

NOTA TÉCNICA Nº 89/2023/SDP/ANP-RJ

Assunto: Adaptação do modelo de seguro garantia aprovado por meio da Resolução ANP nº 854/2021 - Anexo III às alterações normativas advindas da revogação da Circular Susep nº 477/2013 e publicação de novo arcabouço securitário - Circular Susep nº 662/2022, Circular Susep nº 668/2022, Circular Susep 642/ 2021 e Circular Susep nº 621/2021.

Referências:

- [1] Processo administrativo nº 48610.205862/2023-70;
- [2] Parecer Técnico nº 10/2023/SDP-E-ANP (SEI nº 2852825);
- [3] Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU e Despacho nº 01496/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 3030298);
- [4] Circular Susep nº 662/2022 publicada no D.O.U. (SEI nº 2847090)
- [5] Nota Técnica Nº 100/2023/SDP/ANP (SEI nº 3072495)
- [6] Parecer nº . 00171/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 3083145).
- [7] Minuta de Resolução que Altera o Modelo de Seguro Garantia (SEI nº 3111411)

I - OBJETIVO E INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo complementar a documentação que apresenta os fundamentos regulatórios para a adaptação do modelo de seguro garantia que integra o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 [5], após o advento da publicação da nova Circular Susep nº 662/2022 [6], bem como para atender às recomendações exaradas pela Procuradoria Federal junto à ANP, por meio do Parecer [3] aprovado pelo Despacho nº 01496/2023/PFANP/PGF/AGU.

Por meio do Parecer [2], foram apresentados os fundamentos regulatórios, assim como a minuta de seguro garantia, para a adaptação ao novo regramento baseado nas Circulares Susep nº 662/2022, 668/2022, 642/ 2021 e 621/2021.

A proposta de adaptação foi encaminhada para análise da Procuradoria Federal por meio do Ofício nº 312/2023/SDP/ANP-RJ (SEI nº 2974398).

No Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU [3], são elencadas recomendações a respeito das alterações na minuta de apólice de seguro garantia, apontadas nos parágrafos 15, 27, 30, 31, 32, 33, 34 e 35.

A seguir, são tratadas as recomendações supracitadas, visando à submissão da proposta de alteração da minuta de apólice de seguro garantia à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP e consequente adaptação do Anexo III - Modelo de Seguro Garantia - da Resolução ANP nº 854/2021.

Adicionalmente, a minuta foi novamente analisada pela SDP pela Nota Técnica [5] com novos ajustes, sendo avaliada novamente pela Procuradoria pelo Parecer 00171/2023/PFANP/PGF/AGU, o qual concordou no mérito com as alterações supervenientes à minuta, solicitando apenas pequenos ajustes de redação nos itens 13.1 e 8.4, que foram acatadas conforme Minuta de Seguro Garantia [8].

II	-	ANÁLISE	DAS	RECOMENDAÇÕES	DO	PARECER	Nº
00149/2023/PFANP/PGF/AGU				E	DESPACHO		Nº Nº
01496/2023/PFANP/PGF/AGU							

Parágrafo 15 do Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU:

15. Verifica-se que a área técnica deixou de apresentar a AIR. Desse modo, faz-se mister que a área técnica apresente motivação administrativa para sua dispensa. Ressalta-se que a AIR poderá ser dispensada desde que haja decisão fundamentada da Diretoria Colegiada, com fulcro em pelo menos uma das hipóteses do art. 4º c/c art. 2º, ambos do Decreto 10.411/2020, além de motivação administrativa da área técnica pertinente.

Análise da SDP:

FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO ANEXO III DA RESOLUÇÃO ANP Nº 854/2021.

A Resolução ANP nº 854/2021 regulamenta os procedimentos para apresentação de garantias financeiras e termo que assegurem os recursos financeiros para o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, em decorrência da obrigação, determinada pelas Leis nos. 9.478/1997 e 12.351/2010, de remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão, por conta exclusiva do contratado, por ocasião da extinção do contrato de concessão ou de partilha.

Para tal, a Resolução ANP nº 854/2021, ao regulamentar os procedimentos para apresentação de garantias financeiras e instrumentos que assegurem o descomissionamento de instalações, previu 6 (seis) modelos de instrumentos de garantia, dentre eles, o modelo de contrato de seguro garantia, contendo as cláusulas essenciais que deverão integrar a apólice de seguro garantia a ser formalizada, sem prejuízo das demais exigências previstas na legislação aplicável.

