



**CONSIDERAÇÕES DA SCM ACERCA DAS NOTAS
TÉCNICAS Nº 191/2014/SDP E
Nº 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU:
REVISÃO DA PORTARIA ANP Nº 170/1998**

Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus
Derivados e Gás Natural

Dezembro 2014

Superintendente de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural

José Cesário Cecchi

Superintendente Adjunta

Ana Beatriz Stepple da Silva Barros

Assessor

Marcelo Meirinho Caetano

Equipe Técnica

Alessandra Silva Moura
Almir Beserra dos Santos
Amanda Wermelinger Pinto Lima
Denise Raquel Gomes Silva de Oliveira
Felipe da Silva Alves
Guilherme de Biasi Cordeiro
Helio da Cunha Bisaggio
Jader Conde Rocha
Leandro Mitraud Alves
Luciana Rocha de Moura Estevão
Luciano de Gusmão Veloso
Marcello Gomes Weydt
Marco Antonio Barbosa Fidelis
Marcus Vinicius Nepomuceno de Carvalho
Mário Jorge Figueira Confort
Melissa Cristina Pinto Pires Mathias
Mina Saito
Patrícia Mannarino Silva
Thiago Armani Miranda
Ursula Ignácio Barcellos

Responsáveis pela Elaboração da Nota Técnica

Ana Beatriz Stepple da Silva Barros
Luciana Rocha de Moura Estevão
Marcelo Meirinho Caetano



Nota Técnica nº 015/2014-SCM

Rio de Janeiro, 04 de dezembro de 2014.

ASSUNTO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS NOTAS TÉCNICAS Nº 191/2014/SDP E 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU REFERENTES À REVISÃO DA PORTARIA ANP Nº 170/1998

I - INTRODUÇÃO

Após decisão da Reunião de Diretoria nº 761, de 09/07/2014, de devolver a PA nº 580/2014 a esta SCM para consultar a SDP quanto à proposta de revisão da Portaria ANP nº 170/1998, estas superintendências trocaram informações por meio de reunião e mensagens eletrônicas para avaliar a pertinência da inclusão dos dutos de escoamento da produção e transferência externos às áreas de concessão no escopo da referida Portaria.

Posteriormente, foi encaminhada à SCM a Nota Técnica nº 154/2014/SDP, de 08/08/2014. Após análise do teor desta nota, a SCM apresentou suas considerações na Nota Técnica nº 007/2014/SCM. Ambas as notas técnicas foram submetidas à apreciação da PRG/ANP, que elaborou a Nota nº 720/2014-PF-ANP/PGF/AGU em resposta aos questionamentos da SDP.

Com base no parecer da PRG, a SDP enviou nova nota técnica à SCM, a Nota Técnica nº 191/2014/SDP, para dar prosseguimento ao processo de revisão da Portaria ANP nº 170/1998.

Tendo em vista que a Portaria ANP nº 170/1998 é de uso contínuo da SCM e que a proposta de revisão se fundamentou na experiência da área e nas alterações no arcabouço legal aplicáveis ao transporte e transferência de produtos regulados pela ANP, esta Superintendência julgou pertinente expor seus comentários acerca das considerações tecidas na Nota Técnica nº 191/2014/SDP e na Nota nº 720/2014-PF-ANP/PGF/AGU. Estes comentários encontram-se nos itens a seguir.

II - CONSIDERAÇÕES DA SCM SOBRE A POSIÇÃO DA PRG EXPRESSA NA NOTA Nº 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU

Por meio da Nota Técnica nº 154/2014/SDP, a SDP questionou a PRG sobre diversos aspectos, dentre eles sobre a possibilidade de extrapolar as disposições relativas à outorga de autorizações a gasodutos previstas na Lei do Gás para oleodutos e demais instalações de E&P externas às áreas sob contrato.

Para subsidiar tal questionamento, a SDP se fundamentou no art. 44 da Lei do Gás, que estabelece que:

“Art. 44. Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para construir e operar unidades de liquefação e regaseificação de gás natural, bem como gasodutos de transferência e de escoamento da produção, não integrantes de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural.”

bem como no artigo 56 da Lei do Petróleo que dispõe que:

“Art. 56. (...) qualquer empresa ou consórcio de empresas (...) poderá receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural (...).”

