

NOTA TÉCNICA Nº 063/2013/SDP

ASSUNTO: Revisão da regulamentação do Plano de Desenvolvimento	REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 48610.003426/2013-96
ÁREA RESPONSÁVEL: Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP)	
TÍTULO: Exposição dos objetivos, das justificativas e das opções regulatórias para a ação pretendida.	
I. DO PROBLEMA	
I.1 – DESCRIÇÃO	
<p>A regulamentação que estabelece o conteúdo e dita os procedimentos de entrega, revisão e aprovação do Plano de Desenvolvimento vige há treze anos sem atualização. Nesse período ocorreram modificações importantes no marco legal e na forma de gerenciamento dos Contratos. A equipe técnica responsável pela análise do documento tem notado deficiências de conteúdo decorrentes de normatização insuficiente. Ao mesmo tempo, os administrados têm manifestado inadequações da norma a especificidades do setor. Estes fatos recomendam que uma reavaliação do instituto normativo seja realizada.</p>	
I.2 – HISTÓRICO	
<p>A regulamentação vigente, a Portaria ANP nº 90/2000, publicou-se em 1º de junho de 2000. Um regulamento correlato, que se refere ao Plano de Reabilitação de Jazidas, que outra coisa não é que um Plano de Desenvolvimento para Áreas Inativas com Acumulações Marginais, foi posteriormente instituído no final de 2009 (Resolução ANP nº 46/2009). Anteriormente à presente iniciativa, já se intentou a revisão da norma, formando o objeto da Proposta de Ação nº 96/2009; injunções internas e mudanças no marco legal do setor sobrestaram, todavia, o andamento do processo.</p>	

Esta ação se iniciou pela abertura do processo administrativo pertinente em 05 de abril de 2003.

I.3 – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Sendo o plano de Desenvolvimento um instrumento fundamental para aferir o uso das melhores práticas e o acerto da estratégia de exploração das jazidas, os instrumentos legais e contratuais vigentes são pródigos em referências à sua obrigatoriedade e conteúdo.

Citam-se, em ordem de precedência, os dispositivos relevantes.

1) A Lei 9.478/97, nos incisos do art. 26, firma a base de obrigatoriedade de apresentação do Plano e de competência da ANP para análise:

§ 1º. Em caso de êxito na exploração, o concessionário submeterá à aprovação da ANP os planos e projetos de desenvolvimento e produção.

§ 2º. A ANP emitirá seu parecer sobre os planos e projetos referidos no parágrafo anterior no prazo máximo de cento e oitenta dias.

§ 3º. Decorrido o prazo estipulado no parágrafo anterior sem que haja manifestação da ANP, os planos e projetos considerar-se-ão automaticamente aprovados.

2) A mesma Lei 9.478/97, no art. 44, reitera a obrigatoriedade do PD, especificando que será necessariamente incluída no texto contratual: O contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a: (...) IV - submeter à ANP o plano de desenvolvimento de campo declarado comercial, contendo o cronograma e a estimativa de investimento; (...)

3) No texto da Lei 12.351/2010 que alterou o marco legal do setor petrolífero, introduzindo o regime de partilha da produção, conservou a competência do regulado quanto ao Plano de Desenvolvimento, como se depreende pelas disposições do art. 11: Caberá à ANP, entre outras competências definidas em lei:

(...)

IV - fazer cumprir as melhores práticas da indústria do petróleo;

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

(...)

4) Adicionalmente, a Lei 12.351/2010, no seu art. 24, estabelece que o consórcio contratado estará obrigado a entregar o documento, por meio do comitê que o administra: Caberá ao comitê operacional:

(...)

III - declarar a comercialidade de cada jazida descoberta e definir o plano de desenvolvimento da produção do campo, a ser submetido à análise e à aprovação da ANP;

(...)

5) A Lei 12.351/2010, no art. 29, se antecipa à norma necessária para regulamentar as disposições da Lei 9.478/97, e estabelece que alguns dos dispositivos normativos sejam estabelecidos pelo Contrato: São cláusulas essenciais do contrato de partilha da produção:

(...)

XIII - os critérios para formulação e revisão dos planos de exploração e de desenvolvimento da produção, bem como dos respectivos planos de trabalho, incluindo os pontos de medição e de partilha de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos produzidos;

(...)

6) A mesma Lei 12.351/2010, no art. 30, estabelece detalhe de elaboração do PD: A Petrobras, na condição de operadora do contrato de partilha de produção, deverá:

(...)

IV - submeter ao comitê operacional o plano de desenvolvimento da produção do campo, bem como os planos de trabalho e de produção, contendo cronogramas e

orçamentos;

(...)

