



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
COORDENAÇÃO DE CONSULTIVO/DF

PARECER n. 00768/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.202284/2019-33

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

EMENTA: Minuta de Instrução Normativa. Julgamento dos processos administrativos sancionadores no âmbito da ANP. Necessidade de aperfeiçoamento e complementação. Retorno dos autos à unidade organizacional responsável.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se da PA n° 0430/2019, promovida pela SEC, com o intuito de aprovar a minuta de Instrução Normativa que tem por finalidade uniformizar os parâmetros referentes à instrução e ao julgamento dos processos administrativos sancionadores no âmbito da ANP.

2. Os autos foram consultados por intermédio do sistema SEI, cabendo destacar os seguintes documentos que integram o presente processo:

1. Nota Técnica n° 2/2019/SFI-E (0259297);
2. Proposta de Ação n° 0430/2019 (0269639);
3. Minuta de Instrução Normativa (0269488);.

É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

3. A minuta de Instrução Normativa em análise, consoante já mencionado acima, tem como objetivo uniformizar os parâmetros referentes à instrução e ao julgamento dos processos administrativos sancionadores no âmbito da ANP.

4. De início, cabe ressaltar que o Decreto n° 2.953/99, regulamentando o disposto na Lei n° 9.847/99, dispõe sobre o procedimento administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis, e dá outras providências.

5. Desse modo, a minuta em análise deve observar as regras dispostas no referido Decreto n° 2.953/99.

6. Registre-se que este pronunciamento detém cunho estritamente jurídico, haja vista escapar das atribuições desta PFE-ANP tecer considerações acerca de aspectos relacionados à oportunidade e à conveniência do objeto em comento, já que tal tarefa está inserida no âmbito da discricionariedade de atribuição do administrador público.

7. Dito isso, passemos ao exame dos dispositivos constantes da minuta que, no nosso entendimento, guardam relevância na presente análise.

2.1 Art. 2°

8. O art. 2°, ao tratar da comunicação dos atos, estabelece que:

CAPÍTULO II

COMUNICAÇÃO DOS ATOS

Art. 2º A citação, a intimação e todos os demais atos de comunicação do processo serão feitos:

I - pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI); ou

II - pelo Correio com aviso de recebimento.

§ 1º Frustradas as tentativas de comunicação, a ciência ao atuado será efetuada por meio de publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º A ciência inequívoca do atuado supre a falta ou a nulidade da comunicação.

9. Ao estabelecer que as comunicações do processo, incluindo a citação, poderão ser realizadas por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a minuta cria uma forma de comunicação dos atos que não está prevista no citado Decreto, o qual determina que:

Art. 8º. O atuado será citado para apresentar defesa escrita, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da citação.

§ 1º. A citação será feita:

I - pessoalmente, ao próprio autuado ou ao seu representante legal ou preposto que responda pelo gerenciamento do negócio, quando lavrado o auto no local da ocorrência;

II - por carta registrada com Aviso de Recebimento - AR, quando o auto for lavrado em local diverso daquele em que foi constatada a infração.

§ 2º. A contrafé do auto de infração acompanhará, obrigatoriamente, a carta de citação, quando não for entregue diretamente ao autuado, na hipótese do inciso I deste artigo.

(...)

Art. 10. Quando o auto for lavrado em local diverso daquele onde verificada a infração, a citação será feita por carta registrada, endereçada ao estabelecimento do autuado onde ocorreu o fato e considerar-se-á efetuada na data indicada no Aviso de Recebimento - AR, que deverá ser juntado ao processo respectivo.

Art. 12. As intimações dos atos do processo serão feitas mediante publicação no Diário Oficial, ou mediante carta registrada com Aviso de Recebimento, observado o disposto no artigo anterior.

10. Nesse ponto, cabe registrar que no Poder Judiciário a comunicação eletrônica dos atos processuais foi autorizada e regulamentada pela Lei nº 11.419/2006, cabendo destacar os seguintes dispositivos:

Art. 2º O envio de petições, de recursos e a prática de atos processuais em geral por meio eletrônico serão admitidos mediante uso de assinatura eletrônica, na forma do art. 1º desta Lei, sendo obrigatório o credenciamento prévio no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

§ 1º O credenciamento no Poder Judiciário será realizado mediante procedimento no qual esteja assegurada a adequada identificação presencial do interessado.

§ 2º Ao credenciado será atribuído registro e meio de acesso ao sistema, de modo a preservar o sigilo, a identificação e a autenticidade de suas comunicações.

§ 3º Os órgãos do Poder Judiciário poderão criar um cadastro único para o credenciamento previsto neste artigo.

Art. 3º Consideram-se realizados os atos processuais por meio eletrônico no dia e hora do seu envio ao sistema do Poder Judiciário, do que deverá ser fornecido protocolo eletrônico.

Parágrafo único. Quando a petição eletrônica for enviada para atender prazo processual, serão consideradas tempestivas as transmitidas até as 24 (vinte e quatro) horas do seu último dia.

(...)

Art. 5º As intimações serão feitas por meio eletrônico em portal próprio aos que se cadastrarem na forma do art. 2º desta Lei, dispensando-se a publicação no órgão oficial, inclusive eletrônico.

§ 1º Considerar-se-á realizada a intimação no dia em que o intimando efetivar a consulta eletrônica ao teor da intimação, certificando-se nos autos a sua realização.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, nos casos em que a consulta se dê em dia não útil, a intimação será considerada como realizada no primeiro dia útil seguinte.

§ 3º A consulta referida nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser feita em até 10 (dez) dias corridos contados da data do envio da intimação, sob pena de considerar-se a intimação automaticamente realizada na data do término desse prazo.

§ 4º Em caráter informativo, poderá ser efetivada remessa de correspondência eletrônica, comunicando o envio da intimação e a abertura automática do prazo processual nos termos do § 3º deste artigo, aos que manifestarem interesse por esse serviço.

§ 5º Nos casos urgentes em que a intimação feita na forma deste artigo possa causar prejuízo a quaisquer das partes ou nos casos em que for evidenciada qualquer tentativa de burla ao sistema, o ato processual deverá ser realizado por outro meio que atinja a sua finalidade, conforme determinado pelo juiz.

§ 6º As intimações feitas na forma deste artigo, inclusive da Fazenda Pública, serão consideradas pessoais para todos os efeitos legais.

Art. 6º Observadas as formas e as cautelas do art. 5º desta Lei, as citações, inclusive da Fazenda Pública, excetuadas as dos Direitos Processuais Criminal e Infracional, poderão ser feitas por meio eletrônico, desde que a íntegra dos autos seja acessível ao citando.