Conforme justificado no Parecer [2], a legislação superveniente do tema seguro garantia, tendo por base as novas regulamentações da Susep, acarretaram a obsolescência das cláusulas contidas no Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021, a partir de 1º de janeiro de 2023.

É mister observar que a edição da Resolução ANP nº 854/2021 foi precedida de estudos sobre seu impacto na indústria e houve um amplo debate com participação da sociedade, onde, no que tange à identificação do problema regulatório, as Notas Técnicas nº 064/2019 - SDP/ANP (SEI nº 0541580) e nº 159/2020 - SDP/ANP (SEI nº 0864697) o definiram como "a falta de recursos para a execução das atividades de descomissionamento", e uma vez que as garantias sejam exigidas, "onerar desnecessariamente projetos de E&P sopesados os riscos de default das empresas".

Nesse sentido, as alterações que são propostas para o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 se destinam precipuamente à atualização das cláusulas essenciais relacionadas ao seguro garantia, de forma que os concessionários possam ter a opção de utilizá-las para formalizar suas respectivas garantias de descomissionamento, de forma a endereçar o problema regulatório já identificado anteriormente, sem alteração de mérito.

Dessa forma, considerando o arcabouço que instituiu a Análise de Impacto Regulatório no país, o Decreto nº. 10.411/2020, com fulcro na eficiência por ocasião da edição de atos normativos, estabeleceu em seu Art. 4º., Inciso IV, a dispensa de Análise de Impacto Regulatório para ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito. A obsolescência da norma se deve ao fato do modelo de seguro garantia ter sido editado com base na Circular Susep nº 477/2013, revogada pela Circular Susep nº 662/2022, assim, com o novo normativo, o Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 tornou-se obsoleto trazendo cláusulas que não mais vigiam segundo o órgão responsável pela elaboração do seguro garantia.

Como as alterações feitas na minuta de seguro visaram a adaptação do seguro garantia às alterações na legislação securitária também poderíamos incluir a dispensa de AIR no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, uma vez que a alteração da minuta de seguro é imprescindível para adaptação ao novo ato normativo, não restando a ANP diferente alternativa regulatória.

Faz-se necessário observar que os outros elementos que compõem a análise básica da motivação administrativa, como a identificação dos atores ou grupos afetados, identificação da base legal que ampara a ação da Agência, definição dos objetivos, descrição das possíveis alternativas, bem como a análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas e estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento se mantêm conforme definidos e descritos nas Notas Técnicas nº 064/2019 - SDP/ANP e nº 159/2020 - SDP/ANP, dado que a proposta de edição das alterações em tela não se destina à alteração de mérito, mas sim à mera atualização das cláusulas essenciais à legislação superveniente editada pela Susep.

As repercussões das alterações propostas são exatamente o retorno à condição anterior à obsolescência das cláusulas essenciais trazidas pela Resolução ANP nº 854/2021 para o seguro garantia, ou seja, garantir a efetividade da referida norma e proporcionar aos concessionários e contratados a opção de utilizarem o seguro garantia para a formalização de suas garantias de descomissionamento.

Já se nada for feito, tendo em vista a obsolescência das cláusulas do Anexo III da referida Resolução, os concessionários e contratadas serão impedidos de apresentar suas garantias utilizando o seguro garantia, o que pode ocasionar exatamente o problema regulatório identificado anteriormente: onerar desnecessariamente projetos de E&P sopesados os riscos de *default* das empresas, tendo em vista que todos os campos em produção no Brasil deverão apresentar garantia nos próximos meses, e outras modalidades de garantia podem se mostrar mais onerosas do que o seguro garantia em alguns casos.

Dado o exposto, propõe-se a dispensa de Análise de Impacto Regulatório com fulcro no Art. 4º., Inciso IV do Decreto nº. 10.411/2020.

Parágrafo 22 e 27 do Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU:

22. Destarte, faz-se necessária a identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora, impondo-se a observância, no caso da ANP, da Lei 9784/99, Lei 9478/97, Lei Complementar 95/98, Decreto 9191/2017, LINDB e Decreto 9830/2019. 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. Outrossim, devem ser mencionadas, da mesma forma, as normas infralegais, em especial, o Regimento Interno da ANP, para avaliação da competência da área técnica proponente, além de manifestação das outras áreas técnicas envolvidas.

