



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
SEDE
COORDENAÇÃO DE CONSULTIVO FINALÍSTICO
AV. RIO BRANCO 65, 12º ANDAR, RIO DE JANEIRO, RJ, 20040-009

PARECER Nº 00071/2026/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.214137/2025-54

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. OFÍCIO Nº 117/2026/SDP/ANP-RJ. MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO ANP Nº 854, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021: ALTERAÇÃO DA PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO DAS GARANTIAS DE DESCOMISSIONAMENTO.-e

EMENTA: RESOLUÇÃO ANP Nº 854, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021. REVISÃO. GARANTIA FINANCEIRA. PERIODICIDADE TRIENAL. COMPETÊNCIA DA ANP. RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO AMBIENTAL NÃO SUBMETIVO À CONSULTA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. PORTARIA 265/2020, ART. 25, PARÁGRAFO 3º. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO DE EXPRESSÕES DA MINUTA. CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA SEM ÓBICES UMA VEZ SUPRIDAS AS DEFICIÊNCIAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada à Procuradoria Federal junto à ANP pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) por meio do Ofício nº 117/2026/SDP/ANP-RJ-e, solicitando análise jurídica de minuta de resolução para dar prosseguimento ao processo de deliberação da Diretoria Colegiada da ANP com a finalidade de aprovação dos procedimentos de consulta e audiência pública.

2. A ação regulatória diz respeito à revisão e atualização da Resolução ANP nº 854, de 27 de setembro de 2021 (RANP 854), que regulamenta os procedimentos para apresentação de garantias financeiras e termo que assegurem os recursos financeiros para o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, com o objetivo de reavaliar a periodicidade atualmente exigida para a apresentação e atualização das garantias financeiras de descomissionamento.

3. A SDP relata que concluiu a Análise de Impacto Regulatório (AIR), encaminhou o Relatório de AIR para o conhecimento da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC) e da Superintendência de Governança e Estratégia (SGE); e (ii) solicitou à SGE a avaliação legística da minuta do ato normativo.

4. Através da Nota Técnica nº 14/2026/SDP/ANP-RJ, a SDP expõe as alterações propostas para a revisão da RANP 854 que, em suma, dizem respeito a artigos que indicam a periodicidade anual para apresentação de garantias financeiras e termo que assegurem os recursos financeiros para o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, e passam a indicar a periodicidade trienal, tendo em vista a alternativa regulatória adotada na Análise de Impacto Regulatório (AIR).

5. A AIR focou em avaliar se “a *periodicidade atualmente exigida para a apresentação e atualização das garantias financeiras de descomissionamento está adequadamente calibrada ao perfil de risco, à maturidade dos ativos e às condições econômicas dos contratos, sendo possível que a periodicidade atualmente exigida esteja gerando custos regulatórios e administrativos superiores aos benefícios marginais em termos de mitigação de risco, tanto para os agentes regulados quanto para a própria ANP.*” Em suma, o Relatório de AIR conclui que:

(...) é possível concluir que a periodicidade atualmente exigida para a atualização das garantias financeiras de descomissionamento pode ser aprimorada, possuindo duas alternativas de mudança, revisão trienal e bienal, com prioridades somadas de aproximadamente 70%.

Verificou-se que a Alternativa 3 (revisão trienal), que sugere um prazo mais dilatado para a apresentação das garantias, foi a que registrou maior prioridade.

Embora a Alternativa 3 (revisão trienal) tenha obtido a maior pontuação e, por essa razão, tenha sido a opção selecionada, é oportuno registrar que também se pode considerar a adoção da periodicidade prevista na

Alternativa 2 (revisão bienal), uma vez que representaria um avanço incremental em relação à periodicidade anual vigente.

6. Consta do processo manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória da SGE (Parecer nº 8/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ-~~e~~), contendo análise legística; e da Superintendência de Defesa da Concorrência (Ofício nº 63/2026/SDC/ANP-RJ-~~e~~), sem óbices à redação da minuta apresentada.

7. Tarefa para análise jurídica aberta no sistema SAPIENS/AGU no dia 24/03/2026. É o relato. Passo à análise.

2. DA COMPETÊNCIA DA ANP

8. Inicialmente, cabe registrar a competência da ANP para regular o tema. Parte-se da Constituição Federal, que redefiniu as funções estatais, levando ao surgimento do Estado garantidor, regulador e protetor. O art. 174^[2] da C.F. permite, assim, a atuação do Estado sobre a economia por meio de atuação não prestacional, ou seja, atuando como agente regulador, exercendo função judicante, normativa e executiva, que inclui ações como autorização para execução da atividade econômica, *enforcement* das regras estabelecidas, aplicação de sanções etc.

9. A fim de estabelecer os limites da atuação das empresas estatais ou privadas na realização de atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural - monopólio da União -, foi editada a Lei nº 9.478/97, lei esta que também criou a estrutura e atribuições órgão regulador - Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural (ANP) -, tudo conforme prescreve o art. 177 da C.F.

