o cumprimento da obrigação de assegurar o descomissionamento dentro do valor estipulado para o ano de 2023. Paralelamente, a Agência está lidando com solicitações de substituição de garantias previamente entregues devido à cessão de direitos, pelas garantias apresentadas em 2023.

Concomitantemente ao recebimento dos casos específicos de garantias, encontra-se em andamento o processo nº 48610.205862/2023-70, que trata da consulta e audiência pública à posteriori da resolução ANP nº 925/2023 que atualizou o Modelo de Seguro Garantia do ANEXO III da Resolução ANP nº 854/2021, para oportunizar a participação social da alteração desta parte do normativo. Este processo determinará o formato final do modelo do seguro garantia, após a análise e discussão das sugestões e fundamentos apresentados neste processo participativo.

Observe-se que a ANP recebeu em 2023, cerca 80 apólices de seguro no modelo alternativo, que garantem as atividades de descomissionamento da ordem de 7 (sete) bilhões de reais. Entende-se que a determinação alterações, neste momento, poderiam gerar insegurança às apólices já emitidas. Essa discussão poderia prejudicar o montante já segurado, e gerar prejuízo maior à União que a manutenção temporária dos seguros recebidos, até finalização da consulta pública nº 06/2023, prevista para ocorrer ainda neste ano de 2024.

Lembramos que a atualização do valor a ser garantido é uma obrigação anual da Resolução ANP nº 854/2021, no mês de junho de cada ano, podendo ser definido eventual período de transição que abarque a atualização anual e a adequação do modelo de seguro garantia necessária quando da conclusão da revisão da Resolução ANP nº 925/2023.

Por tal motivo, a Superintendência de Desenvolvimento e Produção considera pouco eficiente, salvo a apólice tenha algum vício de legalidade, solicitar neste momento alterações na minuta apresentada pelas concessionárias sem que haja a finalização do processo de consulta pública.

Entendemos que abordar o modelo de seguro garantia no contexto do processo normativo da consulta pública proporcionará uma análise mais abrangente e apropriada do modelo que será utilizado nos próximos anos, devendo a equipe técnica concentrar seus esforços no modelo definitivo de seguro garantia.

Por esse motivo, sugerimos que, salvo algum impedimento legal, a ANP considere a aceitação dos seguros garantias já emitidos na forma do documento SEI nº 3814662 (mesma minuta contida no

SEI nº 3387213), para garantir o descomissionamento das instalações até a conclusão da alteração regulatória. Quaisquer modificações nas apólices de seguro garantia neste modelo temporário, poderiam ser solicitadas imediatamente após a conclusão do processo normativo relacionado à conclusão da Consulta e Audiência Pública nº 6/2023 relacionada ao seguro garantia.

Este entendimento já foi expresso pela Diretoria Colegiada por meio da Resolução de Diretoria nº 510/2023, onde, no item I, ratificou a decisão ad referendum de 18 de setembro de 2023, permitindo a submissão de um modelo de seguro garantia alternativo até a publicação da alteração regulatória mencionada na Consulta Pública nº 6/2023:

"I) ratificar a decisão ad referendum de 18 de setembro de 2023, do Despacho nº 8/2023/DIR III/ANP-RJ, de permitir a submissão de um seguro garantia alternativo ao indicado no modelo constante da Resolução ANP nº 925, de 15 de junho de 2023, desde que adaptado aos requisitos da Circular SUSEP nº 662/2022, tal como o documento SEI 3387213, para efeitos do cumprimento do prazo de apresentação da garantia financeira de descomissionamento de que trata a Resolução ANP nº 854, de 27 de setembro de 2021, até o momento da publicação da alteração regulatória de que trata a Consulta Pública nº 6/2023."

XI. Da necessidade de substituição de garantias financeiras

A abordagem proposta acima detém uma relevância particular no contexto dos pedidos de substituição de garantias apresentados à ANP.

