

SUPERINTENDÊNCIA DE EXPLORAÇÃO

NOTA TÉCNICA DE REGULAÇÃO Nº 1/2021/SEP/ANP-RJ

I. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica de Regulação versa sobre o aperfeiçoamento da gestão dos contratos de E&P na fase de exploração, especialmente no que se refere à apresentação e à aprovação do conjunto de informações associadas ao planejamento das atividades empreendidas pelos operadores nessa fase do contrato. A nota encontra-se dividida em duas partes.

Na primeira parte, são expostos os fundamentos técnicos e regulatórios para o enfrentamento dos problemas identificados, bem como para o alcance dos objetivos pretendidos, culminando na identificação e na avaliação de três alternativas regulatórias, que consistiram tanto na não atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), como em sua efetiva atuação, seja através de uma opção não normativa, seja por meio de uma solução normativa.

A compreensão dos efeitos e dos impactos das alternativas consideradas levou à conclusão de que a opção por regulamentar o Plano de Trabalho Exploratório (PTE) seria a mais efetiva. Dessa forma, a segunda parte busca detalhar a forma com que a resolução foi construída, apresentando uma descrição pormenorizada dos dispositivos mais importantes. A minuta da resolução resultante desse processo encontra-se no Anexo I desta Nota Técnica de Regulação.

Importante ressaltar que este documento foi elaborado de acordo com o Manual de Boas Práticas Regulatórias da ANP, que tem por objetivos estruturar e uniformizar os processos decisórios da agência em matéria de regulação.

Por fim, cabe destacar que esta proposta se encontra inserida na Agenda Regulatória da ANP correspondente ao biênio 2020-2021, sob o título *Acompanhamento da Execução de Atividades na Fase de Exploração*.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Superintendência de Exploração (SEP) possui entre as suas atribuições regimentais a gestão dos contratos de E&P na fase de exploração. Essa fase compreende o período entre a assinatura do contrato até a Declaração de Comercialidade da área ou até a devolução do bloco exploratório. Ainda, após a devolução do bloco, a SEP, em conjunto com a Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização de eventuais obrigações remanescentes de descomissionamento de instalações da fase de exploração.

Atualmente, uma parcela relevante da fiscalização das atividades da fase de exploração ocorre por meio do Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração (PAT/OAT). Mediante o PAT/OAT, os operadores, seja no âmbito do contrato de concessão ou do contrato de partilha de produção, encaminham à SEP, anualmente, o planejamento de todas as atividades previstas para o ano subsequente dos blocos exploratórios, incluindo o detalhamento dos investimentos necessários. As diretrizes desse programa estão constituídas nos contratos de E&P, sem, no entanto, estarem regulamentadas no âmbito de uma resolução da ANP.

Além do PAT/OAT, especificamente para os contratos de partilha de produção, é obrigação do operador o envio à SEP do Plano de Exploração. Nesse documento, devem ser especificadas todas as atividades exploratórias a serem realizadas na área do contrato durante a fase de exploração e os seus respectivos planejamentos físico-financeiros, contemplando-se, obrigatoriamente, o Programa Exploratório Mínimo (PEM). Assim como ocorre com o PAT/OAT, o Plano de Exploração tem as suas diretrizes dispostas no contrato e não há uma regulamentação específica sobre o tema estabelecida na ANP.

Conforme se verifica, o PAT/OAT e o Plano de Exploração são instrumentos que apresentam finalidades bastante similares, muitas vezes sobrepondo-se. A despeito desse fato, o PAT/OAT contempla, além de todas as atividades previstas no Plano de Exploração, as atividades associadas ao descomissionamento de instalações. Por sua vez, o Plano de Exploração possui como horizonte toda a fase de exploração, enquanto o PAT/OAT, até a 16ª Rodada de Licitações de Blocos, a 6ª Rodada de Partilha de Produção e o 1º Ciclo de Oferta Permanente, previa as atividades somente para o exercício seguinte ao da emissão do programa. Ademais, o PAT/OAT instituiu, a partir da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente, a apresentação das atividades e orçamentos já realizados, obrigação não prevista no Plano de Exploração.

Nesse contexto, em 2019, deu-se início a estudos visando melhorias no processo de fiscalização dos contratos de E&P na fase de exploração no que tangem à apresentação e à aprovação das atividades, e seus respectivos cronogramas e orçamentos, associadas a essa fase. Paralelamente, iniciaram-se discussões sobre a necessidade de adequação dos sistemas informatizados utilizados para receber essas informações ou de construção de um novo sistema.

III. ESTUDO DO PROBLEMA

III.1 Histórico

O acompanhamento e a fiscalização das atividades na fase de exploração são realizados, em grande parte, por meio do PAT/OAT e, no caso dos contratos de partilha de produção, também através do Plano de Exploração.

O estabelecimento do programa de trabalho associado ao contrato de concessão foi realizado pela Lei nº 9.478/1997. Para o contrato de partilha de produção, tanto o programa anual de trabalho como o Plano de Exploração, foram instituídos pela Lei nº 12.351/2010.

Os contratos de E&P, desde 1ª Rodada de Licitações de Blocos, incorporaram as diretrizes gerais para a apresentação do programa de trabalho.

Com efeito, até a 15ª Rodada de Licitações de Blocos (2018), as regras relativas ao PAT/OAT estavam dispostas na cláusula décima sexta do contrato, quer o programa estivesse relacionado à fase de exploração, quer estivesse associado à fase de produção. Nessa cláusula estavam disciplinados, basicamente, os prazos de envio e os procedimentos de revisão, alteração e aprovação do documento. Essa constituição também foi utilizada até a 5ª Rodada de Partilha de Produção (2018) e no 1º Ciclo da Oferta Permanente (2018).

Considerando as peculiaridades associadas aos programas de trabalho da fase de exploração e da fase de produção, a ANP estabeleceu nos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos (2019), da 6ª Rodada de Partilha de Produção (2019) e do 2º Ciclo da Oferta Permanente (2020) a distinção entre esses programas de acordo com a fase do contrato, inserindo um item nos contratos de E&P para tratar especificamente do PAT/OAT da fase de exploração. Essa alteração deixou de prever a aprovação desse instrumento pela ANP no âmbito da fase de exploração.

Também foi na ocasião do contrato da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente que a abrangência do PAT/OAT foi alterada. Até então, a ANP somente tinha acesso à previsão das atividades e orçamentos, não sendo possível acompanhar, mediante esse instrumento, se haviam, de fato, sido concretizados. Identificados os ganhos relevantes que a possibilidade de confrontar as atividades e orçamentos previstos com aquilo que efetivamente foi implementado, incorporou-se na definição de PAT/OAT a necessidade de encaminhamento das atividades e orçamentos já realizados.

Posto isso, os contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente trouxeram a seguinte definição de PAT/OAT:

Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração: documento revisado a cada ano da Fase de Exploração em que se especifica o conjunto de atividades a serem realizadas e as já realizadas pelo Concessionário, incluindo o detalhamento dos investimentos necessários.

