

SUPERINTENDÊNCIA DE EXPLORAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 31/2021/SEP/ANP-RJ

Assunto: Dispensa da realização de Análise de Impacto Regulatório para a proposta de edição de resolução que visa à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção.

Referências: [1] Carta ABPIP, de 24/03/2020 (SEI nº 0712112);
[2] Carta E&P nº 047/2020, de 06/04/2020 (SEI nº 0712121);
[3] Nota Técnica Conjunta nº 10/2020/ANP, de 09/04/2020 (SEI nº 0711997);
[4] Ata de Reunião nº 34/2020/SEP, de 13/08/2020 (SEI nº 1106028);
[5] Carta E&P nº 092/2020, de 06/11/2020 (SEI nº 1018552);
[6] Carta E&P nº 097/2020, de 30/11/2020 (SEI nº 1059123);
[7] Ofício nº 247/2020/SPG-MME, de 10/12/2020 (SEI nº 1059122);
[8] Ofício nº 1155/2020/SEP/ANP-RJ-e, de 28/12/2021 (SEI nº 1082818);
[9] Nota Técnica nº 23/2020/SEP/ANP-RJ, de 13/01/2021 (SEI nº 1066947);
[10] Ofício nº 18/2021/DG/ANP-RJ-e, de 15/01/2021 (SEI nº 1110309);
[11] Parecer Técnico nº 427/2021/SEP-E -ANP, de 30/09/2021 (SEI nº 1658831); e
[12] Proposta de Ação nº 581/2021, de 30/09/2021 (SEI nº 1665891).

1. OBJETIVO

A presente nota técnica tem como objetivo fundamentar a decisão da Diretoria Colegiada quanto ao pleito da Superintendência de Exploração (SEP) para a dispensa da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à proposta de edição de resolução que visa à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção (contratos de E&P).

A proposta encontra-se inserida no eixo temático normativo *Prorrogação da Fase de Exploração em decorrência da Resolução CNPE nº 12/2021*, em acordo com o disposto no Decreto nº 10.139/2019 e na Portaria ANP nº 232/2020.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 11/03/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia da Covid-19 em virtude da rápida disseminação geográfica do novo coronavírus.

A partir de então se intensificaram no país as medidas endereçadas pelos entes públicos no combate à emergência de saúde pública, com forte ênfase à obrigatoriedade da realização de isolamento, distanciamento social e quarentena, à proibição de aglomeração de pessoas, à restrição do funcionamento de diversos serviços, incluindo o transporte público municipal e intermunicipal, e à suspensão de determinadas atividades econômicas.

Em um curto espaço de tempo, a pandemia da Covid-19 alterou profundamente a dinâmica das relações econômicas e sociais, provocando uma retração da atividade econômica em nível global. Com o setor de petróleo e gás natural não foi diferente. Mediante a Carta da referência [2], de 06/04/2020, o Instituto

Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) elencou alguns desafios e restrições operacionais vivenciados, naquele momento, pelo segmento de exploração nacional, dentre os quais se destacam:

- o adiamento de atividades de aquisição de dados sísmicos, considerando os elevados riscos operacionais em caso de contaminação a bordo e a impossibilidade de rotação da tripulação ou de suporte presencial de técnicos estrangeiros em razão de restrições de viagem;
- a solicitação, por parte de fornecedores e prestadores de serviços, de flexibilização de termos e condições contratuais em decorrência de possíveis atrasos em entregas, o que poderia ocasionar atrasos no cronograma dos projetos; e
- o impacto nas atividades de perfuração e de sísmica, cujas rotinas de campo sofriam restrições por protocolos operacionais novos em resposta à Covid-19.

Na mesma carta, o IBP demandou, de forma objetiva, "*a extensão automática dos respectivos prazos de vigência por período de no mínimo 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data em que for declarado o término da atual situação de calamidade resultante da pandemia do COVID-19*".

A Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP), através de Carta da referência [1], também solicitou a adoção de medidas de flexibilização dos compromissos estabelecidos para a fase de exploração. Dentre outras medidas, propôs à ANP a "*suspensão ou permissão para postergação de prazos de cumprimento de compromissos de investimentos constantes nos contratos de concessão e planos de trabalhos a vencer nos próximos 6 meses*".

Com vistas à mitigação dos impactos negativos da pandemia para o setor, e considerando o estabelecido no Decreto Legislativo nº 6/2020, de 20/03/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, e na cláusula de caso fortuito, força maior e causas similares dos contratos de E&P, a ANP publicou, em 20/04/2020, a Resolução nº 815/2020, que, em linhas gerais, facultou aos agentes regulados a prorrogação de prazos contratuais associados à fase de exploração pelo período de nove meses, sem a necessidade de qualquer contrapartida, no âmbito dos contratos de E&P.

As prerrogativas que subsidiaram a elaboração da Resolução nº 815/2020 foram registradas na Nota Técnica da referência [3], tendo o prazo para a prorrogação dos contratos na fase de exploração sido definido com base nos elementos trazidos pela Lei nº 13.979/2020 e pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, que, àquele momento, viabilizaram a caracterização pela ANP do cenário vigente como de força maior pelo prazo de nove meses.

O avanço da pandemia levou o IBP a solicitar uma reunião junto à ANP para dar prosseguimento à discussão acerca do seu pleito original de prorrogação dos contratos na fase de exploração pelo período de dois anos. A reunião ocorreu em 13/08/2020 e foi registrada sob a Ata de Reunião da referência [4]. Considerando o cenário, a SEP indicou a possibilidade de que o atendimento ao pleito de prorrogação adicional pudesse não ser bem-sucedido, pois a hipótese de ocorrência de força maior parecia não estar amplamente caracterizada, conforme contratualmente estabelecido. Também foi destacado ao IBP que o Decreto Legislativo nº 6/2020 produziria efeitos até 31/12/2020. De qualquer forma, sensível ao tema, o IBP foi orientado a protocolizar toda documentação que avaliasse pertinente para a análise da solicitação, bem como buscasse dar conhecimento do pleito ao Ministério de Minas e Energia (MME).

