

Nota Técnica nº 178/2015/SDP

<p>ASSUNTO: Regulamentação do Procedimento de Anexação de Campos</p> <p>ÁREA RESPONSÁVEL: SDP</p>	<p>REFERÊNCIA: Processo Administrativo n.º 48610.013351/2012-71</p>
---	--

TÍTULO: Relatório Final do Projeto Piloto de Análise de Impacto Regulatório para Regulamentação do Procedimento de Anexação de Áreas

I. DO PROBLEMA

I.1 – DESCRIÇÃO

A Anexação de Áreas é uma prática adotada pela SDP desde 2000, da qual resulta a ampliação dos limites de um campo de petróleo ou de gás natural pela incorporação de uma área produtora ou potencialmente produtora, originária do mesmo contrato ou de contrato distinto, titularizado pelo mesmo detentor de direitos de E&P do campo ampliado.

O Parecer n.º 404/2013/PF-ANP/PGF/AGU tece algumas considerações sobre esta prática, cuja transcrição se faz oportuna:

“DA ANEXAÇÃO

“11. O instituto da anexação não é regulamentado pela legislação petrolífera brasileira. Basicamente, cuida-se da incorporação de uma determinada Descoberta Comercial a um Campo já produtor, visando à exploração conjunta de Petróleo e Gás Natural.

“12. Com a anexação, áreas pertencentes a Contratos distintos são incorporadas, de forma que um determinado Contrato acaba por englobar uma área originalmente regida por outro instrumento contratual.

“13. Em que pese à falta de regulamentação, é pacífica a compreensão da ANP, técnica e jurídica, quanto à necessidade de satisfação de algumas premissas para a consubstanciação da anexação. Assim:

- a) A comercialidade das áreas anexadas deve ter sido devidamente declarada.*
- b) As áreas a serem anexadas devem ser objeto de Contratos de Concessão titularizados por um mesmo detentor de direitos de E&P ou por um consórcio com percentual de participação idêntico entre os titulares de direitos de E&P.*
- c) Não se podem incluir áreas já devolvidas na anexação, nos termos de previsão constante da Cláusula “Plano de Desenvolvimento” dos Contratos de Concessão.*
- d) As acumulações anexadas podem se tratar de Jazidas compartilhadas entre Blocos titularizados pelo mesmo detentor de direitos de E&P ou podem ser Reservatórios produtores sem comunicação hidráulica, situados em distintas Áreas sob Contrato titularizadas pelo mesmo detentor de direitos de E&P.*

O projeto piloto de Avaliação de Impacto Regulatório para a Anexação de Áreas analisou a necessidade de se implementar alterações nos procedimentos aplicados que trouxessem maior segurança jurídica ao processo, uma vez que os casos envolvendo áreas sob vigência de contratos diferentes (ou seja, outorgados em Rodadas diferentes) implicavam a extinção de um contrato ou a alteração de cláusulas contratuais, afetando direitos, sem uma referência legal específica que fundamentasse tal procedimento.

Entre 2000 e 2012, o procedimento de Anexação de Áreas foi aplicado em 36 casos, todos aprovados pela Diretoria da ANP. Estes processos se fundamentavam na interpretação extensiva de um dispositivo contratual que consta de todos os contratos de concessão celebrados pela ANP (ANP, 2000). Com a revogação do art. 27 da Lei n.º 9.478/97 pela Lei n.º 12.351/2010 e com a publicação da Resolução ANP n.º 25/2013 a continuidade da adoção da prática de Anexação de Áreas foi questionada, uma vez que pela nova Lei, foram estabelecidas regras para a individualização da produção aplicáveis também a situações muitas vezes resolvidas através de anexação de áreas.

Entretanto, após a publicação da Resolução ANP n.º 25/2013, quatro processos, envolvendo seis anexações, foram aprovados por meio das RDs n.ºs 1066/2013; 25/2014; 40/2014 e 892/2014. Em um destes processos, em que o Campo de Gavião Branco Oeste foi anexado ao Campo de Gavião Branco, a jazida era compartilhada entre os dois campos, situação tipicamente tratada pela Resolução n.º 25/2013 como Compromisso de Individualização da Produção (CIP), mas que o entendimento das peculiaridades técnicas justificaram a solução via anexação.

Por meio do Relatório de Auditoria de 04/03/2015 a Controladoria-Geral da União (CGU) recomenda “a regulamentação dos institutos da Anexação e Unificação, visando trazer mais transparência e segurança jurídica a esses procedimentos que afetam direitos e obrigações dos concessionários.”

