



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00434/2017/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.007770/2017-88

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

PROPOSTA DE AÇÃO Nº 597/2017

INTERESSADO: Superintendência de Abastecimento -SAB

ASSUNTO: NOVA RESOLUÇÃO PARA DISCIPLINAR O EXERCÍCIO DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO SOBRE COMÉRCIO EXTERIOR DE PETRÓLEO DE DERIVADOS. COMPILAÇÃO DA NORMATIZAÇÃO JÁ EXISTENTE. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE ACOLHIMENTO OU JUSTIFICATIVA DE ITENS APONTADOS.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se de Proposta de Ação (PA) proveniente da Superintendência de Abastecimento - SAB que tem como objetivo submeter a minuta de resolução sobre comércio exterior de petróleo e derivados ao crivo da Diretoria Colegiada para, em seguida, ser submetida à consulta e audiência públicas.

2. Do que importa à presente análise, constam do processo administrativo:

- o Troca de mensagens eletrônicas entre áreas da ANP (fls. 03/05);
- o Quadro com pontos polêmicos comuns aos Atos Normativos de Comércio Exterior (fls. 06/16);
- o Registros e documentos sobre “Workshop sobre regulação em importação e Exportação de Petróleo, Derivados e Biocombustíveis”, realizado em 16/02/2017 (fls. 17/49);
- o Portarias vigentes sobre importação e exportação de petróleo, derivados, gás natural e biocombustíveis (fls. 52/90);
- o Nota Técnica nº 560/2017/SAB (fls. 91/101),
- o Minuta da resolução proposta (fls. 102/107);
- o Fluxo da Proposta de Ação às fls. (fls. 108/109).

3. A Nota Técnica nº 560/2017/SAB informa que atualmente existem dezenove atos normativos que tratam do comércio exterior de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis e que a partir de 2017 a ANP passou a orientar-se para a simplificação administrativa cujo objetivo a ser alcançado é desburocratizar a atuação da Agência, reduzindo empecilhos e entraves desnecessários ao adequado desenvolvimento das atividades econômicas reguladas e nessa esteira está a unificação de tais atos normativos em uma resolução única além da recente implantação do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com seu primeiro processo administrativo documental, chamado de Anuência de Importação, a ser gerido de modo inteiramente eletrônico.

4. A referida Nota Técnica listou as contribuições recebidas no “Workshop” realizado em fevereiro do corrente ano, explicitando se tais contribuições foram ou não acolhidas - além de explicitar o objeto da Resolução bem como pormenorizar seu conteúdo.

5. Uma vez que a nova resolução traz modificações que afetam direitos dos agentes regulados, a Nota Técnica resta por concluir que tal minuta deva ser submetida à consulta e audiências públicas, após análise pela Procuradoria e deliberação final da D. Diretoria Colegiada.

6. Autos recebidos em 27/09/2017. Este é o breve relatório. Passa-se à análise.

7. Primeiramente registro que numerei os autos a partir de fls. 107 eis que ausente numeração das referidas páginas, bem como numerei fls. 103 e 105 que também estavam sem numeração e em desacordo, portanto, com o artigo 22, §4º da Lei 9784/99.

8. Trata-se, em suma, de proposta de resolução que visa unificar e uniformizar a normatização acerca do comércio exterior de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis.

9. A Lei Federal nº 9.478/97 determina que as atividades econômicas de a importação e exportação dos produtos e derivados do petróleo e seus derivados e gás natural serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas mediante autorização. Veja-se o teor dos dispositivos legais pertinentes:

Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:

I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural.

Art. 5o As atividades econômicas de que trata o art. 4o desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.

10. Neste diapasão, cabe à ANP promover regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis, considerando-se o disposto nos artigos 7º e 8º do mesmo diploma legal.

11. Desta forma, é incontroversa a competência da ANP para promover a regulamentação em tela.

12. No que se refere à MOTIVAÇÃO E A NECESSIDADE DE REGULAR o tema, verifica-se que o conteúdo da Nota Técnica nº 560/2017/SAB-ANP não deixa margem de dúvidas quanto à eficiência de que todo o comércio exterior de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis seja feito em observância a um único instrumento normativo, desburocratizando e simplificando os procedimentos regulatórios.

13. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, resta consolidado no âmbito da ANP, nos termos do Parecer nº 195/2012/PF-ANP/PGF/AGU, um padrão formal de atos normativos que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

14. Para iniciar a análise da minuta, recorre-se ao disposto nos artigos 3º a 7º da Lei Complementar nº 95/98:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

15. No âmbito da ANP, o padrão consuetudinário de epígrafe, ementa e preâmbulo encontra forma nos seguintes termos:

epígrafe - identificação da espécie normativa e numeração singular do ato com a data de sua aprovação pela Diretoria Colegiada;

ementa - não é adotada pela ANP;

preâmbulo - indicação do órgão que promulga a resolução em nome da Diretoria Colegiada e o seu fundamento legal, com as considerações que justificam a necessidade da norma

16. Verifica-se a presença de preâmbulo com referência à competência da Diretoria Colegiada para editar a resolução proposta e com expressa referência à legislação.

17. Não constam da minuta, antes do primeiro artigo, "Considerandos" cuja função é justificar a necessidade da norma, motivá-la e facilitar a compreensão do ato. Não é fator imprescindível para sua edição, apesar de facilitar a compreensão da motivação da edição do referido ato.

18. A parte normativa da minuta de resolução atende às regras do art. 3º, inciso II, assim como à articulação e redação, estabelecidas nos artigos 10 e 11 da referida Lei Complementar n.º 95/98.

19. No que concerne ao texto normativo em questão, no presente momento, recomendo:

- o Que no artigo primeiro sejam explicitados **quais são os produtos cuja atividade de comércio exterior está sendo regulamentada**. Segue sugestão de redação: "*Ficam estabelecidos os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de comércio exterior de produtos e à anuência prévia dos pedidos de importação e exportação de biocombustíveis, petróleo e seus derivados e gás natural e seus derivados.*"

o

- o No artigo 2º, considerando-se já existir definição instituída por Decreto do que seja o Sistema Siscomex, sugiro que a definição constante na Resolução seja a mesma constante no artigo 2º do Decreto 660/92 (que institui o referido sistema): "Art. 2º O SISCOEX é o instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações."

o

- o Ainda no artigo 2º, a definição de "Trading Company" deverá estar em itálico ou outra

forma que destaque o uso de expressão em outro idioma.

- o
- o No artigo 3º, sugiro que sejam inseridos os produtos de que trata a presente resolução, podendo-se fazer referência ao artigo 1º, caso este seja modificado tal como recomendado no item “a”, acima. Sugere-se a seguinte redação: *“Art. 3º O exercício da atividade de comércio exterior dos produtos mencionados no artigo 1º depende de autorização prévia outorgada pela ANP.”*

20. Nota-se, outrossim, que o texto regulamentar em análise suprimiu a necessidade de que as empresas envolvidas em comércio exterior demonstrassem sua regularidade fiscal para o exercício das suas atividades.

21. Veja-se que tal exigência encontrava-se presente nos artigos 4º, III da Portaria ANP 147/98; art.4º, III da Portaria ANP nº 203/98; art. 4º, III da Portaria ANP nº 204/98; art. 4º, III da Portaria ANP nº 204/98; Art.4º, III, da Portaria ANP nº 85/99, bem como a necessidade de regularidade perante o SICAF tal qual era exigido pelo artigo 2º, III, da Portaria nº 312/2001; 2º, III, da Portaria nº 313/2001; 2º, III, da Portaria nº 314/2001; art. 5º, IV da Resolução ANP nº 3/2005; Art. 4º, VIII, da Resolução ANP 17/2009; Art. 9º,III, Portaria ANP nº 63/2001 e Art; 2º, III, Portaria ANP nº 315/2001.

22. Frise-se que a exigência de comprovação de regularidade fiscal dos agentes da indústria do petróleo já foi julgada como perfeitamente legal pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo ali reconhecido que “ (...) a exigência da certidão ali prevista nada mais representa do que a regular manifestação do poder regulatório e fiscalizatório atribuído à ANP pelo dispositivo legal, com a evidente finalidade de verificar a idoneidade financeira e fiscal das empresas que se habilitam a exercer atividade tão significativa para o interesse social. (...)” (RECURSO ESPECIAL Nº 640.460 -RJ, Relator Ministro Teori Albino Zavascki).

23. A Nota Técnica nº 560/2017/SAB-ANP restou por não contemplar os motivos pelos quais foi retirada da minuta de Resolução em análise a comprovação de regularidade fiscal de tais empresas, uma vez que tal exigência constava na grande maioria dos instrumentos normativos que restarão revogados, listados no item 21, caso a minuta ora analisada seja aprovada.