Muitas garantias apresentadas ao longo dos últimos anos estão sendo substituídas por apólices de seguro garantia apresentadas no modelo alternativo, analisado no âmbito deste processo.

A resolução ANP nº 854/2021 determina que para que haja a substituição da garantia anteriormente apresentada, o contratado deve apresentar uma nova garantia. Logo, nessas situações, por um curto período de tempo, a ANP possuiu duplicidade de garantias, a que foi entregue antes de 02 de outubro de 2023, e outra apresentada por conta do encerramento do prazo de transição previsto na Resolução ANP nº 854/2021, com um pedido de substituição da contratada. Isso gera um duplo ônus aos contratados que passam a ter o ônus de um bis-in-idem sobre o mesmo objeto.

Assim, ao receber uma nova garantia em decorrência do disposto no inciso III da RD nº 263/2023, a Agência deverá avaliá-la, e se aprovada a nova, liberar a garantia anteriormente apresentada assim que possível.

Para tanto será necessário que se aprove as apólices de seguro garantia ora apresentadas, para o cumprimento da obrigação de garantir o descomissionamento no valor referente ao ano 2023, sem o prejuízo de pedirmos alteração nestas apólices tão logo se encerre o processo de consulta e audiência pública que definir o novo modelo de seguro garantia.

XII. CONCLUSÃO

Considerando que um novo modelo de apólice de seguro garantia fruto da Consulta e Audiência Pública nº 06/2023 está previsto para ser aprovado pela ANP em 2024 segundo a agenda regulatória, a SDP recomenda à Diretoria Colegiada aprovar a apólice ora apresentada e analisada para o cumprimento da obrigação de garantir o descomissionamento no valor referente ao ano 2023, até a publicação do novo clausulado." (grifos nossos)

Destarte, os autos do processo, em testilha, foram encaminhados para a Procuradoria Federal junto à ANP com o Ofício 247/2024/SDP/ANP-RJ:

"O Processo da referência presta-se a analisar o seguro garantia apresentado em 2023 para garantir o descomissionamento dos Campos de Candeias (48000.003638/97-34), Dom João (48000.003644/97-37), Aratu (48000.003632/97-58), Massuí (48000.003669/97-68), São Domingos (48000.003693/97-42), Socorro Extensão (48000.003698/97-66), Pariri (48610.001557/2009-52), Água Grande (48000.003629/97-43), Bonsucesso (48000.003658/97-41), Fazenda Alto das Pedras (48610.004004/98), Pedrinhas (48000.003678/97-59) e Tapiranga Norte (48610.001429/2008-28).

Após o primeiro envio do processo à Procuradoria, esta se manifestou através da Cota n. 03766/2023/PFANP/PGF/AGU (3503899) pedindo esclarecimentos.

Em resposta a SDP elaborou a Nota Técnica nº 222/2023/SDP/ANP-RJ (3555345).

A análise da Superintendência de Desenvolvimento e Produção concluiu pela aprovação da apólice ora apresentada até que se conclua o processo da Consulta Pública nº 6/2023, aberto pela RD nº 263/2023 para oportunizar à sociedade civil participar da alteração do modelo do seguro garantia a posteriori da publicação da Resolução ANP nº 925/2023.

A referida apólice e aproximadamente 80 outras recebidas pela ANP utilizaram o modelo alternativo da RD nº 510/2023, de modo que solicitamos que a PRG elabore um parecer referencial sobre a questão, para que possamos analisar os demais casos.” (grifos nossos)

6. Os autos foram encaminhados para essa Procuradoria Federal junto à ANP por meio do Ofício 247/2024/SDP/ANP-RJ-e:

"O Processo da referência presta-se a analisar o seguro garantia apresentado em 2023 para garantir o descomissionamento dos Campos de Candeias (48000.003638/97-34), Dom João (48000.003644/97-37), Aratu (48000.003632/97-58), Massuí (48000.003669/97-68), São Domingos (48000.003693/97-42), Socorro Extensão (48000.003698/97-66), Pariri (48610.001557/2009-52), Água Grande (48000.003629/97-43), Bonsucesso (48000.003658/97-41), Fazenda Alto das Pedras (48610.004004/98), Pedrinhas (48000.003678/97-59) e Tapiranga Norte (48610.001429/2008-28).