7) A Lei 12.304/2010, no art. 4º, contém dispositivo assessório importante para análise do PD: Compete à PPSA:

I - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente:

(...)

f) fornecer à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) as informações necessárias às suas funções regulatórias;

(...)

8) Por fim, para o caso das áreas contratadas por força da cessão onerosa, a Lei 12.276/2010, no art. 7º, reitera a competência da ANP em relação à questão: Caberá à ANP regular e fiscalizar as atividades a serem realizadas pela Petrobras com base nesta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Os contratos vigentes apresentam algumas variações no que diz respeito à especificação do Plano de Desenvolvimento. A seguir são descritas sumariamente as disposições contratuais das rodadas e sua diferenciação quanto à questão.

1) O Contrato de Concessão da Rodada Zero define Plano de Desenvolvimento como “o documento preparado pelo Concessionário contendo o programa de trabalho e respectivo investimento necessários ao Desenvolvimento de uma Descoberta de Petróleo ou Gás Natural na Área da Concessão, nos termos da Cláusula Nona”. Os seguintes itens do conteúdo são explicitamente especificados:

- a área que o Concessionário propõe reservar como Área de Desenvolvimento, delimitada de acordo com o disposto no parágrafo 9.2;

- a duração estimada para a execução do Desenvolvimento, com o cronograma das atividades e os investimentos previstos, acompanhados de estudos de avaliação técnica e econômica;

- a estimativa das reservas recuperáveis e dos níveis de produção, assim como informação detalhada sobre os Reservatórios e as propriedades físicas e químicas dos fluidos e das rochas, com a indicação dos percentuais de impurezas e produtos associados nele contidos;

- o número de poços e os perfis de produção, bem como informações pertinentes sobre construções, instalações e equipamentos de extração, tratamento, coleta, armazenamento, medição, Transferência, Transporte e, se for o caso, de Tratamento ou Processamento de Gás Natural e de Estocagem de Gás Natural, observado o disposto no parágrafo 9.6;

- sistemas de elevação artificial e de recuperação secundária, se for o caso;

determinação do Ponto de Medição, que estará localizado dentro da Área de Desenvolvimento, a menos que a ANP autorize ou determine outra opção;

- a previsão de Data de Início da Produção;

- as normas de segurança industrial e das populações, os requerimentos de licenças e os estudos de impacto e proteção ambiental e outras providências que sejam necessárias por força da legislação aplicável, das instruções da ANP ou que forem recomendáveis de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo; e

- o procedimento para abandono do Campo e os critérios para a provisão dos fundos necessários, através da oportuna criação de mecanismos de garantia, fundos de reserva ou financiamento, observado o disposto nos parágrafos 3.6, 18.5 a 18.7.1 e na Cláusula Vigésima.

2) O Contrato de Concessão da Primeira Rodada (1999) repete a mesma especificação de conteúdo da versão da rodada anterior.

3) Os Contratos de Concessão das Rodadas a partir da Segunda Rodada (2000) se eximem de especificar itens de conteúdo do PD, remetendo para a legislação aplicável, e fixa-se nos aspectos procedimentais relativos ao Plano. Algumas Rodadas incluíram dispositivos específicos como, por exemplo, a menção ao compromisso de conteúdo local (a partir da Sétima Rodada) e a possibilidade de presença da ANP na elaboração do Plano (da Oitava Rodada em diante).

4) O Contrato de Acumulações Marginais (2005) define “Plano de Reabilitação da Jazida (PRJ)” como equivalente ao Plano de Desenvolvimento; ele deve especificar

4

as atividades necessárias para reaproveitamento de poços e a análise de outras zonas produtoras de menor relevância existentes nos poços. O Plano de Reabilitação deve contemplar, ainda, o programa de trabalho e respectivo investimento necessários a reabilitação da Jazida ou Campo de Petróleo ou Gás Natural na Área da Concessão, nos termos da Cláusula Nona, onde se trata o PRJ de forma análoga ao PD.

5) O Contrato de Cessão Onerosa se restringe igualmente aos procedimentos de entrega, aprovação, revisão e execução do PD, com menor minúcia que os Contratos de Concessão.

6) O Contrato de Partilha de Produção especifica os aspectos relativos ao Plano de Desenvolvimento de forma similar aos Contratos de Concessão das Rodadas recentes. Uma particularidade deste Contrato é a suspensão do prazo contratual a partir da data da declaração de comercialidade até a aprovação do Plano pela ANP.

I.4 – AGENTES ENVOLVIDOS/GRUPOS AFETADOS

O grupo diretamente afetado pela ação de revisão da regulamentação do PD são os concessionários e contratados, signatários de qualquer das modalidades de contratos instituídas por Lei. É também o grupo que se procurará envolver de forma mais direta e intensa. Indiretamente e em menor proporção, são afetados os fornecedores de bens e serviços para a indústria do petróleo e os beneficiários das participações governamentais e de terceiros.