Nesse sentido, em 06/11/2020, o IBP protocolou na ANP a Carta da referência [5], por meio da qual solicitou "*a concessão (condicionada ao pedido de cada empresa, quando cabível, nos moldes da Resolução ANP 815/2020) de uma extensão dos respectivos prazos exploratórios dos Contratos de E&P, por período adicional de 15 (quinze) meses, a serem contados a partir do término da prorrogação concedida nos termos da Resolução ANP nº 815/2020, totalizando os 24 (vinte e quatro) meses originalmente solicitados por este Instituto*". Apesar de reconhecer que os nove meses concedidos pela ANP representaram importante alívio para o setor, o IBP afirmou que o setor ainda sofria com os impactos, restrições e efeitos danosos causados pela situação pandêmica, destacando que:

- o remanescente quadro de incertezas impactava os níveis de demanda por petróleo, gás natural e derivados, bem como a capacidade financeira e operacional de prestadores de serviços e fornecedores de insumos essenciais à indústria de óleo e gás natural, o que

tornava a tomada de decisão dos contratados no que tange à gestão dos seus ativos mais complexa;

- os efeitos da pandemia geravam potenciais atrasos no cumprimento dos Programas Exploratórios Mínimos (PEMs), na medida em que as atividades exploratórias eram impactadas por medidas restritivas de movimentação de pessoas e de cargas; e
- a crise financeira do setor, causada pela pandemia, caracterizava-se por um duplo choque: queda dos preços do barril de petróleo a patamares ainda menores quando comparados à crise de 2015/2016 e redução da demanda por petróleo. Essa crise tinha resultado, globalmente, na postergação de inúmeros projetos. Como consequência, a execução de projetos poderia ser comprometida pela falência de empresas da cadeia de fornecimento de óleo e gás, pela necessidade de realizar novos procedimentos licitatórios e, até mesmo, pela falta de profissionais, empresas e equipamentos disponíveis.

Adicionalmente, em 30/11/2020, o IBP protocolou no MME a Carta da referência [6], solicitando ao ministério, por intermédio da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a adoção das medidas e dos procedimentos necessários para a viabilização da prorrogação dos prazos dos períodos exploratórios e da fase de exploração dos contratos de E&P. Ademais, indicou a necessidade de o pleito receber um direcionamento por parte do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) em razão dos impactos na política energética nacional.

A referida Carta foi encaminhada à ANP pelo MME mediante o Ofício da referência [7], de 10/12/2020, o qual solicitou, na sequência, que a agência encaminhasse subsídios relativos aos impactos regulatórios e econômicos que poderiam ser verificados pelo eventual atendimento ao pleito do IBP, pelo CNPE, com a edição de resolução que orientasse a agência acerca da eventual a prorrogação ou repactuação de contratos de concessão ou partilha.

Em 28/12/2020, a ANP emitiu o Ofício da referência [8], informando que compreendia não ser possível acatar o pleito apresentado pelo IBP na Carta da referência [5], uma vez que o seu enquadramento na cláusula contratual de reconhecimento de ocorrência de força maior não era viável. Não obstante, a SEP informou que estava ciente de que a solicitação se encontrava em avaliação pelo MME e que, sensível à sua relevância, deveria proximamente encaminhar subsídios àquele ministério com a finalidade de suportar a análise da viabilidade de atendimento do pleito mediante resolução do CNPE.

Em 13/01/2021, visando atender ao Ofício da referência [7], a SEP emitiu a Nota Técnica da referência [9] em que apresentou os fundamentos técnicos para recomendar a prorrogação dos contratos em fase de PEM pelo prazo de doze meses. Após ser apreciada pela Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Exposição de Assunto nº 002/2021, a nota técnica foi encaminhada ao MME mediante o Ofício da referência [10], de 15/01/2021.

A partir da conclusão da Nota Técnica da referência [9], iniciou-se um conjunto de reuniões técnicas entre a SEP, o MME e outros órgãos que compõem o CNPE com vistas a definir o melhor encaminhamento do tema.

Por fim, em 28/09/2021, foi publicada a Resolução CNPE nº 12/2021, nos seguintes termos:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, resguardadas suas atribuições legais, avalie a adoção de medidas visando à prorrogação da Fase de Exploração dos Contratos de Concessão e Partilha de Produção vigentes, com o objetivo de:

I - minimizar os impactos negativos gerados pelo atual cenário de incertezas na indústria do petróleo, agravados pela Pandemia da Covid-19;

II - evitar a extinção em larga escala de Contratos em Fase de Exploração sem que tenham sido realizadas as atividades exploratórias compromissadas; e

III - preservar o interesse nacional com relação à manutenção dos investimentos comprometidos nestes Contratos.

Art. 2º O prazo de prorrogação da Fase de Exploração, com base exclusivamente nesta Resolução, será de dezoito meses.

(...).

3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O desempenho do segmento de exploração de petróleo e gás natural no Brasil vem apresentando significativa retração nos últimos anos. Esse fato, já retratado na Nota Técnica da referência [9] e no Relatório Anual de Exploração de 2020, pode ser observado, em grande parte, a partir da verificação da redução do quantitativo de blocos sob contrato e do número de poços exploratórios perfurados.

Em 28/09/2021, havia 243 blocos exploratórios sob contrato. Esse dado representa o menor número de contratos de E&P em fase de exploração nos últimos seis anos (Figura 1), sendo reflexo da tendência decrescente do quantitativo de blocos no período considerado, à exceção do ano de 2018. Nesse ano, observou-se a manutenção do comportamento ascendente do preço do petróleo, iniciado em junho de 2017, tendo a média mensal do barril alcançado US\$ 81,03/bbl em outubro. Dois mil e dezoito também foi marcado pela excepcionalidade da assinatura de 66 contratos de E&P, fruto do estabelecimento de um calendário plurianual de rodadas de licitações a partir de 2017, o que propiciou em um curto espaço de tempo – entre 2017 e 2018 – a realização de seis rodadas de licitações.

