



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

0142.1 / 2013

Rio de Janeiro, 22 de Julho de 2013

Nota nº. Parecer nº 404/PF-ANP/PGF/AGU

Referente: Memorando nº 276/2013/SDP datado de 15/07/2013.

Assunto: CIP [REDACTED]

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2013.

Parecer nº 404/2013/PF-ANP/PGF/AGU

Ref.: Processo n.º 48610.004636/2013-00

Consulta Interna nº 142.1/2013

Memorandos nº 251/2013/SDP e 276/2013/SDP

CONTRATOS DE CONCESSÃO [REDACTED] e [REDACTED] – CAMPOS [REDACTED] E [REDACTED] – JAZIDA COMPARTILHADA – MESMO DETENTOR DE DIREITOS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO – CONTRATOS DE CONCESSÃO DA [REDACTED] RODADA DE LICITAÇÕES – CONTEÚDO LOCAL E PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS IDÊNTICAS – ANEXAÇÃO X COMPROMISSO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO – POSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

1. Cuida-se de Consulta oriunda da Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP) sobre o procedimento a ser adotado ante a solicitação de anexação, encaminhada pelo Operador [REDACTED], dos Campos [REDACTED]



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

██████████ e ██████████, oriundos dos Contratos de Concessão ██████████
██████████ e ██████████ respectivamente.

2. Através da Carta ██████████, protocolizada na ANP em ██████████
██████████ o Concessionário solicitou a anexação, “em um ‘ring-fence único”, de duas áreas
pelas quais se estende a denominada ██████████, áreas estas
pertencentes aos Blocos ██████████ (Contrato de Concessão ██████████) e ██████████ (Contrato
de Concessão ██████████).

3. Relata o Operador que, em ██████████ e ██████████ respectivamente, foram
declaradas comerciais partes da ██████████ situadas tanto no Bloco
██████████, quanto no Bloco ██████████, dando origem aos Campos ██████████ e
██████████.

4. Requereu o Concessionário, na oportunidade, que, anexadas as áreas, o “ring-
fence” único fosse designado Campo ██████████, a ser mantido como objeto
apenas do Contrato de Concessão ██████████.

5. Através do Parecer Técnico nº ██████████ (fls. 20/22), a Superintendência de
Exploração explana que, em reunião técnica realizada com o Operador, foram
apresentadas seções sísmicas inéditas que indicam “a extensão do reservatório da ██████████
██████████ para a porção a ██████████ do bloco ██████████”.

6. Ressalte-se que, em virtude da solicitação de anexação, o Plano de
Desenvolvimento apresentado para o Campo ██████████ como anexo à Carta
██████████, protocolizada na ANP em ██████████, engloba atividades a serem
realizadas tanto no Bloco ██████████, quanto no Bloco ██████████
██████████.

7. Face aos fatos relatados, a SDP efetuou Consulta a este órgão de execução da
Procuradoria-Geral Federal (PRG) através do Memorando nº ██████████,



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

questionando a possibilidade da anexação pretendida ante a iminência de publicação da resolução que viria a tratar dos procedimentos de Individualização da Produção, incluindo, entre seus preceitos, a possibilidade de o Concessionário proceder a um Compromisso de Individualização da Produção (CIP) em hipóteses semelhantes à ora apreciada, nas quais há compartilhamento de Reservatórios ou Jazidas por Blocos pertencentes a Contratos de Concessão distintos, mas cujos direitos de Exploração e Produção são outorgados a um mesmo titular.

8. Em um primeiro momento, e após contato com a Superintendente Adjunta de Desenvolvimento e Produção, a Consulta retornou à origem para ampliação de seu objeto.

9. Finalmente, por meio do Memorando nº [REDACTED], a SDP informou que o Conteúdo Local e as Participações Governamentais dos Contratos de Concessão [REDACTED] e [REDACTED], assim com as participações consorciais [REDACTED], são idênticos para os dois Contratos de Concessão envolvidos, razão pela qual adiciona à Consulta pergunta quanto à possibilidade de unificação dos Contratos visando à simplificação dos procedimentos regulatórios.

10. É o relatório. Passo à análise jurídica.

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.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

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.

INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E A RESOLUÇÃO ANP Nº 25/2013

14. Como cediço, a Individualização da Produção é a fórmula mais eficaz para se evitar a Produção predatória e não conservativa. De forma sucinta, o instituto, internacionalmente conhecido como “unitization”, preconiza que caso uma Jazida petrolífera se estenda por mais de uma unidade de Exploração e Produção (“lease”, Área de Concessão, Área de Partilha de Produção, etc.), os respectivos detentores dos direitos de Pesquisa e Lavra deverão produzir o Petróleo proveniente daquela Jazida de forma compartilhada (unificada), evitando, assim, a concorrência predatória e a consequente depletação precoce do Reservatório petrolífero.

15. A Lei nº 9.478/1999 foi o primeiro Estatuto legal a dispor sobre Individualização da Produção no Brasil, ao prever, em seu revogado art. 27, que:

“Art. 27. Quando se tratar de campos que se estendam por blocos vizinhos, ONDE ATUEM CONCESSIONÁRIOS DISTINTOS, deverão eles celebrar acordo para a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

individualização da produção. (Destaquei).

Parágrafo único. Não chegando as partes a acordo, em prazo máximo fixado pela ANP, caberá a esta determinar, com base em laudo arbitral, como serão equitativamente apropriados os direitos e obrigações sobre os blocos, com base nos princípios gerais de Direito aplicáveis”.

16. Com o advento da Lei nº 12.351/2010, restou revogado o indigitado e controverso art. 27 da Lei nº 9.478/1999. A novel legislação abordou a unitização com mais minúcia em seus arts. 33 a 41, dispondo:

“Art. 33. 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”.

17. A redação do art. 33 da Lei nº 12.351/2010 traz, entre outras, uma relevante alteração em relação ao revogado art. 27 da Lei nº 9.478/1997: não há mais a obrigatoriedade de as partes unitizantes serem Concessionários (ou, de forma mais abrangente, detentores de direitos de E&P) distintos.

18. Admissível, pois, a Individualização da Produção quando uma Jazida se estende por áreas cujos direitos de E&P são titularizados pela mesma empresa ou consórcio.

19. Nessa linha, a Resolução ANP nº 25/2013, publicada em 09/07/2013, prescreve a necessidade de o mesmo detentor de direitos de E&P estabelecer um CIP, definido pelo inciso VII do art. 2º na norma em questão como o “instrumento celebrado após a Declaração de Comercialidade que formaliza a alocação da Produção de Jazida Compartilhada que se estende por Áreas sob Contrato distintas, cujos direitos de Exploração e Produção pertencem à mesma empresa ou a consórcio de idêntica composição e mesmos percentuais de participação”.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

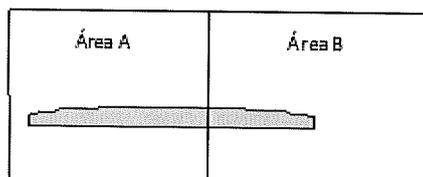
20. Longe de ser despidendo, o CIP garante:

- a) Que a Jazida Compartilhada (nos termos do inciso X do art. 2º da Resolução ANP nº 25/2013, “Reservatório ou Jazida que se estende além de uma determinada Área sob Contrato”) seja produzida de maneira individualizada pelo titular dos direitos de E&P.
- b) A compatibilização de parâmetros legais e contratuais (Conteúdo Local, Participações Governamentais, Excedente em Óleo) de áreas adjacentes que compartilhem a Jazida e estejam submetidas a regimes de E&P distintos (Concessão, Partilha da Produção, Cessão Onerosa).
- c) A compatibilização de parâmetros contratuais de áreas adjacentes que compartilhem a Jazida e estejam submetidas a um mesmo regime de E&P, porém oriundas de Rodadas de Licitação distintas, sujeitas, portanto, a diferentes normativos contratuais.

ANEXAÇÃO E COMPROMISSO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

21. Até a publicação da Resolução ANP nº 25/2013, procedia-se à anexação de áreas quando assim solicitado pelo agente regulado nas seguintes situações (lembrando que o detentor de direitos de E&P das áreas adjacentes é o mesmo):

