

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO nº 02/2022/SCL/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2022.

Tema principal	1. Exploração e Produção
Tema secundário	1.7. Conteúdo local
Nº e Título da Ação Regulatória	N/A

ASSUNTO: Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre a alteração da Resolução ANP nº 869/2022, que dispõe sobre os requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local de bens e serviços pelo organismo de acreditação da ANP.

REFERÊNCIA: Processo SEI nº 48610.220512/2022-52

Sumário

I. SUMÁRIO EXECUTIVO	3
II. ESTUDO DO PROBLEMA	4
II.1 Histórico.....	5
II.2 Descrição	6
II.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema.....	9
III. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL	10
IV. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS.....	14
V. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	16
VI. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS	16
VI.1 Opções normativas para aprimorar os requisitos de acreditação concomitante no Inmetro... 18	
Tabela 1 – comparação das alternativas normativas para aprimorar os requisitos de acreditação junto ao Inmetro.....	22
VI.2 Opções normativas para aprimorar os requisitos relacionados com o registro de certificados e de cancelamento da acreditação	23
VI.3 Opções normativas para aprimorar as sanções aplicáveis	27
VI.4 Opções normativas para aprimorar a consolidação dos procedimentos aplicáveis.....	30
VI.5 Opções normativas para aprimorar as definições e procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão	32
VII. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS (IMPACTOS).....	35
Tabela 2 – comparação das alternativas de enfrentamento do problema regulatório	37
VIII. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO	37
IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS	39

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de Análise de Impacto Regulatório para o enfrentamento do seguinte problema regulatório identificado: **existência de lacunas de abrangência e simplificação dos requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local da Resolução ANP nº 869/2022, em relação aos seguintes aspectos:**

- i. **Abrangência limitada dos requisitos de acreditação concomitante na Coordenação Geral de Acreditação (CGCRE) do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para os organismos de certificação;**
- ii. **Abrangência limitada dos requisitos relacionados com o registro de certificados de conteúdo local pelos organismos de certificação e de cancelamento da acreditação pelo organismo de acreditação;**
- iii. **Abrangência limitada das sanções previstas na Resolução;**
- iv. **Complexidade excessiva e ausência de consolidação dos procedimentos estabelecidos nos formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet; e**
- v. **Complexidade excessiva e falta de clareza das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação.**

2. A causa raiz do problema está relacionada diretamente com a complexidade do processo de acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, que demanda atualização e aprimoramento contínuo da Resolução ANP nº 869/2022 para evitar lacunas em sua aplicação conforme se experimenta a atualização de requisitos de organismos de acreditação, melhores práticas de auditorias e contexto de mercado.

3. Os atores afetados pelo problema regulatório são: organismos de certificação de conteúdo local acreditados pela ANP; fornecedores de bens e serviços para o setor de E&P de petróleo e gás natural sujeitos à atividade de certificação; operadores de contrato de E&P de petróleo e gás natural com exigência de certificação de conteúdo local; a própria ANP, responsável pela integridade do sistema de certificação e pela fiscalização de conteúdo local; e o governo, formulador da política de conteúdo local, que tem por objetivo o desenvolvimento econômico e tecnológico da cadeia de suprimento da indústria de petróleo e gás natural em base competitivas, com a apropriação de longo prazo da renda petrolífera.

4. Os objetivos a serem alcançados para o enfrentamento do problema regulatório são: aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos; estabelecer critérios que ampliem a efetividade, previsibilidade e simplificação dos procedimentos e requisitos de acreditação de conteúdo local; e observar os princípios da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade nos atos administrativos. Esses objetivos estão alinhados, de forma geral, com o objetivo estratégico da ANP de “Promover ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios e na produção de regulação baseada na avaliação dos impactos”.

5. Foi aplicada a metodologia da análise multicritério para a comparação das alternativas de enfrentamento do problema regulatório. A análise multicritério é uma metodologia de apoio à tomada

de decisão baseada na avaliação quantitativa ou qualitativa de opções de ação a partir de múltiplos critérios selecionados no contexto de decisão.

6. Com base nos objetivos a serem cumpridos para o enfrentamento do problema identificado e com a aplicação da análise multicritério, recomenda-se a aplicação da alternativa normativa: **alterar a Resolução ANP nº 869/2022, nos seguintes aspectos:**

- i. Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado;**
- ii. Prever envio periódico da documentação referente aos certificados emitidos à ANP e auditoria específica para o cancelamento da acreditação;**
- iii. Prever aplicação de sanções pecuniárias para não conformidades relacionadas com o atendimento dos requisitos após o cancelamento da acreditação;**
- iv. Consolidação na Resolução de todas os formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet; e**
- v. Revisão das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação.**

7. A estratégia para implementação da alternativa normativa sugerida para a solução do problema contempla a publicação de resolução com o objetivo de revisar a Resolução ANP nº 869/2022, seguindo o rito estabelecido na ANP para publicação de atos normativos que regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

8. A análise disposta neste relatório foi objeto de participação social, mediante realização da [Consulta Pública nº 23/2022](#) pelo prazo de sessenta dias, que teve por objetivo levantamento de informações e o recebimento de contribuições, possibilitando o aprofundamento dos estudos dos aspectos relevantes deste AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

II. ESTUDO DO PROBLEMA

9. O conteúdo local nas atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural consiste na proporção entre o somatório de valor dos bens e serviços nacionais para a execução das operações de exploração e desenvolvimento da produção no contrato de E&P e o valor total dispendido para essa finalidade, calculado ao término de cada fase ou etapa do contrato. Trata-se de obrigação contratual prevista desde as primeiras rodadas de licitação da ANP, tendo como intuito fomentar o desenvolvimento e diversificação de fornecedores brasileiros de bens e serviços na cadeia de suprimento da indústria do petróleo e gás natural, em bases competitivas.

10. A partir da 7ª Rodada de Licitação da ANP, realizada em 2005, passou a ser obrigatória aos operadores de contratos de E&P a comprovação do conteúdo local de suas aquisições de bens e serviços por meio da apresentação de certificados de conteúdo local emitidos por entidades

credenciadas pela ANP, sendo definido na cláusula contratual que a ANP implantaria um sistema de certificação com base na metodologia estabelecida na “Cartilha de Conteúdo Local”.

11. Com o intuito de regulamentar os dispositivos contratuais, foram publicadas, dentre outras, as Resoluções ANP nº 37/2007 e nº 38/2007, que definiram, respectivamente, os critérios e procedimentos para o credenciamento e de auditoria nas empresas de certificação de conteúdo local, as quais foram aprimoradas pela Resolução ANP nº 25/2016, em processo que buscou robustecer os requisitos de acreditação, com a previsão de acreditação concomitante junto ao organismo de acreditação do Inmetro. Atualmente, os requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local de bens e serviços pelo organismo de acreditação da ANP são definidos pela [Resolução ANP nº 869/2022](#), resultante da consolidação normativa da Resolução ANP nº 25/2016, nos termos do Decreto nº 10.139/2019.

12. Além da própria Resolução ANP nº 869/2022, cumpre frisar que há também a previsão de publicação de formulários e orientações, prevendo procedimentos técnicos adicionais ao disposto na norma, tendo sido publicados [13 documentos](#) acessórios desde 2016.

13. Ainda que a ANP atue como organismo de acreditação há mais de 15 anos e que os atos normativos aplicáveis tenham sido revisados para ampliar a previsibilidade e segurança do processo, há uma inerente complexidade técnica que requer uma contínua atuação para seu aprimoramento, no âmbito de um ambiente colaborativo entre a ANP e os participantes do sistema de certificação de conteúdo local, principalmente os organismos de certificação de conteúdo local, para a identificação de melhorias e lacunas e como suporte para os estudos da SCL, com ampla transparência em suas ações e planejamento.

14. Neste contexto desta interação com a indústria e conforme experiência obtida nas auditorias realizadas nos organismos de certificação, bem como a evolução dos requisitos estabelecidos pelo Inmetro, que é referência de acreditação no Brasil, foram identificados problemas para a adequada aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, principalmente no que tange à existência de lacunas de abrangência e simplificação dos requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, detalhados nas seções a seguir.

II.1 Histórico

15. Desde 2020 a Superintendência de Conteúdo Local vem aprimorando os procedimentos aplicados na acreditação e auditoria nos organismos de certificação de conteúdo local, conforme experiência obtida nas seguintes frentes de trabalho: (i) reestruturações da Coordenação de Gestão da Certificação de Conteúdo Local, responsável pela condução dos processos de acreditação e auditoria, ocasião em que os procedimentos foram frequentemente revisitados e rediscutidos, interna e externamente; (ii) ampliação de auditorias em processos de pedidos de cancelamento de acreditação, que tiveram considerável crescimento desde 2018, quando o requisito de acreditação concomitante no Inmetro passou a vigorar; (iii) discussão em diferentes ocasiões de cenários alternativos relacionados com um dos principais requisitos de acreditação, que é a de acreditação concomitante no Inmetro; e (iv) identificação de limitações no emprego de documentos auxiliares para aplicação da norma, a exemplo dos formulários e orientações, principalmente após a publicação do Decreto nº 10.139/2019, de consolidação normativa.

16. Diante dessas frentes de trabalho, foram levantados os seguintes problemas, relacionados respectivamente com os itens anteriormente numerados:

- i. Ao longo da rediscussão de procedimentos internos e de aplicação dos dispositivos normativos, foi identificada complexidade excessiva e falta de clareza das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação;
- ii. Conforme intensificação das auditorias de cancelamento da acreditação, com foco na requisição e análise da documentação contendo as evidências dos trabalhos de certificação realizados (ou documentação dos certificados emitidos), nos termos do § 2º do art. 18 da Resolução ANP nº 869/2022, verificou-se fragilidades no cumprimento do dispositivo, uma vez que havia o acúmulo da documentação não enviada e que o organismo de certificação possuía incentivos reduzidos para cumprimento da norma, já que não há mais interesse na acreditação. Sendo assim, foi identificada abrangência limitada: (a) dos requisitos relacionados com o registro de certificados de conteúdo local pelos organismos de certificação e de cancelamento da acreditação pelo organismo de acreditação; e (b) das sanções previstas na Resolução, que não alcançavam organismos em processo de cancelamento;
- iii. A discussão acerca de requisitos alternativos para a acreditação junto ao Inmetro teve o objetivo de alcançar um equilíbrio entre o aumento da eficiência da acreditação, quando realizada pelo por instituto que é referência nesta competência, redirecionamento dos esforços da ANP para sua atividade finalística, que é a análise dos certificados de conteúdo local emitidos, e o risco de redução do número de certificadoras caso os requisitos sejam excessivos. Neste contexto, foi identificada abrangência limitada dos requisitos de acreditação concomitante do Inmetro na para os organismos de certificação; e
- iv. Finalmente, quanto à aplicação dos formulários e orientações ao longo das auditorias da ANP, verificou-se uma complexidade excessiva e ausência de consolidação dos procedimentos estabelecidos nos formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet.

17. No intuito de apresentar respostas padronizadas, de repercussão geral e definitiva sobre estes pontos de aprimoramento da Resolução ANP nº 869/2022, foi elaborado o presente relatório de AIR.

18. A revisão da Resolução ANP nº 869/2022 consta na [Agenda Regulatória da ANP](#) para o período 2022-2023, tendo por objetivo assegurar sua atualização e aprimoramento contínuo, de acordo com “o atendimento de exigências que estão relacionadas com a segurança, integridade e qualidade do processo de certificação de conteúdo local, de alta complexidade e em constante evolução, e com exigências de registro no Inmetro, sendo necessário manter os requisitos atualizados e compatíveis com as melhores práticas de mercado”.

II.2 Descrição

19. Conforme detalhado nas seções anteriores, o problema regulatório a ser enfrentado é a **existência de lacunas de abrangência e simplificação dos requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local da Resolução ANP nº 869/2022, em relação aos seguintes aspectos:**

- i. Abrangência limitada dos requisitos de acreditação concomitante na Coordenação Geral de Acreditação (CGCRE) do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para os organismos de certificação;
- ii. Abrangência limitada dos requisitos relacionados com o registro de certificados de conteúdo local pelos organismos de certificação e de cancelamento da acreditação pelo organismo de acreditação;
- iii. Abrangência limitada das sanções previstas na Resolução;
- iv. Complexidade excessiva e ausência de consolidação dos procedimentos estabelecidos nos formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet; e
- v. Complexidade excessiva e falta de clareza das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação.

20. A metodologia empregada para a definição do problema, suas causas raízes e efeitos se assemelha ao MASP (Método de Análise e Solução de Problemas) seguindo, em linhas gerais, os três passos iniciais para a tratativa do problema, de “identificação”, “observação” e “análise”, sendo importante frisar a especificidade do problema tratado no AIR, de lacunas de aplicação de norma já existente (Resolução ANP nº 869/2022), estando relacionado, desta forma, com critérios de avaliação qualitativa conforme experiência de aplicação da norma, em ações de acompanhamento do mercado, interação com agentes afetados e auditorias em organismos de certificação de conteúdo local, em contexto distinto daquele para o qual o MASP foi originalmente desenhado, na resolução de problemas complexos em processos, produtos e serviços em organizações.

21. A causa raiz do problema está relacionada diretamente com a complexidade técnica e operacional do processo de acreditação de conteúdo local, que demanda o aprimoramento contínuo da Resolução ANP nº 869/2022 para evitar lacunas na aplicação de requisitos relacionadas com a segurança, integridade e qualidade do processo de certificação de conteúdo local pelos organismos de certificação, de alta complexidade e em constante evolução, e com exigências de registro no Inmetro, sendo necessário manter os requisitos atualizados e compatíveis com as melhores práticas de mercado.

