



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00263/2020/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.001454/2016-11

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA PROCEDIMENTOS PARA FORMATAÇÃO E ENTREGA DE DADOS NÃO SÍSMICOS À ANP. AUSÊNCIA DE QUESTIONAMENTOS JURÍDICOS. PELO PROSSEGUIMENTO.

Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral,

1. Trata-se da Proposta de Ação que cuida de Minuta de Resolução que regulamenta os procedimentos para formatação e entrega de dados não sísmicos à ANP.

2. Consoante o disposto no art. 1º da Minuta de Resolução (doc. SEI 0840575), “institui o padrão ANP2C, que trata da forma, dos procedimentos específicos e do conteúdo mínimo para a entrega dos dados geofísicos não sísmicos, incluindo tecnologias batimétrica multifeixe, eletromagnética, gamaespectrométrica, gravimétrica, magnetométrica e medida de fluxo de calor.”

3. A Superintendência de Dados Técnicos – SDT esclareceu no fluxo da presente Proposta de Ação (doc. SEI 0846842):

“Assunto

Revisão do Padrão ANP2, que estabelece os **procedimentos para formatação e entrega de dados não sísmicos à ANP.**

Objetivo

Publicação da Resolução que regulamenta o Padrão ANP2, como resultado do processo de revisão da atual versão do Padrão, após aprovação pela Diretoria Colegiada da ANP e realização de Consulta Pública por 30 (trinta) dias e posterior Audiência Pública.

Resumo da Proposta

A presente proposta tem como objetivo a publicação da Resolução que regulamenta o Padrão ANP2, que estabelece os procedimentos para formatação e entrega de dados não sísmicos à ANP, como resultado do processo de revisão da atual versão do Padrão.

1. Assim, apresenta-se a minuta da resolução bem como a análise dos riscos que motivaram a revisão do padrão ANP2B, buscando identificar outros possíveis riscos decorrentes de tal revisão, e, dessa forma, especificar os impactos regulatórios.

2. A nova versão do padrão será vinculada a instrumento regulatório apropriado e como regra geral tenta expor os itens com maior clareza.

3. **As principais motivações para a revisão do padrão técnico para dados não sísmicos são, primeiramente, a necessidade de se adequar às novas tecnologias, pois o último padrão foi publicado em 2004 e não contempla as novas tecnologias disponíveis e também viabilizar a possibilidade de automatização futura para assegurar a transformação digital proposta pela superintendência.**

4. O Padrão ANP2B foi publicado em 2004 no âmbito do processo 48610.007168/2004-26. Após consulta pública, autorizada pela Resolução de Diretoria Nº 3, e chancelado pela Resolução ANP no 9/2005, de 25 de fevereiro de 2005, que estabelece a vigência dos Padrões Técnicos ANP1B e ANP2B para dados sísmicos e não sísmicos, respectivamente.

5. Em 2016 foi aberto o processo SID no 48610.001454/2016-11, e apenas nesse ano a revisão do padrão foi iniciada. Na sequência, foram convidadas a participarem de workshop sobre o padrão as Superintendências SDP, SEP e SDB por meio do Memorando no 159/2018/SDT (SID no 00610.150897/2018-71 do dia 19 de outubro de 2018). As Empresas de Aquisição de Dados (EADs) e as Operadoras também foram convidadas, por meio do Ofício Circular no 004/2018/SDT (SID no 00610.150664/2018-78, de 19 de outubro de 2018) e por meio de mensagem eletrônica (SID n o 00610.161315/2018-81, de 08 de novembro de 2018). Juntamente com o convite, foi anexada a minuta do chamado Padrão ANP2C para apreciação de todos os interessados.

6. No dia 23 de novembro de 2018 foi realizado o workshop (apresentação SID no 00610.173614/2018-69) no qual foram apresentadas as principais alterações do padrão. No evento compareceram 16 (dezesseis) representantes de 11 (onze) empresas que se manifestaram em diversos momentos (SID no 00610.170310/2018-40), sendo que duas delas formalizaram suas considerações por e-mail (SID no 00610.170306/2018-81 e 00610.170300/2018-12).

7.A revisão do Padrão de dados digitais não sísmicos está prevista na Agenda Regulatória ANP 2020-2021: Ação I.4 -Revisão da Resolução ANP nº 09/2005 sobre o Padrão Técnico ANP2B, que trata da entrega de dados de métodos potenciais, com prazo estimado de publicação do Padrão ANP2 para setembro de 2020, em última atualização encaminhada pela SDT à SEC.

8. Diante do exposto, esta Superintendência de Dados Técnicos, com base na Nota Técnica nº 119/2019/SDT/ANP-RJ(0422712), de 17/04/2020, recomenda à Diretoria Colegiada da ANP que aprove a minuta da Resolução da ANP que regulamenta o Padrão ANP2 (0716772), com vistas à realização de Consulta Pública por 30 (trinta) dias e posterior Audiência Pública.

Recomendação

Aprovação da minuta de Resolução da ANP que regulamenta o padrão ANP2, com vistas à realização de Consulta Pública por 30(trinta) dias e posterior Audiência Pública.” (grifos nossos)

4. Do que interessa a presente análise, instruem os presentes autos os seguintes documentos:

- a) Nota Técnica 119/2020/SDT/ANP-RJ (doc. SEI 0422712);
- b) Parecer 12/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ (doc. SEI 0772467);
- c) Parecer Técnico 38/2020/SDT-e -ANP (doc. SEI 0834575);
- d) Ofício 711/2020/SDT/ANP-RJ (doc. SEI 0840575)
- e) Minuta da Resolução (doc. SEI 0840575);
- f) Fluxo da Proposta de Ação (doc. SEI 0846842).

5. A Nota Técnica 119/2020/ SDT/ANP-RJ (doc. SEI 0422712) explicita o seguinte:

“Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar a revisão do Padrão ANP2B para entrega de dados não sísmicos à ANP, que estabelece as informações mínimas e instruções de formatação para a entrega dos arquivos pelas empresas de serviços (EADs) e operadoras.

Assim, apresenta-se a minuta da resolução bem como a análise dos riscos que motivaram a revisão do padrão ANP2B, buscando identificar outros possíveis riscos decorrentes de tal revisão, e, dessa forma, especificar os impactos regulatórios.

A nova versão do padrão será vinculada a instrumento regulatório apropriado e como regra geral tenta expor os itens com maior clareza.

As principais motivações para a revisão do padrão técnico para dados não sísmicos são, primeiramente, a necessidade de se adequar às novas tecnologias, pois o último padrão foi publicado em 2004 e não contempla as novas tecnologias disponíveis e também viabilizar a possibilidade de automatização futura para assegurar a transformação digital proposta pela superintendência.

Pelo Art. 8º da Lei Nº 9478/1997, esta Agência tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

“ ...XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis;...”

