



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.º 360/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.212321/2019-11

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

EMENTA: Minuta de Resolução que propõe disciplinar as atividades do Programa de Trabalho Exploratório (PTE). Possibilidade. Submissão a consulta e audiência públicas.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Substituto da ANP,

1. Trata a presente da análise relativa à minuta de resolução elaborada pela Superintendência de Exploração (SEP), que tem por objetivo principal estabelecer o regramento das atividades do Programa de Trabalho Exploratório (PTE). O PTE, segundo informa a SEP, busca uniformizar o tratamento dado às obrigações exploratórias dos agentes regulados com relação ao Plano de Exploração (PE), ao Plano Anual de Trabalho (PAT) e ao Orçamento Anual de Trabalho (OAT).

2. A SEP, através do texto da Proposta de Ação n.º 549/2021 (SEI n.º 1670830) e das Notas Técnicas n.º 1/2021/SEP/ANP-RJ e 30/2021/SEP/ANP-RJ (SEI n.º 1621436 e 1661847), em síntese, destaca os seguintes objetivos a serem alcançados com as novas regras:

a) traz o histórico da questão, informando que identificou redundâncias e superposição de obrigações em relação à apresentação do PAT, do OAT e do PE por parte dos Contratados para a realização das atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (E&P), seja pelo Regime de Concessão, regido pela Lei n.º 9.478/1997, seja pelo Regime de Partilha de Produção, disciplinado pela Lei n.º 12.351/2010. Narra que, após discutir o tema internamente e em consulta prévia ao mercado, chegou aos aprimoramentos que ora se sugere implementar, que consistem basicamente em estabelecer um tratamento unificado às referidas obrigações;

b) salienta, ainda, que:

“A SEP possui entre as suas atribuições regimentais a proposição de regulamentação das atividades relativas à fase de exploração dos contratos de concessão e de partilha de produção (contratos de E&P), bem como a execução da fiscalização dessas atividades, conforme previsto na Portaria ANP nº 265/2020.

Atualmente, uma parcela relevante da fiscalização das atividades realizadas na fase de exploração ocorre por meio do Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Fase de Exploração (PAT/OAT). Mediante o PAT/OAT, os contratados, seja no âmbito do contrato de concessão ou do contrato de partilha de produção, encaminham à SEP, anualmente, o planejamento de todas as atividades previstas para o ano subsequente dos blocos sob contrato, incluindo o detalhamento dos investimentos necessários. As diretrizes deste programa estão estabelecidas nos contratos de E&P sem, no entanto, estarem regulamentadas no âmbito de uma resolução da ANP.

Além do PAT/OAT, especificamente para os contratos de partilha de produção, é obrigação do contratado, estabelecida na Lei nº 12.351/2010, o envio à SEP do Plano de Exploração. Nesse documento devem ser especificadas todas as atividades exploratórias a serem realizadas na área do contrato durante a fase de exploração e os seus respectivos planejamentos físico-financeiros, contemplando, obrigatoriamente, o Programa Exploratório Mínimo (PEM). Assim como ocorre com o PAT/OAT, o Plano de Exploração tem suas diretrizes dispostas no contrato e não há uma regulamentação específica sobre o tema estabelecida na ANP. Compreendendo que estes instrumentos apresentam finalidades bastante similares, muitas vezes sobrepondo-se, e enxergando a possibilidade de implementação de melhorias no processo de fiscalização dos contratos de E&P na fase de exploração, a SEP identificou que a unificação e a substituição desses dois instrumentos por apenas um, o Plano de Trabalho Exploratório (PTE), poderia trazer ganhos substanciais à gestão dos contratos por parte da superintendência e também a redução do custo administrativo para os Operadores e para a SEP ao reduzir os esforços duplicados de apresentação e análise de informações. Reúnem-se a estas questões o fato de que o regramento para o envio das remessas do PAT/OAT e do Plano de Exploração encontra-se definido de forma pouco específica e objetiva nos contratos de concessão e de partilha, com o suporte de orientações disponibilizadas no sítio da ANP. Outro ponto relevante

estaria relacionado à limitação de ambos os instrumentos na medida em que, por exemplo, para o caso do PAT/OAT, considerando o estabelecido nos contratos da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, da 6ª Rodada de Partilha de Produção e do 1º Ciclo de Oferta Permanente, o envio das informações sobre atividades, cronogramas e orçamentos ocorre apenas para o ano subsequente. Da mesma forma, no caso do Plano de Exploração, também não há previsão para o envio de informações sobre a etapa de descomissionamento de instalações.

Nesse contexto, concluído que a melhor alternativa para o enfrentamento das questões identificadas seria a edição de uma resolução sobre o PTE, a SEP pleiteou a dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por compreender que a resolução proposta se caracterizava como um ato normativo de baixo impacto. Mediante a Resolução de Diretoria n.º 458/2021 a dispensa foi aprovada pela Diretoria Colegiada.