22. O problema tem os seguintes elementos indutores: (i) dificuldades observadas no cumprimento dos requisitos associados com o cancelamento da acreditação e obtenção da documentação com evidências que assegura rastreabilidade aos trabalhos de certificação de conteúdo local; (ii) possibilidade de desenvolvimento de programa de acreditação com foco em conteúdo local pelo Inmetro, que é a referência de acreditação no Brasil, aumentando a integridade do processo de acreditação; e (iii) a publicação do Decreto nº 10.139/2019, que reforçou a necessidade de consolidação dos formulários e orientações complementares à Resolução ANP nº 869/2022.

23. A análise disposta neste relatório se aplica à causa raiz do problema e a todos seus respectivos elementos indutores, não sendo possível dissociá-los, de forma que todos estão priorizados no mesmo nível, sem distinção, no desenho das alternativas para o seu enfrentamento, na busca de uma solução conjunta e integrada.

24. A emissão de certificados de conteúdo local requer a validação pela ANP, com base em evidências, de toda capacitação técnica e operacional dos organismos de certificação para realização dos complexos métodos de cálculo para emissão dos certificados, sendo realizada extensa verificação de

documentação, auditorias in loco e verificação do sistema de gestão de conteúdo local, que consiste no conjunto de elementos e requisitos interligados, integrados na organização, utilizados para o controle de todos os certificados emitidos, devendo contemplar todos os requisitos para a certificação de conteúdo local previstas na [Resolução ANP nº 19/2013](#), bem como atender aos requisitos para procedimentos técnicos e de guarda de documentação previstos na Resolução ANP nº 869/2022. É possível afirmar que a integridade do processo de acreditação possui influência no risco de ocorrências de não conformidades na emissão de certificados de conteúdo local, que ensejariam o seu cancelamento.

25. Deste modo, os impactos do problema identificado estão relacionados diretamente com os elementos indutores e sua causa raiz: (i) aumento do risco de redução da rastreabilidade e integridade do procedimento de certificação de conteúdo local, que podem levar ao cancelamento de certificados de conteúdo local emitidos por incompatibilidade com os requisitos da norma, com potenciais prejuízos ao processo de fiscalização da ANP do cumprimento das obrigações de conteúdo local nos contratos de E&P; e (ii) aumento potencial de custos dos fornecimentos afetados pelo cancelamento de certificados de conteúdo local emitidos por organismos de certificação que descumpriram os requisitos estabelecidos.

26. A probabilidade de ocorrência das não conformidades por conta do problema regulatório identificado é avaliada como possível, com base na própria natureza complexa inerente às atividades de certificação de conteúdo local, que requer avaliação minuciosa do escopo documental e evidências técnicas dos diversos fornecimentos de bens e serviços, sendo possível prever uma tendência de aumento das não conformidades quanto mais amplas forem as lacunas na aplicação dos requisitos de acreditação e controle dos organismos de certificação previstos na Resolução ANP nº 869/2022.

27. Neste sentido, trata-se de problema que requer tratamento no curto prazo, para o emprego de medidas para o seu enfrentamento, pela criticidade dos impactos no cumprimento das obrigações de conteúdo local dos contratos de E&P vigentes, diretamente vinculada com a aplicação da Política de Conteúdo Local no país. Há expectativa de continuidade desses impactos ao longo do tempo, considerando que os dispêndios em bens e serviços passíveis de certificação vem sendo efetivados continuamente tanto na fase de exploração quanto na etapa de desenvolvimento da fase de produção, que requerem a atuação dos organismos de certificação capacitados para a emissão de certificados de conteúdo local, atendendo a todos os requisitos de acreditação e de certificação de conteúdo local, estabelecidos nas Resoluções ANP nº 869/2022 e nº 19/2013, respectivamente.

28. O problema identificado possui extensão nacional, já que está relacionado com as atividades de certificação de conteúdo local que afetam fornecimentos de bens e serviços em todo o território nacional. A frequência do problema é elevada, uma vez que possui uma natureza contínua relacionada com riscos de não conformidades, e não da ocorrência das não conformidades em si, sendo esses riscos diretamente associados à integridade do processo de acreditação e auditoria de organismos de certificação por parte da ANP.

29. Os organismos de certificação de conteúdo local acreditados pela ANP são responsáveis pela certificação dos diferentes tipos de fornecimentos de bens e serviços para setor de petróleo e gás natural sujeitos aos requisitos de certificação de conteúdo local como forma de comprovação dos dispêndios nacionais, de modo que o problema regulatório interfere num mercado estruturado e diversificado.

30. O problema descrito neste documento possui natureza regulatória, uma vez que se trata de lacuna de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, que se não forem tratadas poderão gerar novos problemas ou agravar o problema existente, tendo em vista o risco de emissão de certificados de conteúdo local em não conformidade com os requisitos estabelecidos, que são continuamente demandados para a execução das atividades de E&P de petróleo e gás natural.

II.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

31. Pelo exposto nas seções anteriores, estão listados a seguir os atores ou grupos afetados pelo problema regulatório, que poderão participar na ocasião da consulta pública sobre o presente relatório, detalhada na seção específica que trata da participação social:

- **Organismos de certificação de conteúdo local** acreditados pela ANP: o problema regulatório contribui negativamente com a execução das atividades de certificação de conteúdo local, podendo representar perda de credibilidade do sistema de certificação, uma vez que há aumento de risco de certificados serem emitidos em não conformidade com os requisitos normativos e aumento de sanções, inclusive o cancelamento da acreditação, podendo reduzir o número de organismos disponíveis para executar os serviços;
- **Operadores de contrato de E&P de petróleo e gás natural** com exigência de certificação de conteúdo local: eventuais cancelamentos de certificados de conteúdo local por não conformidades incorridas pelos organismos de certificação podem levar a dificuldades ou prejuízos na comprovação dos dispêndios nacionais à ANP;
- **Fornecedores de bens e serviços para o setor de E&P** de petróleo e gás natural: eventuais cancelamentos de certificados de conteúdo local podem levar a aumento de custos para obtenção de nova certificação;
- **ANP**: a fiscalização das obrigações de conteúdo local nos contratos de E&P de petróleo e gás natural requer a confiabilidade e integridade dos certificados de conteúdo local emitidos, diretamente atrelados à eficácia da Resolução ANP nº 869/2022. A Superintendência de Conteúdo Local é a área da ANP envolvida e responsável pela proposição de medidas correlatas ao tratamento do problema objeto de análise, a serem avaliadas e aprovadas pela Diretoria Colegiada da ANP;
- **Governo**: a Política de Conteúdo Local, que tem por objetivo o desenvolvimento econômico e tecnológico da cadeia de suprimento da indústria de petróleo e gás natural em base competitivas, com a apropriação de longo prazo da renda petrolífera, tem como importante de ferramenta de aplicação a certificação de conteúdo local, que atesta o efetivo grau de nacionalização de um determinado fornecimento, conforme componentes empregados, possibilitando melhor posicionamento estratégico e comercial de fornecedores que alcancem maior grau de nacionalização, ou seja, que estimulem a indústria, a mão de obra e tecnologia nacional, de forma que o problema regulatório identificado tem o potencial de impactar sua aplicação, no que tange aos impactos mapeados na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local e o aumento de custos; e
- **Sociedade em geral**: os impactos na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local e no custo dos fornecimentos nacionais acabam afetando, em última instância e de forma indireta, toda a sociedade, que é beneficiada pela adequada aplicação da Política de Conteúdo Local, no que tange à apropriação da renda petrolífera no longo prazo, na renda e no emprego.

III. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

32. A realização da Análise de Impacto Regulatório – AIR na ANP em seu processo de produção de atos normativos de sua competência está em estrita observância ao disposto na Lei nº 13.848/2019, que prevê em seu art. 6º a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), regulamentado pelo Decreto nº 10.411/2020:

“Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades 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.

(...)”

33. Adicionalmente, devem ser considerados, de forma suplementar, como referência para elaboração da AIR o princípio da eficiência e o disposto no Decreto nº 9.191/2017 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que tratam da motivação do ato e análise de alternativas.

34. A ANP conta com uma estrutura interna de controle e governança, por meio da Superintendência de Governança e Estratégia (SGE), para assegurar o atendimento ao disposto nos normativos supracitados e das melhores práticas de qualidade regulatória, de forma que se aplica ao presente relatório o disposto no “Roteiro Para Preenchimento Do Modelo De Relatório De AIR” e no “Modelo de Relatório” elaborados pela SGE e disponibilizados na intranet da ANP.

35. O Regimento Interno da ANP, [Portaria ANP nº 265/2020](#), por sua vez, define que as resoluções da ANP são atos que regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, de modo que sua edição ou revisão pode se enquadrar na exigência de elaboração de AIR, estando em linha com o problema regulatório identificado relacionado com a aplicação da Resolução ANP nº 869/2022:

“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.”

36. O Regimento Interno da ANP possui uma seção específica que trata da Análise de Impacto Regulatório e prevê a possibilidade de realização de consultas prévias junto à sociedade:

“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.

(...)”

Art. 25. O Relatório de Análise de Impacto Regulatório elaborado pela ANP poderá ser objeto de consulta prévia específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo.

§ 1º O Relatório de Análise de Impacto Regulatório deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise, devendo conter, quando aplicável, as contribuições recebidas na consulta prévia específica e a motivação expressa das razões técnicas que justificam o acolhimento das contribuições.

§ 2º As deliberações contrárias às recomendações expressas no Relatório de Análise de Impacto Regulatório deverão ser fundamentadas pela Diretoria Colegiada.

§ 3º Caso não seja realizada a consulta prévia de que trata o caput, a motivação para tal deverá ser apresentada pela unidade responsável quando do encaminhamento do relatório de AIR para a manifestação da Diretoria Colegiada de que trata o art. 26. (Redação dada pela Portaria ANP nº 29/2021)”

37. Neste mesmo Regimento Interno estão elencadas as atividades desempenhadas pela Superintendência de Conteúdo Local (SCL) que guardam relação com o objetivo deste relatório e com o problema regulatório a ser enfrentado:

“Art. 112. Compete à Superintendência de Conteúdo Local:

I - articular e executar ações para o desenvolvimento da indústria nacional de petróleo e gás natural;

(...)

III - propor a regulação da política de conteúdo local; (...)

(...)

V - orientar e fiscalizar os agentes regulados quanto às atividades de certificação e ao cumprimento das obrigações de conteúdo local;

VI - definir e publicar Informes Técnicos com procedimentos complementares à regulamentação de conteúdo local;

(...)”

38. Do ponto de vista formal, a ANP tem autorização para atuação no problema conforme suas atribuições descritas na Lei nº 9.478/97, de regulação, contratação e a fiscalização da indústria e de implementar a Política Energética Nacional (art. 8º - I), o que contempla a regulação e aplicação da Política de Conteúdo Local.

39. A legislação aplicável à acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, relacionada com a identificação do problema regulatório e com as alternativas de enfrentamento apresentadas neste documento, consiste basicamente na Resolução ANP nº 869/2022, que dispõe sobre os requisitos e procedimentos da acreditação de organismos de certificação de conteúdo local de bens e serviços pelo organismo de acreditação da ANP e é aplicada para assegurar a certificação de conteúdo local prevista nos contratos de E&P como forma de comprovação de realização de dispêndios nacionais.

40. A Resolução ANP nº 869/2022 apresenta o requisito de acreditação concomitante junto ao Inmetro, conforme a seguir:

“Art. 3º O organismo de certificação deverá apresentar, implementar e manter a adequação a todos os requisitos estabelecidos nesta Resolução, incluindo aqueles constantes na tabela de requisitos gerais para organismos de certificação, publicada por meio do sítio eletrônico da ANP na internet (www.gov.br/anp).

Parágrafo único. O organismo de certificação deverá apresentar certificado de acreditação de Organismo de Certificação de Produto (OCP) válido, e respectiva documentação, emitido pela Coordenação Geral de Acreditação (CGCRE) do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), para comprovação dos requisitos definidos na tabela de requisitos gerais para organismo de certificação.”

41. Os requisitos para o cancelamento da acreditação estão previstos nos seguintes dispositivos:

“Art. 18. O organismo de certificação manterá um registro permanente de todos os certificados emitidos, contendo no mínimo: o número do certificado, o requerente, a descrição do bem ou serviço a que se refere, o percentual de conteúdo local, o nome do fornecedor, o prazo de validade (quando aplicável), data de emissão e o nome do responsável técnico.

§ 1º Cada certificado de conteúdo local e todas as evidências dos trabalhos de certificação deverão permanecer arquivados e disponíveis para supervisão, durante um período de cinco anos, a contar da data de comunicação da emissão do certificado ao organismo de acreditação.

§ 2º No caso de cancelamento da acreditação, todas as evidências referentes às certificações realizadas deverão ser disponibilizadas ao organismo de acreditação.

§ 3º O organismo de certificação, durante o ciclo de acreditação, deverá encaminhar a relação atualizada de certificados de conteúdo local emitidos ao organismo de acreditação, no prazo e na forma estabelecidos por este.

(...)

Art. 28. O cancelamento da acreditação dar-se-á nos seguintes casos:

I - extinção do organismo de certificação;

II - automaticamente, ao término do ciclo de acreditação, caso a reacreditação não tenha sido aprovada;

III - por solicitação do organismo de certificação; ou

IV - em função de aplicação de sanção de cancelamento de acreditação ao organismo de certificação.”

42. Estão dispostos nas definições (art. 2º) e no Capítulo IX, procedimentos gerais aplicáveis nas auditorias de acreditação e de manutenção, como um “processo sistemático, documentado e independente, conduzido pelo organismo de acreditação”.

43. As sanções estão previstas no Capítulo X e detalhadas no Anexo II:

“Art. 44. As não conformidades constatadas durante a auditoria de manutenção ou atividades de supervisão poderão ensejar a aplicação de sanções por meio de processo administrativo, de acordo com a relevância, extensão e gravidade estabelecidas na Tabela de Sanções do Anexo II.

Art. 45. As sanções estarão restritas às abaixo assinaladas:

I - advertência;

II - suspensão por tempo de até cento e oitenta dias;

III - suspensão até que seja evidenciada a eliminação da não conformidade que originou a sanção; e

IV - cancelamento da acreditação.

(...)