11. Por sua vez, o Decreto nº 8.539/2015 dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, determinando que:

Art. 2º-Para o disposto neste Decreto, consideram-se as seguintes definições:

(...)

III - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico.

(...)

Art. 5º-Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que

posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

(...)

Art. 7º Os atos processuais em meio eletrônico consideram-se realizados no dia e na hora do recebimento pelo sistema informatizado de gestão de processo administrativo eletrônico do órgão ou da entidade, o qual deverá fornecer recibo eletrônico de protocolo que os identifique.

§ 1º—Quando o ato processual tiver que ser praticado em determinado prazo, por meio eletrônico, serão considerados tempestivos os efetivados, salvo disposição em contrário, até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do último dia do prazo, no horário oficial de Brasília.

§ 2º—Na hipótese prevista no § 1º, se o sistema informatizado de gestão de processo administrativo eletrônico do órgão ou entidade se tornar indisponível por motivo técnico, o prazo fica automaticamente prorrogado até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do primeiro dia útil seguinte ao da resolução do problema.

Art. 8º O acesso à íntegra do processo para vista pessoal do interessado pode ocorrer por intermédio da disponibilização de sistema informatizado de gestão a que se refere o art. 4º ou por acesso à cópia do documento, preferencialmente, em meio eletrônico.

12. Como podemos observar, no âmbito do Judiciário a possibilidade e validade da comunicação eletrônica depende do prévio cadastro, bem como que a íntegra dos autos esteja acessível ao interessado.

13. Malgrado o Decreto nº 8.539/2015 não tratar das comunicações de atos processuais tão pormenorizadamente quanto a Lei nº 11.419/2006, naturalmente, as comunicações via SEI somente serão viáveis se o interessado estiver cadastrado no sistema, bem como possuir acesso à íntegra do processo.

14. Ademais, deve ficar registrado que a ANVISA, por meio da Portaria nº 252/2019, regulamentou o uso do SEI para usuários externos. Todavia, no Manual do Usuário Externo SEI-ANVISA foi salientado que: "É importante ressaltar que a funcionalidade de intimação eletrônica ainda não está disponível para o usuário externo". (item 1.1, disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33892/5315093/Manual+do+usu%C3%A1rio+externo+-+SEI+-+Anvisa/d83a1071-f4b3-46ed-a311-8a49dfd44fb7>). Tal ressalva demonstra que a utilização do SEI para fins de comunicações destinadas aos usuários externos demanda a criação de mecanismos que possam garantir a confiabilidade do sistema.

15. Por sua vez, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 804/2018 que estabelece "as disposições relativas ao Cadastro Institucional e à Notificação Eletrônica no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL" (art. 1º). A referida Resolução da ANEEL cuida em detalhes do cadastramento do usuário externo, de modo a garantir a autenticidade das notificações, determinando ainda que:

Art. 16. As Notificações ao Agente Setorial, ao Potencial Agente ou à Pessoa Contratada passarão a ser realizadas, prioritariamente, mediante Notificação Eletrônica transmitida pela ANEEL para o respectivo Endereço Eletrônico Institucional cadastrado no Cadastro Institucional.

Parágrafo único. A comprovação do recebimento e da efetiva leitura por parte do destinatário da Notificação Eletrônica, bem como as respectivas datas e horários de realização desses eventos, dar-se-á mediante Aviso de Notificação Eletrônica – AN-e, fornecido por Autoridade Certificadora – AC, que deverá ser juntado aos autos do respectivo processo administrativo.

(...)

Art. 19. A Notificação Tradicional deverá ser utilizada nos seguintes casos:

I – falha no envio ou no recebimento da Notificação Eletrônica;

II – Notificação Eletrônica com tamanho superior a 10 (dez) megabytes; e

III – notificado facultativo não optante pela inscrição no Cadastro Institucional e, conseqüentemente, não sujeito à sistemática de Notificação Eletrônica.

Parágrafo único. Caso a falha referida no inciso I desse artigo seja atribuível ao destinatário da Notificação Eletrônica, a ANEEL, sem prejuízo do envio da Notificação Tradicional, dará ciência da falha ao destinatário, notificando-o para que, no prazo de 2 (dois) dias úteis, sane o problema e viabilize o recebimento de Notificações Eletrônicas.

16. Como podemos observar, em outras Agência Reguladoras, para a realização das notificações eletrônicas, foram editadas normas que cuidam especificamente do tema.

17. De fato, tratando-se, sobretudo, de processos administrativos sancionatórios e portanto, restritivos de direitos, o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal devem ser observados com rigor.

18. Dessa forma, no caso da ANP, o uso do SEI para notificação e comunicação processual deve estar condicionada à existência de funcionalidade do próprio sistema que alcance o público externo, nos termos de regulamentação específica a ser desenvolvida pela ANP.

19. Destarte, considerando que a Nota Técnica nº 2/2019/SFI-E (0259297) apenas informa que o SEI se encontra "em processo de implantação da ANP e que tem o potencial de facilitar a ciência por parte dos autuados quanto ao desenvolvimento do processo sancionador até sua decisão final", entendemos necessário o pronunciamento da SFI acerca viabilidade/confiabilidade das comunicações realizada através do SEI.

20. Ainda no que concerne às formas de realização das comunicações no processo administrativo, tendo o vista o disposto no inciso I do art. 8º do Decreto nº 2.953/99, sugerimos a

inclusão de um inciso III no art. 2º da minuta em análise, com seguinte redação:

Art. 2º A citação, a intimação e todos os demais atos de comunicação do processo serão feitos:

I - pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI); o

II - pelo Correio com aviso de recebimento; ou

III - pessoalmente, ao próprio autuado ou ao seu representante legal ou preposto que responda pelo gerenciamento do negócio, quando lavrado o auto no local da ocorrência;

21. No que tange ao §2º do art. 2º da minuta, a eventual falta/nulidade da citação ou intimação, somente será considerada válida no caso de comparecimento espontâneo do autuado, no termos do § 5º do art. 26 da Lei nº 9.784/99:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

22. Porém, cabe mencionar a observação de José dos Santos Carvalho Filho:

"Primeiramente, só se pode considerar que o comparecimento do interessado supre a falta ou irregularidade da intimação se esses fatos não lhe tiverem causado prejuízo. Havendo prejuízo, quer por ofensa ao direito de defesa, quer por impossibilidade de provar algum fato ou efetivar alguma diligência relevante para a tutela de seu interesse, deve a autoridade decretar a nulidade e, ao fazê-lo, deverão ser anulados também todos os atos subsequentes que decorram da intimação. Por conseguinte, só não serão prejudicados os atos que sejam independentes no que tange à intimação".