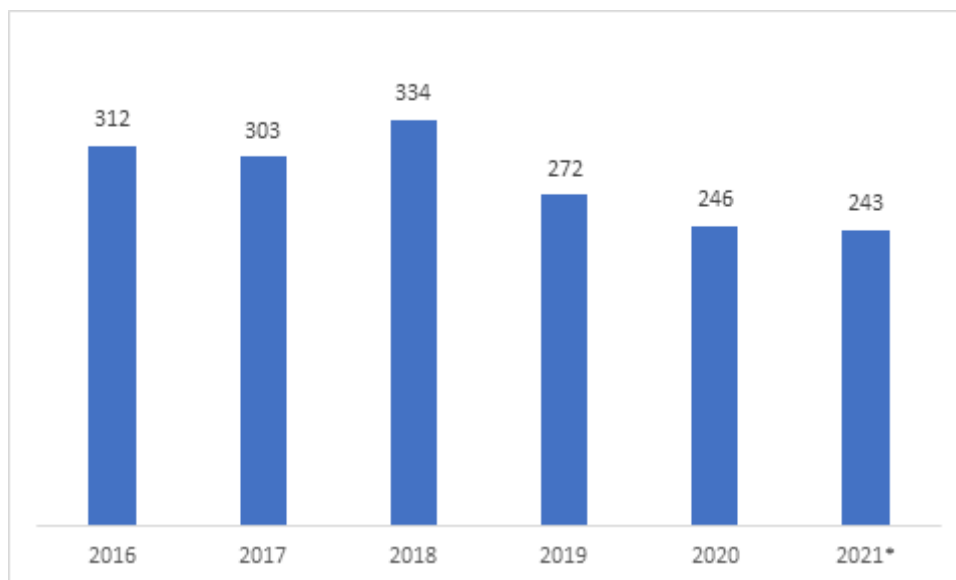


Figura 1: Blocos sob contrato.

* Número de blocos sob contrato em 28/09/2021.

Importante observar que, após uma queda do preço do petróleo em novembro de 2018, a cotação média do barril manteve-se pouco acima de US\$ 60,00/bbl até março de 2020, mês em que a OMS declarou a pandemia da Covid-19, quando o preço médio do petróleo despencou para US\$ 32,02/bbl, atingindo, em abril do mesmo ano, a menor média mensal nos últimos 10 anos: US\$ 18,38/bbl. A pandemia também motivou a interrupção parcial do calendário de rodadas de licitações, culminando na postergação da 17ª Rodada de Licitações de Blocos e da 7ª Rodada de Partilha de Produção – Pré-Sal.

Mesmo com a assinatura de 25 contratos de concessão em 2021, decorrentes do 1º e do 2º Ciclos da Oferta Permanente – esta última caracterizada pela única rodada de licitações de blocos ocorrida no ano de 2020 –, o quantitativo atual de blocos é inferior àquele referente ao fim do ano de 2020, pois, somente em 2021, foram devolvidos 28 blocos, dos quais houve Declaração de Comercialidade para somente dois deles.

No tocante à realização de atividades exploratórias no âmbito dos blocos sob contrato, ressalta-se a diminuição drástica do número de perfurações de poços exploratórios no país no ano de 2020 (Figura 2). A pandemia impactou fortemente a execução das atividades exploratórias, fazendo com que, das 25 perfurações previstas no PAT/OAT de 2020, conforme o Relatório Anual de Exploração de 2020, apenas 16 tenham sido executadas, o que implicou em uma queda no número total de perfurações de

aproximadamente 40% em relação a 2019. Em 2021 não houve melhoria no cenário. Para esse ano, foi prevista a perfuração de 38 poços, sendo que, até o final de setembro de 2021, somente 14 poços tiveram a perfuração iniciada. No que se refere à totalidade do período considerado, os números apresentados em 2020 e 2021 equivalem-se àquele de 2016, ano em que o preço do petróleo se recuperava da queda observada desde meados de 2014.

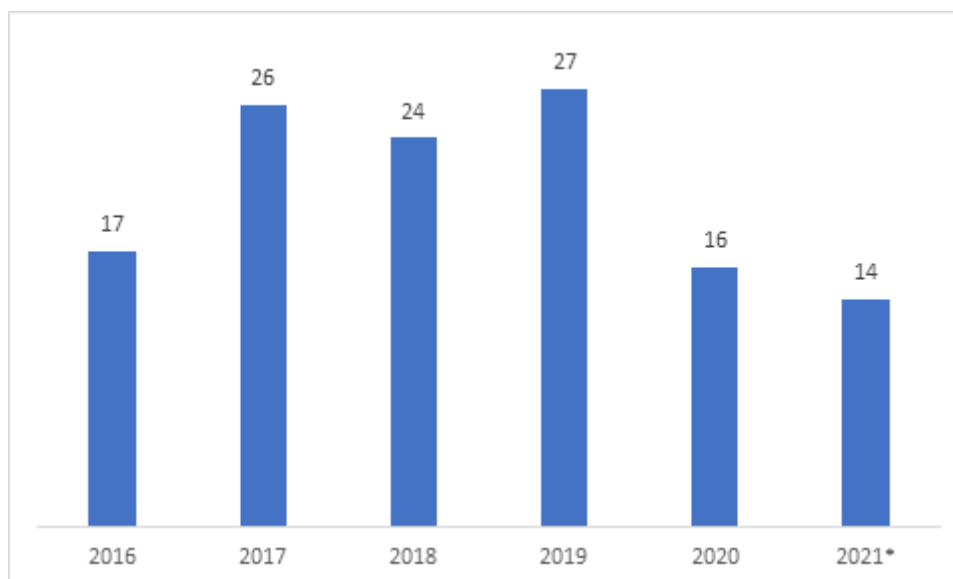


Figura 2: Poços exploratórios perfurados.

* Número de poços com perfuração iniciada entre 01/01/2021 e 28/09/2021.

Cabe ressaltar que a quantidade de perfurações é um dos principais fatores que devem ser levados em consideração para demonstrar a intensidade do nível das atividades exploratórias da indústria petrolífera no país. Ademais, uma vez que a perfuração de poços exploratórios é condição necessária para a verificação da existência de reservatórios com hidrocarbonetos, a redução do número de perfurações nos últimos anos tem implicações diretas na descoberta de novas jazidas, o que, por certo, caracteriza o cenário atual como extremamente preocupante do ponto de vista da estratégia de ampliação de reservas de hidrocarbonetos em território nacional.