(...)

27. 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. A SDP apontou a base legal, indicando as normas da SUSEP aplicáveis. Todavia, faz-se mister a complementação da instrução para que conste as leis, bem como as normas infralegais no âmbito da ANP, além do Regimento Interno da Agência, que estabelece a atribuição da área técnica

Análise da SDP:

Atendendo à recomendação presente no parágrafo 22 Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU, passa-se a apresentar a identificação da base legal que ampara a ANP para Regulamentação do tema:

REFERÊNCIA LEGAL

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 20, ao dispor sobre bens da União, estabelece o domínio da União sobre os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, bem como sobre os recursos do subsolo, como sendo aqueles que visam proteger a economia do país, relacionados nos incisos V, VIII e IX do mesmo artigo.

Com efeito, conforme expressa o art. 177 da Constituição, o monopólio tornou-se flexível, eis que, embora a propriedade dos recursos do subsolo seja da União Federal, o exercício então concedido à Petrobras tornou-se aberto a empresas privadas por meio da celebração de contratos de concessão – para as atividades de *upstream*.

Nesse contexto, em 6 de agosto de 1997, foi aprovada a Lei nº 9.478, que prevendo um regime jurídico específico para o setor de petróleo e gás no Brasil, dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, e institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Dentre as atribuições conferidas à ANP, a Lei do Petróleo (Lei nº. 9.487/97) estabeleceu a autonomia normativa técnica, ao prever, no seu art. 19, procedimento que deve preceder à edição de “normas administrativas que impliquem afetação de direitos dos agentes econômicos”. Esse poder foi reforçado pela recente Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

COMPETÊNCIA DA ANP SOBRE A REGULAÇÃO DO TEMA

A ANP, na condição de Agência Reguladora, é submetida a regime autárquico especial, o que lhe confere poder normativo técnico, ou seja, atribuição delegada por meio de sua respectiva lei instituidora (Lei nº. 9.478, de 06/08/1997), para editar normas técnicas complementares de caráter geral. Trata-se do poder de estabelecer regulamentação sobre matéria de ordem técnica, que, por ser extremamente particularizada, não haveria possibilidade de ser disciplinada na lei.

Em especial, sobre a base legal que ampara a ANP para produzir a regulação do tema em questão, aponta-se o art. 8º da Lei nº. 9.478, de 06/08/1997, que prescreve a sua finalidade de promover a regulação das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Por essa razão, o poder normativo conferido à ANP não viola o princípio da legalidade, mas decorre dela. Assim, ele é realizado obedecendo aos parâmetros estabelecidos em normas maiores, especialmente a lei que institui o ente e determina as normas gerais da atividade em questão.

Nesse sentido, apesar da maior ou menor magnitude de poder normativo legalmente outorgado nas suas esferas de atuação, a ANP – como todas as Agências Reguladoras – possui competências normativas calcadas em *standards*, ou seja, em palavras dotadas de baixa densidade normativa, às vezes meramente habilitadoras, devendo exercer estas competências na busca da realização das finalidades públicas – também genéricas – fixadas nas respectivas leis.

Utilizando-se dessa prerrogativa, e frente a um cenário de lacuna regulatória acerca das garantias financeiras, a ANP entendeu necessário regulamentar, por meio de Resolução, os procedimentos para apresentação de garantias financeiras referentes ao descomissionamento de instalações de campos de petróleo e gás natural, que deu origem a Resolução ANP 854/2021.

Observe-se ainda que a figura das garantias financeiras encontrava amparo tão somente nos contratos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, que, por sua vez, remete à “legislação aplicável” ou deixa em aberto a possibilidade de apresentação de “outras garantias”, sem, contudo, especificá-las.

A título elucidativo, cumpre reproduzir o que estabelecem as cláusulas 18.14 e 18.8 do Contrato de Concessão das 10ª e 12ª Rodadas, respectivamente:

"18.14. O Concessionário apresentará, quando solicitado pela ANP, uma garantia de desativação e abandono, através de seguro, carta de crédito, fundo de provisionamento ou outras formas de garantias aceitas pela ANP, em conformidade com a legislação brasileira aplicável. (g.n.)