Em adição, o contrato do 2º Ciclo da Oferta Permanente ampliou o horizonte para o qual as informações associadas à fase de exploração deveriam ser apresentadas. Enquanto o contrato anterior previa as atividades, cronogramas e orçamentos somente para o exercício seguinte ao do envio do programa, este contrato estabelece que essas informações deverão ser apresentadas para todos os anos da fase de exploração. Essa alteração foi importante para que a SEP pudesse ter uma visão global e integral da fase de exploração.

Nesse sentido, o capítulo específico do contrato do 2º Ciclo da Oferta Permanente que trata do PAT/OAT está redigido da seguinte forma:

Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração

5.12 Os Programas Anuais de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração deverão guardar estrita correspondência com os demais planos e programas aprovados.

5.13 O Concessionário deverá apresentar à ANP, até o dia 31 de outubro de cada ano, o Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração, nos termos da Legislação Aplicável.

5.13.1 O primeiro Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração deverá contemplar o restante do ano em curso e ser apresentado pelo Concessionário no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data de assinatura deste Contrato.

5.13.2 O conteúdo e os procedimentos para apresentação, revisão e alteração dos Programas Anuais de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração são os definidos nas orientações da ANP e na Legislação Aplicável.

No que diz respeito ao Plano de Exploração, o contrato de partilha de produção mais recente, da 6ª Rodada de Partilha de Produção, disciplina esse instrumento na cláusula décima, conforme parcialmente transcrito abaixo:

Plano de Exploração

10.3 O Plano de Exploração deverá contemplar todas as atividades exploratórias a serem realizadas na Área do Contrato ao longo de sua vigência e deverá considerar, obrigatoriamente, o Programa Exploratório Mínimo.

10.4. O Plano de Exploração e suas revisões deverão ser definidos pelo Comitê Operacional e submetidos à ANP nos termos do Anexo VI e da Legislação Aplicável.

10.5. Os Consorciados terão um prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de constituição do Comitê Operacional para encaminhar o Plano de Exploração à ANP.

10.6 A ANP terá prazo de até 60 (sessenta) dias contados do recebimento do Plano de Exploração para aprová-lo ou solicitar modificações aos Consorciados.

10.6.1 Os Consorciados deverão apresentar o Plano de Exploração modificado em um prazo de 60 (sessenta) dias contados da referida solicitação, repetindo-se o procedimento previsto no parágrafo 10.6.

(...).

III.2 Descrição

Ainda que as alterações realizadas ao longo do tempo nos contratos de E&P tenham sido de suma importância para o aprimoramento da apresentação das informações associadas à fase de exploração, é sabido que ainda existem lacunas quanto aos requisitos e procedimentos de apresentação, meio de envio, revisão, análise e aprovação do PAT/OAT e do Plano de Exploração.

Observa-se que, tanto o contrato de concessão, como também o contrato de partilha de produção, estabelecem que o conteúdo e os procedimentos para a apresentação, revisão e alteração do PAT/OAT devem ser definidos nas orientações da ANP e na legislação aplicável. Todavia, até o presente momento, não foi editada uma regulamentação no tocante a esse tema.

Já as orientações quanto aos procedimentos para a elaboração e o envio do PAT/OAT estão disponíveis no site da agência, porém de uma forma muito simplificada. Dessa maneira, não é incomum que o PAT/OAT seja apresentado com informações incompletas. Sendo assim, muitas vezes, é necessário que a SEP solicite revisões do documento para que dúvidas sejam esclarecidas, o que acaba por gerar um dispêndio adicional de trabalho por parte da ANP e dos operadores.

No caso do Plano de Exploração, no anexo do contrato de partilha de produção, há instruções gerais para

a apresentação do documento, incluindo o conteúdo mínimo e o modelo de planilha contendo as informações necessárias. Entretanto, por certo, a inclusão dessas instruções no âmbito do contrato não condiz com o perfil desse instrumento.

Partindo da necessidade inicial de formalizar e detalhar os procedimentos adotados atualmente no âmbito dos programas de trabalho da fase de exploração, outros problemas foram sendo levantados.

O principal ponto identificado foi a existência de dois instrumentos que apresentam finalidades muito similares: o PAT/OAT e o Plano de Exploração. A necessidade de envio da mesma informação mais de uma vez, por meio de instrumentos distintos, eleva o custo administrativo do processo porque implica na geração de um trabalho duplicado, quer seja para o operador, que tem que organizar as informações para o seu posterior envio, quer seja para a ANP, que tem de analisá-las.

Questões específicas relacionadas ao conteúdo desses instrumentos também foram abordadas. Não obstante o PAT/OAT e o Plano de Exploração apresentem conteúdos muito similares, o PAT/OAT contempla, além de todas as atividades previstas no Plano de Exploração, as atividades associadas ao descomissionamento de instalações. Assim, identificou-se a necessidade de harmonizar esses instrumentos.

No que diz respeito especificamente ao PAT/OAT, destaca-se que as alterações dos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente foram realizadas de uma maneira muito inespecífica. Por exemplo, a modificação da definição do PAT/OAT no âmbito desses contratos para que esse instrumento pudesse contemplar as atividades já realizadas não indicou o período para o qual as informações deveriam ser apresentadas, bem como outras questões relevantes, tais como o momento e o conteúdo a ser apresentado.

Já a alteração ocorrida no âmbito do item 5.13 do contrato do 2º Ciclo da Oferta Permanente não deixou explícito, de maneira inequívoca, a intenção de que a exclusão do termo “do ano subsequente” se deu para que o PAT/OAT fosse encaminhado com as informações a respeito de todos os anos da fase de exploração. Ao mesmo tempo, a fase de exploração pode abranger mais de um período exploratório, como é o caso dos contratos anteriores à 14ª Rodada de Licitações de Blocos. Para esses contratos, por exemplo, é razoável supor que a ausência de orientação específica possa gerar insegurança aos operadores quanto à necessidade de envio das informações para toda a fase de exploração ou apenas para o período exploratório vigente.

De todo modo, é necessário que as alterações realizadas ao longo dos anos nos contratos de E&P possam alcançar não somente aqueles contratos específicos, como também todos os demais contratos vigentes. Igualmente importante é a necessidade de que tais alterações possam ser implementadas, visto que, hoje, existe uma limitação dos sistemas existentes. Os sistemas não suportam o recebimento das informações associadas às atividades realizadas, assim como também não permitem o envio das informações para todos os anos da fase de exploração.

Além disso, no PAT/OAT e no Plano de Exploração as atividades e os orçamentos são apresentados somente por bloco e por ano, sem a correlação com a etapa da fase de exploração associada. Dessa forma, existem dificuldades em relacionar de forma direta as atividades a cada etapa da fase de exploração, seja ao PEM, à avaliação de descobertas ou, no caso do PAT/OAT, também ao descomissionamento de instalações.

Por fim, observou-se que o meio de envio das informações poderia ser padronizado e aprimorado. No cenário atual, o PAT/OAT é recebido tanto através do sistema ISIGEP como do IENGINE. Esse último sistema foi disponibilizado em 2016 com o objetivo de possibilitar a remessa dos dados via webservice. Por sua vez, o Plano de Exploração é encaminhado via documento protocolado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Considerando a imprescindibilidade de mitigar os problemas identificados, vislumbrou-se a necessidade de identificar e avaliar as alternativas possíveis.