23. Por sua vez, o § 1º do art. 2º da minuta, dispõe que "frustradas as tentativas de comunicação, a ciência ao autuado será efetuada por meio de publicação no Diário Oficial da União".

24. Em relação a tal dispositivo, devemos deixar claro que a comunicação por edital deve ser utilizada somente após esgotadas as tentativas de comunicação pessoal do autuado, conforme entendimento consolidado no âmbito da PGF/AGU.

25. De fato, nos termos do Parecer nº 57/2013/DIGEVAT/CGCOB/PGF, de 06/12/2013, recomenda-se que a entidade credora "realize o levantamento dos dados pessoais do interessado para pesquisa de seu endereço em outros bancos de dados além do seu próprio, como INFOSEG, SICAFI e SERPRO, assim como observe se há elementos nos autos que permitam a identificação do endereço correto do interessado, bem como, se houver advogado constituído, buscar a notificação do interessado no endereço do profissional representante do interessado".

26. Portanto, recomenda-se a notificação por edital somente após a comprovação pelo ente público acerca do esgotamento dos meios hábeis para a efetivação da notificação postal (busca de endereços atualizados na Receita Federal e/ou em outros sistemas de dados disponibilizados ao ente público para tanto, por exemplo) (NOTA n. 00083/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU).

2.2 Art. 4º

27. O art. 4º da minuta trata da convalidação de atos administrativos relativos ao auto de infração, dispondo que:

Art. 4º Os vícios processuais meramente formais ou de competência do auto de infração são passíveis de convalidação em qualquer fase do processo.

Parágrafo único. No caso de convalidação dos vícios meramente formais que tenham potencial para prejudicar o direito de defesa, será concedido novo prazo para a manifestação do autuado, conforme a fase processual.

28. A Lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/99) cuida da convalidação dos atos administrativos, afirmando que:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

29. Portanto, nos termos do citado art. 55, são condições para a convalidação do ato administrativo: (a) defeito seja sanável (em regra, relacionados à forma e à competência); (b) não acarretar lesão ao interesse público; (c) não acarretar prejuízo a terceiros; e (d) decisão discricionária da Administração acerca da conveniência e oportunidade de convalidar o ato (em vez de anulá-lo).

30. Feitas essas considerações acerca da convalidação do ato administrativo, entendemos que a hipótese descrita no parágrafo único do art. 4º da minuta em análise não se encaixa no conceito de convalidação, seja porque pode gerar prejuízo a terceiros (o que é vedado pelo art. 55 da Lei nº 9.784/99), seja porque concede um novo prazo para manifestação do autuado. Ora, nesse caso, na prática, se estaria anulando o ato administrativo praticado com vício formal, o que vai de encontro à finalidade da convalidação:

"O ato administrativo de convalidação tem efeitos *ex tunc*, retroagindo seus efeitos ao momento em que foi originariamente praticado o ato convalidado. Caso os efeitos fossem meramente prospectivos, o instituto da convalidação seria inteiramente inútil, uma vez que

convalidar equivaleria a anular o ato e, no mesmo momento, praticar um outro ato válido, sem o vício do ato que acabou de ser anulado. Por outras palavras, se os efeitos fossem prospectivos, em vez de convalidação, teríamos simplesmente uma anulação seguida da edição de um novo ato, agora sem defeito".

31. Desse modo, sugerimos a exclusão do parágrafo único do art. 4º da minuta em análise, tendo em vista não se tratar de convalidação de ato administrativo.

32. No que tange ao vício relativo à competência, cabe ressaltar que o ato praticado por agente incompetente é considerado vício sanável, desde que não se trate de competência exclusiva, consoante a jurisprudência dos tribunais:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVALIDAÇÃO DE VÍCIO DE COMPETÊNCIA EM PROCESSO LICITATÓRIO.

Não deve ser reconhecida a nulidade em processo licitatório na hipótese em que, a despeito de recurso administrativo ter sido julgado por autoridade incompetente, tenha havido a posterior homologação de todo o certame pela autoridade competente. Isso porque o julgamento de recurso por autoridade incompetente não é, por si só, bastante para acarretar a nulidade do ato e dos demais subsequentes, tendo em vista o saneamento da irregularidade por meio da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente. Com efeito, o ato de homologação supõe prévia e detalhada análise de todo o procedimento, atestando a legalidade dos atos praticados, bem como a conveniência de ser mantida a licitação. Ademais, o vício relativo ao sujeito - competência - pode ser convalidado pela autoridade superior quando não se tratar de competência exclusiva. (REsp 1.348.472-RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 21/5/2013.)

DIREITO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CPC/1973. AÇÃO ANULATÓRIA. AUTO DE INFRAÇÃO DO IBAMA. DANO A FLORESTA. MATA ATLÂNTICA. PROVA PERICIAL. REQUERIMENTO GENÉRICO. INDEFERIMENTO. AMPLA DEFESA. OFENSA. INEXISTÊNCIA. ATO ADMINISTRATIVO. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. CONVALIDAÇÃO. POSSIBILIDADE. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. A sentença negou à sociedade empresária autora a anulação de processo administrativo e auto de infração do IBAMA, lavrado em 8/8/2006, com multa de R\$ 1.500,00, por dano a 0,5 hectare de floresta nativa objeto de especial preservação, em Linhares-ES, sem autorização do órgão competente; o auto substituiu outro, de 3/11/2003, anulado em dezembro de 2005 por vício de competência do agente que o subscrevera. (...) 4. Inocorre cerceamento de defesa pelo indeferimento da prova pericial requerida mediante, tão-somente, a genérica afirmativa de não cometimento de infração ambiental. Inexistindo dúvida ou questionamento objetivo sobre os fatos, não há necessidade de perícia para confirmá-los, especialmente porque detalhadamente descritos em auto de vistoria realizada por grupo de sete fiscais, com presunção de fidedignidade. 5. Consoante o princípio do livre convencimento motivado, arts. 130 e 131 do CPC/1973, atualmente 370 e 371 do CPC/2015, à vista dos elementos probatórios, o Juiz é livre para formar seu convencimento, podendo indeferir provas e diligências protelatórias ou desnecessárias para o deslinde da controvérsia, fundamentando a sua decisão, como feito no caso. 6. São convalidáveis os atos que tenham vício de competência não exclusiva. Precedentes do STJ e doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 25ª ed.). (...) (Acórdão 0008186-32.2012.4.02.5001. Rel. ANTONIO HENRIQUE CORREA DA SILVA. TRF 2ª Região. 6ª TURMA ESPECIALIZADA. Data: 28/04/2016)

2.3 Art. 12

33. Outro dispositivo da minuta de Instrução Normativa que merece atenção é o art. 12:

Art. 12. Se a unidade organizacional considerar pertinente, antes da decisão de primeira instância, poderá realizar a análise dos argumentos e dos documentos apresentados na defesa e nas alegações finais por meio de nota técnica, que será juntada aos autos do processo.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, deverá ser garantida a oportunidade de manifestação do autuado antes da decisão.