Este questionamento decorreu do fato de não haver previsão legal na Lei do Petróleo para a outorga de autorização para oleodutos de escoamento da produção. Contudo, a PRG, na Nota nº 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU, entende que há previsão para tal, conforme abaixo disposto:

*“11. De outro giro, a Lei do Gás (Lei nº 1.909/2009)[sic], em seus arts. 43 e 44, **estatuí a necessidade de Autorização da ANP para a construção e operação de instalações de produção, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural [grifos nossos]** externas aos limites da área de concedida, sem fazer distinção entre áreas terrestres e marítimas, *ipsis litteris*:*

“Art. 43. Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para exercer as atividades de construção, ampliação de capacidade e operação de unidades de processamento ou tratamento de gás natural.

Parágrafo único. O exercício da atividade de processamento ou tratamento de gás natural poderá ser autorizado para as empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos em regulamento.

Art. 44. Qualquer empresa ou consórcio de empresas, desde que constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, poderão receber autorização da ANP para construir e operar unidades de liquefação e regaseificação de gás natural, bem como gasodutos de transferência e de escoamento da produção, não integrantes de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Parágrafo único. A regulamentação deverá estabelecer as normas sobre a habilitação dos interessados e as condições para a outorga da autorização, prevendo as condições para a transferência de sua

titularidade, respeitados os requisitos de proteção ambiental e segurança das instalações”.

12. (...)

13. Assim, mostra-se necessária Autorização prévia da ANP para a construção e operação de instalações (terrestres e marítimas) de produção, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural, frise-se, desde que externas aos limites da área concedida”.

Quanto a este entendimento, a SCM considera pertinente ressaltar que o art. 44 da Lei nº 11.909/2009 estabelece que as empresas poderão receber autorização para a construção de **gasodutos** de transferência e de escoamento da produção, não integrantes de **concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural**. Ou seja, **as concessões** são para áreas de exploração de petróleo e gás, não os dutos sujeitos a autorização. Este texto tem fundamento considerando-se poços onde ocorre simultaneamente produção de gás e óleo. Assim sendo, as concessões são, necessariamente, para áreas de exploração de petróleo e gás. Ou seja, entendemos haver previsão apenas para a autorização dos gasodutos envolvidos e não dos oleodutos.

Adicionalmente, o arcabouço legal brasileiro está repleto de tratamentos distintos entre a movimentação de óleo e de gás. Como exemplo, podemos citar os seguintes:

- a) A indústria do gás natural tem características tão particulares que as suas peculiaridades fizeram com que fosse elaborada uma lei específica para a movimentação de gás natural, a Lei nº 11.909/2009;
- b) Gasodutos de transporte (exceto aqueles previstos no § 1º do art. 3º da Lei nº 11.909/2009) são objeto de concessão precedida de licitação, enquanto que oleodutos de transporte são objeto de autorização, conforme art. 56 da Lei nº 9.478/1997¹;
- c) As regras de acesso a terceiros são distintas: os oleodutos devem oferecer livre acesso a terceiros, negociado com o transportador em função das capacidades disponíveis e ociosas, enquanto que, para gasodutos, é necessária a realização de chamada pública para contratação de capacidade, com o objetivo de identificar os potenciais carregadores e dimensionar a demanda efetiva;
- d) No caso de novos gasodutos, cabe à ANP fixar a tarifa máxima a ser aplicada aos carregadores interessados na contratação de capacidade de transporte (§2º, art. 5º da Lei 11.909/2009), enquanto para oleodutos cabe à ANP apenas estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte e arbitrar seus valores em casos de conflitos.

¹ O artigo 56 da Lei nº 9.478/1997 menciona autorização para gasodutos mas, com a publicação da Lei nº 11.909/2009, considera-se que este regime de outorga se destina apenas aos gasodutos que envolvam acordos internacionais (§ 1º do art. 3º desta Lei).