III.3 Atores Afetados

Os principais atores afetados pelos problemas regulatórios em questão são:

- **operadores de contrato de E&P:** responsáveis pela condução e pela execução, direta ou indireta, de todas as atividades empreendidas durante a fase de exploração, sendo os principais agentes impactados pela ação regulatória em tela;
- **ANP:** órgão da administração federal indireta responsável, nos termos da Lei nº 9.478/1997, pela regulação e pela fiscalização dos contratos de E&P na fase de exploração, na figura da SEP;
- **Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA):** empresa pública que, de acordo com a Lei nº 12.304/2010, tem como responsabilidade representar a União na gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, cabendo-lhe, entre outras atribuições, avaliar, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;
- **Ministério de Minas e Energia (MME):** órgão da administração federal direta que tem como uma das áreas de competência, conforme estabelecido na Lei nº 13.844/2019, a política nacional do petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural, da energia elétrica e da energia nuclear; e
- **sociedade:** em última instância e de forma indireta, toda a sociedade é beneficiada pelo aperfeiçoamento da gestão dos contratos de E&P na fase de exploração.

IV. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

A Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, instituiu, no art. 7º, a ANP como parte integrante da administração federal indireta.

O art. 8º do mesmo diploma legal deu finalidade à ANP e estabeleceu um rol exaustivo das competências delegadas à agência, dentre as quais se destacam aquelas estabelecidas nos incisos IV, VII, IX e X:

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:

(...)

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

(...)

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

(...)

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

(...).

Adicionalmente, no art. 43 da Lei nº 9.478/1997, foi estabelecido que o contrato de concessão deverá ter entre as suas cláusulas essenciais:

(...)

III - o programa de trabalho e o volume do investimento previsto,

(...)

VII- os procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, e para auditoria do contrato;

VIII - a obrigatoriedade de o concessionário fornecer à ANP relatórios, dados e informações relativos às atividades desenvolvidas;

(...).

Já para o regime de partilha de produção, a Lei nº 12.351/2012 elencou, no art. 11, as seguintes competências da ANP, dentre outras:

(...)

V - analisar e aprovar, de acordo com o disposto no inciso IV deste artigo, os planos de exploração, de avaliação e de desenvolvimento da produção, bem como os programas anuais de trabalho e de produção relativos aos contratos de partilha de produção; e

VI - regular e fiscalizar as atividades realizadas sob o regime de partilha de produção, nos termos do inciso VII do art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Por fim, o Regimento Interno da ANP, instituído pela Portaria nº 265/2020, disciplinou, no art. 109, as competências da SEP, tendo sido elencadas abaixo aquelas que guardam correspondência com o tema em discussão:

Art. 109. Compete à Superintendência de Exploração:

I - propor a regulamentação e executar a fiscalização das atividades relativas à fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção;

II - aprovar:

(...)

h) os Planos de Exploração e suas revisões;

(...).

V. OBJETIVOS

V.1 Objetivo Geral

A presente proposta de regulação tem como objetivo geral possibilitar melhorias na gestão dos contratos de E&P na fase de exploração, especialmente no que se referem à apresentação e à aprovação do conjunto de informações associadas às atividades previstas e realizadas, e seus respectivos cronogramas e orçamentos, de cada bloco sob contrato.

V.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos que se pretendem alcançar são:

- atender aos requisitos impostos pela legislação vigente e pelos contratos de E&P;
- formalizar e uniformizar os requisitos e os procedimentos adotados atualmente no âmbito do PAT/OAT e do Plano de Exploração para todos os contratos de E&P;
- unificar o PAT/OAT e o Plano de Exploração em um único instrumento;
- simplificar, detalhar e padronizar o conteúdo, a apresentação, o meio de envio, a revisão, a análise e a aprovação do conjunto de informações associadas aos planos de trabalho na fase de exploração;
- conferir celeridade e eficiência ao processo de acompanhamento e de fiscalização dos contratos de E&P da fase de exploração; e
- adequar os sistemas existentes ou estabelecer um novo sistema que possibilite a implementação das alterações promovidas nos contratos de E&P mais recentes, assim como das medidas propostas para a solução dos problemas identificados.

VI. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os principais atores afetados foram envolvidos, inicialmente, no ano de 2020, quando foi realizado o *Workshop sobre Mudanças na Regulamentação do Programa Anual de Trabalho e Plano de Exploração*, que contou com a participação da indústria, do MME, do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) e da

PPSA.

Esse evento teve como objetivos apresentar à sociedade a intenção de aperfeiçoar a gestão dos contratos de E&P na fase de exploração, assim como fomentar o debate técnico em torno do tema. Tendo sido bem recebidas as propostas apresentadas pela ANP, o workshop foi de essencial importância para coletar subsídios para a posterior tomada de decisão da agência.

Desde então, a SEP vem mantendo uma aproximação constante com os agentes econômicos visando ao aprimoramento da abordagem técnica sobre o tema, bem como ao desenvolvimento do sistema, considerando ser fundamental a adequação dos sistemas existentes ou a construção de um novo sistema informatizado para viabilizar as melhorias pretendidas.

Importante ressaltar que todo o processo regulatório foi pautado nos princípios da publicidade, transparência e legitimidade com vistas à construção de uma solução regulatória robusta. Nesse sentido, as ações mencionadas encontram-se amplamente documentadas no processo administrativo nº 48610.212321/2019-11.

VII. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

De maneira simplificada, foram consideradas as seguintes opções para solucionar os problemas regulatórios identificados:

- Alternativa 1: manutenção do cenário atual;
- Alternativa 2: elaboração de manual orientativo e adequação dos sistemas informatizados; e
- Alternativa 3: edição de ato normativo e desenvolvimento de um novo sistema informatizado.

A seguir serão detalhadas as três opções vislumbradas, sendo realizada uma análise comparativa de natureza qualitativa entre elas. Essa análise balizar-se-á pelos objetivos a serem cumpridos.

VII. 1 Manutenção do Cenário Atual

A alternativa 1 mantém o *status quo*, implicando na inação do agente regulador.

Nesta opção, o operador permanece enviando as informações que compõem o PAT/OAT por meio do ISIGEP ou do IENGINE. O Plano de Exploração, por sua vez, continua sendo encaminhado, de forma separada, via SEI.

Adicionalmente, para o PAT/OAT, o operador segue enviando as informações associadas somente à previsão das atividades e apenas para o ano subsequente, independentemente do contrato. Ainda que tenha havido alterações nos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente, tais alterações não são passíveis de serem implementadas sem a adequação dos sistemas existentes.

A seu favor está a ausência de custos regulatórios adicionais para a ANP. Do mesmo modo, é provável que não incorra em novos custos aos operadores, visto que não seria imposta obrigação diversa daquelas já estabelecidas nos contratos de E&P, assim como não seriam realizados os ajustes previstos nos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente.

Entretanto, destaca-se que nesta opção se opta por ignorar os problemas identificados e documentados nesta nota técnica, já que não implicaria na alteração do atual desenho regulatório. É provável que os problemas não evoluam para uma gravidade maior, porém tampouco sejam solucionados.