I.5 – ÁREAS DE INTERFACE NA ANP

No âmbito da Agência, a revisão regulamentarem pauta envolverá aspectos de interesse direto da Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), da Superintendência de Participações Governamentais (SPG), da Coordenação de Conteúdo Local (CCL) e do Núcleo de fiscalização da Produção (NFP). No plano jurídico, a Procuradoria Geral (PRG) terá envolvimento decisivo quanto aos aspectos de legalidade da ação. Em menor intensidade, haverá pontos de interface com a Superintendência de Exploração (SEP) e com a Superintendência de dados Técnicos (SDT).

II. DOS OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

O objetivo da revisão da regulamentação do Plano de Desenvolvimento é dirimir as dificuldades de adequação à norma explicitadas pelos administrados e tornar mais racional e expedita a análise e aprovação do documento.

III. DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

III.1 – IDENTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

A regulamentação do Plano de Desenvolvimento é a forma de atender as exigências legais e contratuais citadas, especificando os aspectos que terá o documento para atender sua finalidade. Não há, portanto, alternativa de inação.

Por ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento, que deverá ser entregue no prazo contratual de 180 dias depois da declaração de comercialidade, somente em raras circunstâncias o operador terá feito chegar o projeto inteiro ao nível de detalhamento nem terá cumprido as exigências legais e requisitos negociais para iniciar todas as atividades (documentação de segurança operacional, licenciamento ambiental, contratação de equipamentos, projeto e construção de unidades, etc.). Para além dos dados sobre a jazida levantados na avaliação – e mesmo esses sujeitos a reavaliações ao longo do tempo – o Plano de Desenvolvimento, no caso brasileiro, restará um documento em muitos aspectos conceitual.

Das consultas internas e da reunião com os interessados emergiram de imediato várias alternativas sobre aspectos específicos do regulamento. Por exemplo, há agentes que opinaram por manter os aspectos de meio ambiente e segurança na norma, outros por subtraí-los. No plano interno foram assinaladas as dificuldades de análise que decorrem de falta de especificação mais definida de formatos. Por outro lado, a necessidade de consideração do porte dos projetos na regulamentação foi opinião unânime. Em suma, as alternativas identificadas apresentam variações de conteúdo, mas também

propõem redefinição de forma.

Em uma primeira avaliação, considerando as opiniões ouvidas nas reuniões internas à ANP e na primeira reunião com os afetados, podem-se identificar as seguintes opções de mudança de conteúdo e formato para efetuar a revisão pretendida:

- a) Retirada dos aspectos de meio ambiente e segurança operacional, restringindo o tópico aos cronogramas de produção/obtenção de documentos;
- b) Elaboração de mais de um regulamento, adequados a projetos de porte diverso;
- c) Inclusão da regulamentação do PRJ no novo regulamento;
- d) Inclusão, na nova norma da regulamentação, do uso dos reservatórios para estocagem de gás natural.

III.2 – CONSULTA AOS GRUPOS AFETADOS

Após reuniões da equipe técnica da SDP e com as áreas da Agência com maior interface em relação ao processo regulamentar em pauta (SSM, SPG, CCL e NFP), foi realizada uma reunião com os agentes econômicos mais afetados (signatários de contratos, instituições representativas da indústria e dos fornecedores de bens e serviços). Pretende-se que, ao longo do trabalho de revisão, haja participação constante dos afetados e interessados por meio de endereço eletrônico, começando pela crítica a esta Nota Técnica e à ata da reunião realizada com os interessados, acima citada. O endereço eletrônico disponível é rev_pd_sdp@anp.gov.br.

III.3 – ANÁLISE DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

Do ponto de vista financeiro, o custo para os operadores de qualquer das alternativas consideradas é similar e diz respeito à própria elaboração do Plano de Desenvolvimento. São comentadas, em seguida, as possibilidades de modificação da regulamentação vigente identificadas.

a) Retirada dos aspectos de meio ambiente e segurança operacional

Ainda que, por força do inciso I do art. 44 da Lei 9.478/97, os contratos devem obrigar o contratado a “adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias (...) para a proteção do meio ambiente”, a ANP não tem competência para estabelecer padrões de desempenho ambiental, de licenciar atividades nem tem poder de polícia em matéria ambiental. Desta forma, a especificação de aspectos ambientais a serem tratados no Plano de Desenvolvimento não terá caráter determinante para a gestão ambiental. Nos limites de sua competência, cabe à ANP verificar a conformidade das operações com os requisitos de licenciamento, verificar os condicionantes impostos para execução das atividades e reportar ao órgão ambiental as irregularidades constatadas. Já a segurança operacional é competência medular da ANP, que verifica o sistema de gestão correspondente pela Documentação de Segurança Operacional (DSO); no entanto, o nível de detalhamento possível para o PD impede que haja utilidade em tratar o assunto neste documento. O que é relevante para efeito de garantia da Segurança operacional é que haja previsão para início do projeto de detalhamento das unidades, que será base para a análise de risco necessária, e o qual a ANP pode decidir acompanhar.