Na mesma lei, o artigo 22 determina que “o acervo técnico constituído pelos dados e informações sobre as bacias sedimentares brasileiras é também considerado parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais, cabendo à ANP sua coleta, manutenção e administração”.

De acordo com a Portaria ANP Nº 69/2011, que aprova o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, esta Agência tem por finalidade promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Segundo o Art. 20 desta Portaria, compete à Superintendência de Dados Técnicos:

“I - gerir o acervo de dados técnicos e de informações existentes sobre as bacias sedimentares brasileiras, bem como as informações relativas às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (...)

IV - elaborar padrões, regulamentos, normas e portarias referentes aos procedimentos exigidos para a obtenção e entrega de dados técnicos de Exploração e Produção à ANP;...”

A Resolução ANP Nº 757/2018 determina:

“... Art. 19. O concessionário, contratado ou cessionário e as EADs autorizadas a realizar a aquisição, processamento ou estudo de dados técnicos deverão:

I - comunicar à ANP, por meio da notificação de início, cada operação de aquisição, processamento ou estudo de dados técnicos que for realizada, com um dia de antecedência do início das atividades;

II - comunicar à ANP, por meio da notificação de término, a conclusão das atividades de que trata o inciso I, em até dez dias;

III - fornecer à ANP, mediante solicitação, relatórios sobre as etapas das operações de aquisição, processamento ou estudo de dados técnicos;

IV - entregar cópia dos dados brutos, a totalidade dos metadados, cópia dos relatórios de aquisição e quaisquer outros documentos relativos aos dados, sem ônus para a ANP e em conformidade com os correspondentes padrões para entrega de dados, no prazo de noventa dias após a conclusão das atividades;

V - entregar os dados processados, sem ônus para a ANP e em conformidade com os padrões estabelecidos, no prazo de noventa dias após o término das atividades; e

VI - entregar cópia da totalidade dos dados e informações resultantes de estudo, incluindo o dado interpretado, se houver interpretação, assim como cópia do produto final gerado para comercialização, no prazo de noventa dias contados da data da sua conclusão.

Art. 26. A ANP emitirá o Laudo de Avaliação dos Dados (LAD) em até cento e oitenta dias, contados do recebimento da última remessa de dados.

§ 1º A EAD, o concessionário, contratado ou cessionário terá o prazo de até sessenta dias para as correções das não conformidades especificadas pelo LAD, contados a partir do recebimento deste, os quais serão avaliados nos termos do caput.

§ 2º A EAD, o concessionário, contratado ou cessionário pode requisitar mediante solicitação motivada prorrogação do prazo estabelecido no § 1º." (grifos nossos)

Assim, deve a Agência dispor como devem ser entregues os dados em resolução específica, cobrar essa entrega e a conformidade com o padrão apontado.

Pela Resolução ANP Nº 09/2005:

"Art. 1º. Fica aprovada a atualização dos padrões técnicos ANP1B para dados sísmicos e ANP2B para dados de métodos potenciais, que se encontra disponível na Internet no endereço www.anp.gov.br".

Histórico

O Padrão ANP2B foi publicado em 2004 no âmbito do processo 48610.007168/2004-26. Após consulta pública, autorizada pela Resolução de Diretoria Nº 3, e chancelado pela Resolução ANP no 9/2005, de 25 de fevereiro de 2005, que estabelece a vigência dos Padrões Técnicos ANP1B e ANP2B para dados sísmicos e não sísmicos, respectivamente.

Em 2016 foi aberto o processo SID no 48610.001454/2016-11, e apenas nesse ano a revisão do padrão foi iniciada. Na sequência, foram convidadas a participarem de workshop sobre o padrão as Superintendências SDP, SEP e SDB por meio do Memorando no 159/2018/SDT (SID no 00610.150897/2018-71 do dia 19 de outubro de 2018). As Empresas de Aquisição de Dados (EADs) e as Operadoras também foram convidadas, por meio do Ofício Circular no 004/2018/SDT (SID no 00610.150664/2018-78, de 19 de outubro de 2018) e por meio de mensagem eletrônica (SID no 00610.161315/2018-81, de 08 de novembro de 2018). Juntamente com o convite, foi anexada a minuta do chamado Padrão ANP2C para apreciação de todos os interessados.

No dia 23 de novembro de 2018 foi realizado o workshop (apresentação SID no 00610.173614/2018-69) no qual foram apresentadas as principais alterações do padrão. No evento compareceram 16 (dezesseis) representantes de 11 (onze) empresas que se manifestaram em diversos momentos (SID no 00610.170310/2018-40), sendo que duas delas formalizaram suas considerações por e-mail (SID no 00610.170306/2018-81 e 00610.170300/2018-12).

Agentes envolvidos/Grupos Afetados

O universo de grupos afetados diretamente é de 180 empresas, sendo 60 (sessenta) Empresas de Aquisição de Dados (EAD) e 120 (cento e vinte) operadoras. Em relação às EAD, foram consideradas aquelas que estão em operação. Os números relativos às Operadoras consideram empresas que estão em operação e algumas que, embora tenham registro formal no Brasil, ainda não operam, mas já participam de rodadas de licitação.

Áreas de interface da ANP

As Superintendências de Desenvolvimento e Produção (SDP), de Exploração (SEP) e de Definição de Blocos (SDB).

Dos objetivos da intervenção regulatória

Considerando-se os altos percentuais de não conformidade identificados na entrega dos dados, bem como as questões relativas à defasagem tecnológica presentes nas determinações do Padrão ANP2B, espera-se que a nova versão proporcione adequação da regra à prática e, consequentemente, promovendo a diminuição dos níveis de não conformidade na entrega de dados, ampliando a capacidade de operação.

Portanto, as motivações para a atualização do Padrão ANP2B são, em primeiro lugar, a introdução de novas tecnologias, pois o último padrão foi publicado em 2004 e não contempla as novas tecnologias disponíveis, e, o projeto de modernização digital da Superintendência, que promoveram mudanças na forma de envio e arquivo de dados. Em segundo lugar, há a necessidade de adequação das informações ao solicitado nos editais dos leilões promovidos pela Agência. Merecem igualmente menção a importância da adequação ao formato normativo de Resolução, conforme Guia de Padronização de Documentos da ANP, e a atualização da base normativa mencionada, tendo em vista a revogação das Portarias e Resoluções citadas.

Em particular em relação a base normativa, já houve inclusive uma dupla revogação. De fato, o Padrão ANP2B remete às Portarias ANP 188/1998, revogada pela Resolução ANP 11/2011, e ANP 114/2000, revogada pela Resolução ANP 1/2015. **Destaca-se que as Resoluções ANP 11/2011 e ANP 1/2015 foram ambas revogadas pela Resolução ANP 757/2018.** Tal evolução pode ser vista na Figura 1, abaixo.