18.8. O Concessionário apresentará uma garantia de desativação e abandono, através de seguro-garantia, carta de crédito, fundo de provisionamento ou outras formas de garantias aceitas pela ANP, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento aprovado e com a Legislação Aplicável. (g.n.)"

Percebe-se, portanto, um amplo espaço deixado pelo contrato para a atuação normativa da ANP que, se não observada, acabaria por criar um ambiente de insegurança jurídica e incertezas para o concessionário ou contratado.

Destarte, é fundamental a manutenção da observância aos contratos firmados, a partir dos quais permanece a ANP com o poder de emitir normas genéricas e abstratas a respeito das atividades concedidas/contratadas. Grande desconfiança seria gerada caso as normas da ANP contrariassem o contrato. Esse é o entendimento de Alexandre Aragão, que assim expõe:

Em regra, estas normas deverão se desenvolver apenas no espaço de normatização/integração deixada pelos próprios editais de licitação ou contratos de concessão através de lacunas, de remissões à regulamentação da agência ou da utilização de conceitos jurídicos indeterminados (ex.: boas práticas da indústria do petróleo) que podem ser densificados pela Agência sempre na senda da persecução da política pública traçada para o setor. (ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO, As Concessões e Autorizações Petrolíferas e o Poder Normativo da ANP, Revista de Direito da APERJ, vol. 9, pp. 57-58.)

Assim sendo, diante das remissões contratuais à regulamentação da ANP, bem como da imprescindibilidade de regular matéria tão cara ao setor petrolífero, atuou a ANP, por meio da elaboração da já precitada Resolução, no seu poder-dever normativo.

Diante desse contexto, a Diretoria da ANP, no exercício das atribuições conferidas pelo art. 65 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria ANP nº 265, de 10 de setembro de 2020, e pelo art. 7º do Anexo I do Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998, tendo em vista o disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aprovou a Resolução ANP nº 854, de 27/09/2021, elaborada pela SDP, que regulamentou os procedimentos para apresentação de garantias financeiras e termo

que assegurem os recursos financeiros para o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, em cujo Anexo III, apresentou a minuta da Apólice do Seguro Garantia.

A Resolução ANP 854/2021, ao estabelecer o modelo de cada uma das garantias aceitas pela agência, trouxe também o art. 7º, §3º e art. 40, que preveem:

"art. 7º As garantias financeiras ou o termo deverão ser submetidas à ANP nos prazos estabelecidos nesta Resolução.

§ 3º Caso a garantia e o termo possuam cláusulas adicionais àquelas essenciais previstas nos anexos desta Resolução, estes se sujeitarão à análise e aprovação da ANP.

(...)

art. 40. O modelo do **Anexo III contém as cláusulas essenciais** que deverão integrar a apólice de seguro garantia a ser formalizada, **sem prejuízo das demais exigências previstas na legislação aplicável.**"

A análise combinada dos dois artigos permite concluir que a ANP, ao optar pela inclusão dos modelos de garantia no anexo da resolução, sabia que estes não poderiam ser imutáveis.

A resolução traz cinco modalidades de garantia que são regidas por normativos diversos, como o código civil, resoluções do BACEN e Circulares da Susep. Era impossível imaginar que os modelos ali previstos não iriam inevitavelmente mudar com o decorrer do tempo, sabia-se de ante mão que em havendo alteração legislativa, algumas cláusulas precisaram ser mudadas e, por isso, em cada uma das modalidades há um artigo que indica que, para além dos modelos anexos, as garantias precisam cumprir a legislação aplicável. No caso de seguro garantia o art. 40 faz esse papel.

Para a aprovação do novo clausulado para adequação de alterações legislativas o art. 7º, § 3º da Resolução ANP nº 854/2021, prevê que alterações nas cláusulas dos modelos constantes da resolução deverão ser aprovadas pela diretoria colegiada.

Com esse arcabouço a ANP assegurou ter modelos padronizados, que devem ser seguidos pelos contratados, necessários para segurança e eficiência administrativa, tendo em vista um cenário de recebimento de garantias de quase quatrocentos campos, que terão que ser atualizadas anualmente, o que assegura que em havendo mudanças na legislação de regência, a agência pode alterar os modelos previamente estipulados, para adequação legislativa.