Após o primeiro envio do processo à Procuradoria, esta se manifestou através da Cota n. 03766/2023/PFANP/PGF/AGU (3503899) pedindo esclarecimentos.

Em resposta a SDP elaborou a Nota Técnica nº 222/2023/SDP/ANP-RJ (3555345).

A análise da Superintendência de Desenvolvimento e Produção concluiu pela aprovação da apólice ora apresentada até que se conclua o processo da Consulta Pública nº 6/2023, aberto pela RD nº 263/2023 para oportunizar à sociedade civil participar da alteração do modelo do seguro garantia a posteriori da publicação da Resolução ANP nº 925/2023.

A referida apólice e aproximadamente 80 outras recebidas pela ANP utilizaram o modelo alternativo da RD nº 510/2023, de modo que solicitamos que a PRG elabore um parecer referencial sobre a questão, para que possamos analisar os demais casos.” (grifos nossos)

É O RELATÓRIO. PASSO À ANÁLISE.

7. No que concerne à solicitação da área técnica para que seja editado Parecer Referencial, vejamos.

DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

8. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

9. Com o fim de disciplinar a “elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

10. Nos termos do Art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

11. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

12. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

13. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial: I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. (...)

14. Assim, em atendimento aos requisitos mencionados anteriormente, mister apontar que o próprio Ofício 247/2024/SDP/ANP-RJ-~~e~~ já demonstra o expressivo número de processos sobre o tema tratado no parecer em testilha, o que acarretaria a necessidade de elaboração de diversos pareceres.

15. Para além disso, o Parecer Jurídico elaborado no caso sob exame cinge-se, posteriormente à fixação da tese jurídica no que concerne às alterações promovidas, apontadas pela Nota Técnica 222/2023/SDP/ANP-RJ, quanto à Resolução ANP 854/2021, com redação dada pela Resolução ANP 925/2023, à verificação de atendimento às demais condições de admissibilidade do seguro garantia, o que já é previamente feito pela própria Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP, ao elaborar seu parecer técnico atestando a presença, ou não dos requisitos estabelecidos pela legislação, sendo este ato próprio da Administração, na forma do art. 110 do Regimento Interno da ANP (Portaria 265/2020).

16. Frise-se, por necessário, que os requisitos impostos pela legislação e demais requisitos de regularidade são todos atestáveis documentalmente, como será detalhado neste Parecer Referencial.

17. Desta forma, os requisitos impostos pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, bem como pela Portaria PGF nº 262/2017 parecem restar atendidos, permitindo a elaboração de Parecer Referencial sobre o tema.

18. Registre-se que o órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste Parecer Referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262/2017 (§ 2º Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.).

19. Aponte-se, ainda, que a qualquer tempo este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal poderá ser demandado pela Administração para dirimir dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, assim como para a eventual necessidade de atualização deste Parecer.

DA ANÁLISE DE MÉRITO: ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO CASO CONCRETO, COM RELAÇÃO À RESOLUÇÃO ANP 854/2021, COM REDAÇÃO DADA PELA RESOLUÇÃO ANP 925/2023

20. Preliminarmente, destaca-se que essa Procuradoria Federal junto à ANP não emitiu qualquer manifestação jurídica anteriormente para exame de Minuta de contrato de seguro garantia para execução das operações de descomissionamento das instalações no caso concreto, malgrado haver apontado, no Parecer 00259/2023/PFANP/PGF/AGU, nos autos do processo nº 48610.223481/2023-72, a necessidade da referida análise jurídica.