Em adição, é importante pontuar que as orientações disponíveis atualmente no site da ANP não são suficientemente claras para dirimir eventuais dúvidas que os operadores possam ter quando da elaboração e do envio do PAT/OAT. Um agravante a essa situação é que as recentes mudanças dos contratos de E&P podem criar uma dificuldade adicional aos operadores no que se refere à compreensão de regras distintas de acordo com a rodada em que o contrato foi assinado.

Ademais, em adotar-se-á esta alternativa há a inobservância aos contratos de E&P. Esses contratos se remetem a uma legislação aplicável, que, até o presente momento, não foi publicada. Também não seria possível cumprir com as obrigações referentes à apresentação das informações associadas às atividades já realizadas, assim como seria inexequível encaminhar as informações previstas para toda a fase de exploração, tendo em vista as limitações dos sistemas atualmente implementados.

Por outro lado, as possíveis melhorias advindas da atuação da ANP, que serão mais bem detalhadas quando da análise das demais opções, não seriam absorvidas caso não haja a intervenção da agência. É importante ressaltar que a alternativa de não ação se justifica quando o balanço entre os custos e os benefícios é desfavorável à ação, o que, por certo, não é o caso.

Posto isso, verifica-se que esta opção está em flagrante conflito com os contratos de E&P, bem como com os objetivos pretendidos com a ação regulatória em questão. Cabe, portanto, desconsiderar esta opção e avaliar as alternativas que ensejem a efetiva atuação da ANP.

VII. 2 Elaboração de Manual Orientativo e Adequação dos Sistemas Informatizados

A instituição de um manual é uma solução não normativa que busca resolver os problemas regulatórios identificados através de uma orientação aos operadores.

Atualmente, o sítio eletrônico da ANP disponibiliza, de uma forma bastante simplificada, orientações quanto aos procedimentos para a elaboração e o envio do PAT/OAT. No caso do Plano de Exploração, no anexo do contrato de partilha de produção, há instruções gerais para a apresentação do documento.

Na alternativa 2, o manual é o meio através do qual seriam implementadas melhorias no que tange aos procedimentos de apresentação, meio de envio, revisão, análise e aprovação do PAT/OAT e do Plano de Exploração, bem como ao detalhamento do conteúdo desses instrumentos. Respeitados os limites legais, esta alternativa busca harmonizar os requisitos do PAT/OAT e do Plano de Exploração, reduzindo ao máximo as discrepâncias atualmente existentes.

Para que a alternativa 2 seja considerada, é essencial supor que os contratos de E&P serão alterados.

Até o presente momento, as figuras do PAT/OAT e do Plano de Exploração encontram-se amparadas, no âmbito da ANP, tão somente nos contratos de E&P, que estabelecem as diretrizes gerais para a apresentação desses instrumentos. Ocorre que, conforme mencionado anteriormente, os contratos de E&P remetem-se a uma legislação aplicável, que, até então, nunca foi publicada. Dessa forma, para a integral observância aos contratos, seria imprescindível, por exemplo, a extinção do item do contrato que faz menção à legislação aplicável. Isso é possível porque a Lei nº 9.478/1997, mediante o art. 8, inciso V, conferiu à ANP autonomia para realizar alterações nos contratos, desde que o rito de participação social seja seguido e que tais alterações sejam devidamente fundamentadas.

Outro ponto a ser destacado é que a adoção desta alternativa também implicaria na adequação dos sistemas atualmente disponíveis para que possam suportar o recebimento das informações do PAT/OAT relacionadas às atividades já realizadas, bem como das informações previstas para toda a fase de exploração. Uma vez que, nesta alternativa, os sistemas necessariamente teriam de ser adequados, tal se configuraria em uma oportunidade para que o Plano de Exploração pudesse passar a ser apresentado via sistemas e, não mais, mediante protocolo no SEI. Importante ressaltar que, mesmo com a pretendida adequação, ambos os instrumentos seriam apresentados em módulos separados dos sistemas.

De todo modo, as alterações realizadas ao longo dos anos nos contratos de E&P só seriam implementadas para aqueles contratos específicos, não alcançando todos os contratos vigentes.

Assim sendo, partindo-se do pressuposto de que não seriam adicionadas obrigações aos contratados, assim como os seus direitos não seriam afetados, o manual limitar-se-ia a formalizar e detalhar os requisitos e procedimentos já implementados, com a exceção de que, para a apresentação do Plano de Exploração por meio do sistema, seria necessária a alteração do procedimento vigente.

É possível afirmar que a publicação de um manual facilitaria o cumprimento das obrigações decorrentes dos contratos de E&P na medida em que detalharia com mais profundidade as informações atualmente dispostas no site. Também seria possível abranger, de forma mais didática, tanto as orientações

associadas ao PAT/OAT, como também aquelas relacionadas ao Plano de Exploração, o que hoje não ocorre. Cumpre, ainda, lembrar que, atualmente, os contratos não abordam uma série de aspectos que foram sendo estabelecidos no âmbito da rotina de trabalho da SEP.

Dúvidas a respeito do processo de apresentação, revisão, análise e aprovação dos programas de trabalho poderiam ser esclarecidas no âmbito desse documento, o que poderia conferir mais celeridade e eficiência ao processo de acompanhamento dos contratos de E&P da fase de exploração.

Por outro lado, algumas medidas de natureza iminentemente regulatória, como, por exemplo, a unificação do PAT/OAT e do Plano de Exploração, não seriam possíveis de serem alcançadas no caso de adoção desta alternativa. Também não seria possível relacionar as atividades e os orçamentos com a etapa da fase de exploração associada.

Dessa forma, a alternativa 2 imporia custos adicionais aos contratados e à ANP, principalmente relacionados à adequação dos sistemas, sem, no entanto, possibilitar que tais esforços fossem revertidos em proporcionais benefícios, especialmente porque o regramento existente não permite que os sistemas sejam adequados para receber o PAT/OAT e o Plano de Exploração conjuntamente.

Ainda que, indubitavelmente, a elaboração de um manual orientativo representaria uma evolução frente à opção de inação da agência, esta alternativa se configura em uma solução de abrangência limitada, incapaz de solucionar todos os problemas regulatórios identificados.

VII. 3 Edição de Ato Normativo e Desenvolvimento de um Novo Sistema Informatizado

A forma de intervenção normativa consiste na edição de uma resolução para abordar os problemas regulatórios identificados.

O ato normativo propõe-se a simplificar, detalhar e padronizar o conteúdo, a apresentação, o meio de envio, a revisão, a análise e a aprovação do conjunto de informações associadas à fase de exploração. Busca-se, sobretudo, a racionalização de processos e procedimentos, na busca de critérios de fácil aplicação, que requeiram um menor ou menos complexo conjunto de evidências objeto de análise e que eliminem redundâncias ou sobreposição de informações que pouco contribuem com a finalidade do processo.

Nesse contexto, reveste-se de grande importância ressaltar que a simplificação pretendida perpassa pela unificação do PAT/OAT e do Plano de Exploração em um único instrumento: o PTE. Por sua natureza regulatória, a única forma de materializar esse benefício é por meio da edição de uma resolução.