ANEXO II

(a que se refere o art. 44 da Resolução ANP nº 869, de 22 de março de 2022)

Tabela de Sanções”

44. Finalmente, os seguintes dispositivos indicam existência de documentos complementares para o cumprimento da norma:

“Art. 3º O organismo de certificação deverá apresentar, implementar e manter a adequação a todos os requisitos estabelecidos nesta Resolução, incluindo aqueles constantes na tabela de requisitos gerais para organismos de certificação, publicada por meio do sítio eletrônico da ANP na internet (www.gov.br/anp).

(...)

Art. 10. O escopo de acreditação para o qual os organismos poderão ser acreditados será definido por meio de instrumento específico.

(...)

Art. 15. O responsável técnico será habilitado pelo organismo de acreditação e o organismo de certificação deverá manter atualizados e apresentar, sempre que solicitado, os seguintes documentos:

(...)

III - currículo profissional conforme modelo disponível no sítio eletrônico da ANP na internet.

(...)

Art. 23. O auditado deverá apresentar a lista de verificação da completeza, disponível no sítio eletrônico da ANP na internet, preenchida e assinada pelo representante credenciado, além de demonstrar pleno atendimento aos requisitos de acordo com o escopo solicitado para executar o serviço de certificação de conteúdo local.

(...)

Art. 31. O objetivo da análise da documentação, realizada pela equipe de auditoria, será avaliar as informações enviadas quanto à adequação do sistema de gestão de conteúdo local do auditado aos critérios de acreditação definido nesta Resolução, incluindo a tabela de requisitos gerais para organismos de certificação, publicada por meio do sítio eletrônico da ANP na internet (www.gov.br/anp) normas e documentos aplicáveis.

(...)

Anexo I – Termo de Compromisso de Acreditação

3.2 O ORGANISMO DE CERTIFICAÇÃO declara e concorda: a) com a disponibilização, na página da Internet do ORGANISMO DE ACREDITAÇÃO, de todos os documentos normativos e orientativos, bem como suas revisões, emissões de novos documentos ou cancelamento de documentos obsoletos, contendo regulamentos, critérios, portarias, requisitos, procedimentos específicos referentes às diferentes modalidades de acreditação;”

45. A acreditação é o reconhecimento formal da competência dos Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC) para atenderem requisitos previamente definidos e realizar suas atividades com confiança. É uma ferramenta estabelecida em escala internacional para gerar confiança na atuação das organizações.

46. O papel do Inmetro na acreditação é tratado inicialmente na Lei nº 5.966/1973, que institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências, prevendo que:

“Art. 1º É instituído o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais.

Parágrafo único. Integrarão o Sistema de entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais.

Art. 2º É criado, no Ministério da Indústria e do Comércio, o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO, órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Parágrafo único. A composição e o funcionamento do CONMETRO serão definidos no Regulamento desta Lei.

(...)

Art. 4º É criado o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com personalidade jurídica e patrimônio próprios.

(...)

Art. 5º O Inmetro é o órgão executivo central do Sistema definido no art. 1º desta Lei, podendo, mediante autorização do Conmetro, credenciar entidades públicas ou privadas para a execução de atividades de sua competência.”

47. A Coordenação Geral de Acreditação do Inmetro (CGCRE) do Inmetro é o organismo de acreditação reconhecido pelo Governo Brasileiro para acreditar Organismos de Avaliação da Conformidade, cabendo destacar suas atribuições, conforme o disposto no regulamento para a acreditação de organismos de certificação/verificação, estabelecido pela norma NIT-DICOR-077, revisão 10, aprovada em dezembro de 2021:

8.1 As creditações são conduzidas utilizando-se os respectivos critérios e suas diretrizes, bem como os critérios adicionais da Cgcre.

8.2 Cabe à Cgcre conceder a acreditação aos organismos de avaliação da conformidade necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de serviços tecnológicos no País, em conformidade com as normas, guias e regulamentos internacionais reconhecidos.

8.3 A Cgcre é responsável pela concessão, manutenção, extensão, suspensão, redução e cancelamento da acreditação de organismos, cuja regulamentação é objeto desta Norma.

(...)

8.6 A acreditação significa que o organismo acreditado apresenta competência técnica na atividade identificada pelo seu escopo de acreditação.

(...)

8.9 A concessão da acreditação é condicionada ao cumprimento de todos os requisitos previstos nos respectivos critérios de acreditação adotados pela Cgcre e à implementação de ações corretivas para eliminar as causas de todas as não conformidades eventualmente constatadas, dentro dos prazos acordados. O não cumprimento destes prazos pelo organismo desobrigará a Cgcre de dar prosseguimento ao processo de acreditação.”

48. A CGCRE está estruturada em divisões: Divisão de Acreditação de Organismo de Certificação (Dicor), Divisão de Acreditação de Organismo de Inspeção (Diois) e Divisão de Acreditação de Laboratórios (Dicla).

49. São listados os seguintes tipos de Organismos de Avaliação da Conformidade: Certificação, Verificação e Validação, Inspeção, Laboratório e Produtor de Material de Referência e Provedor de Ensaio de Proficiência. No âmbito da certificação, são indicados os seguintes grupos de acreditação: Certificação de Sistemas de Gestão, Certificação de Produtos e Certificação de Pessoas, cada um podendo conter mais de um esquema de acreditação, totalizando dezoito esquemas de acreditação. Os grupos e esquemas de acreditação estão geralmente associados a normas ABNT/NBR/ISO/IEC específicas, como requisito básico.

50. Para cada esquema de acreditação, são previstos diferentes escopos de acreditação, que identificam em detalhes as atividades sobre as quais o organismo acreditado apresenta competência técnica, nos termos do item 8.6 da norma NIT-DICOR-077, transcrita anteriormente.

51. Sobre o desenvolvimento de programa de acreditação, o site <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-o-desenvolvimento-de-programa-de-acreditacao> apresenta as seguintes informações:

“A acreditação é definida na norma internacional ABNT NBR ISO/IEC 17011 como “atestação de terceira parte relacionada a um organismo de avaliação da conformidade (3.4), comunicando a demonstração formal da sua competência para realizar tarefas específicas de avaliação da conformidade”.

O desenvolvimento de programa de acreditação consiste em preparar o Inmetro para oferecer a acreditação de um novo serviço de avaliação da conformidade, que será executado por um laboratório, por um organismo de certificação e/ou inspeção, por um provedor de ensaio de proficiência ou por um produtor de material de referência.”

IV. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

52. Estão listados e descritos a seguir os objetivos a serem cumpridos na ação regulatória, em linha com os fins que se pretende alcançar no enfrentamento do problema regulatório identificado nas seções anteriores deste documento:

- **Aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos**

Trata-se de objetivo necessário para a adequada formalidade e segurança jurídica requerida no enfrentamento do problema de natureza regulatória identificado, atendendo ao disposto na Lei

nº 9.478/97, Lei nº 13.848/2019 e o Regimento Interno da ANP. Com a aplicação deste objetivo, devem ser descartadas alternativas não normativas ou que recaiam na publicação de atos diferente de resolução, como os formulários e orientações previstos na Resolução ANP nº 869/2022;

- **Estabelecer critérios que ampliem a efetividade, previsibilidade e simplificação dos procedimentos e requisitos de acreditação de conteúdo local**

A efetividade da aplicação do ato normativo está diretamente associada à capacidade de atingimento de seus objetivos, sendo estes relacionados com a segurança, integridade e qualidade do processo de certificação de conteúdo local. Considerando a natureza de alta complexidade e constante evolução das atividades de certificação de conteúdo local, que requer avaliação minuciosa do escopo documental e evidências técnicas dos diversos fornecimentos de bens e serviços, o aumento da efetividade de aplicação dos requisitos de acreditação e controle dos organismos de certificação previstos na Resolução ANP nº 869/2022 aumenta a integridade do sistema de certificação como um todo, reduzindo riscos de não conformidades.

A efetividade da Resolução ANP nº 869/2022 também está diretamente associada à sua compatibilidade com as exigências de acreditação do Inmetro, referência no país, sendo necessário manter os requisitos atualizados e compatíveis com as melhores práticas de mercado.

A previsibilidade está associada à clareza das regras para sua adequada interpretação e formação de expectativas dos agentes afetados quanto à sua capacidade para obtenção da acreditação, de manutenção desta capacidade ao longo do tempo e das penalidades aplicáveis quanto do descumprimento dos requisitos. Já a simplificação diz respeito à racionalização de processos e procedimentos administrativos, na busca de critérios de fácil aplicação, requerendo um menor ou menos complexo conjunto de evidências objeto de análise e comprovação e eliminando redundâncias ou sobreposição de atividades que pouco contribuem com a finalidade do processo, reduzindo os riscos de não conformidades e custos de emissão de certificados.

- **Observar os princípios da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade nos atos administrativos**

Os princípios gerais da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade também devem ser aplicados aos procedimentos de acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, de forma que os critérios estabelecidos para o enfrentamento do problema regulatório guardem correspondência com as condições técnicas, comerciais e tecnológicas necessárias para a execução dos procedimentos de certificação de conteúdo local dos bens e serviços, eliminem formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas e que impactem de forma igualitária os diferentes organismos de certificação.

53. Esses objetivos estão alinhados, de forma geral, com o objetivo estratégico da ANP de “Promover ações de simplificação com foco na redução dos custos regulatórios e na produção de regulação baseada na avaliação dos impactos”, sendo importante frisar, ainda, a aderência com as diretrizes da Política de Conteúdo Local, no âmbito da Política Energética Nacional, de desenvolvimento econômico e tecnológico da cadeia de suprimento da indústria do petróleo e gás natural, conforme Inciso IX, art. 2º da Lei nº 9.478/97.

54. Com a observância e cumprimento destes objetivos, espera-se enfrentar o problema regulatório identificado com a indicação da alternativa que atinja os melhores resultados no que tange à simplificação de procedimentos e melhores práticas da indústria.

55. Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas de ação mapeadas nas seções a seguir e servirão de parâmetro para as estratégias de implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização, sendo definidas metas a serem alcançadas para cada objetivo.

V. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

56. A Superintendência de Conteúdo Local, responsável pela elaboração deste relatório de AIR, seguirá o rito necessário para sua aprovação e indicação da ação regulatória a ser tomada para o enfrentamento do problema pela Diretoria Colegiada da ANP, inclusive no que tange ao processo de participação social. Conforme recomendação da SCL e o disposto no Regimento Interno, foi realizada a Consulta Pública nº 23/2022 pelo prazo de sessenta dias, no período de 30/09 a 28/11/2022, conforme documentado no [Relatório da Consulta Pública](#).

57. Nestes termos, o presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR já contempla os ajustes resultantes da análise das quinze contribuições recebidas no processo de consulta pública.

58. Com a consulta pública, foi atendido o disposto no Decreto nº 10.411/2020 e no Regimento Interno da ANP, com um período de participação social para o levantamento de informações e o recebimento de contribuições, possibilitando o aprofundamento dos estudos dos aspectos relevantes deste AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

59. A Nota Técnica nº 20/2022/SCL/ANP-RJ (2660413) apresenta o relatório de posicionamento final da ANP sobre as contribuições recebidas na Consulta Pública nº 23/2022, com a exposição dos motivos e razões técnicas que justificam o acolhimento ou não das contribuições recebidas.

VI. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

60. Aplica-se ao problema regulatório identificado e descrito nas seções anteriores as seguintes alternativas básicas, em conformidade com o guia de elaboração de AIR da ANP:

- **Opção não normativa:** esta alternativa deve ser descartada. Não foi identificada pela área técnica formas de enfrentamento do problema que não envolvam a publicação de nova norma ou alteração das normas existentes, devendo, portanto, tal opção ser descartada. O problema identificado é de natureza regulatória e está diretamente associado com lacunas de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, um ato normativo da ANP que regulamenta matéria de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, de forma que só pode ser alterado por meio de resolução, de competência exclusiva da Diretoria Colegiada, observados os procedimentos de participação social obrigatórios pela legislação vigente e a elaboração de AIR, nos termos do Regimento Interno da ANP. Esta opção está em flagrante conflito com o

seguinte objetivo a ser cumprido com a ação regulatória: “Aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos”.

- **Opção de não ação:** essa alternativa é obrigatória e será o cenário de linha de base (*baseline*) para comparação com as demais alternativas normativas. Considerando a existência da Resolução ANP nº 869/2022, referente ao problema regulatório, a alternativa de não ação é, portanto, mantê-la inalterada. Para esta alternativa de não alteração da norma, cabe frisar os impactos e sua perspectiva de evolução caso a ANP não atue no enfrentamento do problema, conforme apontado na seção II deste documento.

61. Resta, portanto, avaliar as **opções normativas**.

62. A opção de revogar a Resolução ANP nº 869/2022 deve ser desde já descartada, considerando a necessidade de regulamentação dos procedimentos de acreditação dos organismos de certificação de conteúdo local, conforme cláusulas contratuais dos contratos de E&P de petróleo e gás natural que preveem a certificação.

63. Considerando as especificidades dos diferentes aspectos do problema identificado, vislumbram-se para alguns aspectos diferentes alternativas normativas para o seu enfrentamento e para outros haveria apenas uma alternativa normativa viável. Quando houver mais de uma alternativa normativa identificada, as alternativas serão comparadas entre si, para fins de identificação, numa análise consolidada, daquela que melhor atenda aos objetivos a serem alcançados. Para os aspectos com apenas uma alternativa normativa, esta será objeto de detalhamento em seção específica. Após identificação das melhores alternativas para cada aspecto do problema, estas serão consolidadas e consideradas como a alternativa normativa a ser comparada com a opção de não ação.