34. Apenas lembramos que a eventual nota técnica não poderá trazer novas infrações, não constantes no Documento de Fiscalização, sob pena de se ter que iniciar um novo processo, com a lavratura de novo auto de infração.

2.4 Arts. 17, 34 e 36

35. Por meio do **PARECER n. 00312/2018/PFANP/PGF/AGU** (NUP 48610.001247/201-29), esta Procuradoria, ao se manifestar acerca de proposta de revisão da Portaria ANP nº 122/2008, deixou assentado o seguinte:

Merece análise mais detida o art. 3º e o novo formato de "súmulas". Cuida-se, ressalte-se desde logo, de instrumento que possui fins louváveis e tem previsão constitucional, pois busca assegurar maior isonomia, segurança jurídica e eficiência administrativa.

Apesar disso, não se entende viável, juridicamente, a adoção desse formato nos termos propostos, já que se cuida de ato que possui caráter normativo e é dotado de efeitos vinculantes para os julgadores da Superintendência.

Com efeito, a vinculação do julgador está prevista expressamente no art. 3º, §4º ("após a publicação, **a súmula deverá ser adotada** por todos os julgadores para fins de decisão quando aplicável ao caso em julgamento"). Na realidade, essa previsão seria dispensável, já que a recente alteração na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) ressalta a sua vinculação em relação à atividade do órgão/entidade como um todo:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, **súmulas administrativas** e respostas a consultas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo **terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam**, até ulterior revisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Já seu caráter normativo fica reforçado pela ampla publicidade (diante de sua publicação no sítio eletrônico da ANP, conforme §3º), que tornará as súmulas de conhecimento geral e, portanto, de aplicação exigível por parte de qualquer cidadão ou pessoa jurídica. De fato, uma vez constante do sítio da ANP um determinado entendimento sumulado, simplesmente não há base técnica ou jurídica para a SFI se eximir de sua aplicação. Ou seja: a súmula deverá ser aplicada indistintamente aos casos semelhantes, o que caracteriza, inquestionavelmente, generalidade e abstração.

Consequência disso é que tais súmulas passarão a ser vistas como entendimento normativo da ANP, como um todo, e não apenas da SFI. Contudo, levando em conta o modelo administrativo adotado pela Agência através do Regimento Interno (Portaria ANP nº 69/2011), a edição de atos normativos com efeitos externos à ANP é competência exclusiva da Diretoria Colegiada (art. 53, I, II e III), ao mesmo tempo em que apenas foi atribuída às Superintendências a função "propositiva" - que no caso da SFI consta do art. 28, I.

Poder-se-ia pensar em uma delegação de competência, restrita setorialmente, pela Diretoria à SFI, mas isso encontraria óbice na Lei do Processo Administrativo, que veda essa transferência na hipótese de "*edição de atos de caráter normativo*" (art. 13, I).

Outrossim, justamente em razão dessas características, as "súmulas administrativas" são usualmente expedidas pela direção máxima da entidade, atuando em nome desta como um todo. Cite-se como exemplo as súmulas da Advocacia-Geral da União (previstas na Lei Complementar nº 73/93 e editadas pelo Advogado-Geral), do CADE (previstas no Regimento Interno do Conselho e editadas pelo Plenário do Tribunal, que é o órgão máximo judicante), da ANS (previstas no Regimento Interno e editadas pela Diretoria Colegiada) e da própria ANVISA, que foi citada pela Nota Técnica (fl. 71).

Por tudo isso, entendo que as "súmulas" (tanto pelo uso corrente do termo quanto pelo formato proposto na nova Portaria) diferenciam-se do atual modelo de "verbetes", que são orientações de efeito meramente interno na Superintendência, não são vinculantes e sequer são levadas ao conhecimento público.

Assim, na opinião da Procuradoria, há duas opções viáveis, do ponto de vista jurídico: (i) manter o regramento atual das "Verbetes", enquanto instrumento de orientação e coordenação entre os Julgadores da SJP, sem sua publicação, já que isso desnaturaria seu caráter meramente interno; OU (ii) elaboração de um novo regramento para "Súmulas", enquanto ato normativo, vinculante e público a ser aprovado pela Diretoria Colegiada como meio de uniformização da atuação de toda a Agência e registro de seu entendimento reiterado sobre determinado tema.

36. Destarte, tendo em vista o entendimento consolidado no Parecer nº 00312/2018/PFANP/PGF/AGU, sugerimos que seja excluído do §1º do art. 34 da minuta a expressão "e serão publicadas no site da ANP na internet", pelas razões já expostas no referido parecer.

2.5 Art. 19

37. Ao tratar do agravamento da pena de multa, o art. 19 da minuta em tablado, proclama que:

Art. 19. Para fins de agravamento da pena de multa, a autoridade julgadora deverá considerar como antecedentes apenas as condenações definitivas no âmbito da sua área de atuação.

Parágrafo único. A autoridade julgadora poderá aplicar percentuais diferenciados de agravamento por antecedentes:

I - da mesma natureza; ou

II - ocorridos no mesmo estabelecimento ou instalação.

38. A forma pelo qual está escrita a parte final do dispositivo ("no âmbito da sua área de atuação"), sugere que o julgador apenas poderá considerar como antecedentes as condenações sofridas pela atuada no âmbito da unidade organizacional do próprio julgador, o que não está de acordo com o art. 25 do Decreto nº 2.953/99:

Art. 25. Na fixação do valor da multa a autoridade responsável pelo julgamento levará em conta, fundamentadamente, a gravidade da infração, as consequências dela decorrentes para o abastecimento de combustíveis e para os consumidores, a vantagem indevidamente auferida pelo infrator, os seus antecedentes no exercício da atividade e sua condição

econômica.

