

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 01/2022/SPL/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 2022.

## I. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	Exploração e Produção
Tema Secundário	Licitação e contratação de atividades de exploração e produção
Nº e Título da Ação Regulatória	1.29 - Unificação das resoluções de procedimentos licitatórios de blocos e áreas para a outorga de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

## II. SUMÁRIO

1. Com a publicação da Resolução CNPE nº 17/2017, a ANP passou a conduzir o sistema de Oferta Permanente para outorga dos direitos de exploração e produção. Posteriormente, a Resolução CNPE nº 27/2021 alterou a Resolução CNPE nº 17/2017, estabelecendo como preferencial o sistema de Oferta Permanente para oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural.
2. Nesse formato, há a oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas. Desse modo, as empresas não precisam esperar uma rodada de licitações "tradicional" para ter oportunidade de arrematar um bloco ou área com acumulação marginal, que passam a estar permanentemente em oferta.
3. A abertura de um ciclo da Oferta Permanente e o agendamento da sessão pública de apresentação de ofertas ocorre quando as empresas apresentam declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta. Caso não apresente oferta para o bloco/setor no qual manifestou interesse, a empresa é desclassificada e a garantia de oferta é executada no montante estabelecido no edital.
4. Até o momento, foram realizados três ciclos sob a modalidade de concessão e está em curso o 1º ciclo sob a modalidade de partilha de produção, cuja sessão pública de apresentação de oferta foi realizada em 16 de dezembro de 2022.
5. Contudo, constatou-se, nos ciclos da Oferta Permanente já realizados, que algumas empresas declararam interesse em participar da licitação por meio da apresentação de 'Declaração dos Blocos/Setores de Interesse' e de garantias de oferta e não apresentaram oferta(s) para bloco(s)/setor(es) em que declararam interesse, incorrendo em hipótese de desclassificação e execução de garantia de oferta.
6. Assim, o problema regulatório objeto da presente Análise de Impacto Regulatório consiste na não apresentação de ofertas na sessão pública por licitantes que declararam interesse e apresentaram garantias de oferta nos termos do edital de licitações. Prosseguiu-se, através das técnicas da 'Árvore do

Problema' e do 'Método dos 5 Porquês', com o mapeamento das causas e consequências diretamente associadas com o problema regulatório e foram identificados os atores que afetam ou são afetados pelo problema regulatório - empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, ANP, governo, órgãos ambientais e sociedade em geral.

7. Com o fim de melhor entender as causas que levam as empresas a não apresentar ofertas para blocos e áreas de seu interesse, bem como identificar aspectos que poderiam estimular a participação de empresas, inscritas ou não na Oferta Permanente, no procedimento licitatório, foi realizada etapa de participação social mediante questionário, que contou com contribuições de 17 empresas do setor de petróleo e gás natural.

8. Mapeadas diversas alternativas de ação, procedeu-se à avaliação quanto ao escopo de atuação da ANP, viabilidade de execução e proporcionalidade entre custos projetados e benefícios a serem alcançados, tendo sido identificadas como alternativas viáveis e com potencial de efetividade:

- i. definição de prazo para submissão à Comissão Especial de Licitação da 1ª declaração de interesse, acompanhada de garantia de oferta, que iniciará um ciclo da Oferta Permanente;
- ii. apresentação eletrônica de declarações de interesse e de garantias de oferta emitidas em plataforma digital;
- iii. uniformização dos procedimentos licitatórios com a incorporação nas licitações no regime de partilha de: a) qualificação das licitantes vencedoras posterior à sessão pública de apresentação de ofertas; e b) não obrigatoriedade de apresentação de declaração de interesse para compor consórcio ofertante;
- iv. uniformização dos procedimentos licitatórios com a incorporação nas licitações no regime de concessão da possibilidade de apresentação de garantia de oferta em nome de uma ou mais licitantes consorciadas; e
- v. aprimoramento dos instrumentos utilizados pela ANP para apresentação e esclarecimento de dúvidas sobre os procedimentos licitatórios, por exemplo, o aproveitamento de documentos e o processo de qualificação simplificado.

9. Estas alternativas, conjuntamente com a alternativa de não ação, foram objeto de avaliação através do 'Método de Análise Multicritério', por meio do qual se verificou o grau de atingimento dos objetivos delineados para enfrentamento do problema regulatório, quais sejam: garantir a observância aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade; atrair investimentos para o setor de petróleo e gás natural e promover a concorrência; simplificar e dinamizar o procedimento licitatório da Oferta Permanente; e ampliar a adoção de tecnologias digitais no procedimento licitatório. Constatou-se que as alternativas de ação se prestam a atender aos objetivos em maior grau que a manutenção das atuais condições e, portanto, recomenda-se sua implementação.