Ainda, consoante já explicitado, a edição de uma resolução supriria as lacunas existentes nos contratos de E&P para a atuação normativa da ANP, na medida em que tais contratos se remetem a uma legislação aplicável que não existe. Outrossim, o ato normativo alinhar-se-ia com as obrigações constituídas nos contratos mais recentes. A reunião em um único regulamento de todos os procedimentos e requisitos para a apresentação e a aprovação do PTE permitiria formalizar e uniformizar o regramento independentemente do contrato vigente.

Em última instância, a edição de um normativo tem como benefício propiciar a clareza necessária das regras para a sua adequada interpretação pelos agentes regulados, o que certamente aceleraria o processo de aprovação do PTE.

Entretanto, se, por um lado, o ato normativo visa à simplificação, ao detalhamento e à padronização de processos e procedimentos, por outro, acaba por impor ao operador algumas exigências adicionais. Como exemplo, podem ser citadas as exigências de encaminhar as informações para um horizonte temporal maior – para além do ano subsequente –, de apresentar as informações associadas às atividades já realizadas e de correlacionar as atividades com a etapa da fase de exploração associada – PEM, avaliação de descobertas e descomissionamento de instalações – para quaisquer contratos em vigência. Há que se destacar que essas novas informações possibilitariam à SEP ampliar a sua capacidade de acompanhamento e fiscalização dos contratos na fase de exploração, colaborando para evitar, por exemplo, eventuais postergações de atividades e, conseqüentemente, reduzir solicitações de prorrogação dos contratos de E&P. Nesse sentido, a unificação do PAT/OAT e do Plano de Exploração, a

redução do esforço de apresentação e de análise de remessas associadas aos dois instrumentos e o fortalecimento das funções de planejamento, pelo operador, e de gestão dos contratos, por parte da SEP, acabam por suplantar a imposição das exigências adicionais, justificando a edição do ato normativo.

Para a implementação desta alternativa seria essencial a disponibilização de um novo sistema para viabilizar as melhorias pretendidas com a publicação da resolução. Nesse contexto, desde o ano de 2020, vem sendo desenvolvida uma nova funcionalidade no âmbito do sistema Do Poço ao Posto (DPP). Essa ferramenta, que tem como propósito se configurar em uma interface mais didática e dinâmica para os seus usuários, está em fase avançada de construção, já tendo sido homologada pelos usuários. Desse modo, cumpre ressaltar que, no atual cenário, seria demandado um mínimo esforço adicional, uma vez que a maior parte dos custos de desenvolvimento e de adaptação do sistema já foi absorvida, seja pela ANP ou pelos operadores.

Em decorrência do estabelecimento de algumas exigências adicionais, a implementação do ato normativo poderia implicar no aumento de custos ao contratado e à ANP, que, por sua vez, não seriam expressivos, visto que a resolução é de baixa complexidade e a dinâmica de levantamento e envio das informações já é, em grande parte, exercitada pelos operadores no âmbito do PAT/OAT e do Plano de Exploração. De uma forma geral, a SEP já se encontra estruturada e capacitada, não necessitando de adaptação interna.

Cabe destacar que, no desenho regulatório resultante desta alternativa, os futuros contratos de E&P devem ser revisitados de modo a se adequarem às medidas estabelecidas. Entretanto, compreende-se que o futuro ajuste a ser realizado nos contratos, em realidade, implicará na exclusão de compromissos neles estabelecidos, que, agora aprimorados, seriam parte da resolução.

Assim, a edição de resolução visando à regulamentação do PTE cumpre todos os objetivos almejados. Ademais, por possuir natureza de atos administrativos normativos, as resoluções possuem incidência muito mais abrangente quando comparadas a manuais orientativos.

Pelo exposto, reforça-se o entendimento de que a aplicação da alternativa normativa é a melhor opção.

VIII. DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Uma vez concluído que a melhor alternativa para o enfrentamento dos problemas identificados é a edição de uma resolução sobre o PTE, a SEP pleiteou à Diretoria Colegiada, por meio da Nota Técnica nº 15/2021/SEP/ANP-RJ, a dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por compreender que a resolução proposta se caracterizava como um ato normativo de baixo impacto.

A Lei nº 13.848/2019, conhecida como Lei das Agências Reguladoras, estabeleceu, no art. 6º, a obrigatoriedade de realização de AIR para a adoção e a alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Todavia, o § 1º desse artigo indicou que regulamento específico trataria dos casos nos quais a AIR poderia ser dispensada.

As hipóteses de dispensa de AIR foram disciplinadas no Decreto nº 10.411/2020, que, em seu art. 4º, inciso III, elencou como uma das condições para tal o enquadramento do ato normativo como de baixo impacto, cuja definição foi estabelecida no art. 2º, inciso II. De acordo com esse diploma legal, o ato normativo de baixo impacto é caracterizado por não provocar aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; não provocar aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e não repercutir de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais.

Nos termos da legislação supracitada, a Nota Técnica nº 15/2021/SEP/ANP-RJ apresentou as motivações que fundamentaram o enquadramento da resolução do PTE como um ato normativo de baixo impacto. Com base nessa nota técnica, a Resolução de Diretoria nº 458/2021 aprovou a dispensa de realização de AIR para a edição da resolução em questão.

IX. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

A minuta de resolução encontra-se no Anexo I desta Nota Técnica de Regulação.

Em linhas gerais, a resolução ora proposta normatiza os requisitos e procedimentos para a apresentação e a aprovação do PTE. A seguir serão tratadas as principais inovações, ponto a ponto.

IX.1 Organização

A minuta de resolução está estruturada em capítulos, seções, subseções e anexos, buscando uma lógica de organização temática que facilite a localização por assuntos em uma sequência natural. Está dividida da seguinte forma:

Capítulo I: Disposições Preliminares (arts. 1º ao 3º);

Capítulo II: Do Plano de Trabalho Exploratório;

Seção I: Disposições Gerais (arts. 4º ao 6º);

Seção II: Das Remessas do PTE;

Subseção I: Da Primeira Remessa (arts. 7º e 8º);

Subseção II: Da Remessa Anual (arts. 9º ao 11º);

Subseção III: Da Remessa de Revisão (arts. 12º ao 14º);

Seção III: Do Conteúdo do PTE (arts. 15º ao 19º);

Seção IV: Da análise e da Aprovação do PTE (arts. 20º ao 23º);

Capítulo III: Disposição Final (art. 24);

Anexo I: Detalhamento do Conteúdo do Plano de Trabalho Exploratório; e

Anexo II: Atividades Passíveis de serem informadas no Plano de Trabalho Exploratório.

IX.2 Objetivo

A proposta de regulação tem como objetivo principal possibilitar melhorias na gestão dos contratos de E&P na fase de exploração por meio da criação do PTE. Esse instrumento reunirá o conjunto de atividades previstas e realizadas, e seus respectivos cronogramas e orçamentos, associadas a cada bloco sob contrato de E&P.

Nessa circunstância, a minuta de resolução dispõe sobre os requisitos e os procedimentos para a apresentação e a aprovação do PTE.

IX.3 Definições

As definições estabelecidas têm como finalidade trazer o conceito dos termos empregados na resolução, com clareza e objetividade, buscando atingir o inequívoco cumprimento da norma.