Os itens acima são apenas exemplos ilustrativos das diferenças do tratamento dado às instalações dutoviárias destinadas ao transporte de líquidos e de gás natural.

Desta forma, entendemos que a extrapolação da adoção do regime de autorização previsto na Lei do Gás para gasodutos de modo a abarcar também os oleodutos deve ser bastante cautelosa. Com isso, no que se refere à citação reproduzida no item 27 da supracitada Nota que defende que “*o método sistemático exige que todo conjunto seja analisado simultaneamente à interpretação de qualquer texto normativo*”, pode-se concluir que esta análise não é trivial.

Adicionalmente, também não corroboramos com o entendimento de que o termo “*transporte*” usado na Lei do Petróleo é sinônimo de “*movimentação*”. Se assim fosse, porque o termo teria sido definido na Lei? Adicionalmente, foi definido o termo “*transferência*” indicando claramente que houve o intuito de diferenciar estas modalidades de movimentação. De forma análoga, a Lei do Gás define “*gasoduto de transporte*”, “*gasoduto de transferência*” e “*gasoduto de escoamento da produção*”, novamente indicando que transporte é apenas uma das modalidades de movimentação de produtos.

Este entendimento vem sendo constantemente adotado pela SCM na interpretação do artigo 65 da Lei nº 9.478/1997, que dispõe que:

“Art. 65. A PETROBRÁS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.”

Com base neste artigo a operação de instalações de “*transporte*” ou de “*gasodutos de transporte*” (conforme definições das Leis nº 9.478/1997 e nº 11.909/2009) associadas ao grupo Petrobras só podem ser autorizadas a transportadoras, tais como a TRANSPETRO (Petrobras Transporte S.A.) ou TAG (Transportadora Associada de Gás S.A.). Já as autorizações envolvendo “*transferência*” ou “*gasodutos de transferência*” podem ser outorgadas à PETROBRAS.

Com base no exposto, conclui-se que as atividades exercidas por esta SCM estão fortemente influenciadas na distinção entre instalações de transporte e de transferência. Caso este entendimento seja julgado como incorreto, será necessária profunda modificação nos procedimentos e revisão dos atos administrativos já publicados.

Contudo, apesar de discordarmos da análise da PRG nos pontos acima apresentados, acataremos o posicionamento final a ser adotado pela Diretoria Colegiada da ANP.

III - AVALIAÇÃO DA SCM SOBRE O TEOR DA NOTA TÉCNICA Nº 191/2014/SDP

A Nota Técnica Nº 191/2014/SDP apresenta algumas considerações da SDP sobre a Portaria ANP nº 69/2011 e o Regimento Interno a ela anexo. Ao discorrer sobre as atribuições da SDP, que incluem “*propor a outorga de autorização para construção e a operação de dutos de escoamento da produção de petróleo e gás natural externos às áreas de exploração e produção*” questiona se esta seria realmente uma atribuição da SDP e solicita à Diretoria Colegiada atribuir esta competência à superintendência que julgar mais adequada. Indica, ainda, que estas atribuições foram sugeridas pela SCM na Nota Técnica nº 008/2009-SCM.

Face a esta afirmação, cumpre ressaltar que a Nota Técnica nº 008/2009-SCM se limitou aos gasodutos, conforme previsto na Lei do Gás. Em nenhum momento a SCM extrapolou o entendimento expresso no art. 44 da Lei nº 11.909/2009 aos oleodutos. Ao contrário, conforme exposto no item II acima, defendemos o ponto de vista de que não há previsão legal para outorgar autorizações a oleodutos de escoamento da produção.

Na definição da superintendência responsável pela outorga de autorizações de dutos de escoamento da produção, torna-se relevante destacar o art. 28 da Lei do Petróleo e os artigos 14, 27 e 30 da Lei do Gás, que tratam da reversão dos bens à União. Neste contexto, não seria mais adequado que os dutos externos às áreas sob contrato de concessão ou partilha ficassem sob a responsabilidade das UORGs que têm conhecimento do conjunto e funcionamento das instalações de E&P?