A primeira alteração legislativa pela qual a Resolução ANP nº 854/2021 passou foi a publicação da Circular Susep nº 662, de 11/04/2022, com ela surgiram inovações na legislação com o estabelecimento de novas regras e critérios para a elaboração e a comercialização de planos de Seguro Garantia, impondo-se, assim, a necessidade de adaptação do modelo então existente no Anexo III da Resolução ANP nº 854, de 27/09/2021. Contudo, a competência legal da agência reguladora para alteração do anexo à resolução é, por óbvio, a mesma que autorizou a sua edição, e foi descrita acima.

Posto isso, foi instaurado o processo administrativo nº. 48610.205862/2023-70 (SEI), pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP), considerando a sua competência para propor a regulamentação, nos termos estabelecidos no art. 110 do Regimento Interno da ANP (Portaria ANP nº 265, de 10/09/2020), para possibilitar a confecção de nova minuta de Apólice do Seguro Garantia em atendimento às regras e critérios previstas na Circular Susep nº 662, de 11/04/2022, em substituição a minuta presente no Anexo III da Resolução ANP nº

854, de 27/09/2021, a fim de ser aprovada pela Diretoria da ANP.

Destaque-se que, sendo a SDP competente para propor a regulamentação das atividades da fase de produção, bem como para analisar o PDI sob o aspecto das justificativas para o descomissionamento é esta a UORG a competente para regular a matéria. A garantia de descomissionamento é matéria distinta de outras garantias recebidas pela agência, por não se configurar apenas em cláusula penal compensatória, não possuindo as demais Uorgs paralelo com a obrigação aqui inscrita;

Parágrafo 30 e 31 do Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU:

30. 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.

31. Nesse aspecto - técnica legislativa e aspectos formais -, verifica-se que não houve análise e manifestação da Coordenação de Qualidade Regulatória (CQR) da SGE da ANP. Desse modo, faz-se mister que a precitada área apresente nos autos seu exame técnico.

Análise da SDP:

Atendendo à recomendação do Parecer a nova minuta de seguro garantia foi remetida à SGE pelo ofício Nº 387/2023/SDP/ANP-RJ (SEI nº 3031350), tendo a SGE apontando as adaptações necessárias no PARECER Nº 14/2023/SGE-CQR/SGE/ANP-RJ (SEI nº 3041966) e seu anexo (SEI nº 3042008).

Incluímos as alterações solicitadas bem como as justificativas no anexo a esta Nota Técnica.

Parágrafos 32 e 33 do Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU:

32. No que diz respeito ao mérito, não se vislumbram óbices jurídicos, desde que promovidas as alterações apenas para adaptação das cláusulas do modelo de seguro garantia à nova legislação infralegal securitária, em consonância com a motivação administrativa e objetivo da SDP expostos na Nota Técnica 3/2023/SDP.

33. Nessa linha, recomenda-se que sejam excluídas todas as modificações que não sejam estritamente necessárias à adaptação às novas Circulares da SUSEP como se observa, por exemplo, na Cláusula 2.2, em que foi incluída a expressão “por ato de guerra” em virtude de solicitação da Fenseg.

Análise da SDP:

Atendendo à recomendação para exclusão das modificações que não sejam estritamente necessárias às novas circulares Susep, a SDP retirou a expressão “por ato de guerra” do inciso III e retirou integralmente o inciso IV que inseria, ambos do subitem 2.2 dos Riscos Excluídos das Condições Contratuais.

A nova redação da cláusula 2. Riscos Excluídos - subitem 2.2 das Condições Contratuais passa ser:

2.2. Declara-se ainda que não estão cobertos quaisquer riscos ocasionados direta ou indiretamente e ocorridos em consequência de:

I – Casos fortuitos ou de força maior, nos termos do Código Civil Brasileiro;

II – Descumprimento das obrigações do Tomador decorrente de atos ou fatos de responsabilidade do Segurado;

III - danos e/ou perdas causadas direta ou indiretamente por ato de guerra, ato terrorista independentemente do seu propósito, que tenha sido devidamente reconhecido como atentatório à ordem pública pelas autoridades competentes.

IV - Quaisquer prejuízos, multas, rescisões e/ou penalidades relacionados a atos ilícitos dolosos do Segurado perpetrados no âmbito do Contrato e/ou atos violadores de normas de anticorrupção perpetrados pelo Tomador, coobrigados e suas controladas, controladoras, coligadas, filiadas, filiais e seus respectivos sócios/acionistas, representantes, titulares, funcionários e/ou prepostos no âmbito do Objeto da Garantia, com o conhecimento ou concurso de atos dolosos do Segurado.