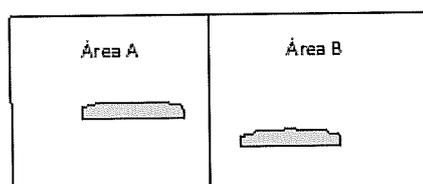
- a) Jazida Compartilhada



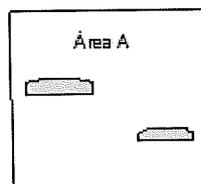
- b) Jazida Não Compartilhada



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS



22. Além destas, há uma terceira hipótese em que, ao meu juízo, não cabe anexação nem Individualização da Produção. Trata-se da situação em que há duas ou mais Jazidas em uma mesma Área sob Contrato, caso em que, havendo compartilhamento de instalações e facilidades de Produção, as Jazidas constituem um único Campo (vide, a propósito, o Parecer nº [REDACTED], no seio da Proposta de Ação nº 904/2011, que trata da inclusão do [REDACTED] no "ring-fence" do Campo [REDACTED]).



23. Destaque-se que, nesta última hipótese, independentemente de haver sobreposição ou comunicação hidráulica dos Reservatórios, as Jazidas, por estarem sob a égide de um mesmo Contrato de E&P, poderiam compor um mesmo Campo caso compartilhassem facilidades de Produção.

24. Calha transcrever trecho do referido Parecer nº [REDACTED], que



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

bem elucidada a questão ora discutida:

“CONCEITO LEGAL DE CAMPO

Em que pese a possibilidade de chegar a uma conclusão sobre o mérito da questão apenas com as considerações do tópico anterior, a legitimidade da decisão da ANP é chancelada por mais um ponto, esse eminentemente jurídico: ainda que restasse demonstrada a efetiva separação hidráulica dos reservatórios, a similitude geológica, a proximidade física e a localização no mesmo bloco exploratório, já permitira a anexação dos reservatórios EM UM ÚNICO CAMPO de produção a pedido da ANP. (Destaquei).

Para infirmar tal possibilidade, a recorrente busca levar a interpretação dos incisos XIV do art. 6º da Lei 9.478 para além dos limites e possibilidade do texto legal, buscando o entendimento de que a referência ‘a um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis’ permitira apenas a junção de reservatórios que estivessem verticalmente sobrepostos (fls. 377-378).

Trata-se aqui de mais uma falácia elementar, do tipo ‘non sequitur’, pois extrapola o sentido da expressão ‘profundidades variáveis’ (i.e. que podem variar) trocando-o por ‘profundidades distintas’, e pior, avançando sem qualquer fundamentação para a conclusão de que as tais profundidades distintas seriam de reservatórios necessariamente sobrepostos, sem que a lei dê qualquer pista neste sentido.

Contudo, tal argumento provaria demais, portanto nada prova. A área técnica trouxe exemplos de reunião em um só campo de reservatórios cuja separação física era inequívoca, a pedido da [REDACTED]. É verdade que a partir de fls. [REDACTED] a recorrente tenta demonstrar que as situações seriam distintas, mas a única distinção efetiva é que, nos casos mais antigos, a anexação de reservatórios foi feita a pedido da [REDACTED], enquanto no presente caso não é de seu interesse que isso ocorra.

Isso representa uma clara contradição nos argumentos da recorrente. Se realmente o



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

conceito normativo de campo não fosse capaz de albergar reservatórios lateralmente separados, os pedidos de anexação anteriores nunca poderiam ter sido deferidos, pois a ANP não disporia de poderes para tanto, ainda que em caráter excepcional, muito menos para albergar os interesses econômicos dos concessionários, como cogitado nos itens 139 a 142 da peça recursal (fls. 388-389)”.

DA NECESSIDADE DE COMPROMISSO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NO CASO CONCRETO

25. Como já mencionado, o instituto da anexação não é regulamentado nem por lei nem por normas infralegais. Trata-se de procedimento costumeiro, que, por não violar regras legal, regulamentar e contratualmente estabelecidas, vem sendo aplicado pela ANP a partir das demandas dos detentores de direitos de E&P.

26. Entretanto, a partir de 08/07/2013, uma das hipóteses ensejadoras de anexação passou a ser regulamentada pela Resolução ANP nº 25/2013.

27. Assim, quando se constata que uma Jazida Compartilhada se estende por Áreas sob Contrato distintas, mas cujos direitos de Exploração e Produção pertencem à mesma empresa ou a consórcio de idêntica composição e mesmos percentuais de participação (no caso [REDACTED]) cumpre ao Operador apresentar à ANP um CIP na forma determinada pelos arts. 20 e 21 da Resolução ANP nº 25/2013.