Adicionalmente, as Notas Técnicas nº 154/2014/SDP e nº 191/2014/SDP relatam, em seus itens 6, que “*A SCM (...) chegou a emitir autorizações para dutos do E&P no passado.*” Contudo, desconhecemos que esta SCM tenha outorgado autorizações para tais dutos devendo-se, entretanto, destacar as Autorizações nº 04 e nº 07/1998 que foram emitidas pela diretoria da ANP para ratificarem a titularidade dos dutos já existentes quando da criação da Agência de modo a evitar a paralisação das atividades relacionadas à indústria do petróleo e gás natural no País.

Por fim, no que tange à observação registrada no item 7 da Nota referente à revisão do RTDT (Regulamento Técnico de Dutos Terrestres para Movimentação de Petróleo, Derivados e Gás Natural) pela SSM, cumpre destacar que este regulamento foi originalmente elaborado pela SCM em conjunto com a CSO, atual SSM. Desta forma, quaisquer propostas de alteração visando o aperfeiçoamento deste documento serão bem vindas e a revisão deverá partir da SCM.

IV - DA VIABILIDADE DE DIVISÃO EM DUAS RESOLUÇÕES E MANUTENÇÃO DA ANÁLISE DAS INSTALAÇÕES DE E&P NO UPSTREAM

A revisão da Portaria ANP nº 170/1998 se deu em decorrência das alterações advindas da publicação das Leis nº 11.909/2009 e nº 12.490/2011 e das necessidades identificadas durante a sua aplicação pela SCM. Desta forma, a minuta proposta foi direcionada ao atendimento das peculiaridades desta Superintendência.

Com este enfoque, cumpre avaliar se a inclusão de instalações, com características tão distintas quanto aquelas do E&P, no escopo desta nova resolução traria benefícios aos processos de análise e outorga de autorizações. Nesta avaliação, cabe salientar alguns pontos para ponderação:

- (i) *Clareza da Resolução*: Ao se elaborar resoluções distintas pode-se adequar a terminologia e as exigências às peculiaridades das áreas e agentes abarcados pelos contratos de concessão e de partilha. Evitam-se as dúvidas quanto à necessidade de cumprimento de requisitos por atividades não afetas às áreas. A estrutura da minuta originalmente apresentada pela SCM se fundamentou nas exigências regularmente cumpridas pelos agentes atuantes no *midstream*, que são distintas daquelas dos regulados do *upstream*.
- (ii) *Facilidade de cumprimento dos requisitos por parte dos agentes*: Um texto sucinto, claro e objetivo em uma Resolução facilita o entendimento por parte dos agentes. De modo a fazer a distinção entre instalações do E&P e aquelas de transporte/transferência do *midstream* o texto da Resolução se torna ambíguo, podendo gerar erros de interpretação quanto à aplicabilidade das exigências;
- (iii) *A pertinência dos documentos solicitados*: Poderá ocorrer duplicidade de documentos para cumprimento de resoluções de áreas distintas por um mesmo agente, o que aumentará a burocracia sem agregar quaisquer benefícios. Neste contexto, uma resolução específica permite simplificar exigências e apresentação de documentos já constantes nos contratos de concessão ou partilha, PD (Plano de Desenvolvimento) e no processo de aprovação da DSO (Documentação de Segurança Operacional).
- (iv) *Agilidade e adequação do processo de revisão da PANP nº 170/1998*: Considerando as diferentes características das atividades de E&P e do *midstream*, e na hipótese de manutenção de uma resolução única a ser adotada por mais de uma área, as contribuições da consulta pública poderão acarretar tamanha alteração na minuta proposta que descaracterizaria a revisão da Portaria ANP nº 170/1998 como idealizada pela SCM em função das suas especificidades.