(...)

Cumprir recordar que a Resolução ANP 757/2018 trata da regulamentação das "atividades de aquisição e processamento de dados, elaboração de estudos e acesso aos dados técnicos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural nas bacias sedimentares brasileiras".

De maneira mais detalhada, estabelece o período de sigilo em função das características de

coleta dos dados, os direitos e obrigações dos titulares dos dados e dos concessionários, contratados ou cessionários e empresas de aquisição de dados interessados na aquisição, processamento ou estudo dos dados, bem como as regras de acesso aos dados.

Da análise de impacto regulatório

Uma avaliação dos indicadores referentes a tais dados para os últimos três anos (2017 a 2019) revelou uma melhoria na qualidade de entrega dos dados, conforme pode ser verificado na Figura 2, que apresentam os histogramas de aprovações e reprovações de dados em números absolutos e relativos.

(...)

Os indicadores apontam, ainda, para um acréscimo no número de dados fornecidos de 126% em 2018, em relação ao ano anterior e de 27% em 2019 relacionado a 2018. O índice de crescimento das aprovações ficou em 357% em 2018, em relação a 2017, e 109% em 2019, frente aos dados de 2018. Para as reprovações os índices ficaram, respectivamente, em 85%, em 2018 e -8%, em 2019, o que significa que o ano passado registrou um número de reprovações inferior a 2018, a saber, 68 contra 74, conforme aponta o Gráfico 1.

Vale destacar que o aumento na quantidade de entrega é resultado de uma maior cobrança para entrega dos dados e da entrada de novas empresas no mercado. Por outro lado, cumpre recordar que muitos dados foram herdados da Petrobras, em um padrão diferente do atual na ANP. Ademais, muitas reprovações decorrem de problemas nos metadados (por exemplo, formatação de datas) do que dos próprios dados, normalmente íntegros, conforme verificação feita pelo sistema da ANP (ANPQC). Por fim, há que se notar que o Padrão da ANP é notoriamente reconhecido pelo seu rigor de qualidade.

Informações técnicas

a) Viés econômico

Identificamos dois aspectos relacionados a eventuais impactos econômicos oriundos da revisão do padrão ANP2B. O primeiro diz respeito ao H/H despendido para a operação. Inicialmente consideramos que o tempo gasto na análise, reprovação e reanálise dos dados entregues poderia representar um impacto econômico que justificasse a revisão, entretanto, consultando especialistas que atuam na área recebemos a informação que esse tempo é irrisório e, portanto, descartamos uma análise mais aprofundada.

O segundo é voltado à fiscalização. O padrão ANP2B não está vinculado a um instrumento compulsório, como uma resolução, tornando essa medida não passível de fiscalização formal. A revisão pretende propor vinculação a uma Resolução e terá caráter compulsório. Seria possível considerar algum impacto econômico para as partes interessadas na medida em que poderão ser oneradas com autuações em caso de descumprimento da regra.

No entanto, cabe ressaltar que os especialistas da área entendem que eventuais autuações futuras devem ocorrer somente em casos extremos, em que se caracterizaria a má fé na não adoção do novo padrão. Nos casos em que os dados não estiverem corrompidos e sejam ligados a erros de digitação, erros de preenchimento de formulários etc., uma medida mais branda, como uma advertência, seria suficiente. Assim, a priori, um eventual impacto econômico não seria relevante para as partes interessadas ou grupos afetados.

Se considerarmos uma opção não regulatória, relacionada à conscientização, como realização de workshops, um outro aspecto econômico é o custo para realização de workshops.

b) Viés social

Um aspecto a ser considerado é a diminuição da equipe que opera a gestão desses dados. Se os avanços tecnológicos introduzidos pelo novo padrão apresentarem automatização que justifique demissões, poderá haver impactos sociais futuros.

c) Viés ambiental

Não há.

Da análise das opções regulatórias

A adoção de padrões específicos para a entrega de dados deve ocorrer para: (i) eliminar a defasagem tecnológica entre os padrões de entrega e as práticas adotadas pelo mercado; (ii) adequar os padrões aos editais de leilões que vem sendo continuamente aprimorados; (iii) diminuir os níveis de não conformidade na entrega de dados não sísmicos.

Uma das opções viáveis para a adoção desses padrões é a realização de campanha de conscientização voltada às EAD e às Operadoras para a demonstração da importância em assimilar as regras determinadas para a entrega de dados, ou seja, da adoção de padrões estabelecidos para otimização e prevenção de falhas nos fluxos informacionais.

Entretanto, constata-se que tal medida não é suficientemente efetiva para disciplinar esse mercado, considerando-se o alto nível de não conformidade identificado em função do caráter de não compulsoriedade da medida vigente.

Assim, a opção regulamentadora torna-se mais adequada ao atendimento dos objetivos institucionais por oferecer ferramenta de fiscalização por sua característica compulsória.

Cabe ressaltar que a maioria das não conformidades identificadas referem-se a erros administrativos no preenchimento de formulários, como data errada, sem que o dado em si tenha sido corrompido. Por essa razão, e por considerar os altos investimentos realizados pelas EAD e Operadoras, as verificações de conformidade nos pontos de controle não consideram a possibilidade de atuação, salvo em situações em que for constatada a má fé na não conformidade identificada. Portanto, ainda que a atuação não seja uma prática

recorrente, é importante que essa opção esteja disponível para casos excepcionais.

Considerando-se que (i) o objeto de análise é um procedimento operacional de baixa complexidade; (ii) a adequação ao novo padrão não representa custos adicionais para as partes interessadas; (iii) a adoção do padrão não desonerará significativamente as equipes envolvidas, conseqüentemente, não apresenta impactos relevantes no H/H dispendido, não há impacto negativo relevante.

Ao contrário, as novas exigências demandariam o mínimo de esforço adicional das empresas e não gerariam custos a longo prazo. Na verdade, o novo padrão possibilita a automatização e isso ajudaria no processo de verificação pela ferramenta disponibilizada pela ANP (ANPQC).

Da avaliação dos riscos

O processo de avaliação de riscos segue o preconizado na ABNT NBR/ISO 31.000 e se pauta na metodologia de gestão de riscos. Para o presente caso, aplicam-se, de acordo com a referida metodologia, os riscos regulatórios, riscos de imagem ou reputação do órgão e riscos residuais aos quais se acrescenta os riscos públicos.

Riscos públicos:

Os riscos públicos são aqueles que ensejam uma ação da autoridade reguladora. No caso presente, as mudanças introduzidas no contexto trazem uma incerteza na ordem vigente que enseja uma revisão do Padrão ANP2B, de modo a adequar a conduta dos agentes ao novo contexto. Mais do que isso, o risco aqui identificado resultou em oportunidade de melhoria, **na medida em que o novo padrão promove uma melhor e mais eficiente forma de coleta e armazenamento de dados, além de promover uma adequação as exigências legislativas e às demandas dos processos licitatórios da Agência,** que funcionam, de certa forma, como clientes.