64. Na comparação de diferentes alternativas normativas, além de balizar pelos objetivos gerais a serem cumpridos, será utilizada a análise multicritério, que corresponde à análise de um conjunto coerente de critérios para interpretar as diferentes consequências de uma alternativa e será justificada e detalhada na seção VII deste relatório, sendo esta mesma metodologia aplicada para a comparação com a opção de não ação. Os critérios de análise serão os próprios objetivos a serem cumpridos com a ação regulatória, conforme disposto na seção IV deste relatório, e terão classificação entre Ótima (atende plenamente ao objetivo); Satisfatória (atende parcialmente ao objetivo); Insatisfatória (não atende ao objetivo, mas não causa prejuízos); e Negativa (gera efeito adverso ao objetivo), com pontuações de 5, 3, 1 e 0, respectivamente.

65. As alternativas normativas serão qualificadas também quanto ao escopo de atuação da ANP e à viabilidade de execução. A fim de evitar custos desnecessários, serão apontadas e justificadas alternativas descartadas, conforme critérios de viabilidade e efetividade.

66. Registra-se que não foi identificado nos estudos realizados pela Superintendência de Conteúdo Local um paralelo do sistema de certificação de conteúdo local para a indústria de petróleo e gás natural, executado apenas pela ANP no Brasil, com qualquer outro país do mundo, de forma que não houve contribuição da experiência internacional para o enfrentamento do problema identificado.

VI.1 Opções normativas para aprimorar os requisitos de acreditação concomitante no Inmetro

67. A acreditação no Inmetro é um requisito básico da Resolução ANP nº 869/2022 para que seja possível atuar como organismo de certificação de conteúdo local. Atualmente, o requisito limita-se à exigência de apresentação de certificado válido no esquema de acreditação de Organismo de Certificação de Produto (OCP), tendo seus requisitos detalhados principalmente por meio da norma NIT-DICOR-024 do Inmetro, [dentre outras aplicáveis](#).

68. Considerando a existência de diferentes esquemas de acreditação no Inmetro, a existência de requisitos gerais aplicáveis a todos os esquemas de acreditação existentes e de requisitos específicos para esses esquemas, foram levantadas alternativas para que o requisito de acreditação concomitante no Inmetro não se limite ao OCP, com o objetivo de ampliar o rol de organismos de certificação aptos a exercer as atividades de certificação de conteúdo local, desde que estejam resguardados o cumprimento de requisitos de integridade, qualidade e segurança para a execução das atividades de certificação de conteúdo local.

69. A ampliação, com segurança, do rol de certificadoras tende a gerar benefícios ao sistema de certificação de conteúdo local, no que tange ao equilíbrio entre oferta e demanda para esses serviços, com impacto nos preços praticados.

70. Adicionalmente, desde 25/04/2016 [o Inmetro não estabelece mais prazo de validade](#) para suas creditações, de modo que seja qual o esquema de acreditação a ser adotado como referência pela ANP para a realização de suas creditações, as alternativas devem contemplar essa evolução regulatória por parte do Inmetro, passando as creditações da ANP a terem prazo de validade indeterminado. Além da importância de compatibilização das regras de acreditação, para fins de previsibilidade e simplificação, trata-se de ação viável e proporcional pelos seguintes motivos: (i) será mantido e aprimorado o requisito de acreditação concomitante junto ao Inmetro, bastando ter o certificado “válido” de acreditação, independentemente de sua validade, já que estará sujeito ao cumprimento dos requisitos estabelecidos para continuar válido; e (ii) serão realizadas auditorias e atividades de supervisão pela ANP para avaliação da manutenção do atendimento dos requisitos de acreditação ao longo do tempo, mantendo, desta forma, o adequado equilíbrio entre assegurar a integridade das atividades de certificação, racionalizar o processo de auditoria, evitando duplicidades durante o processo de “reacreditação” a cada quatro anos, e reduzir os custos regulatórios, tal como previsto no objetivo estratégico da ANP.

71. Sendo assim, as seguintes alternativas para reduzir a limitação da abrangência de acreditação no Inmetro seriam:

- A. Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, e tornar o prazo de acreditação indeterminado;
- B. Incluir o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado; e
- C. Combinação das alternativas A e B – Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado.

72. Essas alternativas fazem parte do escopo de atuação da ANP como organismo de acreditação de conteúdo local e responsável pela regulamentação da Política de Conteúdo Local, definindo os critérios para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, e possuem viabilidade de aplicação, por se tratar de procedimentos similares aos já aplicados na acreditação.

73. Além das alternativas acima, foi levantada ainda a seguinte, que será descartada pelos motivos que seguem, associados a forte impacto negativo no cumprimento dos objetivos propostos da ação regulatória para o enfrentamento do problema, principalmente em relação à efetividade de aplicação da norma:

- D. Remover o requisito de acreditação junto ao Inmetro, cabendo à ANP estabelecer e verificar requisitos compatíveis com os do Inmetro e normas complementares, a exemplo da Organização Internacional de Padronização (ISO) – Esta alternativa fragiliza o sistema de certificação de conteúdo local, uma vez que regride e vai de encontro às principais motivações apresentadas pela ANP para a evolução normativa ocorrida em 2016, quando a acreditação do Inmetro passou a ser requisito para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, focadas na integridade do processo de acreditação. Além disso, haveria uma série de sobreposições com atividades e verificações já desempenhadas pelo organismo de acreditação do Inmetro, atentando contra a eficiência administrativa e à eficiência do próprio processo, uma vez que o Inmetro possui o arcabouço técnico, pessoal e institucional adequado, além de empregar métodos desenvolvidos e testados há muito tempo com esta finalidade.

74. Verifica-se que a **alternativa A** foi desenhada de forma abrangente, sem apontar, neste momento, quais seriam os esquemas alternativos de acreditação junto ao Inmetro aceitáveis, de modo a possibilitar o aprofundamento dos estudos e o recebimento de contribuições ao longo do processo de participação social, tanto deste AIR quanto da proposta de ato normativo para a aplicação das alternativas normativas deste AIR. O Objetivo é mapear as correspondências de maior relevância e compatibilidade com o OCP entre os requisitos dos demais esquemas de acreditação.

75. Desde já, é possível depreender que haveria viabilidade de incluir o esquema de acreditação Organismos de Certificação de Desempenho de Produto (OVD), uma vez que também está relacionado com o grupo “Certificação de Produtos” e possui praticamente o mesmo arcabouço normativo aplicável como requisito, principalmente a norma ABNT NBR ISO/IEC 17065. Não houve, no processo de participação social deste AIR, contribuições significativas para o aumento do rol de esquema de acreditação, ainda que, de modo geral, houve manifestação de concordância com o objetivo de ampliar a possibilidade de participação de outras empresas no sistema de certificação de conteúdo local. Dentre as contribuições recebidas, houve a sugestão de inclusão do esquema de acreditação “Organismo de Certificação de Pessoas – OPC”. Adicionalmente, conforme apontado na fundamentação legal deste AIR, de que há os grupos de acreditação de Certificação de Sistemas de Gestão, Certificação de Produtos e Certificação de Pessoas no âmbito dos tipos de Organismos de Avaliação da Conformidade acreditados pelo Inmetro associados com a atividade de “certificação”, e da existência de requisitos gerais aplicáveis a todos os esquemas de acreditação existentes no Inmetro, a Superintendência de Conteúdo Local entende ser salutar incluir no rol de acreditação aceita pela ANP ao menos um esquema relacionado com a certificação de sistemas de gestão, que seria o “Organismo de Certificação de Sistema de Qualidade (OCS)”, o mais geral dentre os existentes, uma vez que já existe a de produtos e foi sugerida a inclusão de pessoas, contribuindo com a ampliação do leque de oportunidades.

76. Trata-se de alternativa a princípio viável, pois há requisitos gerais a serem observados nos esquemas de acreditação do Inmetro, a exemplo da necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos pela norma NIT-Dicor-77. Outros aspectos seriam requisitos similares e correlacionados eventualmente existentes nas normas da Organização Internacional de Padronização (ISO), que são usualmente empregadas pelo Inmetro como requisito para acreditação. Ou seja, ainda que seja reconhecida a existência de especificidades, conforme os diferentes esquemas e escopos de acreditação e respectivos regulamentos aplicáveis, resta avaliar se, e em que grau, essas especificidades afastam os requisitos aplicáveis daqueles estabelecidos para o OCP, que deve ser a base de análise.

77. Registra-se que, conforme análise disposta para o descarte da **alternativa D**, não há qualquer estudo ou pretensão de que a acreditação no esquema OCP seja retirado ou substituído por outro, devendo a **alternativa A** ser trabalhada com a premissa de manutenção da exigência do OCP. Registra-se, adicionalmente, que não há qualquer proposta no sentido de restringir escopos de acreditação de um mesmo esquema de acreditação, ou seja, seria aceitável qualquer escopo de acreditação no âmbito do esquema OCP, e de outro que venha a ser incluído como requisito. Logo, o OCP deve ser utilizado como base de análise para a inclusão de outros esquemas existentes de acreditação do Inmetro como requisito para acreditação da ANP, uma vez que o OCP é o requisito atualmente vigente e aquele indicado na atualização normativa ocorrida em 2016 como o que mais aproxima os requisitos de acreditação do Inmetro com os objetivos da ANP de aumento do grau de integridade e confiança para a execução das atividades de certificação de conteúdo local.

78. Conforme resultado da participação social sobre a AIR, a ANP poderá sugerir na minuta de ato normativo para aplicação das alternativas normativas deste AIR o acréscimo dos esquemas de acreditação OVD, OPC e OCS, tal como descrito anteriormente, o que será discutido e aprofundado ao longo de seu processo de participação social do ato normativo, de modo a assegurar se esta alternativa se mostra viável, considerando a efetiva correlação dos esquemas de acreditação com o OCP, com as atividades de certificação de conteúdo local e com os objetivos para o enfrentamento do problema regulatório.

79. Ao observar a correlação entre diferentes esquemas de acreditação do Inmetro em relação ao OCP, estaria sendo atendido o objetivo de observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois estabelece um adequado nexo de causalidade entre prever o requisito de acreditação junto ao Inmetro e aumentar a integridade da acreditação da ANP e da certificação de conteúdo local. Esta alternativa assegura também a simplificação dos requisitos de acreditação, uma vez que ofereceria alternativas para o cumprimento do requisito junto ao Inmetro, bem como seria mantida a efetividade do requisito, a depender da efetiva correlação desses diferentes esquemas com os requisitos atuais.

80. Sobre a exigência de acreditação concomitante junto ao Inmetro, é importante apontar neste estudo que será avaliada, para a aplicação da **alternativa A**, a possibilidade de simplificação de procedimentos de acreditação e auditoria por parte da ANP, quando constatado que o Inmetro já realizou verificações similares no exercício de suas atribuições, para que seja evitada a duplicidade de avaliações.

81. A **alternativa B** é similar à **alternativa A**, ao também considerar a inclusão de novo esquema de acreditação do Inmetro como requisito da ANP, mas busca aplicar mais efetividade para a certificação de conteúdo local, justamente por ser específica para esta atividade. Ou seja, não haveria mais a necessidade de avaliar correlações entre os diferentes esquemas de acreditação do Inmetro para ver

quais se aproximam com o OCP e com as atividades de certificação. Trata-se de uma alternativa que requer o desenvolvimento de programa pelo Inmetro, de modo que não teria eficácia imediata, porém já seria um importante balizador e transformador para as atividades de acreditação desempenhadas pela ANP, podendo ser prevista desde já na Resolução ANP nº 869/2022.

82. Com a criação de um esquema de acreditação específico de conteúdo local, espera-se que o Inmetro passe a avaliar requisitos específicos atrelados à atividade, que vão além do que hoje é estabelecido para o OCP. Por exemplo, seriam previstos requisitos de comprovação de capacidade econômico-financeira, da infraestrutura, do pessoal, das competências técnicas, do sistema de gestão de conteúdo local e da adequação dos procedimentos técnicos aplicáveis.

83. Nesse contexto, é esperado relevante incremento de integridade do processo de acreditação, considerando a especialização do Inmetro, e o aumento da integridade do processo de certificação de conteúdo local, uma vez que a ANP passará a focar sua atuação para avaliar a conformidade dos certificados emitidos, conforme os requisitos previstos na Resolução ANP nº 19/2013, ampliando a frequência e a amostragem das auditorias e supervisão, sem dividir esforços com verificações relacionadas com os requisitos de acreditação.

84. Para a aplicação da **alternativa B**, deverão ser observados os seguintes possíveis desdobramentos: (i) uma vez desenvolvido o programa, este passará a ser obrigatório; (ii) o programa deve estar efetivamente desenvolvido e operacional para fins de enquadramento como exigência da ANP; (iii) ao se acreditar no esquema específico de conteúdo local, uma certificadora ficará dispensada de qualquer outra acreditação junto ao Inmetro para exercer as atividades de certificação de conteúdo local, inclusive do OCP; (iv) deve ser previsto um período de transição de dois anos para que os organismos de certificação se acreditem no esquema de conteúdo local do Inmetro, a contar do desenvolvimento do programa. Trata-se do mesmo prazo disponibilizado para se acreditar como OCP em 2016 e será objeto de discussão na participação social da proposta de ato normativo aplicar esta alternativa normativa; (v) incluir dispositivos mais claros de que a atividade de certificação só pode ser exercida se a acreditação do Inmetro estiver válida, com suspensão ou cancelamento automático, quando for o caso; e (vi) prever procedimentos simplificados de acreditação e auditoria por parte da ANP quando este esquema de certificação já esteja criado, considerando que os requisitos validados pelo Inmetro já cobririam em grande parte a necessidade de validação, em duplicidade, pela ANP.

85. A **alternativa B** contempla a necessidade de reforçar no corpo da norma o prazo de cinco dias úteis para comunicar à ANP quaisquer mudanças referentes às condições ou operações que afetem o atendimento aos requisitos da norma, previsto atualmente somente no TCA (Anexo I da Resolução ANP nº 869/2022). Para aumentar o controle e reduzir o risco de descumprimento de requisitos cruciais para a manutenção da acreditação na ANP, que seria a acreditação junto ao Inmetro e a manutenção da regularidade fiscal, jurídica e trabalhista e a capacidade econômico-financeira compatível com a execução das atividades de certificação, principalmente num contexto de vigência sem prazo determinado, deve ser estipulada a sanção de cancelamento da acreditação caso não ocorra a comunicação tempestiva relacionadas com esses dois aspectos específicos.