Destaca-se a necessidade de conceituação na norma proposta dos termos “atividade adicional” e “obrigações remanescentes”. Esses termos, apesar de empregados nos contratos e resoluções da agência, ainda não haviam sido definidos no regramento vigente. Avaliou-se que, se interpretados de maneira diversa daquela definida na norma, acabariam por não permitir o adequado cumprimento da regulação.

Dessa forma, por "atividade adicional" entende-se: atividade suplementar ao Programa Exploratório Mínimo (PEM) ou atividade inserida no âmbito do Plano de Avaliação de Descobertas de Petróleo ou Gás Natural (PAD) ou do Programa de Descomissionamento de Instalações (PDI) já aprovados, que, nos termos da legislação vigente, não enseja a aprovação de alterações desses instrumentos.

Quanto ao termo “obrigações remanescentes” considera-se: atividades de descomissionamento de instalações remanescentes após o término do contrato de E&P na fase de exploração.

IX.4 Plano de Trabalho Exploratório: Unificação do PAT/OAT e do Plano de Exploração

A proposta de criação do PTE, unificando o PAT/OAT e o Plano de Exploração em um mesmo instrumento, almeja a simplificação e a padronização do conteúdo, do meio de envio, da revisão, da análise e da aprovação das informações associadas à fase de exploração.

O PTE incorporará as atividades, e seus respectivos cronogramas e orçamentos, associadas ao PEM, à avaliação de descobertas de petróleo ou gás natural, ao descomissionamento de instalações e à devolução de área, e a qualquer atividade adicional referente às etapas supracitadas.

IX.5 Remessas

As remessas do PTE serão realizadas via sistema informatizado disponível no sítio eletrônico da ANP, conforme manual disponibilizado no próprio sistema.

O uso do sistema informatizado, capaz de agregar todas as informações da fase de exploração, acaba por simplificar os esforços associados ao envio das remessas e à sua análise. Desde o ano de 2020, vem sendo desenvolvida uma nova funcionalidade no âmbito do sistema DPP, que já foi homologada pelos usuários.

De forma a estabelecer os requisitos e procedimentos para a apresentação das remessas do PTE, foram definidos três tipos de remessa: a primeira remessa, a remessa anual e a remessa de revisão.

A primeira remessa é aquela que deve ser apresentada após a assinatura do contrato de E&P, tendo sido estabelecidos os prazos de 90 dias para os contratos sob o regime de concessão e de 180 dias para os contratos sob o regime de partilha de produção, contados da data da assinatura dos contratos.

Ao trazer as disposições mais recentes no que tange ao PAT/OAT dos contratos de E&P, a resolução institucionalizou as remessas do PTE previsto e do PTE realizado para quaisquer contratos em vigência. A apresentação do PTE realizado, contendo as atividades realizadas, e os respectivos cronogramas e orçamentos, é uma inovação surgida a partir dos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente, que será implementada com a publicação da resolução e com o desenvolvimento do novo sistema.

Assim sendo, tanto o PTE previsto como o PTE realizado deverão ser apresentados anualmente, por meio da remessa anual. O PTE previsto deverá ser encaminhado no mês de outubro e o respectivo PTE realizado no mês de março do ano seguinte.

Também deverão ser encaminhadas, a qualquer tempo, remessas de revisão do PTE. Um dos pontos de aprimoramento da resolução foi o estabelecimento das condições para as quais essa remessa deverá ser apresentada, vide arts. 12 e 13. A definição objetiva de tais condições também contribuirá para a redução de questionamentos quanto à qualidade e à validade das remessas anteriormente encaminhadas.

IX.6 Conteúdo

Um dos maiores avanços da resolução foi uniformizar o horizonte temporal do PTE para quaisquer contratos vigentes. O Plano de Exploração possui como horizonte toda a fase de exploração, enquanto o PAT/OAT, até a 16ª Rodada de Licitações de Blocos, a 6ª Rodada de Partilha de Produção e o 1º Ciclo de Oferta Permanente, previa as atividades somente para o exercício seguinte ao da emissão do programa. O PTE, ao consolidar esses instrumentos, propõe que as atividades previstas devam ser informadas para todo o período exploratório vigente, para a etapa de avaliação de descobertas e para o período em que forem executadas as obrigações remanescentes de descomissionamento de instalações. Ou seja, o operador, mesmo após o término do contrato, deverá fazer o envio das remessas do PTE até que todas as obrigações sejam cumpridas.

Para o PTE realizado, foi estabelecido que o conteúdo do plano deveria estar relacionado ao ano anterior

em que as atividades foram realizadas.

Em linha com a ampliação e a uniformização do horizonte temporal, o PTE prevê que as atividades, cronogramas e orçamentos sejam correlacionadas com a etapa da fase de exploração em que ocorrerem: PEM, avaliação de descobertas ou descomissionamento de instalações.

Adicionalmente, a resolução estabelece a necessidade de apresentação de justificativas quando a remessa anual do PTE realizado estiver em desacordo com a remessa anual do PTE previsto, bem como quando houver a apresentação de remessa de revisão.

A proposta de resolução também busca sanar as lacunas existentes na medida em que detalha os requisitos e os procedimentos quanto à apresentação e à aprovação do PTE para o cumprimento das obrigações dispostas nas leis e nos contratos de E&P. Por conseguinte, gera benefícios tanto à SEP, dado que a possibilitará realizar com maior diligência a gestão dos contratos de E&P, quanto aos operadores, evitando o retrabalho de detalhar melhor as informações enviadas anteriormente.

Cabe destacar que, ao conteúdo definido ao longo dos arts. 15 ao 19, somam-se os Anexos I e II, que tratam, respectivamente, do detalhamento do conteúdo e do conjunto de atividades passíveis de serem informadas no PTE. O Anexo I indica, por exemplo, que o operador pode, caso julgue relevante, encaminhar informações adicionais sobre o projeto exploratório, bem como indica que devem compor o PTE as motivações que ensejaram a apresentação da remessa de revisão. Ainda nessa direção, o Anexo I também estabelece que, associado aos contratos sob o regime de partilha de produção, é parte do PTE o sumário executivo, documento no qual deverá ser descrito o contexto geológico que se insere a área do bloco. Nesse sentido, foi mantida, portanto, a demanda que já compunha o Plano de Exploração.

IX.7 Análise e Aprovação

A análise do PTE dar-se-á com base nos requisitos objetivamente definidos no art. 20, cujo propósito foi indicar mais objetivamente o escopo de análise do instrumento.

A aprovação do PAT/OAT deixou de ser obrigatória a partir da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo da Oferta Permanente, enquanto, no contrato de partilha de produção, por força do inciso V do art. 11 da Lei nº 12.351/2010, a aprovação do Plano de Exploração é mandatária.

A proposta de resolução prevê que o PTE deverá ser aprovado, independentemente do regime contratual. No entanto, o prazo estabelecido nos contratos de partilha de produção para aprovação por parte da ANP será reduzido de 60 para 30 dias, contado do recebimento da remessa, gerando, por consequência, benefícios ao operador devido ao aumento da agilidade no processo de análise.

Por fim, resumidamente, a Tabela 1 apresenta um comparativo dos requisitos do PAT/OAT e do Plano de Exploração com aqueles do PTE, ora incorporados na minuta de resolução em discussão.