Riscos regulatórios:

Os riscos regulatórios são aqueles decorrentes das regulações da ANP que possam afetar os próprios agentes regulados, demais interessados, consumidores ou a sociedade. De modo a mitigar ou evitar que eventuais fontes de risco se potencializem em riscos de facto há que se adotar as medidas adequadas. Nesse sentido, e tendo em vista a necessária atualização do padrão, as empresas já começaram a ser orientadas para o envio dos dados de acordo com o novo padrão. Ademais, considerando que o novo padrão simplifica a quantidade de dados, acredita-se que representará uma oportunidade de crescimento no compliance das empresas. Igualmente importante mencionar que, ao adequar a base normativa e publicar o padrão anexo à resolução fortalece o arcabouço legal e reduz a insegurança jurídica na implementação do novo padrão.

Riscos institucionais (de imagem ou reputação do órgão):

Os riscos institucionais são aqueles que possam comprometer a confiança em relação à capacidade da ANP de cumprir sua missão institucional. Considerando que os dados são um importante ativo da ANP, sendo utilizados pela Agência para a realização dos seus leilões, atividade que confere visibilidade à ANP, acredita-se que os riscos regulatórios podem derivar em riscos institucionais na medida em que podem comprometer a entrega dos dados conformes, ou de um relevante volume de dados para a ANP.

Risco residuais:

Os riscos residuais são aqueles que podem surgir após a implementação de medidas de controle para o tratamento do risco. Ao se propor o novo padrão, estima-se que haverá uma adequação nas exigências de entrega e formatação dos dados que facilitará o trabalho das empresas e, conseqüentemente, reduzirá as não conformidades.

Tratamento de Riscos

Riscos públicos:

Conforme mencionado anteriormente, acredita-se **que a elaboração do Padrão ANP2C funcione com um tratamento aos riscos públicos na medida em que promove uma adequação necessária na entrega e formatação de dados, permitindo vislumbrar uma possível redução das não conformidades.**

Riscos regulatórios:

A mitigação de eventuais riscos regulatórios sugere que as empresas sejam orientadas regularmente quanto ao novo padrão. Ações de orientação e intercâmbio de informações como workshops ou seminários podem ser importantes ferramentas para tanto.

Riscos institucionais (de imagem ou reputação do órgão):

O tratamento dos riscos institucionais virá em consonância com o dos riscos públicos e regulatórios, na medida em que uma redução destes resultará numa redução dos riscos institucionais.

Riscos residuais:

Faz-se importante que os indicadores referentes à entrega dos dados, sobretudo novos, sejam monitorados e avaliados de modo que se verifique a adequação ao novo padrão. Resultados não favoráveis podem ensejar um plano de contingência com vistas a intensificar as práticas orientativas e informativas junto às empresas ou vislumbrar medidas mais severas.

Da Minuta do padrão

A minuta de resolução ora em análise estabelece o Padrão de entrega de dados não sísmicos ANP2C. Na primeira sessão, "Disposições gerais", estabelece como formato e as condições de entrega dos dados digitais gravimétricos, magnetométricos, gamaespectrométricos, batimétricos multifeixe, eletromagnéticos e de medida de fluxo de calor à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. A segunda sessão, "Formatos gerais", apresenta padrões de elementos macros como nome de

levantamento, diretório raiz, linhas e estações. Em seguida, a sessão "Do dado" padroniza os arquivos específicos a cada tecnologia e arquivos em comum. Por último, nos anexos, são exemplificados diversos arquivos e as organizações de diretórios e subdiretórios dos dados.

Comparativo

Algumas das principais diferenças entre os padrões ANP2B e ANP2C serão descritas mais detalhadamente a seguir:

O padrão anterior se referia aos elementos obrigatórios dos arquivos medidos e processados, solicitando alguns elementos, como linhas de vôo, referentes apenas aos aerolevantamentos de dados gravimétricos, magnetométricos e gamaespetrométricos. Na nova minuta serão considerados os três ambientes (aéreo, marítimo e terrestre).

O padrão anterior solicitava a entrega dos arquivos brutos do GPS como arquivo de localização para dados gravimétricos, magnetométricos e gamaespetrométricos. A cobrança desses dados causavam diversos problemas operacionais, pois muitas vezes a empresa já recebia o dado processado e descartava os dados brutos antes da entrega à ANP. Essa perda dos dados brutos do GPS se deve ao fato que a maioria dos dados, principalmente os marítimos, são adquiridos juntamente com os dados sísmicos e esses arquivos não são cobrados pelo padrão ANP1B, pois é suficiente a entrega das coordenadas finais de cada estação com a sua altitude ou cota batimétrica. **Então o novo padrão solicita, quando necessário, um arquivo de localização em formato de arquivo texto estruturado.**

O padrão antigo solicitava a entrega do arquivo metadados, utilizado para carregamento no antigo banco, GEODAP, que deixou de ser utilizado a partir da entrada da atual solução. O arquivo de metadados não é mais utilizado e perdeu sua função com o passar do tempo. Atualmente, os metadados utilizados são os do SIGEP, que inclusive são disponibilizados diretamente no portal GeoANP.

Além disso, o padrão solicita que sejam enviados relatórios, mapas e perfis, porém, na prática, verifica-se que o relatório pode conter mapas e perfis, sendo mais fácil gerenciar no bando os arquivos. Atualmente é criado um arquivo zipado com o relatório, os mapas e perfis e carregados no banco.

O arquivo de verificação cobrado no padrão atual não precisa ser mais enviado, pois o ANPQC, ferramenta criada pela ANP no contrato da atual solução, já envia automaticamente esse arquivo para o setor de Acervo de Mídias e é possível ser verificado. Então no novo padrão foi tirada a exigência da entrega desse arquivo.

Outra alteração importante é a padronização de alguns mnemônicos que ajudariam a saber onde estão os dados, como por exemplo a latitude que tem como mnemônico "LAT", o que possibilita que o ANPQC faça verificações mais rapidamente.

O padrão de entrega dos dados eletromagnéticos do padrão ANP2B é o mais defasado, pois solicita arquivos que não existem nos novos equipamentos. Um exemplo é a obrigatoriedade de entrega arquivo de Timing Drift entre relógios de diferentes receptores, que é um arquivo que não existe mais, pois todos os equipamentos já estão sincronizados com a hora do GPS.