10. A implementação das alternativas apontadas nos itens i), iii) e iv) deve ocorrer mediante alteração dos atos normativos em vigor. Em razão da uniformização dos procedimentos licitatórios nos regimes de concessão e partilha de produção, recomenda-se, assertivamente, a unificação das Resoluções ANP nº 18/2015 e nº 24/2013. Adicionalmente, recomenda-se atualizar os procedimentos regulamentados por essas resoluções de forma a contemplar os procedimentos licitatórios adotados no sistema de Oferta Permanente.

11. O estudo recomenda, ainda, em caráter complementar, a definição de um procedimento de atualização anual dos documentos de inscrição, com vistas a conferir maior segurança jurídica para o procedimento licitatório da Oferta Permanente.

12. A AIR identificou a necessidade de avaliar a viabilidade de adoção de medidas complementares relacionadas à qualificação de empresas com contratos vigentes e ao Programa Exploratório Mínimo, aspectos do procedimento licitatório sobre os quais faz-se necessário estudo direcionado e com participação de diferentes unidades organizacionais da ANP.

### **III. ESTUDO DO PROBLEMA**

### III.1. Histórico

13. A Lei do Petróleo estabelece que atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante outorga de contratos de concessão, precedida de licitação, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

14. O referido regramento institui a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade responsável pela promoção do processo licitatório e elaboração dos respectivos editais e contratos.

15. Neste sentido, a ANP realizou 17 rodadas de blocos exploratórios de concessão e 4 rodadas de acumulações marginais no regime de concessão, 6 rodadas no regime de partilha de produção e 2 rodadas dos volumes excedentes da Cessão Onerosa, no modelo tradicional de licitação.

16. Neste modelo, a ANP anuncia a realização da Rodada definindo previamente os blocos e/ou áreas em oferta e o cronograma do procedimento licitatório. As empresas submetem a documentação de inscrição e pagam a taxa de participação e acesso ao pacote de dados. Para apresentar proposta, as empresas devem ter a inscrição aprovada pela Comissão Especial de Licitação - CEL e ter aportado garantias de oferta em valor suficiente para cobrir as ofertas que for realizar. Caso não apresente oferta, não recai nenhuma penalidade sobre a empresa.

17. Em 8 de junho de 2017, o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, por meio da Resolução nº 17, estabeleceu a Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, definindo diretrizes com o objetivo de orientar o planejamento e a realização de licitações, nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, incluindo o sistema de Oferta Permanente como tipo de licitação a ser realizada pela ANP.

18. Em 27 de dezembro de 2018, a Presidência da República, por intermédio do Decreto nº 9.641, delegou competência à ANP para definir blocos em bacias terrestres a serem objeto de licitação, sob regime de concessão, no sistema de Oferta Permanente.

19. A Oferta Permanente consistia, até dezembro de 2021, na oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais localizados em quaisquer bacias terrestres ou marítimas. As exceções eram os blocos ou campos localizados no polígono do pré-sal, nas áreas estratégicas ou na plataforma continental além das 200 milhas náuticas, bem como os blocos autorizados a compor a 17ª e a 18ª Rodadas de Licitações.

20. Publicada a Resolução CNPE nº 27, de 9 de dezembro de 2021, que altera a Resolução CNPE nº 17/2017, o sistema de Oferta Permanente para a oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos passa a ser preferencial. Dessa forma, foi concedida autorização à ANP para definir e licitar em Oferta Permanente, sob o regime de concessão, blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução.

21. A mesma Resolução CNPE nº 27/2021 estabelece, ainda, que os campos ou blocos na área do pré-sal ou em áreas estratégicas somente poderão ser licitados no sistema de Oferta Permanente por determinação específica do CNPE, que definirá os parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco.

22. Em 5 de janeiro de 2022, foi publicada a Resolução CNPE nº 26, que autorizou a licitação de onze blocos no sistema de Oferta Permanente, sob o regime de partilha de produção, e aprovou os parâmetros técnicos e econômicos do certame.

23. Atualmente, há duas modalidades de Oferta Permanente: a Oferta Permanente de Concessão - OPC e a Oferta Permanente de Partilha de Produção - OPP. A inscrição das empresas interessadas é única e independente para cada modalidade.

24. O planejamento de outorga de blocos deve levar em consideração as conclusões de estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional, que subsidiarão o planejamento estratégico de políticas públicas, de modo a dar maior segurança e previsibilidade ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, segundo as melhores práticas internacionais.