Dessa forma, é oportuna a retomada da discussão a fim de se avaliar a necessidade de regulamentação deste procedimento assim como a aplicação adequada do dispositivo normativo já existente.

I.2 – HISTÓRICO

Conforme mencionado, a Diretoria da ANP aprovou, de 2000 até 2012, 36 processos de Anexação de Áreas, e de 2013 a 2014, mais 4 processos com seis anexações. Em uma Análise de Impacto Regulatório preliminar foram classificados todos estes processos. É importante esclarecer que, em todos os casos analisados, os campos e áreas envolvidos encontravam-se sob a égide de um Contrato de Concessão, firmados por empresas ou consórcios após uma Rodada de Licitações.

Destes 42 casos, 20 envolviam contratos assinados na Rodada Zero; três processos envolviam áreas sob um mesmo Contrato; quatro outros envolviam áreas submetidas a contratos diferentes, porém assinados na mesma Rodada de Licitações; e quinze processos envolviam áreas outorgadas em diferentes Rodadas de Licitações, portanto sob a regência de contratos distintos.

As justificativas apresentadas pelas empresas para solicitação da Anexação de Áreas podem ser separadas nos 3 grupos seguintes:

- i) extensão do reservatório para além dos limites do bloco/campo ou conexão hidráulica (24 casos);
- ii) proximidade entre as acumulações (15 casos);
- iii) ajuste de “ring fence” (3 casos).



I.3 – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Inicialmente, cabe ressaltar a competência da ANP estabelecida no art. 8º da Lei n.º 9.478/97 para promover a regulação das atividades econômicas da indústria do petróleo, fazendo cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo. Lembre-se também que é prerrogativa da Agência administrar os recursos petrolíferos, conforme determina o art. 21 da Lei 9.478/97, e celebrar os Contratos decorrentes das Rodadas de licitações e fiscalizar sua execução, nos termos do inciso IV do mesmo art. 8º da Lei.

A prática da Anexação de Áreas nos casos em que a jazida se estende por áreas cujos direitos são detidos por mesma empresa ou consórcio de mesma composição se justificava em decorrência da lacuna legal existente no artigo 27 da Lei n.º 9.478/97 (BRASIL, 1997). Este artigo restringia a exigência do processo de individualização da produção para os casos em que se verificassem extensões de reservatórios por blocos vizinhos detidos por concessionários distintos, como se verifica na transcrição:

“Art. 27. Quando se tratar de campos que se estendam por blocos vizinhos, onde atuem concessionários distintos, deverão eles celebrar acordo para a individualização da produção”.
(Revogado pela Lei nº 12.351, de 2010).

Para os demais casos, em que não há compartilhamento de jazida, a Anexação de Áreas era justificada pela otimização dos recursos.

Em geral, a fundamentação legal para a realização deste procedimento decorria da interpretação extensiva do dispositivo contratual que consta de todos os contratos de concessão celebrados pela ANP (ANP, 2000), transcrito a seguir:

“Se, ao longo do Desenvolvimento, ficar comprovado que a Jazida ou Jazidas abrangidas pela Área de Desenvolvimento definida nos termos do parágrafo 9.2 se estendem para além da mesma, o Concessionário poderá solicitar sua modificação à ANP, a fim de nela incorporar outras parcelas da Área da Concessão original, desde que tais parcelas não tenham ainda sido devolvidas em cumprimento das disposições deste Contrato aplicáveis à devolução de parcelas.”

Note-se que a agregação de parcelas adicionais, no contexto em que esta disposição se coloca no corpo do Contrato de Concessão, se destina à modificação da Área de Desenvolvimento – previamente ao início de produção e ainda não caracterizada como Campo – e que envolvem áreas sob um mesmo Contrato. A rigor, não caracterizando, portanto, uma Anexação como vem sendo normalmente entendida.

Tal dispositivo, que deveria ser limitado ao âmbito de um mesmo Contrato, passou a ser aplicado também como fundamento para justificar a alteração dos limites de campos com agregação de áreas sob contratos diferentes. Assim, os limites de um campo poderiam ser alterados de forma a incorporar a área de um bloco vizinho, causando, muitas vezes, a rescisão de um contrato com conseqüente aditamento de outro para levar em conta os novos limites da área do Campo. Em outras palavras, a área definida em um determinado Contrato poderia passar a incorporar uma parcela originalmente sob outro Contrato.

A Lei n.º 12.351/2010 trouxe, em seu Capítulo IV, nova regulamentação para os casos de Individualização da Produção, revogando o art. 27 da Lei n.º 9.478/97 e estabelecendo em seu art. 33 o seguinte regramento:

“O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção.”