Assim, a presente minuta de resolução, que tem como objetivo estabelecer os requisitos e os procedimentos para a apresentação e a aprovação do Plano de Trabalho Exploratório (PTE), viabilizará uma série de melhorias à gestão dos contratos na fase de exploração na medida em que:

● *estabelece objetivamente os prazos de envio das remessas de informações associadas ao PTE previsto e realizado;*

● *unifica a listagem de atividades passíveis de serem informadas;*

estabelece o envio das informações associadas a cada uma das etapas de realização (PEM, avaliação de

descobertas e descomissionamento de instalações);

● *especifica e unifica o horizonte temporal das remessas demandando a previsão de atividades, cronograma e*

orçamento para toda a fase de exploração, considerando as remessas do PTE previsto;

● *incorpora a perspectiva de verificação/acompanhamento das atividades, cronograma e orçamentos executados pelos Operadores, a partir da inclusão de remessa de PTE realizado;*

● *Define prazos objetivos para a manifestação da SEP e a apresentação dos esclarecimentos por parte dos Operadores no que se refere às remessas de informações;*

● *estabelece os critérios a serem considerados para a análise e a aprovação das remessas;*

● *foi desenvolvida em paralelo e em conjunto com a STI uma nova funcionalidade de envio de informações no âmbito do Sistema Do Poço ao Posto (DPP), configurando-se em uma interface mais didática e dinâmica para os usuários, viabilizando, sob a ótica de sistemas, a implementação das melhorias acima listadas e promovendo a substituição da carga de dados que atualmente é enviada via i-SIGEP e SEI.*

● *Cabe destacar que, para a elaboração da minuta de Resolução, os Operadores, como atores aos quais o regulamento diretamente se aplica, foram previamente consultados em pelo menos duas oportunidades: (i) no início do processo, mediante a realização de um workshop com a indústria; (ii) quando do envio da minuta de resolução para contribuições das entidades representativas da indústria (IBP e ABPIP). Dessa forma, a minuta que segue no âmbito dessa PA já incorpora ajustes associados às manifestações do IBP, da ABPIP e também das UORGs do upstream, também consultadas ao longo do processo regulatório.*

Por fim, a SEP compreende que, para além da possibilidade de melhoria da gestão dos contratos pela SEP, a regulamentação do PTE trará ganhos substanciais à ANP e aos Operadores considerando a redução de custos administrativos, o incentivo ao exercício do planejamento de atividades pelos operadores e a melhoria da qualidade e da disponibilidade das informações associadas ao PTE.

Como parte dessa PA, seguem anexos os arquivos referentes à nota técnica de regulação, à minuta de resolução e à planilha que documenta/consolida os ajustes realizados frente às contribuições apresentadas pelas UORGs e entidades representativas da indústria.

Por fim, atendendo o disposto na IN 8/2021, seguem abaixo as informações adicionais.

● *Ação regulatória de referência: Acompanhamento da Execução de Atividades na Fase de Exploração;*

● *Prazo de duração sugerido para a consulta pública: 45 dias;*

Expectativa de público (para a audiência pública superior à capacidade do auditório da ANP): a audiência pública deverá ocorrer na modalidade remota.

● *Encaminhamos a presente proposta de ação para análise da SGE (Coordenação de Qualidade Regulatória). Em sequência, a presente PA deverá seguir para a Procuradoria Geral Federal Junto à ANP para que proceda a análise jurídica.”.*

3. O presente processo já foi submetido à análise desta Procuradoria Federal em duas ocasiões:

a) inicialmente, a fim de se discutir a respeito da dispensa de realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR), considerando-se que as regras propostas se revestem de baixo impacto regulatório, de acordo com o art. 4º, III, do Decreto n.º 10.411/2020. O AIR terminou por ser dispensado

(Parecer n.º 207/2021/PFANP/PGF/AGU, da lavra deste subscritor - SEI n.º 1482536, aprovado pelo Despacho n.º 01218/2021/PFANP/PGF/AGU, do Sr. Procurador-Geral, e Resolução de Diretoria n.º 458/2021 - SEI n.º 1527665); e

b) em um segundo momento, a fim de se avaliar a possibilidade jurídica de dispensa de apresentação do Plano Anual de Trabalho e do Orçamento Anual de Trabalho (PAT/OAT) previstos para outubro de 2021 em função da elaboração da presente minuta de resolução. Desta vez, entendeu-se não ser possível a dispensa pretendida em função de mera expectativa da regra regulatória futura, somente sendo admitida eventual postergação de sua apresentação (Parecer n.º 274/2021/PFANP/PGF/AGU, igualmente elaborado por este signatário - SEI n.º 1647016, aprovado pelo Despacho n.º 1600/2021/PFANP/PGF/AGU, do Sr. Procurador-Geral).

4. A análise que se fará a seguir consistirá na verificação do atendimento ao Decreto n.º 9.191/2017, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95/98, que, por sua vez, estabelece as normas para a elaboração e redação de projetos de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, além da aferição da compatibilidade entre as normas integrantes da minuta e os instrumentos normativos de hierarquia superior.