39. Sugerimos que a parte final do dispositivo ("no âmbito de sua área de atuação") seja alterada para "no exercício da atividade".

2.6 Art. 27

40. No que se refere ao recurso administrativo, o art. 27 cuida do juízo de reconsideração que deverá ser realizado pelo julgador de 1ª Instância:

Art. 27. Caso o recurso seja admitido para seguimento, o julgador realizará o juízo de reconsideração acerca da decisão proferida.

§ 1º Reconsiderada a decisão com a exclusão das penalidades aplicadas, o autuado será comunicado pelo NGC e o processo será encerrado.

§ 2º Caso o julgador reconsidere sua decisão, o autuado será comunicado da nova decisão pelo NGC e, se houver aplicação de multa, ser-lhe-á conferida a oportunidade de pagá-la com o desconto legalmente previsto.

§ 3º Mantida a decisão, o processo seguirá para a decisão de segunda instância.

41. Especificamente em relação ao § 2º do art. 27, a Instrução Normativa, corretamente, concede ao autuado, no caso de reconsideração da decisão (p.ex., com redução do valor da multa pecuniária), a oportunidade de pagá-la com o desconto de 30% (§3º do art. 4º da Lei nº 9.847/99).

42. Considerando que o Julgador pode alterar o valor da multa ou o enquadramento legal dos fatos, independentemente dos argumentos elencados no recurso interposto pelo autuado, na prática, estará proferindo uma nova decisão, com novos fundamentos, restando a análise do recurso inicialmente interposto prejudicada, pois não foi possível ao recorrente se manifestar acerca dos novos fundamentos constantes do juízo de reconsideração.

43. Desse modo, sugerimos que se o Julgador reconsiderar a decisão, mantendo, porém, a aplicação de multa, além da possibilidade de pagamento com o desconto legalmente previsto, seja aberto novo prazo para interposição de recurso, de forma a permitir que a questão seja levada à Diretoria da ANP.

2.7 Art. 28

44. O art. 28 da minuta de Instrução Normativa estabelece a atuação desta Procuradoria Federal na análise jurídica do processo submetido a julgamento pela Diretoria da ANP:

Art. 28. A unidade organizacional elaborará a Proposta de Ação para a decisão da Diretoria, que será precedida de parecer da Procuradoria Federal junto à ANP contendo análise jurídica do processo submetido a julgamento.

45. Como se pode observar, a minuta determina que todos os processos administrativos submetidos à Diretoria Colegiada da ANP, em face de recursos interpostos pelos autuados, serão objetos de análise jurídica prévia por esta Procuradoria.

46. Tendo em vista a notória competência técnica das unidades organizacionais da ANP, responsáveis pela lavratura e julgamento do auto de infração, entendemos que a submissão dos autos à Procuradoria, sem qualquer questionamento jurídico, configura-se em um fluxo desnecessário de processos entre a UORG e a Procuradoria Federal, em desprestígio não só à celeridade e à eficiência, as quais devem sempre ser observadas como princípios da Administração Pública, mas também a expertise próprias das unidades organizacionais.

47. Ressalte-se que, hodiernamente, os recursos administrativos de *downstream* já são analisados pela área técnica responsável, que enfrenta os aspectos técnicos, autoria e materialidade da infração administrativa e a sanção aplicada.

48. Por sua vez, a Portaria PGF nº 526/2013 estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais, determinando que:

Art. 7º Os órgãos de execução indicados no artigo 3º desta Portaria deverão recomendar aos órgãos máximos das autarquias e fundações públicas federais assessoradas que submetam para análise jurídica prévia, mediante solicitação de consulta jurídica:

I - minutas de editais de concurso público ou de processo seletivo;

II - processos administrativos de arbitragem;

III - minutas de atos normativos que estabeleçam direitos e obrigações de forma genérica e abstrata;

IV - processos administrativos referentes à aplicação de sanções administrativas, observadas as formas e eventuais ressalvas previstas em ato normativo próprio de cada autarquia ou fundação pública federal.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta a possibilidade de ser recomendada a análise jurídica prévia de outros documentos pelos órgãos de execução da PGF indicados no artigo 3º desta Portaria.

49. Nesse ponto, cumpre recordar o que dispõe o Regimento Interno da Procuradoria-Geral da ANP, publicado no Boletim de Pessoal Especial de 14/02/2019:

Art. 6º O encaminhamento de consulta jurídica ou a solicitação de assessoramento jurídico deverá ser feito por órgão da ANP que detenha competência para exarar manifestação ou para proferir decisão acerca da matéria em relação a qual haja dúvida jurídica a ser dirimida.

Parágrafo único. Observado o disposto no caput deste artigo, a definição da autoridade ou dos servidores competentes para encaminhamento de consulta jurídica ou para a solicitação de assessoramento jurídico decorrerá das atribuições previstas no regimento interno da ANP ou delegadas pela Diretoria Colegiada.

(...)

Art. 8º A consulta jurídica deverá ser encaminhada formalmente por meio de Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Fluxo de Proposta de Ação (PA), Solicitação de Aquisição de Bens e Serviços (SABS) ou por memorando, com prévia autuação física dos documentos, observando-se as normas aplicáveis sobre comunicações administrativas.

Art. 9º. Os autos administrativos deverão ser instruídos com prévia manifestação do órgão consulente e demais órgãos competentes para se pronunciar sobre o objeto da consulta, além de outros documentos necessários à elucidação da questão jurídica suscitada, devendo o processo ter as suas folhas numeradas e rubricadas antes de sua remessa ao órgão jurídico e conter, no mínimo:

I - fundamentação técnica e conclusiva do órgão ou autoridade consulente;

II - informação sobre os atos e diplomas legais aplicáveis ao caso;

III - explicitação da dúvida jurídica;

IV- menção às opiniões contrárias que evidenciam a dúvida jurídica suscitada, quando for o caso; e

V - eventuais documentos que facilitem a compreensão e o exame da matéria.

§ 1º Não serão conhecidas as consultas formalizadas em desconformidade com o disposto nos incisos deste artigo ou com o seu parágrafo primeiro.

§ 2º Os processos com instrução parcial ou insuficiente serão devolvidos pelo Procurador oficiante, por meio de cota, quando não houver necessidade de manifestação jurídica.