Esta Lei determinou em seu art. 34 a competência da ANP para regular os procedimentos e diretrizes da Individualização da Produção. Em cumprimento a esta norma, a ANP publicou, em 8 de julho de 2013, a Resolução ANP n.º 25/2013, que estabelece os procedimentos para a Individualização da Produção. No Capítulo VI deste novo regramento, está inserida a regulamentação da hipótese de compartilhamento de jazida por blocos ou campos detidos por mesma empresa ou consórcio de igual participação. Esta regulamentação passaria a suprir a lacuna legal citada anteriormente e substituiria a aplicação do procedimento de Anexação de Áreas nos casos de compartilhamento de Jazida entre dois ou mais Campos.

Assim, para a grande maioria dos casos já aprovados de Anexação de Áreas, justificados pelo compartilhamento de jazida, ou para aqueles justificados por conexão hidráulica, a nova



regulamentação já substituiria a aplicação desta prática, exigindo a realização de um processo de Individualização da Produção e com a conseqüente elaboração de um Compromisso de Individualização da Produção (CIP).

No entanto, por meio do Parecer nº 404/2013/PF-ANP/PGF/AGU em que foi analisada uma situação de compartilhamento de jazida entre os campos de Gavião Branco e Gavião Branco Oeste, cujos contratos de exploração e produção, embora distintos, foram celebrados pelo mesmo titular e foram oriundos de uma mesma rodada de licitações, com idêntico percentual de conteúdo local e mesmas participações governamentais, o entendimento sustentável foi no sentido de ser admissível fundir os contratos em um único, com fundamento na eficiência e economicidade administrativa, tal como se observa pela transcrição abaixo:

“A manutenção de dois Contratos de Concessão para um único "ring fence" implica a duplicação de registros, boletins e relatórios. No extremo, até mesmo dois Planos de Desenvolvimento tendo por objeto a mesma Área de Desenvolvimento seriam necessários, o que soa a desatino.

Assim, no caso concreto, em que a Jazida Compartilhada extrapola para Área de Concessão titularizada pelo mesmo Concessionário, com Contratos de Concessão provenientes da mesma Rodada de Licitação, Conteúdo Local idêntico e iguais Participações Governamentais e de Superficiais, entendo possível e razoável a unificação dos Contratos de Concessão, por ser solução que privilegia a eficiência e economicidade no trato com a coisa pública”.

Outro caso em que a utilização da Anexação de Área foi considerada, em substituição ao Compromisso de Individualização da Produção, envolveu o Campo de Pitangola cuja declaração de comercialidade só se justificou com o desenvolvimento conjunto com o do Campo de Peregrino. Neste caso, embora as áreas estejam sob contratos titularizados pelo mesmo consórcio com mesmo operador, são oriundas de rodadas diferentes, estando regidas, portanto, por contratos distintos. A SPG e a SDP, por meio da Nota Técnica Conjunta n.º 001/2014/SDP-SPG, de 05/09/2014, manifestaram-se pela anexação do Campo de Pitangola ao Campo de Peregrino, considerando como a alternativa que melhor observa o Princípio do Interesse Público.

No entanto, a Procuradoria exarou o Parecer n.º 751/2014/ PF-ANP/PGF/AGU, entendendo não ser possível a anexação porque, dentre as causas citadas, "não há respaldo legal para a anexação forçada,

mesmo visualizando-se maior eficiência de gestão do contrato de concessão pela SDP e SPG."

A operadora, por sua vez, consultada quanto à possibilidade de requerer a anexação, optou por seguir o regramento vigente, ou seja, as disposições da Resolução ANP 25/2013, reiterando sua proposta de Compromisso de Individualização da Produção apresentada à ANP (Processo 48610.007736/2014-16).

Tal decisão da Operadora mostra a adequabilidade da aplicação da Resolução ANP n.º 25/2013 para casos como este; resultado esperado a partir da publicação desta Resolução.

Outras situações nas quais a anexação foi recomendada ocorrem quando, vizinho a um campo com um sistema de produção instalado, é feita, posteriormente, uma descoberta cuja comercialidade depende se sua exploração for integrada ao campo já produtor, é o que chamamos jazida dependente (ver Figura 1). É o caso, por exemplo, da anexação de Carmópolis Noroeste e Carmópolis Sudoeste ao campo de Carmópolis; da anexação de Siririzinho Oeste e Siririzinho Sul ao campo de Siririzinho e da anexação de Mato Grosso Sul, Mato Grosso Sudoeste e Mato Grosso Norte ao campo de Mato Grosso.