Soma-se às situações supracitadas, o agravante de que dos 243 contratos de E&P em fase de exploração, 58 encontram-se suspensos, o que representa quase 1/4 de todos os blocos exploratórios. A suspensão dos contratos de E&P não é benéfica para os operadores, que são impedidos de executar quaisquer atividades físicas na área sem prévia e expressa autorização da ANP, tampouco para a União, que tem a expectativa frustrada quanto à realização dos compromissos de acordo com os prazos estabelecidos nos contratos de E&P.

No que diz respeito à etapa de avaliação de descobertas, em 28/09/2021, havia 34 contratos com Plano de Avaliação de Descobertas de Petróleo ou Gás Natural (PAD) aprovado, sendo nove com PADs ativos, 14 suspensos e 11 em postergação de Declaração de Comercialidade. O quantitativo de apenas nove PADs ativos é preocupante, uma vez que, para os 25 PADs restantes, não há perspectiva quanto ao momento em que serão retomadas as atividades de avaliação outrora planejadas. Ressalta-se, ainda, que a apropriação de reservas e a futura produção de hidrocarbonetos dependem dos resultados obtidos nesses PADs.

Com a irrupção da crise sanitária do coronavírus em 2020, as medidas de combate à pandemia impactaram fortemente os investimentos em atividades exploratórias do setor de óleo e gás no país, que já sofria desaquecimento nos últimos anos, conforme destacado na Nota Técnica da referência [9], no Relatório Anual de Exploração de 2020 e na presente nota técnica.

Tendo em vista a criticidade da situação enfrentada, conforme citado no capítulo 2, foi publicada, em abril de 2020, a Resolução ANP nº 815/2020, que facultou a prorrogação pelo período de nove meses dos prazos contratuais previstos para a fase de exploração. Observa-se, entretanto, que essa medida ainda

não foi suficiente para corrigir os desequilíbrios causados pelos eventos externos advindos da pandemia do coronavírus.

Ainda é cedo para se estimar, de forma confiável, a duração da crise e se restarão impactos mais duradouros para o segmento de exploração. Todavia, é evidente que a pandemia continua gerando imprevisibilidades à execução das atividades exploratórias e prejudicando o clima de investimentos. Tais incertezas adicionam complexidade à avaliação das estratégias de portfólio dos contratados, direcionando-os para decisões mais conservadoras do que aquelas originalmente previstas. Desse modo, à luz do discutido na Nota Técnica da referência [9] e do estabelecido na Resolução CNPE nº 12/2021, o reconhecimento do contexto atual como extraordinário poderá propiciar a repactuação dos prazos exploratórios dos contratos de E&P.

Por fim, a questão ganha maior criticidade com a possibilidade concreta de extinção dos contratos de E&P que estão próximos do seu vencimento, conforme será verificado com mais detalhes no Capítulo 6. Ao certo, a devolução de áreas potencialmente promissoras não atende ao interesse nacional no que se refere ao desenvolvimento da indústria petrolífera, à manutenção das atividades exploratórias no país, à ampliação do conhecimento geológico das bacias sedimentares, à possibilidade de descoberta de novas jazidas e, finalmente, ao aumento da produção nacional de petróleo e gás natural.

Dessa forma, reconhecendo-se como problemas regulatórios:

- a retração do desempenho do segmento de exploração de petróleo e gás natural no Brasil nos últimos anos, expresso mediante o quantitativo de blocos sob contrato e o volume de atividades exploratórias realizado;
- a ocorrência de imprevisibilidades relacionadas à execução das atividades exploratórias decorrentes do atual cenário de incertezas na indústria do petróleo, agravado pela pandemia da Covid-19; e
- a possibilidade concreta de devolução de blocos exploratórios com a consequente inviabilidade da continuidade do ciclo exploratório que poderia levar essas áreas à fase de desenvolvimento e produção,

e considerando que:

- os investimentos efetivos em atividades exploratórias atualmente estão dependentes de reduzido número de blocos sob contrato;
- o baixo nível das atividades exploratórias no país implica na diminuição da probabilidade de descoberta de novas jazidas;
- a reposição de áreas exploratórias tem sido inferior ao quantitativo de blocos devolvidos ou que passou para fase de produção;
- no atual ambiente de incertezas, agravado pela pandemia do coronavírus, há a tendência de que as empresas sejam mais conservadoras em suas decisões; e
- o segmento de exploração é um importante vetor na geração de empregos e de avanços tecnológicos e na promoção do desenvolvimento econômico no país,

verifica-se a necessidade de nova flexibilização das regras contratuais, por meio da prorrogação dos prazos da fase de exploração dos contratos de E&P vigentes. Essa medida visa a trazer segurança jurídica e previsibilidade aos agentes atuantes na indústria petrolífera, bem como a assegurá-los as melhores condições para a avaliação das áreas e para o planejamento de estratégias de portfólio diante do cenário atual.

Todavia, tendo em vista que os impactos causados pela crise sanitária do coronavírus, conforme demonstrado na Nota Técnica da referência [9], são difusos e indiretos, derivados de um contexto muito mais conjuntural, que foi agravado pela pandemia, do que do impedimento de cumprimento de obrigações contratuais estabelecidas para a fase de exploração, a SEP não vislumbra como possível

enquadrar a situação atual nas hipóteses de caso fortuito, de força maior ou de causas similares disciplinadas nos contratos de E&P para justificar a prorrogação dos prazos da fase de exploração dos contratos de E&P vigentes. Assim sendo, a repactuação dos prazos exploratórios, por se tratar de medida de política pública regular, somente se tornou possível após a diretriz exarada pelo CNPE por meio da Resolução CNPE nº 12/2021, que estabeleceu como de interesse da Política Energética Nacional que a agência avalie a adoção de medidas visando à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção pelo prazo de dezoito meses.