Parágrafos 34 e 35 do Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU:

34. Não obstante o disposto no art. 19 da Lei 9478/97, art. 9º da Lei 13.848/2019, art. 10 da LGAR e Resolução ANP nº 846/2021, a SDP deixou de fazer referência à consulta e audiência públicas.

35. Sendo assim, impõe-se que a área técnica apresente motivação administrativa para dispensa de realização de consulta e audiência públicas com fulcro no art. 4º, parágrafo 2º da Resolução ANP 846/2021. A Diretoria Colegiada poderá decidir, com fulcro no poder geral de cautela da Agência, pela aprovação da edição de ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, desde que presentes os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência.

Análise da SDP:

Consulta e audiência públicas são dois instrumentos precípuos de participação social no processo decisório referente à regulação da ANP. No que tange às alterações em tela, entretanto, o prazo necessário para realizá-las pode não se mostrar compatível com os principais objetivos a serem alcançados. Explique-se.

A Resolução ANP nº 854/2021 em setembro de 2021 colocou fim a uma lacuna regulatória que impedia a apresentação de garantias de descomissionamento de instalações de produção de hidrocarbonetos.

Neste momento, a ANP tornaria efetiva uma obrigação que estava prevista nos contratos de concessão desde a Rodada Zero, e nunca havia sido implementada em larga escala.

O Capítulo IX, nas "Disposições Finais e Transitórias", previu um ano e oito meses para adaptação do mercado, estabelecendo que em 30 de junho de 2023 todos os campos em produção no Brasil deveriam apresentar garantia de descomissionamento. Este prazo foi considerado o adequado por proporcionar ao mercado um longo período de adaptação e, ao mesmo tempo, garantiria que os contratos da Rodada Zero teriam o descomissionamento assegurado antes do seu termo em 2025.

Nesse momento, o principal objetivo a ser alcançado por essa agência seria, então, implementar a garantia de descomissionamento no Brasil. A alteração das normas da Susep quanto ao seguro garantia, e a consequente alteração do modelo aprovado, não devem prejudicar a efetividade da norma. A não aprovação do novo modelo de seguro garantia, causa risco de oneração excessiva

dos contratados, que estariam privados de utilizar uma das 5 modalidades de garantia financeira aceita pela ANP.

Este inclusive é o fundamento utilizado pelo IBP na Carta E&P N^o 050/2023, a qual dispõe:

"No entendimento do IBP, a Resolução estabelece para as empresas o direito de utilizar, para a composição da integralidade do valor da garantia de descomissionamento, um "cardápio" de modalidades de garantia. A construção da regulação nesses termos foi resultado, inclusive, de diversas ponderações sobre o impacto regulatório decorrente dos custos das garantias financeiras, e ainda a limitada capacidade do mercado financeiro brasileiro.

Considerando que, às vésperas do prazo de cumprimento da exigência regulatória, a possibilidade real de utilização do "cardápio" de modalidades de garantia não se mostra inteiramente viável (pelos motivos a seguir detalhados), a se considerar o limite temporal hoje estabelecido pela Resolução, as empresas seriam forçadas a compor a integralidade do valor a ser garantido tão-somente com as modalidades efetivamente acessíveis neste momento, ocasionando o impacto adverso que a regulação pretendia evitar.

(...)

O último modelo discutido entre FenSeg, seguradoras e resseguradoras foi encaminhado para a ANP recentemente, em abril de 2023. **O tema, portanto, carece ainda de desfecho e tal fato impacta o atendimento do prazo de 30 de junho de 2023 mediante a utilização, integral ou parcialmente, do seguro garantia para cumprimento da obrigação prevista na Resolução. Ainda que o Seguro Garantia seja uma das possíveis modalidades para a realização da Garantia Financeira de Descomissionamento, conforme previsto na Resolução, cumpre reiterar, como dito acima, que a referida Resolução gerou para as empresas o direito à utilização do "cardápio" na composição do montante total a ser garantido, de modo que a inacessibilidade a uma ou mais modalidades, por razões atreladas ao arcabouço regulatório, gera um impacto regulatório inesperado, indesejado e incompatível com a norma que a própria ANP introduziu na regulação."**

Considerando o acima disposto, em função do tempo necessário para a realização de consulta e audiência públicas sobre o tema, a realização desse mecanismo de participação popular pode não se mostrar como a solução mais adequada no presente momento.