86. Registra-se que a ANP já realizou os procedimentos iniciais estipulados pelo Inmetro para abertura de demanda de desenvolvimento de programa de acreditação, submetendo requerimento em julho de 2022. Não é possível concluir ou sinalizar, neste momento, sobre a viabilidade de desenvolvimento deste programa, o que demandará um período considerável para amadurecimento, avaliação de

viabilidade e desenvolvimento conjunto, para que haja total compatibilidade com os requisitos e premissas do Inmetro e da ANP.

87. A **alternativa B** atende plenamente os objetivos para o enfrentamento do problema regulatório, sendo ainda mais eficaz que a **alternativa A** no que tange à ampliação da efetividade dos requisitos de acreditação, uma vez que recairia ao Inmetro exercer as principais etapas para a acreditação, sendo inquestionável sua expertise e capacidade para tal, ampliando a capacidade de atuação da ANP na sua atividade finalística, relacionada com a integridade da emissão dos certificados de conteúdo local para atestar o grau de nacionalidade de bens e serviços seguindo a metodologia estabelecida na Resolução ANP nº 19/2013. A maior limitação desta alternativa seria a incerteza quanto à efetivação do programa junto ao Inmetro, por se tratar de evento futuro.

88. Considerando que as **alternativas A e B** tratam de ação similar, qual seja, a previsão de inclusão de novos esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, e que a **alternativa B** requer tempo para que gere efeitos, devendo ser previsto período de transição para adequação por parte dos organismos de certificação com acreditação vigente na ANP quando o esquema for criado no Inmetro, a junção dessas alternativas resultaria em sinergias que assegurariam melhores resultados para o cumprimento dos objetivos previstos neste estudo para o enfrentamento do problema regulatório.

89. Deste modo, a **alternativa C** prevê a combinação das **alternativas A e B**, potencializando os impactos positivos esperados para cada uma individualmente e não sendo alternativas excludentes ou conflitantes entre si.

90. Nesses termos, a tabela a seguir indica como melhor alternativa para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório, a **alternativa C - Combinação das alternativas A e B – Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro, e tornar o prazo de acreditação indeterminado**, conforme resumo dos impactos e somatório de pontos da metodologia de Análise Multicritério:

Tabela 1 – comparação das alternativas normativas para aprimorar os requisitos de acreditação junto ao Inmetro

nº	CRITÉRIO	ALTERNATIVA A - Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, e tornar o prazo de acreditação indeterminado	ALTERNATIVA B – Incluir o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado	ALTERNATIVA C - Combinação das alternativas A e B – Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado
1	Aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos	Ótima (5) – a previsão de regulamentação da alternativa, por meio da Revisão da Resolução ANP nº 869/2022, assegura o pleno atendimento do objetivo	Ótima (5) – a previsão de regulamentação da alternativa, por meio da Revisão da Resolução ANP nº 869/2022, assegura o pleno atendimento do objetivo	Ótima (5) – a previsão de regulamentação da alternativa, por meio da Revisão da Resolução ANP nº 869/2022, assegura o pleno atendimento do objetivo
2	Estabelecer critérios que ampliem a efetividade, previsibilidade e	Satisfatória (3) - a aplicação da alternativa prevê a aplicação de requisitos amplamente experimentados no processo de acreditação no Inmetro,	Satisfatória (3) - a aplicação da alternativa prevê a aplicação de requisitos amplamente experimentados no processo de acreditação no Inmetro, com	Ótima (5) - a aplicação da alternativa prevê a aplicação de requisitos amplamente experimentados no processo de acreditação no Inmetro, com

	simplificação dos procedimentos e requisitos de acreditação de conteúdo local	com pleno atendimento do objetivo, havendo, porém, limitações no que tange à correlação direta entre os requisitos dos esquemas de acreditação atuais do Inmetro com requisitos específicos de certificação de conteúdo local da ANP	pleno atendimento do objetivo, havendo, porém, limitações no que tange às incertezas de criação e prazos por parte do desenvolvimento de programa específico de conteúdo local pelo Inmetro	pleno atendimento do objetivo, e assegura a sinergia entre as alternativas A e B, obtendo os impactos positivos previstos em cada uma. Ainda que o esquema específico junto ao Inmetro não seja criado, haveria acréscimo de outros esquemas possíveis, além do OCP, oportunizando novos organismos a entrarem no sistema de certificação
3	Observar os princípios da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade nos atos administrativos	Satisfatória (3) – há limitações na correlação entre os esquemas de acreditação atuais do Inmetro com as atividades de certificação de conteúdo local, ainda que a aplicação do requisito contribua para o aumento da integridade do sistema de certificação como um todo, com impactos na proporcionalidade desta alternativa	Ótima (5) – a criação de esquema específico de acreditação no Inmetro para a certificação de conteúdo local aumenta a eficiência, razoabilidade e proporcionalidade em relação à previsão de outros esquemas existentes	Ótima (5) - assegura a sinergia entre as alternativas A e B, obtendo os impactos positivos previstos em cada uma
PONTUAÇÃO FINAL		11	13	15

VI.2 Opções normativas para aprimorar os requisitos relacionados com o registro de certificados e de cancelamento da acreditação

91. Tal como apontado nas seções anteriores, houve a intensificação de auditorias de cancelamento da acreditação nos últimos anos, que tem como foco a requisição e análise da documentação contendo as evidências dos trabalhos de certificação realizados pelos organismos de certificação, nos termos do § 2º do art. 18 da Resolução ANP nº 869/2022. No âmbito dessas auditorias, verificou-se fragilidades no cumprimento do dispositivo, relacionados com longo período sem o recebimento da documentação requerida, dificuldades de obtenção da documentação por organismos de certificação que já não tinham interesse em atuar nesta atividade e ainda o alcance limitado do prazo regulamentar de cinco anos para guarda de documentos, que impediam ações corretivas em determinados certificados já emitidos. Sendo assim, foi identificada abrangência limitada dos requisitos relacionados com o registro de certificados de conteúdo local pelos organismos de certificação e de cancelamento da acreditação pelo organismo de acreditação.

92. A revisão dos requisitos aplicáveis tende a ampliar a segurança e integridade de todo o sistema de certificação, com a aplicação de controles mais rígidos para o registro de certificados e cancelamento da acreditação.

93. A SCL não vislumbrou diferentes alternativas normativas para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório, de natureza estritamente regulatória e associada com a experiência acumulada na aplicação da norma vigente, devendo observar todo o arcabouço legal e infralegal para atuação da ANP neste tema. Ainda assim, uma vez que o presente relatório passará por participação social, haverá oportunidade para mapeamento de alternativas, bem como o aprimoramento da que será apresentada nesta seção.

94. A única alternativa normativa identificada para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório é a seguinte:

- A. Prever o envio periódico da documentação referente aos certificados emitidos à ANP e auditoria específica para o cancelamento da acreditação

95. Essa alternativa faz parte do escopo de atuação da ANP como organismo de acreditação de conteúdo local e responsável pela regulamentação da Política de Conteúdo Local, definindo os critérios para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, e possui viabilidade de aplicação, por se tratar de procedimentos similares aos já aplicados na acreditação.

96. O § 1º do art. 18 da Resolução ANP nº 869/2022 prevê um prazo de cinco anos, a contar da data de comunicação da emissão do certificado à ANP, para arquivamento e disponibilidade das evidências dos trabalhos de certificação. O parágrafo único do art. 39 da Resolução ANP nº 19/2013 também prevê o prazo de cinco anos de guarda desta documentação, neste caso, a contagem seria a partir da data da emissão do certificado e se aplica quando o contratante do serviço de certificação optar por armazenar a documentação, “desde que haja garantia de rastreabilidade destes documentos e previsão contratual sobre a disponibilização imediata destes ao Organismo de Certificação”.

97. A certificação de conteúdo local é uma obrigação prevista desde a 7ª Rodada de licitação da ANP, indissociável da obrigação principal, que é a de cumprimento dos percentuais mínimos de conteúdo local. A consequência lógica da aquisição de bens e contratação de serviços sem certificados é clara nos regulamentos aplicáveis à apresentação de relatórios de dispêndios à ANP para aferição do cumprimento dos compromissos: ao adquirir itens certificados é possível alocar a parcela nacional dos valores com eles despendidos para cumprir os compromissos de conteúdo local, ou ao adquirir bens e serviços não certificados, independentemente de sua origem, os valores devem ser contabilizados como estrangeiros.

98. Desde a Resolução ANP nº 39/2007 havia previsão que a classificação dos investimentos em nacionais e estrangeiros deve atender aos conceitos estabelecidos nos contratos, o que foi ratificado posteriormente no contexto da evolução regulatória, tanto na Resolução ANP nº 27/2016 quanto na atual Resolução ANP nº 871/2022, prevendo claramente que devem ser alocados na coluna "Estrangeiro" do Relatório de Conteúdo Local (RCL) "os valores dos dispêndios dos itens (...) não certificados independentemente da origem" (§ 2º do art. 32). Sendo assim, há uma estreita relação entre a apresentação de relatórios de dispêndios pelos operadores, regulamentado pela Resolução ANP nº 871/2022, com as atividades de certificação de conteúdo local, relacionadas com as Resoluções ANP nº 19/2013 e nº 869/2022.

99. A Resolução ANP nº 871/2022 prevê prazo de dez anos para guarda de documentos, conforme a seguir:

“Art. 19. Os contratados deverão manter à disposição da ANP todos os registros comprobatórios na forma de certificados de conteúdo local e os documentos fiscais correspondentes aos itens abrangidos pelo escopo de certificação adquiridos para os blocos ou campos referentes a todo o período de apuração, pelo prazo definido em cada contrato.

§ 1º Quando não houver cláusula expressa sobre a guarda de documentos para fins de conteúdo local, será adotado o prazo de dez anos.

§ 2º O marco inicial do prazo de guarda previsto no caput e no parágrafo primeiro será o encerramento da fase de exploração ou da etapa de desenvolvimento para fins de conteúdo local, conforme o caso.”

100. No âmbito da Resolução ANP nº 871/2022 e das cláusulas contratuais de auditoria nos contratos de E&P, a documentação relacionada com a certificação de conteúdo local a ser armazenada pelos operadores estaria restrita, via de regra, à cópia dos certificados de conteúdo local em si, sem necessidade de reunir todas as evidências de trabalho para sua emissão, documentação esta que se concentra nos organismos de certificação. Mesmo quando o operador for responsável pela guarda da documentação de certificação, nas exceções de aplicação do art. 39 da Resolução ANP nº 19/2013, se aplicaria o prazo de cinco anos previsto nesta norma.

101. Conforme dispositivo acima transcrito, o marco de início da contagem do prazo de dez anos para guarda de documentação pelo operador está relacionado com o encerramento de fases e etapas do contrato de E&P, distinto do previsto na Resolução ANP nº 869/2022, onde o prazo de cinco anos é contado a partir de marcos relacionados com a certificação em si. Porém, no que tange esse aspecto, não se vislumbra viabilidade técnica e regulatória para a compatibilização dos marcos, já que as atividades do organismo de certificação não se confundem com a execução do contrato de E&P e nem sempre é possível conhecer a destinação definitiva de determinado bem ou serviço por parte do organismo de certificação, não sendo possível associar, com segurança, integridade e rastreabilidade em qual contrato de E&P o objeto será alocado no momento da emissão do certificado. Deste modo, não haveria possibilidade de compatibilização dos critérios distintos para a contagem de prazo de guarda de documentação.

102. Sobre o critério de contagem, a SCL entende que a “data da emissão do certificado”, previsto no art. 39 da Resolução ANP nº 19/2013, é mais objetivo e rastreável que a “data de comunicação da emissão do certificado ao organismo de acreditação”, prevista na Resolução ANP nº 869/2022.

103. Sendo assim, a **alternativa A** pressupõe alterar a Resolução ANP nº 869/2022 para alterar o marco de contagem do prazo de guarda de cinco anos. Esta **alternativa A** previa, inicialmente, o aumento do prazo de guarda da documentação dos certificados emitidos, pelas certificadoras e pelos fornecedores, quando fosse o caso, para dez anos, de modo a contribuir com o aumento da rastreabilidade do processo de emissão dos certificados utilizados pelos operadores para o cumprimento de suas obrigações contratuais e garantir maior compatibilidade com o disposto na Resolução ANP nº 871/2022. Porém, conforme resultado do processo de participação social da AIR e reanálise do tema pela SCL, verificou-se que tal aumento seria desproporcional com os objetivos de aumento de rastreabilidade, pelos seguintes motivos: (i) a obrigação de guarda de documentação pelos operadores para o cumprimento da Resolução ANP nº 871/2022 se concentra nos certificados de conteúdo local e documentos fiscais associados, para comprovar as declarações dos dispêndios nos respectivos relatórios apresentados à ANP, já a documentação relativa ao certificado de conteúdo local emitido por uma certificadora é mais ampla e complexa, que poderia aumentar o custo do sistema de certificação como um todo; (ii) a principal consequência de não apresentação dos documentos pelo operador, quando demandado pela ANP, é a retificação do próprio relatório de dispêndios, seguindo os requisitos e prazos aplicáveis, enquanto o objetivo de acesso, pela ANP, à documentação da certificação é a verificação de sua conformidade em relação aos critérios e requisitos das Resoluções ANP nº 19/2013 e nº 869/2022, e, em caso de não conformidade, a consequência pode se limitar ao cancelamento do certificado, o que demandaria uma nova emissão do certificado para fazer frente ao cumprimento das obrigações contratuais do operador, sob uma série de limitações e riscos ao passar do tempo, principalmente no que se refere à disponibilidade da documentação na fonte, isto é, nos próprios fornecedores cujo fornecimento foi objeto da certificação; (iii) esta acessibilidade de documentação na fonte tende a ser assegurada dentro dos cinco anos, principalmente quando

relacionada a documentação fiscal, considerando a legislação aplicável; e (iv) a própria ANP pode desenvolver outros mecanismos menos onerosos para assegurar tal rastreabilidade, buscando o princípio da eficiência, a exemplo da exigência de recebimento periódico da documentação relacionada com os trabalhos de certificação realizados e a racionalização das atividades de auditoria e supervisão, para a redução do passivo de análise, o que é objeto de proposta neste AIR.