28. Não importa, na hipótese, que a solicitação de anexação manejada pelo Concessionário tenha antecedido a publicação da Resolução ANP nº 25/2013, que disciplinou o CIP. Como a anexação de áreas produtoras de Petróleo e Gás Natural, repita-se, não é instituto regulamentado pelo direito brasileiro, nada obsta que legislação posterior, que venha a regulamentar uma de suas espécies (Individualização da Produção envolvendo o mesmo titular de direitos de E&P) seja aplicada a procedimentos já iniciados.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

29. Assim, em resposta direta à primeira parte da Consulta, considero que, vigente a Resolução ANP nº 25/2013, o quadro fático descrito no processo em epígrafe não importa anexação, mas sim Compromisso de Individualização da Produção.

DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO: UNIFICAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

30. No Memorando nº [REDACTED] a SDP traz informações complementares, aduzindo que:

- a) O Conteúdo Local dos Contratos de Concessão [REDACTED] e [REDACTED] é o mesmo.
- b) As Participações Governamentais (Royalties e taxa de retenção/ocupação) são idênticas.
- c) A Participação dos Superficiários é a mesma.

31. Buscando diminuir os custos administrativos (simplificação regulatória) questiona a SDP se seria possível, no caso concreto, “unificar” os Contratos de Concessão [REDACTED] e [REDACTED].

32. A interpretação meramente literal do art. 21 da Resolução ANP nº 25/2013, conduziria à conclusão de que não seria possível utilizar-se de um único Contrato de Concessão tendo como objeto o Campo [REDACTED] com “ring fence” distribuído entre as Áreas de Concessão [REDACTED] e [REDACTED]. Assim postula o citado dispositivo:

“Art. 21. O Compromisso de Individualização da Produção, após aprovação da ANP, será anexado por termo aditivo AOS CONTRATOS respectivos” (Destaquei).

33. Entretanto, tal conclusão não se me afigura a mais razoável por não privilegiar a eficiência, princípio erigido a mandamento constitucional pela alteração do “caput” do art. 37 da Constituição Federal promovida pela EC 19/1998.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

34. Maria Sylvia Di Pietro (Direito Administrativo. 18 Ed. São Paulo: Atlas, 2005) sustenta que o princípio da eficiência deve ser entendido sob dois aspectos: (i) em relação à forma de atuação do agente público, que deve voltar-se à obtenção do melhor desempenho de suas atribuições a fim de obter os melhores resultados e (ii) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, que deve ser O MAIS RACIONAL POSSÍVEL, visando aos melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

35. De igual modo, o princípio da economicidade, estampado no art. 70 da Constituição Federal, aponta que à Administração pública incumbe atingir os resultados dela esperados com o menor custo possível.

36. No que concerne à gestão dos Contratos de Concessão, competência atribuída à SDP (após as Declarações de Comercialidade) pelo inciso I do art. 23 da Portaria ANP nº 69/2011, com as alterações advindas da Portaria ANP nº 96/2013, a redução dos custos administrativos concretiza o princípio da eficiência, na segunda faceta apontada por Di Pietro, e o princípio da economicidade.

37. A manutenção de dois Contratos de Concessão para uma 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.

38. 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 Superficiários, entendo possível e razoável unificação dos Contratos de Concessão, por ser solução que privilegia a eficiência e economicidade no trato com a coisa pública.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

39. Sem embargo, recomendo ao consulente que, assim que possível, proceda alteração na Resolução ANP nº 25/2013 de forma a positivar tal previsão.

40. É o Parecer. À apreciação do Procurador-Geral.

Olavo Bentes David
Procurador Federal - AGU
Subprocurador-Geral de E&P - ANP

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2013.

Despacho n.º 234/2013/PF-ANP/PGF/AGU

1. De acordo.

2. Por fim, importa frisar que antes da unificação dos Campos [REDACTED] e [REDACTED] no Campo [REDACTED], deverá ser unificado o prazo da fase de produção dos campos originais, tendo em vista as declarações de comercialidade de cada Campo originário foram feitas em [REDACTED] e [REDACTED], respectivamente. Assim, caberá à SPD manifestar-se expressamente nos termos do §5º do art. 13 da Resolução ANP n.º 25/2013, antes da implementação da fusão de campos.

3. Restitua-se ao SDP em resposta.

Tiago do Monte Macêdo
Procurador-Geral