Adicionalmente, considerando a conjuntura atual, não se vislumbra outra alternativa regulatória que não a publicação de uma resolução para a prorrogação dos prazos da fase de exploração dos contratos de E&P devido ao seu caráter iminente normativo. Uma vez que o processo normativo de elaboração de uma resolução é de natureza complexa, envolvendo recursos, esforços e tempo significativos, a SEP compreende que, em acordo com a legislação aplicável, a elaboração da resolução em tela enquadra-se em dispensa AIR devido à urgência na edição do ato normativo em questão. Mais adiante nesta nota técnica serão apresentados e detalhados os demais elementos que suportarão a percepção ora indicada.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde o início da pandemia no Brasil, a SEP vem mantendo constante interação com as entidades representativas da indústria, nas figuras do IBP e da ABPIP, com o objetivo de minimizar os impactos negativos da crise sanitária no segmento de exploração no país. No âmbito das discussões realizadas, foi publicada, em 20/04/2020, a Resolução nº 815/2020.

Com o avanço da pandemia e de suas consequências indiretas na realização das atividades exploratórias no país, a SEP aproximou-se também do MME e do CNPE. Conforme mencionado no capítulo 2, a partir de dezembro de 2020, iniciou-se um conjunto de reuniões técnicas entre a SEP, o MME e outros órgãos que compõem o CNPE com vistas a definir o melhor encaminhamento do tema, o que culminou, em 28/09/2021, na publicação da Resolução CNPE nº 12/2021.

A coparticipação entre os diversos atores citados constituiu-se em um importante elemento do processo decisório no que tange ao fornecimento de informações, dados e evidências, sob diversas dimensões e perspectivas, dotando a ação regulatória de maior racionalidade e responsividade.

Nesse sentido, é importante frisar que a Resolução CNPE nº 12/2021 teve uma receptividade amplamente positiva por parte dos principais atores afetados, havendo, portanto, claro entendimento pela SEP e também pelos contratados dos benefícios da publicação de uma resolução da ANP acerca das diretrizes exaradas no ato normativo publicado pelo CNPE.

5. FUNDAMENTAÇÃO QUANTO À DISPENSA DE AIR

5.1 Fundamentação Legal

A Lei nº 13.848/2019, conhecida como Lei das Agências Reguladoras, dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. No âmbito do processo decisório das agências, é prevista, no art. 6º, a obrigatoriedade de realização de estudo de AIR, nos termos que se seguem:

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.

Contudo, o § 1º do art. 6º da referida lei indicou que regulamento específico trataria dos casos nos quais a AIR poderia ser dispensada, tendo essa lei sido regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, que, além de dispor sobre o conteúdo da AIR, estabeleceu as hipóteses de inaplicabilidade e de dispensa da AIR. Dessa forma, o decreto traz, no inciso I do art. 2º, a definição de análise de impacto regulatório:

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;

O art. 4º do decreto supramencionado apresenta as hipóteses pelas quais a AIR poderá ser dispensada, entre as quais se destaca a possibilidade de enquadrar o ato normativo no regime de urgência:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

Por sua vez, a Portaria ANP nº 265/2000, que estabelece o Regimento Interno da ANP, ratifica no art. 22, §2º que a AIR poderá ser afastada em determinadas situações previstas em lei:

Art. 22. As ações regulatórias da ANP, cabíveis diante da identificação de um problema regulatório pertinente às suas competências, serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório - AIR.

(...)

§2º A AIR será afastada nas hipóteses previstas na legislação federal.

Nos casos de dispensa de AIR, a Lei nº 13.848/2019 (art. 6º, § 5º), o Decreto nº 10.411/2020 (art. 4º, § 1º) e a Portaria ANP nº 265/2000 (art. 28) estabelecem a necessidade de elaboração de uma Nota Técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. Na ANP, convencionou-se denominar esse documento como Nota Técnica de Regulação.

Em contrapartida, o enquadramento do ato normativo no regime de urgência, implica na necessidade de elaboração de uma Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), conforme estabelecido no § 2º do Art. 4º do Decreto nº 10.411/2020:

(...)

§ 2º: Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

Nesse sentido, a própria Resolução CNPE nº 12/2021 aponta para a necessidade de monitoramento da medida, visto que o art. 4º estabelece:

Art. 4º Exaurido o prazo de prorrogação concedido com base nesta Resolução, a ANP deverá encaminhar ao Ministério de Minas e Energia relatório que consolide informações sobre as atividades exploratórias desenvolvidas nos respectivos Contratos prorrogados.

A AAR deverá ser elaborada no prazo de três anos, contado da entrada em vigor do ato normativo, nos termos do art. 12 do Decreto nº 10.411/2020.

5.2 Fundamentação Técnica

No capítulo 3, foi evidenciado que, no período compreendido entre 2016 e 2021, o desempenho do segmento de exploração de petróleo e gás natural, não se revelou tão pujante quanto o desejado.

Em 2020, a irrupção da pandemia da Covid-19 impactou fortemente os investimentos em atividades exploratórias dos contratos de E&P, agravando o cenário vivenciado pelo segmento de exploração no país.

Nesse contexto adverso, a ANP tratou de atuar rapidamente, publicando, em 20/04/2020, a Resolução nº 815/2020, que facultou aos agentes regulados a prorrogação de prazos contratuais associados à fase de exploração pelo período de nove meses.

Todavia, a publicação da referida resolução não foi suficiente para corrigir os desequilíbrios causados pelos eventos externos advindos da pandemia do coronavírus.

Nesse sentido, o CNPE, a quem, nos termos da Lei nº 9.478/1997, cabe propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, publicou, em 28/09/2021, a Resolução nº 12/2021, a qual estabeleceu que a ANP avaliasse a adoção de medidas visando à prorrogação da fase de exploração dos contratos de E&P.

No capítulo 3 também foi evidenciado que a publicação de uma resolução ANP para a prorrogação da fase de exploração dos contratos de E&P é a única alternativa possível para solucionar os problemas regulatórios identificados.