50. Destarte, entendemos que o referido art. 28 deve ser modificado para que somente nos casos em que houver dúvida jurídica a ser dirimida, o processo seja submetido à análise pela Procuradoria, razão pela qual apresentamos a redação abaixo:

Art.28. A unidade organizacional elaborará Proposta de Ação para decisão da Diretoria, que será precedida de parecer da Procuradoria Federal junto à ANP na hipótese de dúvida jurídica elaborada e instruída pelo órgão consulente e endereçada pelo responsável da UORG.

51. Do ponto de vista prático, espera-se que a medida proposta, já prevista no Regimento da Procuradoria, obstará o fluxo desnecessário de processos no âmbito da ANP, reduzirá custos e o tempo de julgamento do recurso, além de possibilitar maior celeridade no atendimento das consultas jurídicas encaminhadas à Procuradoria-Geral da ANP.

2.8 Art. 32

52. Os artigos 31 a 33 da minuta de Instrução Normativa cuidam do "Registro e Publicação das Informações". Nesse ponto cabe destacar o disposto no parágrafo único do art. 32:

Art. 32. Cada unidade organizacional manterá controle atualizado com a relação dos processos

sancionadores de sua competência, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - data do documento de fiscalização e do auto de infração;

II - número do documento de fiscalização;

III - número do processo administrativo;

IV - nome empresarial do autuado;

V - número de inscrição no CNPJ ou CPF do autuado;

VI - situação processual; e

VII - resultado das decisões de primeira e segunda instância.

Parágrafo único. As informações listadas no caput serão disponibilizadas pelas unidades organizacionais à Superintendência de Comunicação Institucional - SCI para publicação no site da ANP na Internet no intervalo máximo de um ano.

53. A publicação das informações elencadas no citado art. 32 atende ao direito do consumidor à informação, não tendo viés punitivo, mas meramente informativo.

54. A jurisprudência amplamente prevalecente reputa legítima a publicação da Lista de Revendedores Autuados na internet, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP - DIVULGAÇÃO NO SITE DE LISTA DE POSTOS REVENDADORES DE COMBUSTÍVEIS AUTUADOS POR VÍCIOS DE QUALIDADE - DEFESA DE INTERESSES DOS CONSUMIDORES- PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS - LEGITIMIDADE. 1. A divulgação da "relação de postos revendedores autuados e/ou interditados por problemas de qualidade dos combustíveis" tem por finalidade proteger o consumidor de prejuízos decorrentes da utilização de

combustíveis adulterados, em observância ao princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 17 da Lei n. 9.478/97, o qual impõe transparência da atividade administrativa. 2. Incensurável a sentença que denegou a segurança, por não vislumbrar qualquer vício no ato impugnado, o qual atendeu ao interesse público e está em consonância com a Constituição Federal.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO; Apelação em Mandado de Segurança Nº 261414; Relator Desembargador Federal MAIRAN MAIA; SEXTA TURMA; DJF3 CJ1 DATA:22/03/2010 PÁGINA: 610).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. INCLUSÃO EM LISTA ELABORADA PELA ANP, ONDE CONSTAM OS NOMES DE EMPRESAS QUE COMERCIALIZAM COMBUSTÍVEIS "NÃO-CONFORMES" E/OU "ADULTERADOS", PUBLICADA NA REDE INTERNACIONAL DE COMPUTADORES (INTERNET). LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA. EXERCÍCIO REGULAR DO SEU PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO E DE INFORMAÇÃO AOS CONSUMIDORES. 1. A Lei nº 9.478/97, ao criar a Agência Nacional do Petróleo - ANP, confere-lhe a competência para regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, cabendo-lhe, ainda, a fiscalização de tais atividades, diretamente ou mediante convênios, podendo, inclusive, autuar e aplicar sanção administrativa, decorrente do exercício do poder de polícia. 2. Entendo que se afigura legítima a divulgação da lista dos "Postos Revendedores Autuados e/ou Interditados por Qualidade de Combustíveis", porquanto inserida no âmbito da competência legal da ANP e no exercício regular do seu poder-dever de fiscalização e de informação aos consumidores do produto fiscalizado. 3. Agravo de instrumento provido.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO; AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 368615; Relator Desembargador Federal ROBERTO HADDAD; QUARTA TURMA; DJF3 CJ1 DATA:26/01/2010).

RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. INCLUSÃO DOS NOMES DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS EM LISTA OFICIAL DE INTERDIÇÃO POR VENDA DE PRODUTOS DE MÁ QUALIDADE. DANOS MORAIS NÃO CARACTERIZADOS. 1. A Lei n. 9.847/99, que dispõe sobre a fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis, atendendo ao princípio da legalidade, definiu as infrações e as sanções cabíveis no setor e determinou que a fiscalização compete à ANP. 2. Cabe à ANP garantir a qualidade dos combustíveis comercializados, na forma da legislação vigente, cabendo a ela, no exercício do poder de polícia, instaurar procedimento administrativo para apuração de irregularidade da atividade do particular, nada obstando que dê publicidade ao respectivo ato. 3. A supremacia do interesse social, justificada pela natureza da atividade exercida pelos autores (comércio varejista de combustíveis), legitima a intervenção/fiscalização do órgão público, que, por sua vez, tem o dever de divulgar oficialmente seus atos, em face do princípio constitucional da publicidade. Não há como se impingir a ANP dever de reparar eventual dano quando não há indícios de excesso ou desvio de poder, eis que o exercício da atividade fiscalizadora independe do resultado final do procedimento administrativo. A informação divulgada no site oficial se restringe a dar publicidade ao resultado das ações fiscalizadoras da ANP, relacionando 'os postos revendedores autuados ou interditados pela Agência por problemas de qualidade de combustíveis'. 4. Caberia aos autores/apelantes reverterem a situação de constrangimento que alegam passar, no âmbito do processo administrativo instaurado, mediante a demonstração de que agiram corretamente e venderam combustível dentro dos padrões normais, o que não foi feito em momento algum. 5. Não restou configurado o dano moral, eis que os autores não lograram se desincumbir do ônus de provar que a conduta da ANP tenha ultrapassado os limites da razoabilidade e atingido o abuso e o arbítrio no exercício de suas funções. 6. Apelação dos autores improvida.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO; APELAÇÃO CIVEL nº 200333000336316; Rel. Desembargadora Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA; QUINTA TURMA; e-DJF1 DATA:04/10/2010).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA AFASTADA. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. INCLUSÃO EM "LISTA NEGRA" ELABORADA PELA ANP, ONDE CONSTAM OS NOMES DE EMPRESAS QUE COMERCIALIZAM COMBUSTÍVEIS "NÃO-CONFORMES" E/OU "ADULTERADOS", PUBLICADA NA REDE INTERNACIONAL DE COMPUTADORES (INTERNET). LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA. EXERCÍCIO REGULAR DO SEU PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO E DE INFORMAÇÃO AOS CONSUMIDORES. I - Não demonstrada a ocorrência de qualquer prejuízo ao autor, em razão do julgamento antecipado da lide, resta afastado, na espécie, o alegado cerceamento de defesa. II - Na hipótese dos autos, afigura-se legítima a atuação da ANP, visto que realizada no raio de sua competência legal e no exercício regular do seu poder-dever de fiscalização e de informação aos consumidores do produto fiscalizado. III - Ademais, o direito à reparação por dano moral sob o fundamento de que se afigura indevida a inclusão do nome do autor na lista de "Postos Revendedores Autuados e/ou Interditados por Qualidade de Combustíveis", publicada na rede internacional de computadores (internet), reclama a comprovação do efetivo prejuízo sofrido pela empresa apelante, hipótese não caracterizada na hipótese dos autos, em que o suplicante se limitou a anexar e-mail noticiando a existência de lista de postos autuados por vender gasolina adulterada. IV - Apelação desprovida.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO; APELAÇÃO CIVEL nº 200434000227961; Relator Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE; SEXTA TURMA; e-DJF1