10. O art. 8º e 43, inciso V, da Lei nº 9478/97 respaldam a competência da ANP para regular o tema:

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:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

(...)

Art. 43. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais:

(...)

V - a indicação das garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados para cada fase;

VI - a especificação das regras sobre devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens;"

11. O art. 43, inciso V, da Lei nº 9.478/97, estabelece a necessidade de o contrato de concessão prever as garantias financeiras necessárias, sem especificar a periodicidade para apresentação. No mesmo sentido, o art. 29, inciso III da Lei nº 12.351/2010, que trata da partilha de produção.

12. O mais recente modelo de Contrato de Concessão para o 4º Ciclo de Oferta Permanente^[1] atende à determinação legal, ao prever a necessidade de apresentação de garantia para descomissionamento no prazo de 180 dias a contar do início da produção, e renovação antes de 180 dias do vencimento. O contrato remete à legislação aplicável, no que diz respeito aos critérios aplicáveis para a prestação das garantias.

13. Posto isso, pode-se concluir que cabe à ANP regular o tema, não só quanto às espécies de garantias financeiras aceitas para a atividade de descomissionamento das instalações, como no que diz respeito à periodicidade para sua apresentação e atualização. Lembra-se, porém, que a análise técnica deve ter como foco na eficiência e adequação da garantia financeira, como salientado no Parecer n. 00141/2021/PFANP/PGF/AGU (NUP 48610.215088/2019-29):

As garantias são exigidas para, se necessário, ou seja, caso não cumprida a obrigação assumida, serem executadas para compensar a não execução do PEM ou custear as atividades de descomissionamento. A expressão "garantia financeira" tem, assim, o objetivo referir-se a uma garantia que reflita valor, e que possa ser facilmente convertida em pecúnia, caso necessário, a fim de arcar com os custos das atividades de descomissionamento, que podem envolver situação em que a urgência requer agilidade; sendo assim, é fortemente recomendável que a execução da garantia apresentada não dependa de maiores delongas para acesso à fonte de custeio. Dito de outra forma, a garantia, chamada ou não de financeira, deve ser efetiva.

14. Desse modo, não só as espécies de garantia financeira que podem ser admitidas, como também o momento de apresentação e a periodicidade/vigência ficam à cargo da análise técnica da ANP.

3. DA FORMA DA MINUTA - AVALIAÇÃO DA SGE

15. Quanto à forma da minuta de resolução, cabe registrar a necessidade de observação das regras do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação de atos normativos e do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução

da Diretoria nº 157/2018) em 20/03/2018, que atende as regras contidas na Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

16. Em linha com a essa legislação, e considerando os aspectos de técnica legislativa e formais, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Superintendência de Governança e Estratégia - SGE da ANP, nos termos do Parecer nº 8/2026/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ. Em resposta, a SDP manifestou-se através do Parecer nº 1/2026/SDP/ANP-RJ-ε, acolhendo todas as sugestões apresentadas, bem como prestando esclarecimentos às dúvidas suscitadas.

4. DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

17. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) passou a ser exigida pela Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e altera legislação específica:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (Regulamento)

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

18. A AIR encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 30/06/2020, que estabelece seu conteúdo, bem como os quesitos mínimos a serem examinados, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

(...)

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

(...)

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

19. A ANP editou, em 10/09/2020, a Portaria nº 265, que estabeleceu seu novo Regimento Interno e tratou da AIR no Capítulo VI:

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.

(...)

§ 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)

20. O Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2026/SDP/ANP-RJ atende à legislação citada, em especial o art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, pois, a partir do sumário, descreve: (i) o problema regulatório existente; (ii) as partes afetadas pela medida; (iii) a base legal pertinente; (iv) o objetivo pretendido; (v) as alternativas regulatórias disponíveis; (vi) a comparação entre estas; (vii) os respectivos impactos; (viii) as contribuições das partes interessadas; (ix) as experiências regulatórias correlatas em nível internacional; (x) a análise de riscos, sejam os públicos, regulatórios, institucionais e residuais; (xi) a recomendação da estratégia de implementação; e, finalmente, (xii) a sugestão de prazo para revisão sistemática.

21. Não consta no processo manifestação da Diretoria Colegiada sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários, como prevê o art. 6º, parágrafo 3º da Lei nº 13.849/19.

22. No Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2026/SDP/ANP-RJ, a SDP esclarece que *“foram organizados workshops que contaram com a participação da ANP”* e que *“a construção da proposta regulatória contará também com o processo de participação social [...] será realizada a Consulta Pública da Minuta de Resolução, seguida de Audiência Pública”*. Não consta, entretanto, justificativa para a não realização de consulta pública do Relatório de Impacto Regulatório, como exige o art. 25, §3º da Portaria ANP nº 265/2020.

5. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

23. A obrigatoriedade de participação social durante o processo de regulação está prevista não só no art. 29 da Lei nº 9.478/97, como no art. 9º e 10 da Lei nº 13.848/2019:

Lei nº 9.478/97

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.

Lei nº 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

(...)