No contexto do processo regulatório que levou à publicação da resolução do CNPE, se, por um lado, o envolvimento de diferentes entidades e órgãos contribuiu para elevar o nível das discussões a respeito do tema, por outro, acabou por acarretar em um consumo de tempo demasiadamente longo para a tomada de decisões estratégicas. A Nota Técnica da referência [9], em que a SEP apresentou os fundamentos técnicos para recomendar a prorrogação dos contratos de E&P, foi emitida em 13/01/2021, porém a publicação da Resolução CNPE nº 12/2021, que, de fato, viabilizou tal prorrogação só foi publicada no Diário Oficial da União em 28/09/2021, a despeito de ter sido aprovada pelo CNPE em 04/08/2021. Foram 258 dias que concorreram para elevar ainda mais a criticidade da urgente necessidade de publicação da resolução ANP, reconhecida como de interesse da Política Energética Nacional.

Nesse momento, considerando a complexa natureza do processo regulatório de elaboração de um ato normativo, há a perspectiva real de postergações no processo de tomada de decisão da ANP, caso seja seguido o rito ordinário para a publicação da supramencionada resolução, o que poderá comprometer ainda mais o cenário de incertezas da indústria, agravado pela pandemia da Covid-19.

Dessa forma, a longa duração do processo regulatório, que culminou na desejável publicação da Resolução CNPE nº 12/2021, somado à perspectiva de um consumo de tempo demasiadamente longo para a edição e publicação da resolução ANP, caso seja seguido o rito ordinário, poderá levar à extinção um número considerável de contratos na fase de exploração, conforme será detalhado abaixo.

Tendo em vista o contexto identificado, a seguir, são apresentadas informações técnicas que tem como objetivo suportar a conclusão da SEP de que a elaboração da resolução se enquadra na hipótese de urgência estabelecida no inciso I do art. 4 do Decreto nº 10.411/2020. Para tanto, compreende-se que o prolongamento do processo regulatório em discussão poderá acarretar direta ou indiretamente nos seguintes riscos:

- extinção de contratos de E&P na fase de exploração, contratos estes que fariam jus à prorrogação estabelecida na Resolução CNPE nº 12/2021;
- perda de investimentos em atividades exploratórias no país;
- perda de apropriação de reservas futuras; e
- judicialização dos contratos de E&P na fase de exploração.

Os dados apresentados a seguir foram levantados na data de 28/09/2021.

5.2.1 Risco de Extinção dos Contratos de E&P na Fase de Exploração

Visando auxiliar na compreensão do enquadramento legal do ato normativo no regime de urgência, os blocos com contratos ativos sob risco de extinção foram diferenciados em relação à etapa na qual se encontram – PEM ou avaliação de descobertas – e, posteriormente, classificados em três períodos, de acordo com a data de vencimento dos seus respectivos contratos: 28/09 a 31/12/2021, 01/01 a 30/06/2022 e 01/07 a 31/12/2022.

A Tabela 1 apresenta os blocos ativos na etapa de PEM cujos contratos estão próximos do vencimento.

Tabela 1: Blocos na etapa de PEM com contratos ativos sob risco de extinção.

Período Analisado	Período exploratório	Quantitativo de blocos sob contrato com risco de extinção	Quantitativo total de blocos sob contrato com risco de extinção	Porcentagem de blocos sob contrato com risco de extinção*
28/09 a 31/12/2021	1º PE	8	12	6,5
	2º PE	3		
	PE único	1		
01/01 a 30/06/2022	1º PE	13	15	8,2
	2º PE	2		
01/07 a 31/12/2022	1º PE	9	16	8,7
	2º PE	7		
Total	-	43	43	23,4

* Porcentagem de blocos sob contrato com risco de extinção em relação ao total de blocos ativos: 184, em 28/09/2021.

É possível observar que há um razoável quantitativo de contratos ativos, na etapa de PEM, que estão próximos do término do período exploratório vigente ou da fase de exploração, totalizando 43 blocos sob contrato com risco de extinção até 31/12/2022. Esse número representa 23,4% dos 184 blocos sob contrato ativo e 17,7% dos 243 blocos sob contrato vigente.

Até 31/12/2021, 12 contratos terão o seu período exploratório atual finalizado, sendo nove no primeiro período exploratório ou período único e três no segundo período. Ampliando o período de análise para 2022, no primeiro semestre do ano, mais 15 blocos ativos poderão ter seus contratos de E&P extintos, dos quais 13 estão no primeiro período exploratório e dois no segundo período. Quanto segundo semestre de 2022, há 16 blocos ativos que estarão próximos do término do período exploratório vigente, sendo nove no primeiro período exploratório e sete no segundo período.

É importante lembrar que, derivado de outros atos normativos da ANP, atualmente os contratados também têm a possibilidade de prorrogação contratual garantida em duas situações distintas: os contratos da 11ª e da 12ª Rodadas de Licitações podem ser prorrogados por dois anos pela Resolução ANP nº 708/2017 (excluindo-se as áreas em PAD) e os contratos de todas as rodadas de licitações podem ser prorrogados por nove meses pela Resolução ANP nº 815/2020 (incluindo-se as áreas em PAD).

Assim, o levantamento apresentado na Tabela 1 incorpora blocos cujos contratos ainda podem ser prorrogados pela Resolução ANP nº 708/2017 e/ou pela Resolução ANP 815/2020. Nesse contexto, é possível também exercitar um cenário de maior criticidade, no qual a manutenção dos contratos depende unicamente da prorrogação a ser viabilizada mediante a nova resolução da ANP. A Tabela 2 apresenta os blocos ativos na etapa de PEM cujos contratos estão próximos do vencimento e que não fazem mais jus a qualquer prorrogação dos contratos na fase de exploração.

Tabela 2: Blocos na etapa de PEM com contratos ativos sob risco de extinção que não fazem mais jus à prorrogação dos prazos da fase de exploração.

Período Analisado	Período exploratório	Quantitativo de blocos sob contrato com risco de extinção	Quantitativo total de blocos sob contrato com risco de extinção	Porcentagem de blocos sob contrato com risco de extinção*
28/09 a 31/12/2021	1º PE	5	8	4,4
	2º PE	2		
	PE único	1		
01/01 a 30/06/2022	1º PE	8	8	4,4
	2º PE	0		
01/07 a 31/12/2022	1º PE	2	7	3,8
	2º PE	5		
Total	-	23	23	12,5

* Porcentagem de blocos sob contrato com risco de extinção em relação ao total de blocos ativos: 184, em 28/09/2021.