DATA:23/06/2008).

CIVIL. DANOS MORAIS. ANP. INCLUSÃO DO NOME DA EMPRESA EM LISTA DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS COM PRODUTOS ADULTERADOS. ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO. RECURSO IMPROVIDO. 1. Situação em que o nome da empresa foi incluído em lista, elaborada pela ANP, de postos de combustíveis autuados ou interditados por venderem produtos adulterados, que foi amplamente divulgada nos meios de comunicação (internet e jornais). 2. Configuram-se como elementos indispensáveis para caracterizar a responsabilidade civil e o dever de indenizar para a Administração Pública: a conduta ilícita do agente, o dano e o nexo de causalidade entre um e outro, conforme dicção dos arts. 186 e 927 do CC e o art. 37, parágrafo 6º da CF. 3. Não houve ilicitude na conduta da ANP em incluir o nome da autora na mencionada relação, já que se trata de estrito cumprimento do dever legal da agência reguladora do setor fiscalizar e autuar empresas que apresentem irregularidades, além de informar aos consumidores sobre o resultado de suas atividades e a qualidade dos produtos comercializados pelos postos de combustíveis. 4. Ausente um dos elementos essenciais à caracterização da responsabilidade civil e a obrigação de indenizar, qual seja, a conduta ilícita, não há que se falar em reparação por danos morais. 5. Apelação improvida.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO; Apelação Cível nº 404744; Relator Desembargador Federal FRANCISCO WILDO; SEGUNDA TURMA; DJ - Data::01/07/2009).

55. Destarte, se o abastecimento nacional de combustíveis é de utilidade pública e o auto de infração é um ato administrativo praticado em defesa dos consumidores e da ordem econômica, nada mais correto que, em estrito atendimento ao **art. 37 da Constituição da República**, conferir-se a inarredável **publicidade** a esse ato de polícia administrativa.

3. CONCLUSÃO

56. Diante de todo o apresentado, em especial ao constantes nos itens 14, 19, 20, 21, 26, 27, 32, 37, 40, 44 e 51, a minuta em análise necessita de aperfeiçoamento e complementação, com o consequente retorno dos autos à unidade organizacional responsável.

À consideração superior.

Brasília, 09 de julho de 2019.

ELANO MOREIRA SILVEIRA TORRES
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) 48610202284201933 e da chave de acesso 69357e21

Documento assinado eletronicamente por ELANO MOREIRA SILVEIRA TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 285965300 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELANO MOREIRA SILVEIRA TORRES. Data e Hora: 09-07-2019 10:07. Número de Série: 13145866. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
COORDENAÇÃO DE CONSULTIVO/DF

DESPACHO n. 01238/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.202284/2019-33

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

Aprovo integralmente o **PARECER n. 00768/2019/PFANP/PGF/AGU**, em anexo.

Destaco, em especial, o ponto em que o Sistema Eletrônico de Informações - SEI revela-se como instrumento de gestão de documentos e processos eletrônicos, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), visando à eficiência administrativa e a sua utilização não dispensou a observância das regras de procedimento aplicáveis aos processos administrativos. Nessa linha, a Administração necessita se pronunciar a respeito da existência de funcionalidade do SEI que assegure, de forma inequívoca, a efetivação das citações e das intimações das pessoas físicas e jurídicas que figurem nos autos de infração ou que sejam envolvidas pelo poder de polícia exercido pela Agência.

Com essas considerações, submeto o Parecer à mais autorizada análise do Procurador-Geral da ANP, com a sugestão de retorno à unidade para pronunciamento, complementações e esclarecimentos sobre os pontos indicados.

Brasília, 09 de julho de 2019.

MARCOS SOARES 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) 48610202284201933 e da chave de acesso 69357e21

Documento assinado eletronicamente por MARCOS SOARES RAMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 286044198 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS SOARES RAMOS. Data e Hora: 09-07-2019 12:02. Número de Série: 1645110. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 01240/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.202284/2019-33