104. Uma vez que se propõe aumentar a rastreabilidade do processo de certificação de conteúdo local, a **alternativa A** prevê ajustes na forma de apresentação da documentação dos certificados. Atualmente, a apresentação dessa documentação pelos organismos de certificação ocorre de forma pontual, seja sob solicitação da ANP para fins de auditorias e supervisão, seja no momento do cancelamento da acreditação, quando toda documentação de todos os certificados deve ser enviada, conforme art. 18 da Resolução ANP nº 869/2022.

105. De modo a tornar o processo de guarda documental menos oneroso, no contexto da proporcionalidade e razoabilidade, bem como reduzir o risco de não conseguir acesso à documentação pela ANP no caso de cancelamento da acreditação, propõe-se o envio periódico da documentação relativa aos certificados emitidos, bem como que o envio seja realizado por meio de sistema disponibilizado pela ANP. Inicialmente se propõe o envio anual, até o décimo quinto dia útil do segundo mês subsequente ao encerramento de cada ano, um mês a mais que o critério de envio dos Relatórios Trimestrais de Certificação (RTC) da Resolução ANP nº 19/2013, para não sobrepor análises por parte da ANP, de envio dos relatórios e da documentação dos trabalhos de certificação, e que a documentação já enviada não precisa ser reenviada, logo, desonera o organismo de certificação no armazenamento.

106. A periodicidade anual inicialmente proposta para o envio desta documentação poderá ser reavaliada no âmbito da elaboração da minuta de resolução para aplicação da **alternativa A**, e decorre da observação de equilíbrio e proporcionalidade entre (i) os ganhos relacionados com a redução do risco de perda da documentação e maior integridade do acompanhamento das atividades desempenhadas pelo organismo de certificação; e (ii) os custos decorrentes na necessidade de envio periódico da documentação e o papel da ANP como organismo de acreditação, que tem por objetivo atestar a capacidade técnica do organismo de certificação e não atestar ou ratificar cada certificado emitido, sendo suficiente para assegurar o controle da certificação a realização de auditorias e supervisão por critérios de amostragem, considerando a própria definição de certificação de conteúdo local da Resolução ANP nº 19/2013, com destaques em negrito:

*“III - Certificação de Conteúdo Local: Conjunto de atividades técnicas na área de Conteúdo Local, **desenvolvidas por um Organismo de Certificação acreditado pela ANP, com o objetivo aferir o percentual de Conteúdo Local e de atestá-lo publicamente, por meio da emissão de um Certificado de Conteúdo Local**, após a realização de análise crítica das evidências, em conformidade com os requisitos do Regulamento de Certificação de Conteúdo Local. O documento é emitido para atestar se determinado Bem, Bem de Uso Temporal, Material, Conjunto, Serviço de MDO, Sistema ou Sistema para Uso Temporal está em conformidade com os requisitos especificados na Cartilha de Conteúdo Local, constante do Anexo II desta Resolução; (Redação dada pela Resolução ANP nº 26/2016)”*

107. Ainda sobre o envio da documentação contendo os trabalhos de certificação, a Resolução ANP nº 869/2022 apresenta a necessidade de envio quando houver o cancelamento da acreditação, mas não estipula prazos. De modo a assegurar previsibilidade, a alteração a ser realizada deve prever prazo específico para envio da documentação.

108. A **alternativa A** também possui como componente de aplicação a previsão de “auditoria específica para o cancelamento da acreditação”, não estando claro na norma a existência deste tipo

de auditoria, ainda que apresente requisitos a serem cumpridos para o cancelamento. Deste modo, para suprir esta lacuna e ampliar a efetividade dos requisitos de acreditação, propõe-se a criação de dispositivos para (i) definir a auditoria de cancelamento; (ii) indicar quais os objetivos da auditoria de cancelamento, que pode incluir a validação de amostragem de certificados emitidos; (iii) deixar claro que não se pode praticar qualquer ato relacionado com a certificação de conteúdo local imediatamente após as hipóteses de cancelamento previstas no art. 28 da Resolução ANP nº 869/2022; e (iv) a necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Resolução e aqueles apontados na auditoria de cancelamento mesmo após a ocorrência das hipóteses de cancelamento, tal como já vem sendo apontado pela ANP nas publicações dos cancelamentos no DOU.

109. Há hipótese de cancelamento não prevista atualmente no art. 28 da Resolução ANP nº 869/2022, que seria a de cancelamento por não manutenção da regularidade jurídica e fiscal, conforme art. 9º. Porém, considerando os aprimoramentos propostos nas demais seções neste documento, principalmente relacionadas com o prazo de vigência da acreditação e reforço de prazo para comunicação à ANP de alterações das condições de acreditação (ambas na seção VI.1), bem como o aprimoramento dos procedimentos de cancelamento, a SCL entende que a **alternativa A** deve contemplar a suspensão automática em caso de não atendimento da regularidade, e o cancelamento se passar de cento e oitenta dias de suspensão, passando a prever essa hipótese no art. 28.

110. Pelo exposto, a **alternativa A - Prever o envio periódico da documentação referente aos certificados emitidos à ANP e auditoria específica para o cancelamento da acreditação**, atende de modo geral os objetivos a serem observados para o enfrentamento do problema regulatório, principalmente de maior efetividade dos requisitos de acreditação.

111. Foi identificada também a necessidade de previsão de sanções específicas para o caso de descumprimento dos requisitos de cancelamento da acreditação, que será objeto de análise na próxima seção, específica do aprimoramento de sanções.

VI.3 Opções normativas para aprimorar as sanções aplicáveis

112. Conforme experiência acumulada de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, verificou-se lacunas para a aplicação de sanções, principalmente quando da identificação de não conformidades quanto aos requisitos de cancelamento da acreditação, ocasião na qual os organismos de certificação não dispõem mais de interesse e incentivos adequados para atender às demandas remanescentes da ANP para conclusão do processo. Sendo assim, foi identificada abrangência limitada das sanções previstas na Resolução.

113. A revisão das sanções tem por objetivo ampliar os incentivos para o adequado cumprimento dos requisitos estabelecidos, aprimorando, deste modo, a segurança e integridade de todo o sistema de certificação, com a aplicação de controles mais rígidos para o registro de certificados e cancelamento da acreditação.

114. A SCL não vislumbrou diferentes alternativas normativas para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório, de natureza estritamente regulatória e associada com a experiência acumulada na aplicação da norma vigente, devendo observar todo o arcabouço legal e infralegal para atuação da ANP neste tema. A Resolução ANP nº 869/2022 já prevê quais são as sanções cabíveis, quais sejam, a (i) advertência; (ii) a suspensão por tempo de até cento e oitenta dias; (iii) a suspensão até que seja

evidenciada a eliminação da não conformidade que originou a sanção; e (iv) o cancelamento da acreditação.

115. Considerando o amplo espectro de sanções já previstas na norma, caberia a este estudo tão somente apontar o refinamento das sanções já previstas, bem como a possível inclusão de novos tipos de sanções, desde que estejam compatíveis com a Lei nº 9.847/1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478/1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências. A única sanção identificada como compatível para adição seria a sanção pecuniária, ou multa, estando as outras previstas no art. 2º da Lei supracitada já compatíveis com as sanções já previstas ou não aplicáveis à atividade de certificação de conteúdo local, como as de “apreensão de bens e produtos” e “perdimento de produtos apreendidos”. Neste contexto, não caberia comparar alternativas que não seriam viáveis, bem como entrar no detalhe de quais seriam as hipóteses para enquadramento.

116. Registra-se que no processo de participação social deste AIR não foram apresentadas contribuições no sentido de mapear novas alternativas ou para o aprimoramento da que será apresentada nesta seção.

117. Encontra-se listada a seguir a única alternativa normativa identificada para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório:

- A. Prever aplicação de sanções pecuniárias para não conformidades relacionadas com o atendimento dos requisitos após o cancelamento da acreditação.

118. Essa alternativa faz parte do escopo de atuação da ANP como organismo de acreditação de conteúdo local e responsável pela regulamentação da Política de Conteúdo Local, definindo os critérios para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, e possui viabilidade de aplicação, por se tratar de procedimentos similares aos já aplicados na acreditação.

119. Conforme detalhado na seção VI.2 deste documento, há necessidade de refletir na norma as melhores práticas para o cancelamento da acreditação, conforme resultado de avaliações e experiência acumulada na SCL em sua atuação como organismo de acreditação da ANP, para deixar claro que não se pode praticar qualquer ato relacionado com a certificação de conteúdo local imediatamente após as hipóteses de cancelamento previstas no art. 28 da Resolução ANP nº 869/2022 e a necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Resolução e aqueles apontados na auditoria de cancelamento mesmo após a ocorrência das hipóteses de cancelamento.

120. Ocorre que atualmente a sanção de maior gravidade da Resolução ANP nº 869/2022 é o próprio cancelamento da acreditação, de modo que não há previsão de incentivos adequados ao cumprimento dos requisitos de cancelamento quando as hipóteses previstas no art. 28 ocorrerem:

“Art. 28. O cancelamento da acreditação dar-se-á nos seguintes casos:

I - extinção do organismo de certificação;

II - automaticamente, ao término do ciclo de acreditação, caso a recondição não tenha sido aprovada;

III - por solicitação do organismo de certificação; ou

IV - em função de aplicação de sanção de cancelamento de acreditação ao organismo de certificação.”

121. Por exemplo, na ocorrência de pedido de cancelamento e em havendo pendências do organismo de certificação junto à ANP, seja em relação ao envio da documentação referente ao trabalho de certificação ou de emissões de certificados de conteúdo local após o término, por exemplo, o

organismo de certificação estará sujeito apenas ao próprio cancelamento da acreditação como sanção, não havendo, deste modo, prejuízos imediatos. Atualmente, o prejuízo de uma sanção de cancelamento neste exemplo seria apenas o impedimento, pelo prazo de dois anos, de nova acreditação do organismo. Ainda assim, a eficácia é limitada, principalmente quando houver interesse do próprio organismo de certificação em obter o cancelamento.

122. A Procuradoria Federal junto à ANP já se manifestou, por meio do PARECER n. 00119/2022/PFANP/PGF/AGU, de 18/04/2022, aprovado pelo DESPACHO n. 00593/2022/PFANP/PGF/AGU, de 10/05/2022, no sentido da necessidade de alteração da norma para que sejam aplicadas penalidades mais abrangentes e efetivas, como as pecuniárias no caso de cancelamento:

“7. Sendo assim, propõe-se, caso haja interesse da área técnica, que seja alterada a Resolução ANP 869/2022 para a inclusão de penalidades pecuniárias e proibição de atuar como Organismo de Certificação de Conteúdo Local enquanto houver irregularidade ou enquanto não forem cumpridas as obrigações de fazer como entregar documentação como, por exemplo, na hipótese concreta em tela. Obviamente, em todos os casos, devem ser observados o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, com previsão expressa do procedimento adequado na norma infralegal.

8. Em face de todo o exposto, opino no sentido de que não é possível, no caso sob exame, a aplicação de outras penalidades além do cancelamento da acreditação do Organismo de Certificação de Conteúdo Local, por ausência de previsão na norma infralegal, o que configuraria violação ao Princípio da Legalidade.

9. Contudo, a área técnica poderia, caso haja conveniência e oportunidade, recomendar e iniciar o processo de promoção de alteração da Resolução ANP 869/2022 para inclusão de outras penalidades mais abrangentes e efetivas.”

123. Nesses termos, a **alternativa A** contempla a inclusão de sanções pecuniárias no rol de sanções, ao menos na ocorrência das seguintes hipóteses: (i) realização de serviços de certificação de conteúdo local após a ocorrência de qualquer um dos casos de cancelamento da acreditação; e (ii) não disponibilização da documentação requisitada em auditoria de cancelamento ou disponibilização de documentação incompleta ou não conforme com os requisitos da norma.

124. Sobre a aplicação de penalidades pecuniárias, cumpre registrar que a SCL irá aprofundar os seguintes temas, no momento de aplicação desta alternativa normativa: (i) obter orientação jurídica junto à Procuradoria Federal junto à ANP para que seja assegurada efetividade na aplicação de sanção pecuniária, em relação à forma adequada de sua previsão, se no corpo da Resolução ANP nº 869/2022 e no Termo de Compromisso de Acreditação (TCA), passando o TCA a exercer, se for o caso, papel de título executivo para a multa; (ii) a necessidade de atrelar a aplicação desta sanção a algum dispositivo legal, a exemplo da Lei nº 9.847/1999 e Lei nº 12.846/2013, avaliando qual o melhor enquadramento da atividade de certificação; e (iii) a dosimetria das sanções pecuniárias, em valor monetário.

125. Sobre o último aspecto, considerando não haver um balizador legal apropriado para sanções pecuniárias relacionadas especificamente com a certificação de conteúdo local, e de modo a evitar a insegurança jurídica na previsão dessas sanções, a SCL entende, desde já, que um ponto de partida para os estudos a serem desenvolvidos poderia ser uma multa equivalente a um percentual do menor valor de multa previsto no disposto no inciso VI, Art. 3º da Lei nº 9.847/1999, de R\$ 20 mil reais por “não apresentar, na forma e no prazo estabelecidos na legislação aplicável ou, na sua ausência, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, os documentos comprobatórios de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis”, para cada certificado emitido sem cobertura de

acreditação ou para cada certificado sem o conjunto de documentos requeridos, considerando similaridade do dispositivo supracitado com as infrações relacionadas com o cancelamento da acreditação. Ainda assim, reforça-se que a aplicação da alternativa normativa, no processo de elaboração e participação social da minuta de ato normativo, este tema será mais bem avaliado e discutido.