Com relação ao impacto desta nova resolução, as empresas já estão sendo orientadas a enviar essas solicitações, sendo que alguns arquivos obrigatórios, como arquivos de mapas e perfis, metadados e verificação, foram retirados dos próximo padrão. As novas exigências demandariam o mínimo de atenção das empresas e não gerariam custos a longo prazo. Na verdade, o novo padrão possibilita a automatização e isso ajudaria no processo de verificação pela ferramenta disponibilizada pela ANP (ANPQC).

Contribuições do mercado

As empresas participantes fizeram diversas colocações durante o workshop. Dentre as sugestões, pode-se destacar:

O IBGE questionou qual seria o nível de referência o Nível Médio dos Mares proposto pela minuta deveria verificar se seria utilizado, pois existem o Nível Médio dos Mares de Imbituba ou Santana, que possuem diferenças de 1 metro entre eles, dependendo da área medida e da época do ano.

Durante a discussão, o IBGE propôs que as altitudes ou cotas batimétricas adotadas devam ser as altitudes geométricas que são medidas em relação ao elipsoide de referência, determinado matematicamente, que se aproxima do formato físico da Terra. Essa altitude corresponde a altitude medida por um receptor GNSS (Global Navigation Satellite System).

A PGS explicou que o IBAMA também solicita o mesmo tipo de altitude ou cota batimétrica, isto é, esse dado já é enviado pela empresa.

A Microsurvey informou que a altura de vôo é medida em relação a esse elipsoide registrado no GPS.

Então, a ANP decidiu adotar a expressão "altitude geométrica", por entender que traz maior precisão nos dados entregues. Além disso, o padrão solicita que a empresa informe no cabeçalho o ambiente para saber se é um dado marinho, terrestre ou aéreo. Assim não seria necessário colocar valores negativos nas medidas batimétricas.

A ION explicou solicitou que a ANP adotasse o mesmo tipo de padrão numéricos para as coordenadas geográficas para os padrões ANP2C e ANP4C. O Padrão ANP2C solicita que o dado de coordenadas geográficas (latitude e longitude) sejam entregues em unidades de graus decimais, entretanto o padrão ANP4C exige que as empresas enviem dados de polígonos para notificações de início, término e vendas em graus, minutos e segundos.

A ANP resolveu que as coordenadas seguirão o padrão ANP4C, mesmo que aumente o tamanho do arquivo ou onere o carregamento em aplicativos. A atual solução utilizada pelo

BDEP (Petrobank) possui banco de dados o que viabiliza o carregamento e gerenciamento dos dados com rapidez e eficiência. A Coordenação de Métodos Multifísicos entendeu que a discussão de alteração do formato de valores das coordenadas geográficas deve ser realizada pela Coordenação de Geoprocessamento.

O IBGE solicitou que a ANP verificasse o padrão de metadados solicitados para estar em conformidade, estabelecido pelo Comitê Executivo de Governo Eletrônico (e-PMG) para serem publicados na página do INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais).

A ANP entende que a padronização dos metadados trata-se de outra discussão e não interfere a esse padrão especificamente.

Conclusões

Conclui-se a necessidade de atualização do Padrão de Dados Técnicos Não Sísmicos ANP2B.

Assim, foi recomendada a revisão do padrão ANP2B por meio de Resolução governamental para o cumprimento compulsório dos objetivos institucionais, E, adicionalmente, recomenda-se a conjugação dessa com uma medida não regulatória, qual seja, uma campanha permanente de conscientização, viabilizada pela realização periódica de seminários onde serão discutidos os padrões regulamentados com profundidade no intuito de nivelar o conhecimento e consolidar a importância na adoção dos mesmos.

Para tal, a SDT recomenda a realização de consulta e audiência públicas para obter subsídios e informações adicionais para a redação final da Resolução que define o padrão para entrega de dados não sísmicos à ANP para discutir o Novo Padrão ANP2C com as EADs e as concessionárias. " (grifos nossos)

6. O Parecer 12/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ (doc. SEI 0772467) prelecionou:

"As sugestões foram feitas com base no Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP (disponível na intranet) e nas regras do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação de atos normativos.

A análise legística tem por objetivo tornar o ato normativo unívoco, preciso e completo, de redação simples e estilisticamente elegante, sem abdicar da clareza, da precisão e da completude, de forma a ser facilmente compreendido por aqueles que serão regulados.

Adicionalmente, recomenda-se observar a Instrução Normativa ANP nº 14/2018, que dispõe sobre o processo de regulamentação, em especial no que tange à **consulta a outras unidades cujas atividades possuam interface com o tema da minuta de ato normativo.**

As sugestões que não se relacionam à aplicação da técnica legística ou à gestão do estoque regulatório da ANP não são de caráter vinculante, cabendo à unidade autora avaliar a pertinência das alterações sugeridas e seus impactos quanto aos objetivos que se pretende alcançar com a publicação do ato.

Como forma de facilitar a análise da unidade autora, as sugestões e comentários foram feitos sobre os documentos originais e se encontram nos arquivos anexos, nas versões com e sem marcações de alteração. Solicita-se especial atenção quanto à revisão das remissões internas na versão final do texto.

Por fim, considerando o disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, sugere-se avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar a consolidação normativa das normas que guardem pertinência temática." (grifos nossos)

7. No que se refere às sugestões feitas pela SEC, a SDT exarou o Parecer Técnico 38/2020/SDT-e -ANP (doc. SEI 0834575):

"A CQR/SEC realizou a análise da minuta proposta, tendo levado em consideração (i) o uso da técnica legística; (ii) os aspectos formais do ato normativo; e (iii) o impacto da minuta sobre o estoque regulatório da Agência, conforme PARECER Nº 12/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ-e (SEI 0772467).

Como destacado no referido parecer, a análise da CQR/SEC não contempla os aspectos jurídicos da norma, de competência do órgão da Procuradoria-Geral Federal lotado junto à ANP, bem como os aspectos estritamente técnicos do ato normativo, de competência da SDT.

Da Minuta da resolução

A minuta de resolução estabelece o Padrão de entrega de dados não sísmicos ANP2C e sua estrutura e conteúdo foram discutidos na NOTA TÉCNICA Nº 119/2019/SDT/ANP-RJ (SEI 0422712).

A revisão realizada pela CQR/SEC foram registradas por meio de sugestões e comentários sobre a minuta original com marcações de alteração.

Todas as alterações relacionadas à formatação e aspectos formais foram incorporadas ao documento.

Os comentários foram avaliados pela SDT conforme a Tabela 1.

(...)

Cabe destacar que, diante da necessidade de consolidação de atos normativos e a revisão

em curso do padrão de dados sísmicos (ANP 1B), avaliou-se a conveniência e oportunidade de revogação da Resolução ANP nº 9/2005 e **optou-se por proceder a revogação no âmbito do processo de revisão do padrão de dados sísmicos.**

Conclusões

Após a presente revisão, recomenda-se o prosseguimento do fluxo de revisão da regulamentação vigente, com a realização de consulta e audiência públicas para a redação final da Resolução que define o padrão para entrega de dados não sísmicos à ANP.” (grifos nossos)

Esse é o relatório. Passa-se à análise.