21. Nesse sentido, passa-se ao exame do mérito e, portanto, das alterações promovidas nas apólices no que concerne à Resolução ANP 854/2021, com redação dada pela Resolução ANP 925/2023.

22. No que diz respeito às alterações, apontadas pela Nota Técnica 222/2023/SDP/ANP-RJ, promovidas com relação à redação adotada na Resolução ANP 925/2023, não se vislumbram óbices jurídicos, salvo àquela indicada no item 101 da manifestação técnica e, portanto, Cláusula 13.1 da Minuta de seguro garantia sob exame.

23. Essa procuradora subscritora se manifestou, anteriormente, relativamente à redação da Cláusula 13.1 da Minuta de Seguro Garantia para Execução das Operações de Descomissionamento das Instalações, por meio do Parecer 303/2023/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho 4036/2023/PFANP/PGF/AGU, bem como por meio do Parecer 012/2024/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho 0155/2024/PFANP/PGF/AGU, nos autos do processo n. 48610.216710/2023-01, no sentido da necessidade da proteção do interesse público:

“7. Constatase, como a própria área técnica da SUSEP afirmou, que face ao histórico das normas infralegais na matéria, o objetivo de sua regulação era limitar as hipóteses de perda do direito do segurado à indenização:

“Antes de adentrarmos na análise pontual da questão, entendemos importante fazer um breve histórico desse assunto no seguro garantia.

8. Anteriormente à publicação da Circular Susep nº 662/2022, não havia dispositivo regulatório específico tratando das situações de perda de direito em função da não comunicação pelo segurado de alterações no objeto principal. Dessa forma, era comum constar dos contratos de seguro garantia cláusula que dispunha sobre a perda de direito à indenização do segurado, no caso de alterações das obrigações garantidas acordadas entre segurado e tomador quando não houvesse a devida comunicação ou até anuência da seguradora.

Esse dispositivo, inclusive, estava incluído no plano padronizado divulgado pela Susep. Porém, em ações de fiscalização e/ou a partir do recebimento de reclamações, identificamos a ocorrência de penalização do segurado com a perda de direito à indenização por não comunicação de alterações irrelevantes e/ou que não tinham relação com o sinistro.

Com base nessas constatações, durante o processo de desenvolvimento do novo normativo do seguro garantia, esse tema foi estudado, resultando no § 2º do art. 11 da Circular Susep nº 662/2022. Esse dispositivo trouxe limitações, consideradas técnica e juridicamente razoáveis, para aplicação da perda de direito à indenização, no caso de não comunicação de alterações do objeto principal, visando equilibrar essa relação e eliminar a conduta identificada. O referido dispositivo apresenta a seguinte redação:

(...)

Nota-se que esse dispositivo trouxe a possibilidade de perda de direito do segurado à indenização, limitada a ocorrência de duas situações específicas: i) **agravamento do risco e relação com o sinistro;**

ou ii) **agravamento do risco e comprovação, pela seguradora, de má-fé do segurado.** Ou seja, de acordo com o §2º do art. 11, o segurado somente poderá vir a perder o direito à indenização por não comunicação da alteração do objeto principal à seguradora quando essa ausência de informação: acarretar o agravamento do risco e ver relação com o sinistro; ou acarretar o agravamento do risco e for comprovado pela seguradora que o segurado silenciou de má-fé.” (grifos nossos)

8. Destarte, verifica-se que a SUSEP, na qualidade de órgão regulador, buscava garantir o mínimo de direitos para o segurado, limitando aquelas situações de perda de direito à indenização.

9. Sendo assim, tratando-se o contrato de seguro de um ajuste com natureza privada, as cláusulas podem ser dispostas de maneira livre, desde que observado o mínimo fixado na regulação.