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

24. A conclusão do Relatório de AIR deixou explícito que:

127. Embora a Alternativa 3 (revisão trienal) tenha obtido a maior pontuação e, por essa razão, tenha sido a opção selecionada, é oportuno registrar que também se pode considerar a adoção da periodicidade prevista na Alternativa 2 (revisão bienal), uma vez que representaria um avanço incremental em relação à periodicidade anual vigente. Cumprido destacar, contudo, a existência de potenciais riscos associados à ampliação da periodicidade de atualização, especialmente no que se refere à capacidade dos agentes financeiros de ofertar garantias compatíveis com prazos de vigência mais longos, exigidos tanto na revisão bienal quanto na trienal. Isso se deve ao fato de que a ampliação do intervalo entre as atualizações demanda, necessariamente, garantias

com prazos de vigência mais longos. Nesse contexto, torna-se imprescindível, no âmbito do processo de consulta e audiência pública, avaliar a capacidade do mercado financeiro de se adaptar às novas exigências de vigência dos instrumentos de garantia decorrentes da alteração da periodicidade de atualização. Adicionalmente, faz-se importante avaliar as medidas necessárias para garantir que as condições mínimas de admissibilidade de cada modalidade de garantia, estabelecidas na RANP 854/2021, sejam observadas e mantidas ao longo de todo o período de vigência da garantia.

25. Esse aspecto pontuado pela SDP torna ainda mais necessária a participação social, de modo que a consulta e a audiência pública devem ser realizadas, uma vez supridas as deficiências pontuadas no tópico acima.

6. DA MINUTA DE RESOLUÇÃO

26. A revisão da Resolução ANP nº 854/2021 tem como foco a solução do problema regulatório quanto à periodicidade de apresentação de garantia financeira para descomissionamento: "*estabelecer um intervalo mais adequado que a periodicidade anual exigida, a qual pode não estar adequadamente calibrada ao perfil de risco, à maturidade dos ativos e às condições econômicas dos contratos, gerando custos regulatórios e administrativos potencialmente superiores aos benefícios marginais em termos de mitigação de risco, tanto para os agentes regulados quanto para a própria ANP.*"

27. A AIR apontou como solução a revisão da resolução para estabelecer que o valor da garantia financeira deve ser atualizado trienalmente, de modo que quase todas as alterações de redação destinam-se a refletir tal solução regulatória.

28. No entanto, o art. 8º, parágrafo único, da minuta permite que a ANP, "*mediante decisão fundamentada e observados critérios técnicos, econômicos e operacionais*", estabeleça "*ciclos trienais segmentados diferenciados*", levando em conta "*as características específicas dos contratos ou dos campos, de forma a garantir a adequada gestão das garantias financeiras de descomissionamento*".

29. Primeiro, não há, seja Nota Técnica nº 14/2026/SDP/ANP-RJ, seja no Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 1/2026/SDP/ANP-RJ, definição sobre o que vem ser um "ciclo trienal diferenciado" nem quais "características específicas dos contratos ou dos campos" justificariam a diferenciação. Segundo, a Nota Técnica nº 14/2026/SDP/ANP-RJ não contém justificativa para a inclusão do parágrafo. Esses aspectos requerem esclarecimentos e justificativas, até porque, aparentemente, funcionarão como exceção à regra geral, com impacto sobre o agente regulado.

7. CONCLUSÃO

Por todo exposto, **recomenda-se suprir as deficiências apontadas nos parágrafos 21, 22 e 29.**

30. Feito isso, não haverá óbices jurídicos à recomendação da SDP à Diretoria Colegiada para "*encaminhamento da proposta para deliberação da Diretoria Colegiada acerca da realização de consulta e audiência pública*".

31. É o parecer que submeto à consideração superior na presente data.

Rio de Janeiro, 25 de março de 2026.

TATIANA MOTTA VIEIRA
PROCURADORA FEDERAL
MAT. 1311581

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610214137202554 e da chave de acesso 066d3796

Notas:

1. Garantias Financeiras de Descomissionamento

18.8. O Concessionário apresentará garantia de descomissionamento em até 180 (cento e oitenta) dias contados da Data de Início da Produção, podendo, para tanto, utilizar-se das garantias ou termo para assegurar o Descomissionamento de Instalações previstos na Legislação Aplicável, a critério da ANP.

18.8.1 As garantias e o termo apresentados para assegurar o Descomissionamento de Instalações deverão cumprir os requisitos previstos na Legislação Aplicável.

18.8.2. O Concessionário deverá manter válida a garantia ou o termo durante toda a vigência do Contrato, devendo renová-los 180 (cento e oitenta) dias antes do seu vencimento.

18.8.3 A ANP poderá, a qualquer tempo, determinar a substituição da garantia ou do termo sempre que a análise técnica concluir por sua ineficiência ou inadequação no caso concreto



Documento assinado eletronicamente por TATIANA MOTTA VIEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3151002881 e chave de acesso 066d3796 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TATIANA MOTTA VIEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-03-2026 17:31. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.