8. Preliminarmente, com fulcro no Memorando Circular nº 001/2018/PRG, da lavra do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto à ANP, passa-se a se verificar se a instrução processual preencheu todos os requisitos conforme o disposto na precitada orientação jurídica:

“Nesse sentido, temos que, **embora a Lei nº 9478/97 não exija da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras, nada impede, aliás, recomenda-se que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.** A bem da verdade, o que importa, independentemente da nomenclatura, é a robustez da análise técnica que irá lastrear o processo de tomada de decisão.

Seguindo nessa linha, o art. 27 do Decreto 9191/2017 exige que a elaboração de atos normativos seja precedida de exposição de motivos, nas quais conste a ‘síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e a identificação dos atingidos pela norma’.

(...)

Para tanto, sugerimos que as áreas adotem o seguinte roteiro analítico:

1) Identificação do problema regulatório

(...)

2) Identificação dos atores ou grupos afetados

(...)

3) Identificação da base legal que ampara a ação da Agência

(...)

4) Definição dos objetivos

(...)

5) Descrição das possíveis alternativas

(...)

6) Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas

(...)

7) Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

(...)

Diante do exposto, sugerimos a adoção do roteiro sugerido de forma a se obter uniformidade na instrução dos processos regulatórios e garantir maior legitimidade às normas da Agência.” (grifos nossos)

9. Constata-se que os pontos acima referidos foram abordados na Nota Técnica 119/2020/SDT/ANP-RJ (doc. SEI 0422712).

10. Quanto à FORMA DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, cabe registrar a necessidade de observação do Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, aprovado pela Diretoria Colegiada da ANP (Resolução da Diretoria nº 803/2018) em 06/12/2017 e que segue a linha estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, a qual, por sua vez, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em geral.

11. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da Secretaria Executiva (SEC) da ANP, nos termos do Parecer 12/2020/SEC-CQR/SEC/ANP-RJ (doc. SEI 0772467). Foram feitas sugestões relacionadas à forma além de algumas sugestões de melhoria de redação, objetivando-se a maior clareza do texto e a adequação do seu conteúdo às diretrizes do Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017.

12. No que concerne ao precitado parecer da CQR/SEC, a SDT manifestou-se, por meio Parecer Técnico 38/2020/SDT-e -ANP (doc. SEI 0834575), transcrito anteriormente, no sentido de acolheu quase a totalidade dos comentários, esclarecendo que “a Resolução 9/2005 aprovou padrões publicados no site, então o anexo não se encontra no texto da resolução. Não é possível revogá-la totalmente porque trata dos padrões 1B e 2B, de dados sísmicos e não sísmicos, respectivamente. Como sugestão a referida resolução pode ser revogada na minuta do padrão de dados sísmicos, cujo processo de revisão está bem avançado e deve ser publicado logo depois da presente resolução”. Acrescentou, ainda, que “diante da necessidade de consolidação de atos normativos e a revisão em curso do padrão de dados sísmicos (ANP 1B), avaliou-se a conveniência e oportunidade de revogação da Resolução ANP nº 9/2005 e optou-se por proceder a revogação no âmbito do processo de revisão do padrão de dados sísmicos.”

13. No que se refere à motivação da regulamentação proposta, a Nota Técnica 119/2020/SDT/ANP-RJ (doc. SEI 0422712), acostada aos autos, explicita que "as principais motivações para a revisão do padrão técnico para dados não sísmicos são, primeiramente, a necessidade de se adequar às novas tecnologias, pois o último padrão foi publicado em 2004 e não contempla as novas tecnologias disponíveis e também viabilizar a possibilidade de automatização futura para assegurar a transformação digital proposta pela superintendência." (grifos nossos)

14. Veja-se, também, que de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada recentemente, a motivação, a segurança jurídica e a eficiência devem estar presentes quando da criação e aplicação do direito público:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A **motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)"

15. Sendo assim, evidencia-se que a Administração Pública está vinculada a essa nova perspectiva de tomada de decisões, buscando, dessa forma, alcançar efetividade concreta e a satisfação do interesse geral tutelado a partir dos atos normativos que produz, distanciando-se do paradigma jurídico de que a produção das normas corresponde apenas à elaboração de atos que atendiam aos requisitos formais, mas não materiais.

16. Por conseguinte, o **interesse público** resta ainda mais resguardado, uma vez que a consequência prática das normas deve passar a ser considerada, em respeito ao **princípio constitucional da eficiência.**

17. Como mencionado anteriormente, a Lei nº 9.478/97 não exige da ANP a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como ocorre com a lei de criação de outras agências reguladoras; mas nada impede, aliás, recomenda-se, que esse processo, ou processo semelhante, seja realizado a fim de garantir a boa prática da atividade regulatória.

18. Veja-se, inclusive, que a Análise de Impacto Regulatório (AIR), é inclusive institucionalizada pela Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, como etapa obrigatória do processo decisório:

"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.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º **Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.**" (grifos nossos)

19. Recomenda-se, ainda, a aplicação do disposto no Decreto nº 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar nº 95/98. O ANEXO do Decreto traz "QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL", e que, uma vez respondidas, fariam as vezes do AIR.

20. Nessa linha, a necessidade de MOTIVAR as escolhas regulatórias das agências reguladoras, com base em elementos técnicos e econômicos, é condição essencial da regulação e tem como fundamento, também, na necessidade de legitimar tais escolhas frente à sociedade, os agentes regulados e os órgãos de controle. Permite-se, com isso, a melhoria da qualidade regulatória, com foco na eficiência; e, para não ir além, é de boa técnica, atendendo aos artigos 26, 27 e 30, do Decreto 9.191/2017, segundo os quais deve haver exposição de motivos para justificar a edição de atos normativos.

21. Na hipercomplexidade que envolve a regulação de setores econômicos, a famosa escolha baseada no conhecido binômio conveniência e oportunidade, já não basta. Mostra-se cada vez mais importante que a decisão regulatória esteja bem fundamentada, em um processo público, participativo, com foco no interesse geral e nos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

22. O princípio da eficiência, constitucionalizado pela Emenda 19/98, e cuja obediência se impõe a toda a administração pública, surge com mais força nas escolhas regulatórias adotadas pelas agências, cuja legitimidade de atuação depende das suas posições técnicas e neutras, na busca da melhor efetividade do mercado regulado, em benefício da sociedade.