126. Adicionalmente, embute-se na **alternativa A** um refinamento das infrações/não conformidades e das respectivas sanções aplicáveis, por meio da revisão do Anexo II - Tabela de Sanções, da Resolução ANP nº 869/2022, ao menos nos seguintes aspectos: (i) o Anexo II, prevê, nas hipóteses de suspensão, tão somente a aplicação de “Suspensão até o atendimento das condições estabelecidas pela ANP”, desconsiderando, deste modo, a “Suspensão por tempo de até cento e oitenta dias”, prevista no inciso II do art. 45 da Resolução ANP nº 869/2022; e (ii) previsão de sanção de cancelamento da acreditação, sem necessidade de reincidência, quando houver perda de prazos de comunicação sobre alterações relacionadas com a situação de acreditação junto ao Inmetro, considerando a relevância do tema, tal como apresentado na seção VI.2.

127. A **alternativa A** engloba o ajuste no texto do art. 44 da Resolução ANP nº 869/2022, que não está claro, no que tange à aplicação de sanção para não conformidades constatadas de forma geral pela ANP, em quaisquer atividades de auditoria ou supervisão, sem amarrar somente com auditoria de manutenção. Há também a necessidade de incluir no art. 52 que os recursos relacionados com os processos administrativos de aplicação de sanções também deverão ser encaminhados diretamente ao organismo de acreditação, e não apenas as apelações ou reclamações.

128. Por contemplar a aplicação de sanção pecuniária, não prevista originalmente na Resolução ANP nº 869/2022, poderão ser avaliadas e discutidas em processo de participação social a inclusão de períodos de transição para a aplicação da **alternativa A**.

129. Pelo exposto, a **alternativa A - Prever aplicação de sanções pecuniárias para não conformidades relacionadas com o atendimento dos requisitos após o cancelamento da acreditação**, atende de modo geral os objetivos a serem observados para o enfrentamento do problema regulatório, principalmente de maior efetividade dos requisitos de acreditação.

VI.4 Opções normativas para aprimorar a consolidação dos procedimentos aplicáveis

130. Conforme experiência acumulada de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, verificou-se limitações no emprego de documentos auxiliares para aplicação da norma, a exemplo dos formulários e orientações, principalmente após a publicação do Decreto nº 10.139/2019, de consolidação normativa. Sendo assim, foi identificada complexidade excessiva e ausência de consolidação dos procedimentos estabelecidos nos formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet.

131. A ANP adaptou e utilizou como referência o modelo do Inmetro na construção do arcabouço normativo relacionado com a acreditação dos organismos de certificação de conteúdo local, contemplando na Resolução ANP nº 869/2022 dispositivos e termos similares aos previstos na norma NIT-DICOR-077, que trata do regulamento de acreditação para organismos de certificação, e documentos normativos auxiliares, por exemplo: (i) Obrigações das partes; (ii) Uso da Marca, do Símbolo e de Referências à Acreditação (NIE-CGCRE-009); (iii) Aplicação de sanções aos organismos de avaliação da conformidade (NIE-CGCRE-141); (iv) Procedimento para Acreditação (NIT-DICOR-001); (v)

Análise da Documentação para Acreditação (NIT-DICOR-017); (vi) Tratamento de não conformidades detectadas (NIT-DICOR-076); dentre outros.

132. A estrutura do Inmetro também prevê a publicação de “Formulários Gerais” e “Modelos de Documentos”, além do disposto nos documentos normativos. Esta estrutura também foi adotada pela ANP, havendo na própria Resolução ANP nº 869/2022 a indicação da existência de documentos complementares, [publicados](#) diretamente na página da ANP na internet, tal como o Inmetro faz. A exceção é o Termo de Compromisso de Acreditação (TCA), que foi incorporado como anexo da Resolução ANP nº 869/2022.

133. Porém, no entendimento da SCL, há diferenciação entre o arcabouço normativo aplicado à ANP e ao Inmetro em suas respectivas atuações como organismo de acreditação, que requer compatibilização para assegurar efetividade na aplicação dos dispositivos normativos. A ANP não possui previsão legal expressa para exercício de atividade como organismo de acreditação, tal como o Inmetro, lançando mão do Regimento Interno e Resoluções para tais atividades, de modo que é salutar, para uma atuação mais efetiva e segura por parte da ANP, observar as melhores práticas regulatórias para a regulamentação desses documentos e orientações complementares, de modo a evitar a alegação de que esses requisitos complementares não possuem fundamentação legal.

134. O Regimento Interno prevê que 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, e o Decreto nº 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, aponta que a Resolução é a espécie de ato aceita com conteúdo normativo editado por colegiado, isto é, que inovam e implicam aos destinatários consequências jurídicas, efetivas ou potenciais.

135. Pelo exposto, a SCL não vislumbrou diferentes alternativas normativas para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório, de natureza estritamente regulatória e associada com a experiência acumulada na aplicação da norma vigente, devendo observar todo o arcabouço legal e infralegal para atuação da ANP neste tema, principalmente nos aspectos de consolidação normativa.

136. Neste sentido, a única alternativa normativa vislumbrada para enfrentar esse aspecto do problema regulatória, encontra-se descrita a seguir:

- A. Consolidação na Resolução de todas os formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet.

137. Essa alternativa faz parte do escopo de atuação da ANP como organismo de acreditação de conteúdo local e responsável pela regulamentação da Política de Conteúdo Local, definindo os critérios para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, e possui viabilidade de aplicação, por se tratar de procedimentos similares aos já aplicados na acreditação.

138. Ainda que a regulamentação dessas orientações e documentos auxiliares possa ter um impacto negativo em termos de flexibilidade e agilidade para atualizações, tal como se observa no Inmetro, a SCL entende que não há demanda relevante e frequente de atualização da Resolução ANP nº 869/2022 a ponto de a flexibilidade superar os benefícios de cumprimento do rito para a publicação de atos normativos. Essa demanda relativamente baixa de atualização se justifica pelo fato de a ANP atuar como organismo de acreditação para apenas um esquema de acreditação, de certificação de conteúdo local, e que a própria ANP passou a exigir desde 2016 a acreditação como OCP no Inmetro, cabendo

aos organismos de certificação atenderem suas normas e respectivas atualizações, de modo automático, sem ter que refleti-las no ato normativo da ANP. Mesmo diante desta baixa demanda, não há qualquer impeditivo ou restrições para que seja conduzido pela ANP processo de alteração normativa, seguindo o rito estabelecido, a exemplo deste próprio relatório, que prevê alternativas para o aprimoramento de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022.

139. A aplicação da **alternativa A**, pressupõe, desta forma, a consolidação dos treze formulários e orientações na própria Resolução ANP nº 869/2022, seja no corpo ou na forma de novos anexos. Registra-se, desde já, que a ORI-SCL-02 e seus apêndices, que estabelece os requisitos mínimos a serem seguidos pelos organismos de certificação acreditados pela ANP para elaboração de procedimentos para aferição de conteúdo local deve ser publicado em apenas um anexo, abordando todos os tipos de certificação, e atrelando os procedimentos à Resolução ANP nº 19/2013, que estabelece a metodologia de medição.

140. Há também a necessidade de prever medições remotas nos procedimentos, a exemplo do previsto pelo próprio Inmetro, por meio da norma NIT-DICOR-083 do Inmetro, acerca do uso de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para avaliação remota.

141. Os formulários, a exemplo de listas de verificação de completeza ou formulários de solicitação de acreditação, não carecem de criação de anexo, bastando indicar a existência de modelos disponíveis no próprio Sistema Eletrônico de Informações – SEI da ANP, indicando no corpo da norma a obrigatoriedade de uso desse sistema e indicando as informações mínimas necessárias para submissão de documentos.

142. Por fim, a **alternativa A** contempla também a realização de ajustes no próprio Termo de Compromisso de Acreditação (TCA), para refletir as alterações que venham a ser realizadas no corpo e anexos da Resolução ANP nº 869/2022, como resultado deste relatório de AIR, sendo importante prever um prazo para que os organismos de certificação acreditados no momento de revisão da norma assinem o novo TCA resultante dessas alterações.

143. A SCL registra, desde já, que a ausência de regulamentação dos documentos auxiliares publicados na página da ANP na internet não exime os organismos de certificação atualmente acreditados da necessidade de sua observância para a condução dos processos de certificação de conteúdo local. Quaisquer não conformidades constatadas quanto ao estabelecido nesses documentos e que tenham vínculo direto com dispositivos da Resolução ANP nº 869/2022, de requisitos de acreditação, e da Resolução ANP nº 19/2013, de requisitos de certificação, sujeitam os organismos de certificação às sanções previstas.

144. Pelo exposto, a **alternativa A - Consolidação na Resolução de todos os formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet**, atende de modo geral os objetivos a serem observados para o enfrentamento do problema regulatório, principalmente de maior efetividade e previsibilidade dos requisitos de acreditação.

VI.5 Opções normativas para aprimorar as definições e procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão

145. Ao longo da aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, foram discutidos e revisitados os procedimentos internos e as necessidades de atualização dos dispositivos normativos, tendo sido

identificada complexidade excessiva e falta de clareza das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação, com oportunidades de aprimoramento para que fiquem mais compatíveis com os objetivos de efetividade e simplificação.

146. Por se tratar de aspecto do problema regulatório de natureza estritamente regulatória e associada com a experiência acumulada na aplicação da norma vigente, devendo observar todo o arcabouço legal e infralegal para atuação da ANP neste tema, não se vislumbra alternativas, recaindo na necessidade de revisão do ato normativo para aplicar as melhorias observadas como necessárias durante a aplicação da norma.

147. Encontra-se listada a seguir a única alternativa normativa identificada para o enfrentamento deste aspecto do problema regulatório:

- A. Revisão das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação.

148. Essa alternativa faz parte do escopo de atuação da ANP como organismo de acreditação de conteúdo local e responsável pela regulamentação da Política de Conteúdo Local, definindo os critérios para a acreditação de organismos de certificação de conteúdo local, e possui viabilidade de aplicação, por se tratar de procedimentos similares aos já aplicados na acreditação.

149. As definições estabelecidas no art. 2º da Resolução ANP nº 869/2022 são muitas vezes redundantes, cujo termo é por si só autoexplicativos (exemplo: não conformidade e quadro de pessoal) ou cujo significado pode ser rapidamente apreendido pela leitura do dispositivo ao qual se insere (exemplo: auditado, equipe de auditoria). Há ainda definições replicadas da Resolução ANP nº 19/2013, a exemplo do termo “certificação de conteúdo local”. Nesses termos, a **alternativa A** pressupõe uma revisão nas definições para manter apenas termos que carecem de definição para melhor aplicação da norma, sendo outros eliminados ou incorporados ao longo dos próprios dispositivos, bem como será apontada a necessidade de observar definições existentes em outras normas aplicáveis. Esta ação requer também a padronização do emprego de termos ao longo da norma, tendo sido identificadas possíveis melhorias para maior clareza.

150. O Capítulo IX, que trata atualmente dos procedimentos para acreditação e manutenção requer revisão, para que passe a englobar todas as auditorias previstas na norma, como a de manutenção e extraordinária, e ainda a de cancelamento, já detalhada na seção VI.2 deste documento, uma vez que não há clareza quanto da possibilidade de aplicação dos procedimentos para todas as auditorias. Considerando este ponto, a **alternativa A** contempla a inclusão neste Capítulo de todas as auditorias, de modo geral, apontando, quando for o caso, as especificidades aplicáveis para cada uma, tratando dos seguintes pontos: (i) designação de equipe de auditoria; (ii) solicitação de documentação; (iii) realização de análise crítica da documentação; e (iv) previsão dos procedimentos de avaliação no local e de desempenho como parte integrante das auditorias e supervisão, e não como uma ação individual e independente.

151. Registra-se que na ocasião de elaboração da minuta de resolução para aplicação da **alternativa A**, a SCL poderá reavaliar a necessidade de indicação de nomes “próprios” de auditorias, como a “auditoria de acreditação”, ou da “auditoria de manutenção”, cada um com sua respectiva definição, que indica os requisitos e objetivos de sua realização. As auditorias poderiam ser agrupadas em uma só, passando o corpo da norma estabelecer o momento de sua realização (antes, durante ou após uma acreditação), quais requisitos gerais e específicos a serem observados a depender da situação e quais

seriam seus objetivos, sem necessidade de prever grupos de auditorias, uma vez que, por sua definição atual, todas são um “processo sistemático, documentado e independente, conduzido pelo organismo de acreditação”, distinguindo apenas nos objetivos. Com isso, de modo a prover maior simplificação e clareza ao texto normativo, as atividades do organismo de acreditação para assegurar a integridade das atividades seria de auditoria e supervisão, de modo geral.

152. A **alternativa A** também prevê o detalhamento das atividades de avaliação nas instalações, em relação à obrigatoriedade de realização assim como a possibilidade de realização remota, a exemplo do previsto pelo próprio Inmetro, por meio da norma NIT-DICOR-083 do Inmetro, acerca do uso de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para avaliação remota. Em princípio, tais avaliações in loco, inclusive no formato remoto, seriam obrigatórias nas auditorias de nova acreditação, podendo ser dispensadas em algumas hipóteses de reacreditação, quando houver esquema de acreditação de conteúdo local no Inmetro e em outros tipos de auditorias e supervisão, quando inexistir fatos relevantes que indiquem a necessidade de sua realização, devendo registrar as motivações da dispensa no relatório de auditoria.

153. O resultado das auditorias e supervisão consta na Seção III do Capítulo IX também requer revisão para fins de: (i) alteração no prazo para envio de relatório de auditoria e supervisão ao auditado, que prevê atualmente um marco de contagem a partir de realização de reunião de fechamento de auditoria, o que torna o processo complexo, não sendo esta reunião um componente obrigatório das auditorias; (ii) previsão de medidas preventivas, além de corretivas, no plano de ação do auditado, considerando a natureza das não conformidades; (iii) inclusão da possibilidade de redução do escopo de acreditação, por decisão da ANP, a depender de constatações das auditorias.