b) Elaboração de mais de um regulamento, adequados a projetos de porte diverso

Esta constitui uma das principais reivindicações dos afetados, uma vez que o regulamento vigente não atenua o nível de exigência para pequenos projetos. É plenamente razoável que haja um regulamento para pequenos projetos, assim caracterizados pelo tamanho da reserva ou outra variável representativa, e que abarcará grande número dos projetos de desenvolvimento terrestres.

c) Incluir a regulamentação do PRJ no novo regulamento

As áreas com acumulações marginais são, em sua totalidade, projetos de pequena monta e poderiam ser regulamentadas pelo mesmo regulamento desenvolvido para acumulações de pequeno porte. A medida é aconselhável do ponto de vista de economia.

d) Incluir na nova norma a estocagem de gás natural

Não é incomum que os requisitos para estocagem de gás natural em áreas de concessão sejam parte da regulamentação do Plano de Desenvolvimento em outros países. Quando bem gerenciada, a atividade poderá mesmo aumentar a recuperação final dos recursos. Desta forma, a especificação das condições para integração desta atividade no sistema de produção poderá ser proveitosa para o operador e útil para a estabilidade da oferta de gás.

O documento tem estreita relação com a legislação ambiental e com a regulamentação de segurança operacional, de conteúdo local, de fiscalização da medição da produção e das participações governamentais. O caráter de projeto conceitual, no que diz respeito aos aspectos de engenharia, impede que sejam agregados ao Plano de Desenvolvimento os itens dependentes do detalhamento de poços e instalações de produção. Isso leva a que a relação com outras normas se restrinja aos níveis possíveis por ocasião da elaboração do Plano. Desta forma, para os propósitos da regulamentação de segurança operacional, o importante neste passo é que se tenha o cronograma do projeto das instalações, de forma que a ANP possa, julgado conveniente, acompanhar a atividade. Por seu turno, a atenção à legislação ambiental não exigirá de fato a inclusão deste item no conteúdo do Plano, já que não caberá à ANP o licenciamento, o estabelecimento de condicionantes ou a respectiva fiscalização de seu cumprimento; bastaria, neste ponto, explicitar a relação de licenças e as datas críticas para sua obtenção de forma a que o projeto não se atrase. Para permitir a programação das atividades de fiscalização da produção, é aconselhável que o PD contenha a previsão de data de fiscalização do sistema de medição. Da mesma forma, a data prevista para o início de produção é dado importante para a área de controle das participações governamentais. É provável que os aspectos referentes ao conteúdo local, para atendimento do compromisso contratual e da regulamentação respectiva, sejam explicitados em previsões de percentuais por elementos do sistema de produção, em nível de detalhamento ainda a ser definido.

IV. OPÇÃO RECOMENDADA

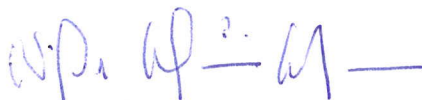
Considera-se que a inclusão das três primeiras modificações melhoraria a regulamentação do Plano de Desenvolvimento no sentido de resolver os atuais problemas de conformidade enfrentados pelos operadores e as dificuldades encontradas pelo regulador na análise do documento. A inclusão da estocagem de

gás nos reservatórios, dado que ela ocorrerá na fase final da recuperação dos recursos, pode ser caracterizada como possibilidade futura, associada à revisão do Plano de Desenvolvimento, onde serão enumerados os requisitos para sua aprovação.

V. IMPLANTAÇÃO E MONITORAMENTO

Após um ciclo de reuniões internas preliminares, foi realizada uma reunião com os afetados para coleta de sugestões e comentários sobre a presente ação de revisão regulamentar. Como etapa imediatamente a seguir, a ata da reunião com os afetados será, juntamente com esta Nota, tornada pública ao mesmo tempo em que será ativado o endereço eletrônico para comunicação com os interessados. O progresso do trabalho de definição da alternativa regulatória a se adotar e da elaboração da minuta de regulamentação será acompanhado em meio eletrônico, no sítio da ANP na Internet, com possibilidade de interferência pelos afetados durante todo o processo. Como última etapa, a minuta de regulamentação será submetida a consulta e audiência públicas.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2013.



Nilce Olivier Costa

Especialista em Regulação



André Luiz Barbosa

Superintendente de Desenvolvimento e Produção