23. Atualmente, com a vertente moderna do direito público voltado para a eficiência e para as consequências práticas da tomada de decisão, na forma do conhecido pragmatismo jurídico, mostra-se ainda mais importante que a análise jurídica seja feita dentro do caso concreto, com a exposição dos impactos gerados pela tomada de decisão, do interesse público protegido e dos direitos tutelados. Nas lições da doutrina:

"No âmbito da denominada 'administração de resultados', a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas que são efetivadas pelas autoridades estatais. Sem deixar de lado a importância de certas formalidades, estritamente necessárias à formação legítima da vontade estatal, o Direito passa a se preocupar de maneira preponderante com os resultados impostos pelo texto constitucional." ("A escalada desburocratizante da Administração Pública: reflexões sobre a Lei 13.726/18", Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marcelo Mazzola, <https://www.migalhas.com.br/depeso/291354/a-escalada-desburocratizante-da-administracao-publica-reflexoes-sobre-a-lei-13726-18>, acesso em 03/04/2020)

24. Outrossim, o pragmatismo jurídico de que trata essa nova diretriz do direito público consubstancia-se como argumento de reforço ou de descarte da decisão - sem que se admita sua aplicação em linhas gerais. Nas palavras de José Vicente Santos de Mendonça: "o pragmatismo serve como guia à interpretação da norma, inclusive a regulatória, asseverando-se como último passo de justificação da decisão"

25. Nesta toada, conforme explicitado previamente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada recentemente para confirmar essa direção que vem sendo tomada pela Administração Pública, de modo a dispor sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

26. Por fim, reforça-se que a motivação/justificativa para as escolhas regulatórias das agências reguladoras é precedente para a legitimidade das normas que edita.

27. O professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira esclarece que "a necessidade de maior legitimidade, transparência e accountability justifica a instituição de canais participatórios na regulação, que permitam a integração da sociedade civil na formulação de políticas públicas regulatórias e na fiscalização dos reguladores".

28. O supracitado autor explica que a participação social pode ser instrumentalizada através das consultas e audiências públicas e salienta que o risco trazido pela reduzida participação é a "captura dos interesses pelas empresas reguladas". Após descrever os avanços na implementação de instrumentos e participação, aponta a necessidade de aprimoramento através de medidas como "apresentação das informações necessárias para a compreensão da discussão, com linguagem clara e acessível, especialmente quando envolver questões técnicas, abrindo margem para efetivas contribuições por parte dos setores econômicos e sociais". (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira; Novo Perfil da Regulação Estatal - Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório, p. Ed. Forense)

29. Além disso, a necessidade de motivação nas decisões administrativas, por força do art. 2º e 50 da Lei nº 9.784/97, fica reforçada pelos artigos 20 e 21 da LINB, bem assim pelo Decreto nº 9.830/2019, em especial os artigos 2º e 3º, além de previsão recente na Lei nº 13.848/2019, artigos 4º e 5º:

Motivação e decisão - Lei nº 9.784/97

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos - Decreto nº 9.830/2019

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

Do processo decisório das agências reguladoras - Lei nº 13.848/2019

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar **os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.** (grifos nossos)

30. Sendo assim, vejamos, então, a ALTERAÇÃO REGULATÓRIA pretendida, e especialmente se a área técnica demonstrou nos autos a necessidade, adequação e proporcionalidade necessárias.

31. Primeiramente, é preciso que conste nos autos a identificação do problema regulatório, com a apresentação do problema que levou a Agência a vislumbrar uma possível necessidade de intervenção regulatória. Importante destacar que o problema deve estar descrito de forma clara, sem dubiedades, de maneira a facilitar seu entendimento para que possa alcançar a solução mais condizente. Nesse sentido, é de suma relevância essa identificação, principalmente das causas do problema regulatório em questão, a fim de elaborar uma solução que trate dessas, não apenas de seus efeitos.

32. Verifica-se, portanto, que a SDT elucidou, efetivamente, na Nota Técnica 119/2019/SDT/ANP-RJ, as seguintes questões: (i) em que contexto o problema se insere; (ii) a natureza do problema e suas consequências; (iii) as causas da adversidade; (iv) a sua magnitude – onde ocorre, com que frequência, a extensão dos grupos afetados etc; (v) a evolução esperada do problema no futuro, em caso de inércia do agente regulador. Vejamos.

32. Nesse aspecto, a SDT esclareceu, na precitada manifestação técnica, identificando o problema regulatório:

“Esta Nota Técnica tem por objetivo apresentar a revisão do Padrão ANP2B para entrega de dados não sísmicos à ANP, que estabelece as informações mínimas e instruções de formatação para a entrega dos arquivos pelas empresas de serviços (EADs) e operadoras.

Assim, apresenta-se a minuta da resolução bem como a análise dos riscos que motivaram a revisão do padrão ANP2B, buscando identificar outros possíveis riscos decorrentes de tal revisão, e, dessa forma, especificar os impactos regulatórios.

A nova versão do padrão será vinculada a instrumento regulatório apropriado e como regra geral tenta expor os itens com maior clareza.

As principais motivações para a revisão do padrão técnico para dados não sísmicos são, primeiramente, a necessidade de se adequar às novas tecnologias, pois o último padrão foi publicado em 2004 e não contempla as novas tecnologias disponíveis e também viabilizar a possibilidade de automatização futura para assegurar a transformação digital proposta pela superintendência.

(...)

Padrão ANP2B foi publicado em 2004 no âmbito do processo 48610.007168/2004-26. Após consulta pública, autorizada pela Resolução de Diretoria Nº 3, e chancelado pela Resolução ANP no 9/2005, de 25 de fevereiro de 2005, que estabelece a vigência dos Padrões Técnicos ANP1B e ANP2B para dados sísmicos e não sísmicos, respectivamente.

Em 2016 foi aberto o processo SID no 48610.001454/2016-11, e apenas nesse ano a revisão do padrão foi iniciada. Na sequência, foram convidadas a participarem de workshop sobre o padrão as Superintendências SDP, SEP e SDB por meio do Memorando no 159/2018/SDT (SID no00610.150897/2018-71 do dia 19 de outubro de 2018). As Empresas de Aquisição de Dados (EADs) e as Operadoras também foram convidadas, por meio do Ofício Circular no 004/2018/SDT (SID no 00610.150664/2018-78, de 19 de outubro de 2018) e por meio de mensagem eletrônica (SID no 00610.161315/2018-81, de 08 de novembro de 2018). Juntamente com o convite, foi anexada a minuta do chamado Padrão ANP2C para apreciação de todos os interessados.

No dia 23 de novembro de 2018 foi realizado o workshop (apresentação SID no 00610.173614/2018-69) no qual foram apresentadas as principais alterações do padrão. No evento compareceram 16 (dezesesseis) representantes de 11 (onze) empresas que se manifestaram em diversos momentos (SID no 00610.170310/2018-40), sendo que duas delas formalizaram suas considerações por e-mail (SID no 00610.170306/2018-81 e 00610.170300/2018-12)." (grifos nossos)

33. Deve constar dos autos a identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório, de modo a compreender a visão desses acerca da problemática. Sendo assim, deve ser delineada uma estratégia de consulta ou de diálogo com os grupos afetados, uma vez que esse entendimento é relevante para assimilar adequadamente as causas e a correta dimensão do problema. Esse requisito parece estar atendido na Nota Técnica 119/2019/SDT/ANP-RJ.