Considerando os dados da Tabela 2, verifica-se que há 23 blocos na etapa de PEM cujos contratos poderão ser extintos até o fim de 2022, representando 12,5% do quantitativo total de blocos ativos sob contrato (184) e 9,5% da totalidade dos blocos sob contrato vigente (243).

Até 31/12/2021, oito contratos terão o seu período exploratório atual finalizado, sendo cinco no primeiro período exploratório e três no segundo período ou período único. Ampliando o período de análise para 2022, no primeiro semestre do ano, mais oito blocos ativos poderão ter seus contratos de E&P extintos, todos referentes ao primeiro período exploratório. Quanto segundo semestre de 2022, há sete blocos ativos que estarão próximos do término do período exploratório vigente, sendo dois no primeiro período exploratório e cinco no segundo período.

Ao comparar as Tabelas 1 e 2, é possível perceber que a maior parte dos contratos que não aderiram à Resolução ANP nº 815/2020 e/ou à Resolução ANP nº 708/2017, vencerão em 2022, possuindo, portanto, tempo hábil, para solicitar a adesão. Por outro lado, cumpre salientar que a Resolução ANP nº 708/2017 exige uma correção retroativa do valor das garantias financeiras pelo IGP-DI desde a data da assinatura dos contratos, o que, em alguns casos, pode onerar bastante e inviabilizar a continuidade desses contratos, visto que há um aumento significativo do valor das garantias cobrado pelas seguradoras.

Posto isso, observa-se que, dos 43 blocos sob contrato sob risco de extinção na etapa de PEM, o cenário pode ser considerado mais crítico para 23 deles, o que, em linhas gerais, permite concluir que o universo de blocos sob contrato a serem possivelmente extintos pode variar de 23 a 46 blocos.

A Tabela 3 apresenta os blocos ativos na etapa de avaliação de descobertas cujos contratos estão próximos do vencimento.

Tabela 3: Blocos na etapa de avaliação de descobertas com contratos ativos sob risco de extinção.

Período Analisado	Quantitativo de PADs com risco de extinção	Porcentagem de PADs com risco de extinção*
28/09 a 31/12/2021	0	0
01/01 a 30/06/2022	1	11,1
01/07 a 31/12/2022	3**	33,3
Total	4	44,4

* Porcentagem de blocos sob contrato com risco de extinção em relação ao total de PADs ativos: 9, em 28/09/2021.

** Um dos contratos já está contabilizado na Tabela 1, pois o seu período exploratório tem vencimento no segundo semestre de 2021.

No que diz respeito à etapa de avaliação de descobertas, há quatro contratos ativos com perspectiva do término da fase de exploração em curto prazo, sendo que um contrato terá vencimento no primeiro semestre de 2022 e o restante no segundo semestre do mesmo ano. O quantitativo total de blocos sob risco de extinção até 31/12/2022 representa 44,4% dos nove blocos sob contrato com PAD ativo e 11,8% dos 34 blocos sob contrato com PAD vigente. Cabe ressaltar que esses contratos já foram prorrogados pela Resolução ANP nº 815/2020, não sendo aplicável a estes a Resolução ANP nº 708/2017.

Os contratos que correm mais riscos de serem extintos são aqueles que estão no segundo período exploratório. Entretanto, é importante destacar que, ainda que haja a possibilidade de que os contratos que estejam no primeiro período exploratório adentrem no próximo período, tal implica na assunção do compromisso de perfuração de um poço exploratório, o que, na conjuntura atual, pode ser uma decisão temerária.

De todo modo, há que se ressaltar que os contratados, seja no âmbito dos contratos que estão na etapa de PEM, seja nos contratos na etapa de PAD, terão que, em um curto espaço de tempo, tomar uma decisão crítica que tem por essência a realização de elevados investimentos. Dado o atual cenário de incertezas, agravado pela pandemia da Covid-19, tal decisão incorre em um risco ainda mais elevado e, portanto, tende a ser mais conservadora, o que deverá aumentar a probabilidade de devolução dos blocos que estão próximos do seu vencimento.

As consequências imediatas de uma devolução de blocos em larga escala já são conhecidas: redução das atividades de exploração de petróleo e gás natural no país, estagnação do conhecimento geológico das bacias sedimentares brasileiras e comprometimento da incorporação de novas jazidas. Em médio prazo, tal poderá implicar na diminuição da produção nacional de petróleo e gás natural.

Somando os contatos ativos sob risco de extinção, seja na etapa de PEM ou na etapa de PAD, verifica-se que 53% dos contratos – excluiu-se da contagem um contrato da Tabela 3 que já foi contabilizado na Tabela 1 porque seu período exploratório vence no segundo semestre de 2021 – não fazem jus a mais nenhum tipo de prorrogação, ou seja, há 26 contratos ativos cujos prazos estão na iminência de vencimento em situação bastante crítica.

Urge, portanto, a necessidade de edição do ato normativo em questão tendo em vista que, se o processo regulatório tiver duração demasiadamente longa, os contratos serão extintos. E a devolução de áreas potencialmente promissoras não atende ao interesse nacional com relação à manutenção dos investimentos comprometidos nos contratos.

5.2.2 Risco de Perda de Investimentos em Atividades Exploratórias no País

Considerando os investimentos previstos no PAT/OAT de 2021, na hipótese de que os contratos cujo período de vencimento esteja entre 14/09 a 31/12/2021 sejam extintos, poderão ser perdidos os investimentos em atividades exploratórias no Brasil num valor montante de R\$ 768.514.850,00.

Tais investimentos incluem aquisições sísmicas e perfurações de poços, atividades exploratórias fundamentais para que se tenham novas descobertas e, em se logrando sucesso, novos campos de petróleo e/ou gás natural.

5.2.3 Risco de Perda de Apropriação de Reservas Futuras

O PAD tem como objetivo avaliar uma descoberta, ou seja, determinar de forma mais acurada a extensão e as características do reservatório, o volume *in situ* e as características dos hidrocarbonetos e, por fim, a viabilidade econômica de um projeto de desenvolvimento da produção.