É importante observar que, como se trata apenas da atualização das cláusulas essenciais do seguro garantia à legislação superveniente, o risco de existir controvérsias acerca da atualização das cláusulas, a serem dirimidas por meio da participação social, é muito reduzido. Também deve se levar em conta o fato de que se trata de uma modalidade de garantia que é uma das opções que os contratados possuem para apresentação à ANP, de forma que os contratados não são restritos a utilizá-la, apenas.

Ter, porém, essa opção disponível pode eventualmente representar economias, as quais favorecem toda a indústria, na medida em que pode representar um decréscimo dos custos intrínsecos à atividade de E&P no país.

Nesse sentido, solicitamos a avaliação da não realização prévia de consulta e audiência públicas para a atualização proposta, utilizando-se, para tal, o disposto no art. 4^o, §2^o da Resolução ANP 846/2021:

Art. 4^o A edição ou a alteração de ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos,

consumidores ou usuários dos bens e serviços da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis serão necessariamente precedidas de consulta e de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

(...)

§ 2º Com base em seu poder geral de cautela, a ANP poderá editar ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, desde que presentes os requisitos de plausibilidade do direito e perigo na demora, devidamente comprovada a urgência e suprida, quando cabível, a realização de consulta e de audiência públicas em momento posterior.

A ideia seria aprovar um modelo já discutido em reuniões com os principais agentes envolvidos, **e que já poderia ser utilizado de imediato pelo mercado**, abrindo-se consulta e audiência pública no mesmo ato. Hoje há a urgência para aprovação do novo modelo de seguro devido às cessões de direitos. Desde 2019 os cessionários que passam por cessão de direitos precisam apresentar garantias, bem como atualiza-las anualmente. Ademais os cessionários que passam nesse momento por cessão também tem essa obrigação, como condicionante da cessão. Além desses, devemos mencionar todos os demais Campos que com o término do período de transição da Resolução ANP nº 854/2021 precisarão apresentar garantias. Para esses três casos, a aprovação de um modelo desde o presente momento, tornará possível a apresentação de seguro garantia, caso essa seja a modalidade escolhida.

Essa opção, se analisada pelo Princípio da Razoabilidade, é a melhor solução para o problema apresentado, uma vez que:

a) mostra-se adequada a solução do problema: a edição de modelo transitório e alternativo ao que foi aprovado na Resolução ANP nº 854/2021, tornará possível a emissão de seguro garantia pelas seguradoras, uma vez que este estará em conformidade com os normativos securitários;

b) é a opção menos gravosa para tratar o problema apresentado: por ela consegue-se compatibilizar a necessidade de recebimento das garantias de descomissionamento, com a adequação do modelo de seguro garantia ao regulamento da Susep, podendo-se discutir ajustes nas cláusulas pela consulta pública realizada posteriormente e aplicando-se as adequações nas atualizações dos seguros garantia.

Quanto ao perigo na demora, exigidos pelo art. 4º da Resolução ANP nº 846/2021, este se afigura pela necessidade premente da União ver o descomissionamento garantido, só esse ano estima-se ser necessário, pelo Modelo de Aporte Progressivo, a apresentação de R\$ 82.712.659.845,28 (oitenta e dois bilhões, setecentos e doze milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil oitocentos e quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos) em garantias de descomissionamento.

Ademais, nesse momento os cessionários que já passaram ou passam por processo de cessão estão impossibilitados de emitir o seguro garantia para atualização e primeira apresentação de garantia, podendo inviabilizar cessões de direito.

Quanto a plausibilidade do direito, exigido no mesmo normativo, este se arvora na própria edição da Resolução ANP nº 854/2021, a minuta de seguro que hora se pretende aprovar apenas ajusta a antiga minuta as novas circulares da Susep, assim as cláusulas que hora se analisa ou advieram da minuta de seguro submetida a consulta pública quando a Resolução ANP nº 854/2021, ou são

decorrência de alteração legislativa superveniente.

Por fim, em uma relação custo-benefício, observe-se que a ANP está há mais de cinco anos tentando implementar essa caução em favor da União, não seria razoável que uma mera alteração na legislação securitária inviabilizasse a obrigação, não parece ser esse o melhor interesse público.