Tabela 1: Comparação entre o PAT/OAT, o Plano de Exploração e a proposta do PTE.

Requisitos	PAT/OAT	Plano de Exploração	PTE
Envio da primeira remessa	60 dias após a assinatura do contrato	180 dias após a assinatura do contrato	Contrato de concessão: 90 dias após a sua assinatura Contrato de partilha de produção: 180 dias após a sua assinatura
Envio da remessa anual	Até 31 de outubro de cada ano	Não é apresentado anualmente, mas somente quando ocorre uma revisão do seu escopo	Entre 1 e 31 de outubro de cada ano

Envio de remessa de revisão	A qualquer tempo	A qualquer tempo	A qualquer tempo
Atividades/orçamentos - etapas da fase de exploração	Todas as atividades/orçamentos da fase de exploração, incluindo a etapa de descomissionamento de instalações	Apenas as atividades exploratórias e seus respectivos orçamentos	Todas as atividades/orçamentos da fase de exploração
Atividades/orçamentos - especificação	Não há especificação das atividades/orçamentos por etapa	Não há especificação das atividades/orçamentos por etapa	Especificação das atividades/orçamentos por etapa (PEM, avaliação de descobertas, descomissionamento de instalações)
Atividades/orçamentos - previstos e realizados	Atividades/orçamentos previstos para todos os contratos de E&P Atividades e orçamentos realizados, a partir dos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 2º Ciclo de Oferta Permanente (ainda não implementado)	Apenas atividades/orçamentos previstos	Atividades/orçamentos previstos e realizados
Atividades - conteúdo	Atividades mais agregadas, sem a necessidade de descrição	Atividades exploratórias com maior nível de detalhamento, incluindo a descrição e as justificativas relacionadas a tais atividades	Atividades mais desagregadas, com maior nível de detalhes, incluindo a descrição sucinta do projeto exploratório, quando julgada necessária pelo operador
Acréscimo de atividades adicionais	Sim, mediante remessa de revisão	Sim, com a apresentação do Plano de Exploração revisado 120 dias antes do início das atividades	Sim, mediante remessa de revisão
Horizonte temporal	Ano subsequente ao da sua apresentação para todos os contratos até a 16ª Rodada de Licitações de Blocos, a 6ª Rodada de Partilha de Produção e o 1º Ciclo da Oferta Permanente Toda a fase de exploração para os contratos do 2º Ciclo de Oferta Permanente (ainda não implementado)	Toda a fase de exploração	Toda a fase de exploração
Tempo de Análise	Não definido	60 dias	30 dias

Aprovação	<p>Contrato de Concessão: a aprovação é mandatória para todos os contratos até a 15ª Rodada de Licitações, a 5ª Rodada de Partilha de Produção e o 1º Ciclo da Oferta Permanente</p> <p>Contrato de partilha de produção: a aprovação é mandatória</p>	Sim	Sim
Meio de envio	ISIGEP/IENGINE	SEI	DPP

X. CONSULTA PRÉVIA SOBRE A PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

Com o objetivo de receber contribuições das unidades organizacionais da ANP afetas ao tema, assim como da indústria, a minuta de resolução do PTE foi encaminhada às superintendências do *upstream* da agência, ao IBP e à ABPIP.

Destaca-se que, ainda que não se faça obrigatória, a SEP entendeu haver benefícios para que, mesmo preliminarmente, a minuta de resolução fosse alvo de avaliação por parte das entidades representativas da indústria. Aparte de ampliar a participação social ao longo do processo regulatório, constatou-se que a natureza das contribuições recebidas ratificou a impressão da superintendência de que o PTE e a minuta de resolução tiveram boa receptividade da indústria.

No total, foram recebidas 92 contribuições, as quais foram cuidadosamente avaliadas pela SEP, e, quando pertinentes, resultaram em adequações ao texto da minuta. Dentre as manifestações apresentadas, serão abordadas neste item aquelas consideradas mais relevantes. Por oportuno, ressalta-se que, no Anexo II desta Nota Técnica de Regulação, encontram-se todas as contribuições recebidas, assim como o posicionamento da SEP acerca do acatamento ou não de cada manifestação, seguido de sua justificativa.

A Superintendência de Conteúdo Local (SCL) ressaltou que os contratos de partilha de produção celebrados até a 3ª Rodada de Partilha de Produção possuem como exigência a apresentação, no Plano de Exploração, de previsão do percentual mínimo a ser contratado de conteúdo local para as atividades listadas no plano e que essa exigência não foi prevista na minuta de resolução. Contudo, conforme transcrito abaixo, a própria SCL destacou que essa informação, no âmbito do Plano de Exploração, não tem utilidade para a atividades de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local, razão pela qual, a partir da 4ª Rodada de Partilha de Produção, sua obrigatoriedade foi excluída do contrato:

A SCL entende que, **caso haja viabilidade jurídica**, o ideal seria manter a minuta como está neste aspecto, ou seja, sem exigir informações sobre a previsão de conteúdo local no PTE, para todos os contratos, uma vez que tecnicamente não se justifica, considerando: (i) a evolução regulatória ocorrida a partir da 4ª Rodada de Partilha da ANP, em que não há mais previsão de informações de conteúdo local nos Planos de Exploração; (ii) a utilidade nula da informação sobre a previsão de conteúdo local nas atividades a serem realizadas, por se tratar de declaração que não possui qualquer efeito prático nas atividades de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais de conteúdo local, e tampouco contribuem com o acompanhamento, monitoramento ou planejamento das ações relacionadas com a fiscalização de conteúdo local; (iii) conforme verificado nos Planos de Exploração encaminhados pela SEP para avaliação da SCL, os operadores vem se limitando a replicar os percentuais existentes na cláusula de conteúdo local dos contratos, corroborando o aspecto meramente declaratório das previsões de conteúdo local das atividades, que tendem a seguir, naturalmente, os percentuais estabelecidos nos contratos, uma vez que apenas o conteúdo local efetivamente realizado é objeto de aferição pela ANP para fins de fiscalização; e (iv) a cláusula 10.5 dos Contratos de Partilha estabelece que "O Plano de Exploração deverá ser formulado e encaminhado à ANP de acordo com os procedimentos e critérios estabelecidos no Anexo VI e na **Legislação Aplicável**", podendo abrir caminho para que a regulamentação do tema altere a forma de apresentação do Plano de Exploração prevista no contrato, conforme conveniência e oportunidade devidamente justificada, inclusive na desobrigação de enviar

Tendo em vista que, atualmente, o contrato de partilha de produção não prevê a necessidade de envio de informações de conteúdo local nos Planos de Exploração, assim como a percepção da SCL da prescindibilidade dessa informação no âmbito desse instrumento, a SEP acredita que essa desobrigação simplificará o conteúdo do PTE.

A Superintendência de Avaliação Geológica e Econômica (SAG) questionou a SEP se haveria a possibilidade de que os operadores realizassem em determinado ano apenas atividades associadas a estudos dos dados adquiridos ou comprados, tais como: interpretação sísmica, modelagem geológica ou avaliação econômica, uma vez que tais atividades não foram previstas na lista de atividades passíveis de serem informadas no PTE, apresentada no Anexo II da resolução. Embora a situação apontada seja factível, a minuta do PTE não previu tais atividades porque foram privilegiadas as atividades de natureza exploratória para as quais há a previsão de abatimento do PEM.