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

1. Opino pela **aprovação** das manifestações anexas, com os seguintes **complementos**.
2. As recomendações feitas no PARECER n. 00768/2019/PFANP/PGF/AGU e as novas recomendações do presente Despacho ficam aqui consolidadas.
3. **Art. 1º:** nova redação para o caput - "*Esta Instrução Normativa tem por finalidade uniformizar os parâmetros referentes à instrução e ao julgamento dos processos administrativos sancionadores que, fundados na Lei nº 9.847/1999, sejam iniciados por auto de infração. Parágrafo único: No que couber, as normas desta Instrução podem ser aplicadas a outros procedimentos, por analogia e a critério da ANP*".
4. O intuito é afastar a aplicação da IN a processos sancionadores em matéria administrativa (licitação e contratos da área-meio) e processos disciplinares, que seguem legislação diversa, bem como de sanções contratuais do *upstream* que possam ser impostas sem auto de infração.
5. **Art. 2º:** reavaliar funcionalidade do SEI para fins de comunicação formal (inciso I), alerta para aplicação do 1º e uso da expressão "comparecimento inequívoco" no lugar de "ciência inequívoca" (§2º) - itens 09/26 do PARECER n. 00768/2019/PFANP/PGF/AGU e DESPACHO n. 01238/2019/PFANP/PGF/AGU.
6. **Art. 3º:** nova redação - "*O processo regulamentado por essa Instrução Normativa se inicia com a lavratura do auto de infração. Parágrafo único: As normas não se aplicam a investigações preliminares eventualmente instauradas pela ANP*". É interessante resguardar, de forma expressa, a possibilidade de a Agência instaurar procedimentos prévios com fins investigativos.
7. **Art. 4º:** exclusão do parágrafo único (itens 27/32 do Parecer). De fato, a redação pode ensejar confusão. Uma possibilidade, a ser avaliada, é inserir no caput a faculdade/obrigatoriedade de conceder ao autuado prazo para manifestação mesmo que não haja prejuízo constatado, o que, por depender muito de análise casuística, pode não ser conveniente em termos de trâmite processual.
8. **Art. 12:** alerta da recomendação 34 do Parecer.
9. **Arts. 17, 34 e 36:** a Procuradoria considera haver óbices formais à sistemática proposta, tal como exposto anteriormente no Parecer PF/ANP nº 312/2018^[1]. Em acréscimo às razões lá constantes, observa-se que o Decreto nº 9.830/2019 (que regulamenta os novos artigos 20 a 30 da LINDB) determina que a edição de enunciados vinculantes é competência da *autoridade máxima* do órgão.
10. Como alternativas, além daquelas já indicadas no Parecer anterior (atos internos de coordenação no âmbito das UORGs ou súmulas editadas pela Diretoria Colegiada), a criação de um banco de precedentes a partir de decisões da Diretoria Colegiada ou a criação de figuras semelhantes aos "arestos" previstos no Regimento Interno da ANVISA são opções viáveis que resguardam a publicidade, a coordenação entre as UORGs e a segurança jurídica.
11. **Art. 19:** alteração na parte final (item 37/39).
12. **Art. 24, caput:** a medida pode ser positiva, pois reduz o objeto litigioso e pode induzir maior aceitabilidade da decisão sancionatória. De negativo, existe a possibilidade de haver majoração do número de recursos. Recomenda-se, portanto, o monitoramento da utilização desse expediente e dos seus impactos práticos.
13. **Art. 24, §3º:** recomenda-se sua exclusão, à luz de possível interpretação legalista à luz do art. 13 da Lei do Processo Administrativo.
14. **Art. 27:** sugestão de reabertura de prazo recursal no caso de juízo de reconsideração parcial (itens 40/43 do Parecer).
15. **Art. 28:** a proposta, fundamentada nos itens 44/51 do Parecer, encontra-se em linha com o que já ocorre em outras Agências (vide, por exemplo, art. 43, §6º da Resolução ANS nº 388/2015^[2] e art. 125, §1º do Regimento Interno da ANATEL^[3]) e possui respaldo normativo, já que não se trata de hipótese regimental de manifestação obrigatória das Unidades de Consultoria da AGU. A manifestação da Procuradoria, embora deixe de ser obrigatória, será mantida para casos em que haja dúvida jurídica ou a matéria seja excepcionalmente complexa.
16. Sugiro, contudo, uma nova redação: "*Art.28. A unidade organizacional elaborará Proposta de Ação para decisão da Diretoria, que será precedida de parecer da Procuradoria Federal junto à ANP nas hipóteses de existência de dúvida jurídica, de excepcional complexidade da matéria discutida ou de necessidade de orientação em questão relevante com potencial multiplicativo, sendo esse encaminhamento instruído pelo órgão consulente e endereçado pelo responsável da Unidade. Parágrafo único: A consulta jurídica também poderá ser encaminhada, antes do julgamento, por Diretor da ANP*".
17. Por último, recomendamos a **alteração da nomenclatura da norma para "Resolução"**

e a realização de consulta e audiência públicas, diante dos efeitos externos do ato normativo (cf. art. 19 da Lei nº 9.478/97).

18. Diante do exposto, opino pelo retorno à área de origem. Sanados os pontos e considerando que haverá nova manifestação da PF/ANP após eventual aprovação e envio para consulta pública, o processo poderá ser diretamente encaminhado à Diretoria Colegiada.

Rio de Janeiro, 09 de julho de 2019.

NILO SERGIO GAIAO SANTOS
Procurador-Geral substituto
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) 48610202284201933 e da chave de acesso 69357e21

Notas

1. [^] *“EMENTA: NOVA PORTARIA SOBRE GRADAÇÃO DE MULTA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DO SFI. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE “SÚMULAS ADMINISTRATIVAS”. INVIABILIDADE JURÍDICA, DIANTE DE SEU CARÁTER NORMATIVO E VINCULANTE. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAR OUTRAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À PORTARIA ORIGINAL.(...) 12. Assim, na opinião da Procuradoria, há duas opções viáveis, do ponto de vista jurídico: (i) manter o regramento atual das “Verbetes”, enquanto instrumento de orientação e coordenação entre os julgadores da SJP, sem sua publicação, já que isso desnaturaria seu caráter meramente interno; OU (ii) elaboração de um novo regramento para “Súmulas”, enquanto ato normativo, vinculante e público a ser aprovado pela Diretoria Colegiada como meio de uniformização da atuação de toda a Agência e registro de seu entendimento reiterado sobre determinado tema.”*
2. [^] *§6º O processo poderá ser remetido à Procuradoria Federal junto à ANS para análise e manifestação, por solicitação do relator do recurso, quando apresentar controvérsia jurídica relevante ou complexa, devidamente justificada nos autos.*
3. [^] *§ 1º O recurso administrativo poderá ser submetido à Procuradoria, consoante o disposto no § 2º do art. 39, sendo obrigatória a remessa na ocorrência da hipótese prevista no parágrafo único do art. 64 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*

Documento assinado eletronicamente por NILO SERGIO GAIAO SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 286107692 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NILO SERGIO GAIAO SANTOS. Data e Hora: 12-07-2019 14:02. Número de Série: 13975437. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00013/2019/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.202284/2019-33

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

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Em consonância com o DESPACHO n. 01240/2019/PFANP/PGF/AGU e o DESPACHO n. 01238/2019/PFANP/PGF/AGU, aprovo o parecer anexo.PARECER n. 00768/2019/PFANP/PGF/AGU.
2. Devolva-se à SEC para ciência das recomendações consolidadas no **DESPACHO n. 01240/2019/PFANP/PGF/AGU.**

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2019.

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) 48610202284201933 e da chave de acesso 69357e21

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 288574558 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 15-07-2019 17:47. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