I.4 – AGENTES ENVOLVIDOS/GRUPOS AFETADOS

São agentes envolvidos diretamente na presente mudança de procedimento os detentores dos direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural (concessionários, cessionária e contratados sob regime de partilha da produção) e a União, representada pela ANP. São afetados pela ação regulatória os beneficiários de participações governamentais (Estados, Municípios, órgãos da Administração Federal) e os proprietários de terras onde se efetuam as operações de produção e escoamento dos campos.

I.5 – ÁREAS DE INTERFACE NA ANP

Superintendência de Exploração (SEP), Procuradoria Geral da ANP (PRG), Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) Superintendência de Participações Governamentais (SPG) e Diretoria Colegiada da ANP.



II. DOS OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

O objetivo da intervenção regulatória no procedimento de Anexação de Áreas é resolver a incerteza jurídica nos processos de aprovação de Anexação de Áreas pela ANP, garantindo legitimidade, legalidade, transparência e segurança jurídica a este processo.

III. DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

III.1 – IDENTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

Foram realizadas, em outubro e novembro de 2012, três reuniões com técnicos da SDP, cujas Atas se encontram no Processo Administrativo em referência (fls. 26-27, 35-36, 38-39). Nessas reuniões foram levantadas e discutidas alternativas para a regularização da prática de Anexação de Áreas. Mais recentemente, com a evolução do entendimento, após um período de vigência da Resolução ANP n.º 25/2013, foram promovidas novas discussões que resultaram nas seguintes alternativas:

- a) Manutenção do *status quo*, com a aplicação da Resolução ANP n.º 25/2013 para os casos envolvendo jazidas compartilhadas, e aplicação da Resolução ANP n.º 17/2015 para os casos que envolverem um só contrato, sendo os demais casos resolvidos de maneira casuística;
- b) Elaboração de uma regulamentação específica para os demais casos de Anexação de Áreas, e estabelecendo exceções às determinações da Resolução ANP n.º 25/2013;

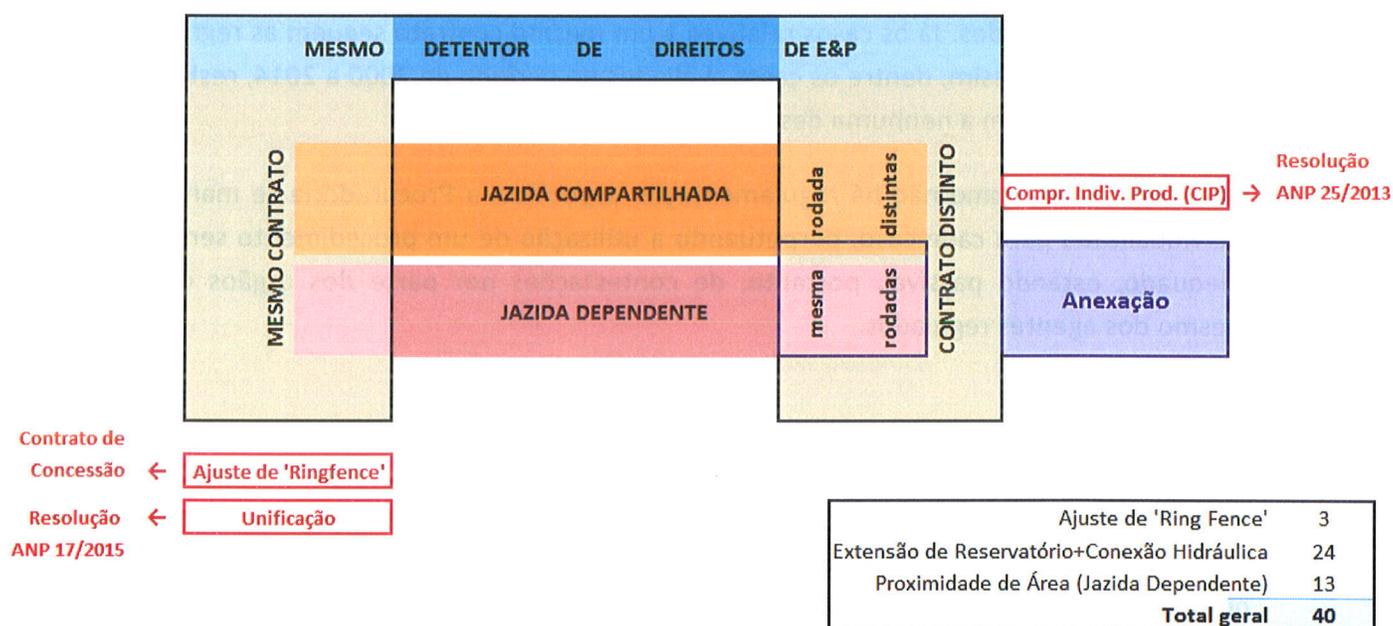
III.2 – CONSULTA AOS GRUPOS AFETADOS

Esta Nota se coloca em consulta para receber comentários dos interessados.