5. Da leitura da minuta em tela (SEI n.º 1667453), entende-se que se afiguram necessários os seguintes reparos de cunho redacional, a fim de conferir maior clareza ao texto da norma:

a) o atendimento às regras formais de redação de atos normativos previstas no Decreto n.º 9.191/2017. A redação do texto de todos os incisos, alíneas e numerais deve se iniciar com letra minúscula;

b) no art. 3º, I, grafar: “atividade adicional: atividade suplementar ao Programa Exploratório Mínimo (PEM) ou atividade inserida no âmbito do Plano de Avaliação de Descobertas de Petróleo ou Gás Natural (PAD) ou do Programa de Descomissionamento de Instalações (PDI) já aprovados, que, nos termos da legislação vigente, não demande a alteração desses instrumentos”;

c) no art. 3º, III, grafar: “obrigações remanescentes: atividades de descomissionamento de instalações remanescentes após o término da Fase de Exploração”. Não se afiguraria tecnicamente correto se falar em “término do contrato na fase de exploração”, uma vez que em caso de sucesso exploratório, apenas a fase termina e o contrato pode eventualmente prosseguir para a fase de produção;

d) no art. 3º, IV, grafar: “Plano de Trabalho Exploratório (PTE): instrumento em que se especificam as atividades exploratórias e os respectivos cronogramas e orçamentos para cada bloco sob contrato de E&P, bem como para o momento em que forem executadas as obrigações remanescentes.”;

e) no art. 4º, grafar: “O PTE deverá incorporar todas as atividades exploratórias e os respectivos cronogramas e orçamentos associados: (...)”;

f) no art. 16, § único, grafar: “Caso o curso do prazo contratual esteja suspenso, a remessa anual deverá incorporar as atividades e os respectivos cronogramas e orçamentos apenas do ano subsequente.”; e

g) no art. 22, grafar: “A aprovação da remessa do PTE não configura o reconhecimento ou a concordância da ANP em relação aos custos incorridos pelo operador na fase de exploração, para quaisquer fins.”.

6. A motivação para a edição do ato encontra-se devidamente detalhada na Proposta de Ação n.º 549/2021 (SEI n.º 1670830) e das Notas Técnicas n.º 1/2021/SEP/ANP-RJ e 30/2021/SEP/ANP-RJ (SEI n.º 1621436 e 1661847), em conformidade com os artigos 2º e 50, ambos da Lei n.º 9.784/99 (dever da Administração Pública de motivar os atos administrativos normativos, entre outros).

7. No que toca à análise do mérito da norma ora proposta, tem-se que a norma possui índole preponderantemente técnica e que não existe qualquer incompatibilidade, em tese, entre a mesma e qualquer instrumento normativo de superior hierarquia. Ao contrário, a regra proposta possui embasamento normativo, por estar inserida nas atribuições desta Agência Reguladora insculpidas no art. 8º, incisos I, IV, VII, IX, X, e XVII, além do art. 43, incisos III, VII e VIII, todos da Lei do Petróleo e no art. 11 da Lei n.º 12.351/2010.

8. Com efeito, tem-se que a matéria em exame se reveste de natureza majoritariamente técnica e que a SEP afirma de modo taxativo que existem redundâncias e superposição de obrigações no que se refere à apresentação do Plano de Exploração (PE), do Plano Anual de Trabalho (PAT) e do Orçamento Anual de Trabalho (OAT); bem como que o Programa de Trabalho Exploratório (PTE), caso instituído, uniformizará o tratamento dado às obrigações exploratórias dos agentes econômicos, sem qualquer prejuízo regulatório e com redução de custos burocráticos, tanto para a ANP quanto para os Contratados sob os regimes de Concessão ou de Partilha de Produção. Considerando-se tais elementos, pode-se concluir sob a ótica jurídica que as providências ora trazidas a exame se encontram em consonância com o princípio constitucional da eficiência.

9. Ante o exposto, não se enxerga óbice de natureza jurídica ao prosseguimento do processo, com a deliberação da questão por parte da Diretoria Colegiada da ANP, a fim de que seja a minuta submetida ao escrutínio de consulta e audiência públicas, em cumprimento ao art. 19 da Lei do Petróleo e à Resolução ANP n.º 846/2021.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 20 de novembro de 2021.

HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610212321201911 e da chave de acesso 1dea5da7

Documento assinado eletronicamente por HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 765982996 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HENRIQUE PASQUINELLI CASTELLO DE ALMEIDA OLIVEIRA. Data e Hora: 20-11-2021 16:39. Número de Série: 19882875417892732905249904661839694623. Emissor: AC OAB G3.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS SEDE
GABINETE DO PROCURADOR GERAL-RIO DE JANEIRO

DESPACHO n. 01944/2021/PFANP/PGF/AGU

NUP: 48610.212321/2019-11

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo o PARECER n.º 360/2021/PFANP/PGF/AGU acima.
2. Encaminhe-se à SEP, e uma vez atendidas as recomendações ou justificado o não atendimento, o processo pode seguir diretamente para a Diretoria Colegiada.

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 2021.

ARTUR WATT NETO
Procurador Federal
Subprocurador-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48610212321201911 e da chave de acesso 1dea5da7

Documento assinado eletronicamente por ARTUR WATT NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 771260645 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR WATT NETO. Data e Hora: 22-11-2021 18:12. Número de Série: 13590081826584878032953397848. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