154. Já sobre a decisão para acreditação, nos termos da Seção IV do Capítulo IX, a **alternativa A** requer a inclusão de necessidade de decisão também para a reacreditação, e a remoção da necessidade de publicar no DOU decisões de manutenção da acreditação, considerando se tratar de constatação de auditorias, e que eventuais impedimentos para a continuidade da acreditação serão apurados em processo sancionador, a depender das não conformidades constatadas e do devido processo legal, com ampla defesa.

155. No que tange aos procedimentos aplicáveis, a **alternativa A** também engloba a adição de dispositivos que tratam das responsabilidades da ANP nos contratos de certificação de conteúdo local, devendo indicar que a ANP não se responsabiliza pelos contratos firmados pelos organismos de certificação, que devem observar a legislação aplicável nas relações comerciais e de consumo mantidas entre entes privados, bem como a necessidade de atenção à Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) por parte dos organismos de certificação, no que tange ao tratamento de dados pessoais no exercício das atividades.

156. Pelo exposto, a **alternativa A - Revisão das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação**, atende de modo geral os objetivos a serem observados para o enfrentamento do problema regulatório, principalmente de maior efetividade e simplificação dos requisitos de acreditação.

VII. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS (IMPACTOS)

157. Conforme análise fundamentada nas seções anteriores, as alternativas normativas apresentadas para o problema regulatório identificado recaem na revisão da Resolução ANP nº 869/2022 para sua aplicação. Neste sentido, além da **alternativa de não ação**, apresentada na seção VI. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS, o problema regulatório identificado neste AIR possui como **alternativa normativa** a seguinte:

Alterar a Resolução ANP nº 869/2022, nos seguintes aspectos:

- i. Incluir outros esquemas de acreditação junto ao Inmetro, além do OCP, o desenvolvimento de programa de acreditação específico de conteúdo local junto ao Inmetro e tornar o prazo de acreditação indeterminado;**
- ii. Prever o envio periódico da documentação referente aos certificados emitidos à ANP e auditoria específica para o cancelamento da acreditação;**
- iii. Prever aplicação de sanções pecuniárias para não conformidades relacionadas com o atendimento dos requisitos após o cancelamento da acreditação;**
- iv. Consolidação na Resolução de todas os formulários e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da ANP na internet; e**
- v. Revisão das definições e dos procedimentos de acreditação, auditorias e atividades de supervisão dos organismos de certificação.**

158. Antes de descrever os principais impactos econômicos, sociais ou ambientais projetados para a alternativa de não ação e alternativa normativa, deve ser justificada a escolha da metodologia da análise multicritério para o caso concreto, para aferição da razoabilidade do impacto econômico e para a avaliação e comparação dessas alternativas para o enfrentamento do problema regulatório, buscando identificar aquela que produzirá o cenário mais favorável dentre as demais.

159. A análise multicritério é uma metodologia de apoio à tomada de decisão baseada na avaliação quantitativa ou qualitativa de opções de ação a partir de múltiplos critérios selecionados no contexto de decisão. Diferentemente da Análise de Custo-Benefício, em que os aspectos positivos e negativos são traduzidos em termos de impactos monetários, a análise multicritério reúne em um contexto de decisão critérios que serão mantidos em diferentes escalas ou unidades de medida.

160. A análise multicritério aplicada pela SCL, neste contexto, é essencialmente uma análise qualitativa, sendo avaliadas tendências e coerência para a qualificação das alternativas conforme: (i) os objetivos a serem alcançados para o enfrentamento do problema regulatório identificado; e (ii) critérios de avaliação dos impactos em relação aos objetivos, seguindo a pontuação mencionada na seção VI:

- Ótima (atende plenamente ao objetivo): 5 pontos
- Satisfatória (atende parcialmente ao objetivo): 3 pontos
- Insatisfatória (não atende ao objetivo, mas não causa prejuízos): 1 ponto
- Negativa (gera efeito adverso ao objetivo): sem pontos

161. As metodologias de análise quantitativa dos impactos, envolvendo o levantamento e mensuração de custos, benefícios e riscos, requerem uma análise aprofundada que seria desproporcional ao problema, ao esforço a ser empregado e às alternativas de ação, pelos seguintes motivos, que possuem relação basicamente com a natureza regulatória do problema identificado:

- As normas e procedimentos aplicados à acreditação de organismos de certificação de conteúdo local vem sendo aprimorados desde 2007, de forma que os procedimentos e escopo documental estão consolidados e alinhados com as práticas do Inmetro, e os organismos de certificação já possuem amplo conhecimento da norma e dos requisitos para o seu cumprimento. Desta forma, é possível antecipar que os impactos tendem a ser reduzidos e similares no que tange aos custos e riscos para a superação de lacunas pontuais em sua aplicação e no atendimento ao objetivo a ser cumprido de efetividade e simplificação, não justificando eventuais custos para sua mensuração, adicionais àqueles já empregados pela administração pública ao longo do aprimoramento e aplicação da norma, e já previstos pelos organismos de certificação para o seu cumprimento, caso queiram manter sua acreditação junto à ANP; e
- A mensuração quantitativa dos benefícios alcançados com as alterações também possui elevada complexidade, de alto custo e pouca contribuição com a análise das alternativas, uma vez que o sistema de certificação de conteúdo local foi implantado desde 2005 nos contratos de E&P de petróleo e gás natural e posteriormente regulamentado pela ANP, como ferramenta de aplicação da Política de Conteúdo Local, com o benefício esperado de estimular os fornecedores que contenham maior grau de nacionalização de seus produtos e serviços, com maior probabilidade de serem demandados pelos operadores de contratos de E&P para a execução de suas atividades e cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local. Sendo assim, os benefícios de aplicação do sistema de certificação de conteúdo local, como um todo, inclusive a acreditação de organismos de certificação, são maiores que os custos de aplicação da norma e superam com folga as alterações pontuais propostas e objeto de análise neste AIR. A mensuração quantitativa destes benefícios, neste momento, teria pouco a acrescentar em relação à análise qualitativa realizada ao longo deste documento, de que quanto mais efetiva for a Resolução ANP nº 869/2022, maiores serão os benefícios obtidos e esperados com a sua aplicação, contribuindo com a PCL.

162. Desta forma, considerando o problema de natureza regulatória sobre norma amplamente aplicada pela ANP e de conhecimento da indústria, a SCL entende que os custos regulatórios para o seu enfrentamento com a aplicação da alternativa sugerida são baixos ou irrelevantes, uma vez que as alternativas utilizam métodos e escopo documental consagrados e disponíveis, de forma que não há necessidade de avaliar os custos regulatórios, conforme art. 6º, inciso VII do Decreto nº 10.411/2020.

163. As alternativas em análise não implicarão em novas obrigações regulatórias, por se tratar de alteração acessória à Resolução ANP nº 869/2022, não sendo previstos custos adicionais sobre a administração pública com a intervenção, sendo importante frisar, ainda, que a certificação de conteúdo local é uma condição de Política de Conteúdo Local vigente para que determinado fornecimento seja contabilizado nos contratos de E&P com compromissos mínimos de conteúdo local a serem cumpridos, porém não se trata de uma imposição normativa para os fornecedores locais de bens e serviços.

164. Considerando a natureza regulatória do problema, relacionado com lacunas de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, a **alternativa normativa** proposta nesta seção é a mais consistente e adequada para o atendimento dos objetivos a serem cumpridos com a ação regulatória para a resolução do problema, conforme pontuação obtida na Análise Multicritério na tabela a seguir:

Tabela 2 – comparação das alternativas de enfrentamento do problema regulatório

nº	CRITÉRIO	ALTERNATIVA DE NÃO AÇÃO	ALTERNATIVA NORMATIVA
1	Aplicar os aspectos formais para edição e publicação de atos normativos	Insatisfatória (1) – as lacunas de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022 não poderão ser superadas sem a edição de ato normativo	Ótima (5) – a previsão de regulamentação da alternativa, por meio da Revisão da Resolução ANP nº 869/2022, assegura o pleno atendimento do objetivo
2	Estabelecer critérios que ampliem a efetividade, previsibilidade e simplificação dos procedimentos e requisitos de acreditação de conteúdo local	Insatisfatória (1) - a permanência das lacunas reduz a efetividade da acreditação de organismos de conteúdo local	Ótima (5) - a aplicação da alternativa prevê aprimoramento de procedimentos e requisitos amplamente experimentados no processo de acreditação, com pleno atendimento do objetivo
3	Observar os princípios da eficiência, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade nos atos administrativos	Insatisfatória (1) - a permanência das lacunas não possibilita nem garante o alcance desses princípios para os fornecimentos prejudicados pelas lacunas existentes	Ótima (5) - a regulamentação do tratamento das lacunas de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022 assegura o atendimento aos princípios elencados
PONTUAÇÃO FINAL		3	15

165. A análise qualitativa dos potenciais impactos com as alternativas apresentadas para o contorno do problema regulatório, realizada ao longo deste AIR, foi objeto de participação social, conforme descrito na seção V deste documento.

166. Caso a opção normativa prevaleça e seja aprovada pela Diretoria Colegiada da ANP, haverá ainda período adicional de participação social para o texto de ato normativo a ser editado para a sua aplicação, ocasião na qual também poderão ser objeto de discussão eventuais incertezas sobre os impactos estimados e potenciais limitações no entendimento da natureza dos riscos envolvidos.

VIII. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

167. A estratégia para implementação da alternativa normativa sugerida para a solução do problema contempla a publicação de resolução com o objetivo de revisar a Resolução ANP nº 869/2022, seguindo o rito estabelecido na ANP para publicação de atos normativos que regulamentam matérias de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis.

168. Até que o presente relatório seja aprovado, e que o ato normativo proposto seja editado e publicado pela ANP, contemplando a alternativa normativa sugerida, estima-se sua aplicação no primeiro semestre de 2023.

169. Não há previsão de alteração nos procedimentos da ANP de monitoramento e fiscalização do cumprimento das obrigações de conteúdo local pelos operadores de contratos de E&P, nem dos procedimentos aplicados ao controle e auditoria da acreditação e de certificados emitidos pelos organismos de certificação de conteúdo Local de bens e serviços. Tais atividades são realizadas por meio da Superintendência de Conteúdo Local (SCL), que já se encontra estruturada e capacitada, sem custos, recursos adicionais ou necessidade de adaptação interna para implementação das estratégias de monitoramento e fiscalização, envolvendo mudanças de equipe, organograma, fluxograma, processos.

170. A SCL conta com estrutura suficiente para disseminar e esclarecer sobre a adequada aplicação da Resolução ANP nº 869/2022 e de suas revisões ao longo do tempo, bem como para auditar e supervisionar os organismos de certificação, inclusive quanto à conformidade dos certificados de conteúdo local emitidos, de forma a garantir a efetividade e extensão dos impactos positivos esperados com a aplicação das novas regras previstas na alternativa normativa deste AIR, desde que aprovadas pela Diretoria da ANP.

171. No prazo de três anos, contado da entrada em vigor do ato normativo de revisão da Resolução ANP nº 869/2022, está prevista a realização de um ponto de controle por meio da Análise de Resultado Regulatório – ARR, contemplando a verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

172. O monitoramento e a fiscalização para o acompanhamento do problema após implantação da solução proposta serão realizados mediante práticas usuais e regulamentadas pela Resolução ANP nº 869/2022, de auditoria e supervisão dos organismos de certificação, incluindo amostragem de certificados de conteúdo local emitidos, sendo sugerido os seguintes indicadores para verificação de permanência de lacunas de abrangência da norma, ensejando a avaliação de medidas de contorno, incluindo a necessidade de prestar esclarecimentos, seja na forma de Informes Técnicos, Enunciados ou revisão adicional da norma:

- (i) Número de auditorias e atividades de supervisão em organismos de acreditação que não puderam ser concluídas ou cujo resultado foi prejudicado por ausência de regulamentação, dificuldade de interpretação ou complexidade dos requisitos aplicáveis: este número deve ser igual a zero, ou muito próximo disso, demonstrando que a lacuna de aplicação foi superada.

173. Não há necessidade de demandar informações adicionais dos organismos de certificação de conteúdo local para o levantamento de dados para a medição do indicador proposto, ou de nova tecnologia ou sistema para o seu monitoramento. Este mesmo indicador será utilizado para medir o cumprimento dos objetivos da ação regulatória e para acompanhar a qualidade das medidas adotadas, no âmbito do ARR mencionado anteriormente.

174. Nos estudos a serem desenvolvidos para a publicação de ato normativo sugerido para o enfrentamento do problema de aplicação da Resolução ANP nº 869/2022, será avaliada a necessidade de prever período de transição e adaptação do mercado para as novas regras de acreditação, principalmente para os organismos de certificação com acreditação vigente no momento de sua publicação.

175. Os responsáveis por este AIR são os mesmos que assinam e aprovam o presente relatório, e a Superintendência de Conteúdo Local da ANP estará diretamente envolvida na implementação da medida.

IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

176. A revisão da Resolução ANP nº 869/2022, conforme alternativa normativa deste AIR, não ensejará mudança da classificação de risco das atividades reguladas pela nova resolução, nos termos do Decreto nº 10.178/2019, considerando que o ato público de liberação da atividade econômica realizado no âmbito da Superintendência de Conteúdo Local de “Acreditação dos Organismos de Certificação de Conteúdo Local de bens e serviços” continuará a ser praticado, contemplando os aprimoramentos com base no disposto neste AIR.

177. A [Resolução ANP nº 839/2021](#), com base na [Nota Técnica nº 13/2020/SCL/ANP-RJ](#), classifica a atividade mencionada acima de nível de risco III, de forma que continuará sendo objeto de avaliação detalhada por parte da SCL, antes de seu deferimento, conforme procedimentos estipulados na Resolução ANP nº 869/2022.

GUSTAVO DE FREITAS TINOCO
Superintendente Adjunto de Conteúdo Local

De acordo:

THYAGO GROTTI VIEIRA
Superintendente de Conteúdo Local