25. Assim, todos os blocos, antes de serem disponibilizados para oferta, passam por um processo de análise ambiental prévia, realizada em duas etapas:

- i. a ANP define os blocos de modo a evitar a sobreposição com áreas legalmente protegidas, onde as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural não são permitidas; e
- ii. os órgãos ambientais realizam estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional, e, alternativamente, para as áreas que ainda não tenham sido concluídos tais estudos, as avaliações sobre possíveis restrições ambientais são sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia - MME e do Ministério do Meio Ambiente - MMA, com procedimentos, critérios e prazos disciplinados pela Portaria Interministerial MME/MMA nº 01, de 22 de março de 2022, complementadas, no que se refere a bacias sedimentares terrestres, por pareceres emanados pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente com competência para o licenciamento ambiental na área em questão.

26. Dessa forma, excluem-se áreas onde não é possível ou recomendável a realização de atividades de exploração e produção de petróleo e gás, além de se apresentar recomendações para o futuro licenciamento ambiental – de competência do IBAMA, para bacias marítimas e de competência dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, para bacias terrestres.

### **III.1.1. Oferta Permanente de Concessão - OPC**

27. A modalidade da Oferta Permanente de Concessão - OPC consiste na oferta contínua de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para outorga de contratos de concessão para exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

28. Os instrumentos licitatórios (edital e modelos de contratos) da OPC podem sofrer alterações ao longo do tempo decorrentes de revisões ou atualizações. As revisões compreendem os aprimoramentos de forma e conteúdo que refletem o conhecimento e a experiência adquiridos por meio das licitações anteriores. As atualizações, por sua vez, compreendem tão-somente alterações no rol de objetos em oferta, com inclusões, exclusões e adequações de blocos e áreas, sem modificação das regras editalícias, o que torna o processo mais célere comparado às revisões.

29. A 1ª versão do edital e modelos de contrato (versão 01, de 20 de julho de 2018), foi atualizada duas vezes para inserção de blocos e áreas em oferta antes da realização da sessão pública do 1º Ciclo da OPC, em 10 de setembro de 2019.

30. A OPC teve seus instrumentos licitatórios revisados em julho de 2020, quando também foram atualizados os blocos e áreas em ofertas antes da realização da sessão pública do 2º Ciclo da OPC, em 4 de dezembro de 2020. Posteriormente, este edital foi atualizado em três ocasiões, sendo duas antes da realização da sessão pública do 3º Ciclo da OPC, e uma posterior.

31. Destacamos que, atualmente os instrumentos licitatórios da OPC encontram-se em processo de revisão. Após a realização da Consulta e Audiência Públicas nº 21/2022, por meio da Resolução de Diretoria nº 655/2022, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou a nova versão do edital de licitações e minutas dos contratos de concessão de Oferta Permanente no regime de concessão e autorizou o envio ao Tribunal de Contas da União - TCU, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 81/2018. O TCU possui prazo de 90 dias para análise, após o qual os instrumentos licitatórios poderão ser publicados. A publicação das novas versões do edital e modelos de contratos da OPC está prevista para ocorrer em março de 2023.

32. O Quadro 1 resume o histórico das revisões e atualizações dos instrumentos licitatórios da OPC.

## Quadro 1 – Histórico das revisões e atualizações dos instrumentos licitatórios da Oferta Permanente de Concessão.

Data da Publicação	Instrumento Licitatório	Tipo de Alteração	Blocos e Áreas em Oferta
27/04/2018	Pré-Edital e Minutas de contratos	Versão Preliminar	884 blocos / 14 áreas
20/07/2018	Edital_ versão 01 e Modelos de Contratos	Aprovação dos instrumentos licitatórios	148 blocos / 14 áreas
10/09/2018	Edital_ versão 01.01	Atualização do objeto da licitação	158 blocos / 0 áreas
17/05/2019	Edital_ versão 01.02	Atualização do objeto da licitação	600 blocos / 14 áreas
<b>Sessão Pública do 1º Ciclo da OPC realizada em 10/09/2019 - arrematados 33 blocos e 12 áreas</b>			
21/07/2020	Edital_ versão 02.01 e Modelos de Contratos	1ª Revisão dos instrumentos licitatórios e atualização do objeto da licitação	708 blocos / 3 áreas
<b>Sessão Pública do 2º Ciclo da OPC realizada em 04/12/2020 - arrematados 17 blocos e 1 área</b>			
14/05/2021	Edital_ versão 02.01a	Atualização do objeto da licitação	691 blocos / 0 áreas
30/07/2021	Edital_ versão 02.02	Atualização do objeto da licitação	1068 blocos / 0 áreas
<b>Sessão Pública do 3º Ciclo da OPC realizada em 13/04/2022 - arrematados 59 blocos</b>			
26/09/2022	Edital_ versão 02.03	Atualização do objeto da licitação	1010 blocos / 0 áreas
Março / 2023 (previsão)	Edital_ versão 03.01 e Modelos de Contratos	2ª Revisão dos instrumentos licitatórios e atualização do objeto da licitação	1096 blocos