34. Além disso, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora em apreço. Essa identificação da base legal vai revelar se os agentes reguladores têm o amparo da lei para agir sobre o problema que se pretende solucionar.

35. Outrossim, a referida identificação é importante, também, para avaliar se há competências concorrentes e/ou complementares com outros agentes, ou se a Agência é o ator mais adequado para agir acerca do problema. A verificação da competência legal da Agência Reguladora é imprescindível, de modo a direcionar sua ação em estrita conformidade com o princípio da legalidade, disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal. A Nota Técnica 119/2019/SDT/ANP-RJ fez expressa referência aos dispositivos pertinentes da Lei 9478/97 (art. 8º, inciso XI, art. 22), bem como às normas infralegais, quais sejam, art. 20 da Portaria ANP 69/2011, art. 19 e art. 26, ambos da Resolução ANP 757/2018, art. 1º da Resolução ANP 09/2005.

36. A análise técnica deve vir instruída, também, com a correta definição dos objetivos que a mudança regulatória promovida pretende alcançar. Deve-se verificar se os objetivos delineados estão em conformidade com as políticas públicas definidas para o setor, bem como se estão diretamente relacionados ao problema regulatório apresentado e se há proporcionalidade. Sem a definição dos objetivos, não é possível identificar as melhores alternativas de ação, nem as avaliar segundo sua adequação.

37. Nesse sentido, não devem ser estabelecidos objetivos ou metas propositalmente restritos, que tenham como propósito estreitar as possibilidades de ação e direcionar a análise para a escolha de uma determinada ação previamente acertada.

38. Destaque-se que ao órgão de assessoramento jurídico é vedada a prestação de consultoria de matéria em tese, portanto é imprescindível que haja a definição dos objetivos pretendidos com a mudança regulatória, de modo a pautar a correta verificação da viabilidade legal por esta Procuradoria.

39. No presente caso, a ação regulatória foi criada com o seguinte objetivo: "considerando-se os altos percentuais de não conformidade identificados na entrega dos dados, bem como as questões relativas à defasagem tecnológica presentes nas determinações do Padrão ANP2B, espera-se que a nova versão proporcione adequação da regra à prática e, conseqüentemente, promovendo a diminuição dos níveis de não conformidade na entrega de dados, ampliando a capacidade de operação."

40. Em seguida, deve a área técnica apresentar a descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além das soluções normativas, e, sempre que possível, opções não normativas. É o momento em que se identificam as diferentes possibilidades de se tratar o problema: a boa prática regulatória orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida. Verifica-se que a manifestação técnica atendeu ao requisito.

41. A correta instrução do processo regulatório requer, também, a exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas. Ora, se é feita uma análise do impacto das medidas regulatórias, por óbvio, cada alternativa cogitada para resolver o problema deve ter seus possíveis impactos medidos. O objetivo central desse ponto é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, de modo a orientar a escolha dentre as diferentes possibilidades de ação. Nesse aspecto, considerando a colocação no parágrafo acima, recomenda-se avaliar os impactos de cada alternativa, se existentes.

42. Uma vez escolhida a melhor das alternativas e ação, faz-se necessário que conste do processo regulatório a sua estratégia de implementação. Em caso de a ação pretendida envolver a criação de obrigações para terceiros, é preciso indicar mecanismos de fiscalização e coerção para que a medida pretendida seja eficaz, bem como a estratégia de monitoramento dos resultados.

43. Sendo assim, constata-se que a área técnica avaliou as conseqüências da mudança regulatória, verificando que os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados e, entre todas as alternativas consideradas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a ação é a mais benéfica para a sociedade.

44. Em outras palavras, a área técnica analisou e fundamentou as mudanças propostas, diante dos parâmetros de eficiência e economicidade, de forma a verificar os plausíveis proveitos, custos e efeitos das alternativas regulatórias propostas, legitimando de forma ainda mais contundente o processo decisório e contribuindo para a efetividade do poder normativo dessa Agência.

45. Em relação ao mérito, veja-se que não há questionamentos jurídicos sobre o ali contido. Frise-se, outrossim, que as proposições normativas são de cunho eminentemente técnico, o que refoge à atribuição de avaliação jurídica desta Procuradoria.

46. O fluxo da Proposta de Ação recomenda a realização de Consulta Pública por 30 dias e posterior Audiência Pública.

47. Nessa linha, dispõe a Lei 9478/97:

“Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de **alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos** ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.”
(grifos nossos)

48. Ademais, a Instrução Normativa ANP nº 08/2004 dispõe em seu item 5.1.1.3.3 que “O prazo da Consulta Pública deverá ser, preferencialmente, de 30 (trinta) dias, cabendo aprovação da Diretoria Colegiada no caso de prazo inferior.”. Já o item 5.1.1.3.4 estabelece que “Na hipótese de alteração do prazo da Consulta Pública, a unidade organizacional responsável deverá reencaminhar a Proposta de Ação à Diretoria Colegiada, informando o novo prazo da Consulta Pública, devidamente justificado, com o respectivo Aviso de Alteração anexado à Proposta de Ação.”

CONCLUSÃO

49. Em face de todo o exposto, não há óbices à remessa da minuta à Diretoria Colegiada para aprovação e trâmites seguintes, incluindo a consulta pública e posterior audiência pública, com observância do regular processo administrativo legislativo, no âmbito da ANP, em consonância com a Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98 e Instrução Normativa ANP nº 08/2004.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2020.

MARIA LAURA TIMPONI NAHID
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610001454201611 e da chave de acesso 42fc22c8

Documento assinado eletronicamente por MARIA LAURA TIMPONI NAHID, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 477479756 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA LAURA TIMPONI NAHID. Data e Hora: 12-08-2020 21:27. Número de Série: 1746278. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
CONSULTORIA DE MATÉRIA FINALÍSTICA NO RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 01402/2020/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.001454/2016-11

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o PARECER n. 00263/2020/PFANP/PGF/AGU.
Encaminhe-se à Diretoria para deliberação.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2020.

EVANDRO PEREIRA CALDAS
PROCURADOR-GERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610001454201611 e da chave de acesso 42fc22c8

Documento assinado eletronicamente por EVANDRO PEREIRA CALDAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 478846557 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EVANDRO PEREIRA CALDAS. Data e Hora: 14-08-2020 17:38. Número de Série: 8453823778070658731. Emissor: AC CAIXA PF v2.