III - DOS PEDIDOS DE DILAÇÃO DE PRAZO ESTABELECIDO PELO IBP E PELA ABPIP

O Instituto de Petróleo e Gás (IBP) e a Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP) apresentaram pleitos de prazo adicional para a apresentação das garantias, considerando que o descasamento entre o modelo apresentado na Resolução da ANP e as novas regras da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) estariam impactando o prazo para apresentação das garantias.

A análise dos pleitos foi realizada pela NOTA TÉCNICA Nº 111/2023/SDP/ANP-RJ, que concluiu por recomendar a prorrogação de 90 dias do prazo para apresentação da garantia de descomissionamento determinada nos artigos 66 e 67 da Resolução ANP nº 854/2021, permitindo a submissão dos instrumentos até 02/10/2023. Este prazo foi o considerado adequado para que as empresas possam utilizar o modelo aqui recomendado para emissão das garantias, se optarem por essa modalidade.

IV - CONCLUSÃO

Considerando que:

- o art. 7º, § 3º e o art. 40 da Resolução ANP nº 854/2021 permitem que alterações no modelo de seguro garantia, em virtude de norma superveniente, sejam submetidas à Diretoria Colegiada da ANP para adaptação do Modelo previsto no Anexo III daquele normativo;
- a Circular Susep nº 477/2013, que regulamentava o Seguro Garantia previsto Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021, foi revogada pela Circular Susep nº 662/2022;
- o Art. 4º, Inciso IV do Decreto nº 10.411/2020, prevê a dispensa de Análise de Impacto Regulatório para ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito.
- após a entrada em vigor da Circular Susep nº 662/2022, não é mais possível a emissão de seguro garantia como no modelo do Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 baseados no clausulado padrão previsto na Circular Susep nº 477/2013;
- as cessões de direitos têm como condicionante a apresentação de garantia de descomissionamento e que os cessionários hoje não podem emitir seguros no modelo do Anexo III;
- o final do período de transição para apresentação da primeira garantia financeira de descomissionamento à ANP estava previsto para 30 de junho de 2023;
- o art. 4º, § 2º da Resolução ANP nº 846/2021 estabelece que a ANP pode editar ato normativo sem a prévia realização de consulta e de audiência pública, e que quando cabível poderá realizá-las em momento posterior;
- foram acatadas todas as recomendações dos Pareceres nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU e Parecer nº 00171/2023/PFANP/PGF/AGU.

Considerando o exposto nessa nota, no Parecer Técnico nº 10/2023/SDP-E-ANP, no Parecer nº 00149/2023/PFANP/PGF/AGU, na Nota Técnica nº 100/2023/SDP/ANP-RJ e no Parecer nº 00171/2023/PFANP/PGF/AGU:

A Superintendência de Desenvolvimento e Produção recomenda à Diretoria Colegiada da ANP que:

a) aprove a resolução que altera o modelo de seguro-garantia do Anexo III da Resolução ANP nº 854/2021 para garantir o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural, conforme SEI nº 3111411, que poderá ser utilizada para emissão de seguro garantia desde a data de sua aprovação;

b) autorize abertura de consulta pública a posteriori pelo prazo de 45 dias, e audiência pública por videoconferência, da resolução que altera o Modelo de Seguro Garantia que consta no ANEXO III da Resolução ANP nº 854/2021, para oportunizar a participação social da alteração desta parte do normativo.



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA CAVADINHA COSTA DA SILVA, Superintendente de Desenvolvimento e Produção**, em 30/05/2023, às 20:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCO ANTONIO BARBOSA FIDELIS, Especialista em Regulação**, em 30/05/2023, às 20:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Demetrio da Costa Sousa, Analista Superior II - Advogado**, em 30/05/2023, às 20:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JORGE EDUARDO DE CAMPOS PINTO, Assessor de Garantias Financeiras**, em 30/05/2023, às 20:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VITOR MARTINS DE MENESES, Coordenador Econômico e de Garantias**, em 30/05/2023, às 20:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **SUZI ANE COSTA BARBOSA SCHERMA, Coordenadora de Regulação, Apoio Jurídico e Processos Sancionadores**, em 30/05/2023, às 21:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3035163** e o código CRC **74CC2341**.

Observação: Processo nº 48610.205862/2023-70

SEI nº 3035163