A discussão acerca da UORG responsável pela análise e outorga de autorização para os dutos de E&P externos às áreas sob contrato de concessão ou partilha também não deve ser relegada a segundo plano. Neste sentido, os pontos abaixo fundamentam a posição da SCM de que a manutenção da responsabilidade de autorizar estes dutos em UORG do *upstream* pode trazer benefícios aos processos:

- (i) O projeto, construção, montagem, operação, inspeção e manutenção das instalações terrestres associadas às atividades de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás natural, mas externas às áreas sob contrato de exploração, desenvolvimento e produção, destinadas ao armazenamento e transferência de petróleo e gás natural, já são objeto de regulamento específico, o Regulamento Técnico do Sistema de Gerenciamento da Integridade Estrutural das Instalações Terrestres de Produção de Petróleo

e Gás Natural (RTSGI) anexo à Resolução ANP nº 2/2010. Tal Resolução foi elaborada pela SSM e é constantemente empregada pela SSM, SDP, dentre outras.

Por este motivo, as outorgas de autorizações para este tipo de instalação estão perfeitamente aderentes às atividades desempenhadas pelas citadas UORGs.

- (ii) De modo a melhor avaliar a reversão de bens após a extinção da concessão (art. 28 da Lei nº 9.478/1997) a UORG responsável pela análise dos processos de reversão deverá possuir conhecimento do conjunto e funcionamento das instalações de E&P envolvidas, incluindo os dutos de escoamento da produção a elas interligados.
- (iii) A SSM já emite a aprovação da DSO que é reconhecida pela SDP para permitir o início das operações das instalações de produção de petróleo e gás natural. A DSO se distingue da autorização por não ser o documento único/fim que permite o início da operação. Ao contrário, a operação desta instalação está condicionada à emissão da DSO em conjunto com a aprovação do PD para iniciar as suas atividades. Assim sendo, delegar a outra UORG que não participa das avaliações dos DSOs e PDs a responsabilidade de autorizar uma instalação terrestre associada às atividades de Exploração e Produção (E&P) fragilizaria o processo de análise sob responsabilidade da SDP.

V - CONCLUSÃO

Esta Nota Técnica teve como objetivo relatar algumas considerações da SCM sobre as Notas Técnicas nº 191/2014/SDP e nº 720/2014/PF-ANP/PGF/AGU elaboradas no âmbito do processo de revisão da Portaria ANP nº 170/1998.

Face às considerações apresentadas nos itens II a IV, sugerimos uma avaliação acerca da possibilidade de se elaborar resoluções distintas que disciplinem a outorga de autorizações (i) para instalações de E&P externas às áreas de concessão e (ii) para as instalações de transporte e de transferência do *midstream*. Tal sugestão se fundamenta na clareza, objetividade e adequação das normas às necessidades distintas de cada UORG. Deve-se destacar que, durante as reuniões do planejamento estratégico da ANP, a diferença de conceitos e procedimentos de outorga de autorizações entre as áreas da ANP ficou patente, justificando a proposta de que cada área, ou ao menos cada segmento, tenha sua própria Resolução.

Apesar do acima exposto, caso o planejamento estratégico contemple, no ponto de vista institucional, a elaboração de regulamentação única que abranja todas as UORGs, a SCM poderá colaborar no que for preciso. Neste sentido, encontra-se, em anexo à PA nº 580/2014 uma minuta de resolução conjunta incorporando as sugestões encaminhadas pela SDP, com ajustes de redação considerados cabíveis pela SCM. Nesta minuta, foi incluída previsão de outorga de autorização para oleodutos de escoamento da produção, apesar da SCM não compartilhar a

interpretação da PRG de que cabe à ANP estabelecer regulamentação específica para estes dutos na ausência de previsão legal.

Por fim, cumpre avaliar a pertinência em deslocar a análise dos processos de outorga de autorizações das instalações de E&P externas às áreas de concessão e partilha a uma UORG não pertencente ao setor do *upstream* tendo em vista que o projeto, construção, montagem, operação, inspeção e manutenção destas instalações terrestres já são objeto do RTSGI, regulamento ora adotado pelas superintendências do E&P. Cabe destacar que, para as instalações objeto do RTSGI, a emissão da DSO é condicionante para o início de operação após aprovação do PD. Assim sendo, considera-se que as outorgas de autorizações para estas instalações estão aderentes às atividades desempenhadas pelas UORGs do *upstream*.