III.3 – ANÁLISE DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS

Para facilitar a análise das opções a serem discutidas, foi representado na no quadro esquemático a seguir, o ambiente regulatório onde ocorreram as Anexações de Área, aprovadas no período de 2000 a 2014.

Ambiente das Anexações



Observa-se as quatro possibilidades que foram tratadas como Anexação de Áreas, quais sejam:

- i. Jazida compartilhada entre campos sob contratos distintos;
- ii. Jazida compartilhada entre campos sob mesmo contrato;
- iii. Jazida dependente de campo vizinho regido por contrato distinto;
- iv. Jazida dependente de campo vizinho regido por mesmo contrato.

Atualmente a primeira possibilidade é tratada pela Resolução ANP n.º 25/2013. A segunda e a quarta possibilidade são regulamentadas pela Resolução ANP n.º 17/2015 e Contratos.

Handwritten signatures in blue ink.

A terceira possibilidade não dispõe de regulamentação específica. Para esses casos, discute-se as seguintes opções regulatórias.

a) Manutenção do *status quo*, com a aplicação da Resolução ANP n.º 25/2013 para os casos envolvendo jazidas compartilhadas e aplicação da Resolução ANP n.º 17/2015 para os casos que envolverem um só contrato, sendo os demais casos resolvidos de forma individualizada.

Com a publicação da Resolução ANP n.º 25/2013, os casos que envolvem jazidas compartilhadas foram regulamentados. Já os casos relativos a um mesmo contrato seguem as regras da Resolução ANP n.º 17/2015. Assim, dentre os casos avaliados no período de 2000 a 2014, restam aqueles que não se enquadrariam a nenhuma destas normas.

Para estes casos, como não há regulamentação específica, a Procuradoria se manifesta de forma individualizada para cada caso, perpetuando a utilização de um procedimento sem respaldo legal adequado, estando passível, portanto, de contestações por parte dos órgãos de controle, ou mesmo dos agentes regulados.

Vale ressaltar que mesmo após a publicação da Resolução ANP n.º 25/2013 houve casos em que suas determinações não foram adotadas. Sendo assim, pode ser conveniente que a ANP decida, caso a caso, considerando a aplicação das melhores práticas da indústria do petróleo e os princípios do interesse público, da eficiência e da razoabilidade.

Adicionalmente, seriam economizados esforços para elaboração e implementação de uma nova regulamentação.

b) Elaboração de uma regulamentação específica para os demais casos de Anexação de Áreas, e estabelecendo exceções às determinações da Resolução ANP n.º 25/2013.

A elaboração de regulamentação específica para os casos de jazida compartilhada ou jazida dependente provenientes de contratos distintos, traria o benefício da legitimação desta prática, mantendo um procedimento já conhecido da Indústria e proporcionando segurança jurídica.

Por outro lado, a adoção desta alternativa geraria os custos para elaboração da norma e para sua implementação.

IV. OPÇÃO RECOMENDADA

O grupo de trabalho considera que a manutenção do *status quo* não seria a mais recomendável, pois não proporciona segurança jurídica adequada para todos os possíveis casos.

Dessa forma, a elaboração de uma regulamentação específica para a Anexação de Áreas para os casos não contemplados pelas Resoluções n.º25/2013 e n.º17/2015, mostrou ser a opção que melhor atende os objetivos pretendidos, assegurando maior segurança jurídica ao processo.

V. IMPLANTAÇÃO E MONITORAMENTO

A minuta de resolução será elaborada por um grupo de trabalho com representantes da SDP, SEP, SPG, CCL e PRG, os quais estão diretamente envolvidos nas análises das anexações. Após a elaboração, o texto será submetido à apreciação da Procuradoria e em seguida à deliberação da Diretoria Colegiada, para que possa ser submetida à consulta e audiência pública e discutida com os interessados.

Após discussão com a sociedade, segue-se a publicação da resolução e a consequente aplicação do procedimento.

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2015.

De acordo:
André Luiz Barbosa

Superintendente de Desenvolvimento e Produção


Elisdíney Séfora Tucci da Frota
Especialista em Regulação
Matrícula SIAPE nº 016508173