A Superintendência de Participações Governamentais (SPG) não propôs alterações no texto da minuta, porém afirmou que, de maneira geral, as atividades do PTE serão bem mais detalhadas do que aquelas constantes do Relatório de Gastos Trimestrais (RGT). Desse modo, destacou que o PTE realizado poderá ser usado como fonte de informação acerca dos gastos em atividades de exploração com vistas à validação dos gastos dedutíveis na fase de exploração dos campos passíveis de recolhimento de participação especial. Nesse sentido, cabe sublinhar que, comparando as atividades do PTE com aquelas do RGT, a SEP compreende que o RGT apresenta uma carteira de atividades que não só suplanta, como também possui níveis de agregação diferenciados em relação à carteira do PTE. Ademais, salvo em situações específicas a serem identificadas no âmbito de uma ação de fiscalização, o PTE não aborda qualquer forma de comprovação dos custos realizados. Outrossim, nada impede que o PTE possa ser uma fonte auxiliar, ainda que limitada, para ratificar as informações apresentadas no âmbito do RGT. Todavia, de forma a não suscitar questionamentos futuros, inseriu-se na resolução o art. 22 para deixar claro que a aprovação da remessa do PTE não se configura em reconhecimento ou concordância da ANP com os custos incorridos pelo operador na fase de exploração.

Em comum, o IBP e a ABPIP, propuseram a alteração do prazo para a apresentação da primeira remessa do PTE associada ao contrato sob o regime de concessão, sendo que o IBP julgou mais adequado o prazo de 120 dias enquanto a ABPIP sugeriu o prazo de 90 dias. A minuta original não alterava o prazo atualmente vigente, que é de 60 dias. Todavia, tendo em vista que o PTE demandará informações sobre um horizonte de tempo maior quando comparado ao PAT/OAT, a SEP entendeu a necessidade de ampliar o prazo de envio do PTE, avaliando como adequado o acréscimo de 30 dias ao prazo originalmente estabelecido. Dessa forma, alterou-se o prazo de apresentação da primeira remessa do PTE para os contratos de concessão de 60 para 90 dias.

O IBP e a ABPIP também apresentaram sugestões para o artigo da minuta que disciplinava a aplicação de penalidades. O IBP sugeriu que somente fossem aplicadas as penalidades quando o não atendimento a solicitações realizadas pela ANP fosse injustificado. Já a ABPIP propôs que somente na hipótese de não atendimento tempestivo é que os operadores estariam sujeitos às penalidades. Por já haver previsão de penalidades na Lei nº 9.847/1999, a SEP entendeu desnecessária a manutenção do referido artigo.

Adicionalmente, o IBP sugeriu, sem uma motivação clara, que o PTE seja um documento meramente informativo, não sendo necessária a sua aprovação pela ANP. A SEP entende que o PTE deve ser aprovado porque tal instrumento abrange o plano de exploração e o programa anual de trabalho, os quais, nos termos do inciso V do art. 11 da Lei nº 12.351/2010, devem ser analisados e aprovados pela ANP. E, na medida em que a aprovação dos programas de trabalho é mandatória para os contratos sob o regime de partilha, também o deveria ser para os contratos de concessão, tendo em vista que a proposta do PTE é se constituir em um único instrumento para todos os regimes contratuais. Contudo, atenta à sugestão do IBP, a SEP incluiu na resolução os requisitos que serão objeto de análise por parte da ANP.

O IBP também apresentou a proposta de inserção de um artigo específico para tratar da confidencialidade dos dados associados ao PTE. Contudo, tal não se faz necessário porque a divulgação das informações recebidas pela ANP segue as disposições da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

Entre as manifestações recebidas pela ABPIP, destaca-se a proposta de alteração do inciso VIII do art. 12 para que a resolução considere a necessidade de submissão de uma remessa de revisão apenas na hipótese de variação, real, superior a 25% do orçamento. Essa sugestão não foi acatada porque a variação de 25% já foi definida visando dar margem a eventuais oscilações anuais associadas às políticas monetária e cambial. Há interesse da ANP que variações anuais de orçamento superiores a 25% sejam de conhecimento da agência, razão pela qual é prevista a apresentação das motivações que ensejaram o envio da remessa de revisão.

Após a análise das contribuições recebidas, dando prosseguimento à ampla e irrestrita participação dos agentes interessados, a SEP compreende haver elementos irrefutáveis que ratificam a viabilidade do seguimento do rito processual para a realização de consulta e audiência públicas, em acordo com o disposto na Resolução ANP nº 846/2021.

XI. CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica de Regulação apresentou os fundamentos fáticos, técnicos e jurídicos para a tomada de decisão a respeito da alternativa regulatória mais adequada no que se refere à melhoria do processo de acompanhamento e fiscalização das atividades, e seus respectivos cronogramas e orçamentos, associadas à fase de exploração.

Identificados os problemas regulatórios e os atores afetados, empreendeu-se a identificação e a avaliação das alternativas possíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. As alternativas decisórias encontradas consistiram tanto na não atuação da agência, como em sua efetiva atuação, seja através de uma opção não normativa, seja por meio de uma solução normativa.

A partir da definição de que a opção por regulamentar o Plano de Trabalho Exploratório seria a mais efetiva, elaborou-se a minuta de resolução ora proposta, que buscou refletir as disposições mais recentes no tocante ao PAT/OAT dos contratos de E&P, tendo esta Nota Técnica de Regulação apresentado uma descrição pormenorizada dos dispositivos mais importantes, com destaque para as principais inovações trazidas.

Por todo o exposto, com os fundamentos amplamente explorados, considerando também terem sido bem-sucedidas as oportunidades de participação social empreendidas até o momento, recomenda-se:

- I - a submissão da minuta de resolução que regulamentará o Plano de Trabalho Exploratório à apreciação da Diretoria Colegiada, após as devidas avaliações da Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) e da Procuradoria-Geral Federal junto à ANP; e
- II - a autorização, por parte da Diretoria Colegiada, para a realização de consulta pública pelo prazo de quarenta e cinco dias, seguida de audiência pública.

(assinado eletronicamente)

Rosana de Rezende Andrade

Especialista em Regulação

(assinado eletronicamente)

Lydia Huguenin Queiroz

Analista de Infraestrutura

(assinado eletronicamente)

Edson Marcello Peçanha Montez

De acordo:

(assinado eletronicamente)

Marina Abelha

Superintendente de Exploração

Anexos: [I] Minuta de Resolução do PTE (SEI nº 1625038); e

[II] Planilha de Contribuições da Consulta Prévia (SEI nº 1625208).



Documento assinado eletronicamente por **ROSANA DE REZENDE ANDRADE, Especialista em Regulação**, em 15/09/2021, às 13:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LYDIA HUGUENIN QUEIROZ, Analista de Infraestrutura**, em 15/09/2021, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **EDSON MARCELLO PECANHA MONTEZ, Coordenador de Regulação**, em 15/09/2021, às 14:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARINA ABELHA FERREIRA, Superintendente**, em 15/09/2021, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1621436** e o código CRC **7A77D016**.