10. Nessa linha, ainda que a Circular 662/2022 estabeleça em seu art. 11, parágrafo 2º uma alternância entre as alíneas ‘a’ e ‘b’, **reafirma-se que, em se tratando de questão negocial, seria possível fixar situação mais protetiva para a seguradora nos contratos de seguro garantia da ANP:**

“Art. 11. Quando efetuadas alterações no objeto principal em virtude das quais se faça necessária modificação da apólice, esta:

I - deverá acompanhar tais alterações, caso tenham sido previamente estipuladas no objeto principal, em sua legislação específica ou no documento que serviu de base para a aceitação do risco pela seguradora; ou

II - poderá acompanhar tais alterações, em situações não abrangidas pelo inciso I deste artigo, desde que haja o respectivo aceite pela seguradora.

§ 1º Os procedimentos a serem adotados pelo segurado no caso de alterações efetuadas no objeto principal devem ser objetivamente fixados nas condições contratuais do seguro.

§ 2º Na hipótese de ser prevista a exigência de comunicação da alteração do objeto principal à seguradora, sua não comunicação, ou sua comunicação em desacordo com os critérios estabelecidos nas condições contratuais do seguro, somente poderá gerar perda de direito ao segurado caso agrave o risco e, concomitantemente:

a) tenha relação com o sinistro; ou

b) esteja comprovado, pela seguradora, que o segurado silenciou de má-fé.” (grifos nossos)

11. **A redação do dispositivo acima transcrito se amolda às conclusões do Parecer Técnico da SUSEP, encampado por sua Diretoria, segundo a qual, a faculdade de a seguradora prever a perda do direito à indenização está limitada a essas hipóteses, mas não há a obrigação de impor a perda do direito à indenização.**

12. Aliás, o Parecer Técnico da SUSEP destaca que o art. 11, parágrafo 2º da Circular SUSEP 662/2022 contém a expressão “poderá”, explicitando que a norma infralegal não menciona um dever da seguradora, mas um direito de estabelecer a perda do direito do segurado à indenização somente em duas situações específicas. Repisa-se, mais uma vez, que o referido dispositivo fixou um mínimo arcabouço a ser observado, em prol do segurado.

13. **Além disso, cuidando-se uma das partes de uma Agência Reguladora, entidade da Administração Pública Indireta, faz-se mister a observância do interesse público.**

14. Destarte, visando à proteção do interesse público, a perda do direito à indenização poderá ocorrer somente quando for constatada a omissão de comunicar alteração no objeto principal que cause agravamento do risco, desde que tenha relação com o sinistro e, concomitantemente, esteja comprovado, pela seguradora, que a ANP, segurada, silenciou de má-fé.” (grifos nossos)

24. Todavia, diante da recusa das seguradoras em celebrar o contrato de seguro garantia consoante o Modelo contido no Anexo III da Resolução ANP 854/2021, com redação dada pela Resolução ANP 925/2023, bem como face às informações e preocupações apresentadas pela área técnica, faz-se mister fazer algumas considerações em virtude dos desafios surgidos na prática.

25. Sendo assim, diante da situação fática acima exposta, **faz-se necessário que a SDP avalie, tecnicamente, o risco a ser assumido, pela Agência, para organização e instalação de trâmites internos envolvendo outras áreas técnicas da ANP para comunicação de eventuais alterações no objeto principal que acarretem agravamento do risco.**

26. Nessa linha, caso as áreas técnicas atestem que seria **preferível, diante da situação fática, assumir o risco apontado de perda do direito à indenização** em virtude da ausência de eventual comunicação de alteração de objeto que acarrete o agravamento do risco segurado, **poderá a SDP recomendar, com a devida motivação administrativa, a adequação da redação da Cláusula 13.1, inciso I da Minuta de Seguro Garantia com a substituição do “e” pela expressão “ou”, em consonância com a redação expressa do art. 11, parágrafo 2º da Circular SUSEP 662/2022:**

“13. Perda de Direitos:

13.1. O Segurado perderá o direito à indenização na ocorrência de uma ou mais das seguintes hipóteses:

I – Alteração das obrigações contratuais garantidas por esta Apólice, que tenham sido acordadas entre Segurado e Tomador, sem que tenha havido comunicação à Seguradora, desde que agravem o risco segurado e concomitantemente tenham relação com o sinistro **ou** esteja comprovado, pela Seguradora, que o segurado silenciou de má-fé ;”

27. Destarte, diante de eventual **recomendação da área técnica no sentido de modificação da Cláusula 13.1, inciso I, da Minuta de Modelo de Seguro Garantia, tal como transcrito acima, acompanhada da pertinente motivação administrativa** no sentido de assumir o risco de perda de indenização em caso de ausência de comunicação de alterações do objeto principal que acarretem agravamento do risco segurado, **poderá a Diretoria Colegiada, caso entenda conveniente e oportuno, aprovar a precitada redação de acordo com o mérito administrativo.**

CONCLUSÃO

28. Em face de todo o exposto, no que diz respeito às alterações, apontadas pela Nota Técnica 222/2023/SDP/ANP-RJ, promovidas com relação à Resolução ANP 854/2021, com redação dada pela Resolução ANP 925/2023, não se vislumbram óbices jurídicos, salvo àquela indicada no item 101 da manifestação técnica e, portanto, Cláusula 13.1 da Minuta de seguro garantia sob exame.

29. Destarte, faz-se mister que as áreas técnicas avaliem a assunção de risco e caso entendam recomendável diante da situação fática e apresentem a **motivação administrativa robusta correspondente**, poderá a **Diretoria Colegiada aprovar a redação da Cláusula 13.1 da Minuta de Seguro Garantia (doc. SEI 3814662), desde que entenda conveniente e oportuno, de acordo com o mérito administrativo.**

30. Além disso, oferecida Minuta de Seguro Garantia com as alterações apontadas, no parecer em tela, como juridicamente viáveis, **bem como atendidas as recomendações dos itens 25, 26, 27, 28 e 29, deve a área técnica atestar, em cada caso concreto, o atendimento às demais condições de admissibilidade do seguro garantia**, pelo menos até a modificação definitiva, nos autos do processo nº 48610.205862/2023-70, do Modelo de Seguro Garantia para Execução das Operações de Descomissionamento das Instalações, inserido no Anexo III da Resolução ANP 854/2021, com redação dada pela Resolução ANP 925/2023, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF/ANP.

31. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

32. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

33. Observe-se, outrossim, que as orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

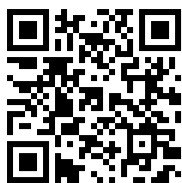
34. Por fim, encaminha-se o presente Parecer Referencial à superior consideração de V.Sa. a fim de que, concordando, aprove-a, nos termos do artigo 3º, §1º, da Portaria PGF 262/2017 (§ 1ºA eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo chefe do órgão de execução da PGF competente, nos termos do artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

35. Outrossim, em caso de aprovação, recomenda-se a disponibilização do presente Parecer Referencial na página eletrônica da ANP bem como o encaminhamento à SDP, tal qual dispõe o artigo 4º da Portaria PGF nº 262/2017.

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2024.

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) 48610230872202343 e da chave de acesso cf2032cf



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 1459977925 e chave de acesso cf2032cf no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-04-2024 23:35. 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. 00978/2024/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.230872/2023-43

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

Aprovo o parecer referencial anexo nos termos do artigo 3º, §1º, da Portaria PGF 262/2017, podendo os processos sobre o mesmo tema dispensar análise jurídica individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

Encaminhe-se à SDP e disponibilize-se o Parecer Referencial na página eletrônica da ANP.

Rio de Janeiro, 18 de abril 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) 48610230872202343 e da chave de acesso cf2032cf



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 1473588134 e chave de acesso cf2032cf no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-04-2024 15:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.