No âmbito dos PADs com perspectiva do término da fase de exploração em curto prazo, foram informadas previsões de cerca de 868,8 milhões de barris de óleo *in situ* e de 18,3 bilhões m³ de gás natural *in situ*. Esses dados se referem a três dos quatro PADs apresentados na Tabela 3, pois para um dos PADs não há ainda a estimativa de volumes *in situ*.

A ratificação dos volumes *in situ* e das reservas futuras de hidrocarbonetos depende dos resultados

obtidos nos PADs. Dessa forma, caso os contratos associados a esses PADs sejam extintos, os volumes de óleo e gás *in situ* mencionados não contribuirão, em um curto prazo, para o aumento das reservas brasileiras de petróleo e gás natural.

5.2.4 Risco de Judicialização dos Contratos de E&P na Fase de Exploração

É importante ressaltar que, entre a decisão do CNPE para que a ANP avalie a adoção de medidas visando a prorrogação da fase dos contratos por dezoito meses, e a efetiva publicação de normativo pela agência que permita tal prorrogação, haverá um intervalo de tempo durante o qual diversos contratos com término próximo da fase de exploração poderão ser extintos.

A partir da extinção dos contratos, naturalmente, os contratados perdem o direito de usufruir dos benefícios proporcionados pela posterior publicação da resolução, ainda que, mesmo antes do término do contrato, haja a expectativa de prorrogação da fase de exploração desses contratos.

Esse fato poderá acarretar a judicialização por parte dos contratados que tiveram o seu contrato extinto e se sentirem prejudicados por não terem tido a possibilidade de aderirem à prorrogação da fase de exploração.

Buscando contornar tal situação, a SEP, no âmbito do processo nº 48610.219309/2021-52, encaminhou a Proposta de Ação da referência [12], mediante a qual propôs à Diretoria Colegiada, com base no Parecer Técnico da referência [11]: (i) facultar aos contratados a suspensão dos contratos de E&P cuja data de término da fase de exploração ocorra entre a data da publicação da Resolução CNPE nº 12/2021 e a data da publicação de futuro normativo da ANP – limitado apenas aos contratos que não possuem mais a possibilidade de prorrogação contratual, seja pela Resolução ANP nº 708/2017, seja pela Resolução ANP nº 815/2020; e (ii) delegar competência à superintendência para aprovar a suspensão contratual conforme o procedimento estabelecido no referido parecer.

É importante ressaltar que, na hipótese de a proposta da SEP ser aprovada, a suspensão dos prazos contratuais tal como acima indicada configura-se em uma medida paliativa. A manutenção de tal suspensão por período longo, caso haja ausência de celeridade no processo regulatório associado à referida resolução, também contribuirá indesejavelmente para o comprometimento ainda maior do atual cenário exploratório no país. Vale reafirmar que, quando da suspensão dos contratos de E&P, os operadores ficam impedidos de executar quaisquer atividades físicas na área sem prévia e expressa autorização da ANP.

Portanto, a postergação da publicação de resolução pode, além de implicar na devolução dos blocos cujos contratos estão na iminência de vencimento, suscitar a judicialização desses contratos.

6. CONCLUSÃO

Tendo em vista a legislação aplicável e as boas práticas regulatórias, a presente nota técnica buscou evidenciar as motivações que fundamentam o enquadramento da resolução que visa à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção na hipótese de urgência, estabelecida no inciso I do art. 4 do Decreto nº 10.411/2020, razão pela qual a realização do procedimento de AIR associado à edição desse ato normativo pode ser dispensada.

Cabe ressaltar que a resolução da ANP tem como objetivo atender à Resolução CNPE nº 12/2021, por meio do qual o conselho estabeleceu como de interesse da Política Energética Nacional que a agência avaliasse a adoção de medidas visando à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção pelo prazo de dezoito meses.

Outro ponto relevante é que, desde o início do ano de 2020, a SEP vem mantendo aproximação constante com os principais atores potencialmente impactados, havendo claro entendimento dos benefícios da publicação da resolução por parte da ANP e dos contratados.

Por todo o exposto, a excessiva duração do processo de publicação da Resolução CNPE nº 12/2021, somado à perspectiva de um consumo de tempo demasiadamente longo, caso seja seguido o rito

ordinário para a edição da resolução ANP, poderá levar um número considerável contratos de E&P na fase de exploração à extinção. Conseqüentemente, há riscos de perda de investimentos em atividades exploratórias no país, de perda de apropriação de reservas futuras e de judicialização dos contratos.

Justifica-se, assim, o enquadramento do ato normativo no regime de urgência. Tendo em vista a base legal existente, a simplificação do rito do processo regulatório com a dispensa de AIR apresenta-se como uma medida fundamental e proporcional ao cenário identificado nesta nota técnica.

Cabe lembrar que, em contrapartida à dispensa de AIR, e em acordo com art. 12 do Decreto nº 10.411/2020, será elaborada a ARR no prazo de três anos, contado da entrada em vigor da resolução. Esse estudo tem como objetivo retroalimentar o sistema de controle de efetividade de um dado ato normativo, identificando gargalos, tendências e impactos favoráveis ou vantajosos.

Nesse sentido, destaca-se que a própria Resolução CNPE nº 12/2021 aponta para a necessidade de monitoramento da medida proposta.

Em consonância com a legislação apresentada, entende-se atingido o objetivo desta nota técnica de fundamentar a decisão da Diretoria Colegiada quanto ao pleito da SEP de dispensa da realização de AIR para a edição da resolução que visa à prorrogação da fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção.

(assinado eletronicamente)

Rosana de Rezende Andrade

Especialista em Regulação

(assinado eletronicamente)

Edson Marcello Peçanha Montez

Coordenador de Regulação e de Gestão da Informação

De acordo:

(assinado eletronicamente)

Marina Abelha

Superintendente de Exploração



Documento assinado eletronicamente por **MARINA ABELHA FERREIRA, Superintendente**, em 14/10/2021, às 17:19, 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 **ROSANA DE REZENDE ANDRADE, Especialista em Regulação**, em 14/10/2021, às 17:21, 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](http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1695796** e o código CRC **48B0AAE3**.