24. Desta forma, sugiro seja justificado pela área técnica a razão pela qual tal exigência foi retirada do instrumento normativo ora analisado.

25. Também não consta na minuta ora analisada instrumento de materialização da competência fixada no artigo 8º, XVII da Lei 9.478/97, que assim dispõe:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;

26. Note-se que tal exigência consta no artigo 12 da Portaria ANP nº 312/2001; no artigo 11 da Portaria ANP nº 313/2001; artigo 11 da Portaria ANP nº 314/2001; artigo 15, Resolução ANP nº 03/2005; artigo 9º da Resolução ANP nº 16/2009; artigo 17 da Resolução 17/2009; artigo 3º, da Portaria ANP nº 63/2001; artigo 8º da Portaria ANP nº 315/2001.

27. Ocorre que a exemplo do mencionado no item 23 acima, a Nota Técnica também não explicou o porquê de não mais serem exigidas tais informações sendo certo que com a revogação de tais instrumentos normativos haverá, salvo melhor juízo, um vácuo regulatório no que se refere ao mencionado artigo 8º, XVII da Lei 9.478/97.

28. Obviamente que o objetivo do instrumento analisado é unificar os procedimentos, diminuir a quantidade de instrumentos regulatórios e padronizar a atuação da Agência no que pertine ao comércio exterior dos produtos submetidos ao controle da Agência, o que se coaduna com o Princípio da Eficiência, insculpido no artigo 37 da Carta da República.

29. Entretanto, não se pode olvidar que as exigências contidas na lei se traduzem em um poder-dever da Administração, que deve envidar esforços para que suas competências sejam efetivamente levadas a cabo.

30. Assim, deixando a Agência de atuar em área que lhe é afeta, entendo ser necessário que sejam declarados os motivos pelos quais a Agência deixa de fazê-lo.

31. Outrossim, sugiro que sejam apontadas e justificadas todas as supressões ocorridas por ocasião da compilação da normatização explicitada às fls. 52, além das ora verificadas.

32. Também recomendo que seja verificada pela área técnica se existe alguma incompatibilidade entre a minuta de resolução ora em análise e as Resoluções ANP nºs 680/2017 (dispõe sobre as obrigações quanto ao controle da qualidade dos produtos importados, a serem atendidas pelo importador e pela firma inspetora contratada por este) e 681/2017 (que atualiza os regulamentos da ANP em alinhamento a nova regra do controle da qualidade dos produtos importados), publicadas em junho último e entrarão em vigor a partir de dezembro do corrente de maneira que não haja a revogação de qualquer dispositivo das normas vindouras sem a devida análise ou se efetivamente tratam de assuntos completamente distintos e que não interferirão entre si.

33. Por fim, verifica-se que às fls. 52 consta lista dos atos normativos compilados e que, caso aprovada a minuta em análise, serão revogados pelo artigo 19 da minuta analisada.

34. Ocorre que há dois instrumentos normativos que constam no artigo 19 quais sejam, Portaria nº 32/2001 e Resolução nº 51/2010 cujo teor não foi adunado aos presentes autos, assim como também não constam na listagem de fls. 52, também não tendo sido mencionados na Nota Técnica 560/2017.

35. Desta forma, sugiro seja explicitado o motivo pelo qual os referidos instrumentos normativos estão sendo revogados sem que os mesmos constem da listagem de atos normativos a

serem compilados.

36. Pelo exposto, por ora, recomendo justificar ou acolher o apontado nos itens 19, 24,30,31,32 e 35. Feito isso, em sendo observados acréscimos na minuta do instrumento normativo em análise, sugiro o retorno dos autos a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal para análise jurídica.

37. Caso não surjam acréscimos ao instrumento normativo, recomendo a remessa da minuta à Diretoria Colegiada para análise e posteriores trâmites incluindo a consulta e audiência públicas, caso aprovada.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2017.

ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610007770201788 e da chave de acesso 20bf3f66

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 80807553 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE ARAUJO LIMA RAMOS. Data e Hora: 10-10-2017 16:56. Número de Série: 13170240. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 00571/2017/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.007770/2017-88

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o **PARECER n. 00434/2017/PFANP/PGF/AGU**.
2. Devolva-se à SAB para ciência e adoção das recomendações expostas no parecer.

Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2017.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610007770201788 e da chave de acesso 20bf3f66

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 82619605 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 16-10-2017 18:59. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