33. A ANP já realizou três ciclos da OPC. Em setembro de 2019, ocorreu o 1º Ciclo, no qual foram arrematados 33 blocos e 12 áreas com acumulações marginais. Em 4 de dezembro de 2020, a ANP realizou a sessão pública de apresentação de ofertas do 2º Ciclo na qual foram arrematados 17 blocos exploratórios e 1 área com acumulações marginais. Em 13 de abril de 2022, foi realizada a sessão pública do 3º Ciclo, sendo arrematados 59 blocos exploratórios na ocasião. Os objetos em oferta, bem como seus parâmetros técnicos e econômicos, são aqueles estabelecidos no edital da OPC vigente. Atualmente, estão em oferta 1.010 blocos exploratórios, detalhados no edital atualizado em 26 de setembro de 2022.

34. Para blocos exploratórios, o bônus de assinatura e o Programa Exploratório Mínimo - PEM são os critérios de oferta para definir a licitante vencedora da sessão pública. Para áreas com acumulações marginais, o bônus de assinatura é o único critério de oferta.

### III.1.2. Oferta Permanente de Partilha de Produção – OPP

35. A Oferta Permanente de Partilha de Produção - OPP compreende a oferta contínua de blocos localizados no polígono do pré-sal ou de áreas definidas como estratégicas, por determinação específica do CNPE, para fins de outorga de contratos de partilha de produção. Os objetos em oferta, bem como seus parâmetros técnicos e econômicos, são aqueles definidos em Resolução do CNPE e estabelecidos no edital da OPP vigente.

36. O primeiro edital de licitações da OPP colocou em oferta 11 blocos, sendo: Água-Marinha, Itaimbezinho, Norte de Brava e Turmalina, localizados na Bacia de Campos, Ágata, Bumerangue, Cruzeiro do Sul, Esmeralda, Jade, Sudoeste de Sagitário e Tupinambá, localizados na Bacia de Santos.

37. Conforme estabelecem as regras da OPP, fizeram parte da sessão pública de apresentação de ofertas do 1º Ciclo todos os 11 blocos que receberam declarações de interesse de licitantes inscritas, acompanhadas de garantia de oferta e aprovadas pela CEL.

38. A Petrobras exerceu o direito de preferência em relação aos blocos de Água Marinha e Norte de Brava, com percentual de 30% (trinta por cento), considerando os parâmetros divulgados na Resolução do CNPE nº 26/2021. A sessão pública de apresentação de ofertas do 1º Ciclo da OPP ocorreu em 16 de dezembro de 2022, na cidade do Rio de Janeiro, e os resultados serão apresentados na próxima seção deste Relatório.

39. Nesta modalidade, as ofertas são compostas exclusivamente com a indicação do percentual de excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo estabelecido no edital de licitações.

### III.2. Descrição

40. A sistemática de Oferta Permanente adota um procedimento em que as empresas se inscrevem apenas uma vez em cada modalidade, de concessão e de partilha de produção, tornando-se aptas a declarar seu interesse em apresentar ofertas para blocos e áreas disponíveis nos editais de licitações. A

principal diferença entre as modalidades é que na OPC somente são qualificadas as empresas vencedoras, o que ocorre após a sessão pública de apresentação de ofertas, enquanto na OPP todas as empresas licitantes devem se qualificar para participar da sessão pública de apresentação de oferta.

41. A aprovação pela CEL de declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta inicia um ciclo da Oferta Permanente, que observará o prazo máximo de cento e vinte dias entre a aprovação da primeira declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta e a data de realização da sessão pública de apresentação de ofertas. As empresas inscritas podem declarar seu interesse a qualquer tempo, contudo um ciclo da OPC somente era iniciado após a adjudicação do objeto e homologação do resultado da sessão pública de apresentação de ofertas de ciclo anterior em curso. Salienta-se que o edital de licitações da OPP e a minuta do edital de licitações da OPC, objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 21/2022 e aprovado pela Resolução de Diretoria nº 655/2022, evoluíram para que a abertura de um novo ciclo possa acontecer após a realização da sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo já iniciado, concedendo maior agilidade ao procedimento licitatório de blocos e áreas para exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

42. O cronograma a ser estabelecido pela CEL para um ciclo da Oferta Permanente, independente da modalidade, deve compreender as seguintes datas:

- i. data de abertura do ciclo da Oferta Permanente;
- ii. data-limite para que todas as licitantes inscritas possam apresentar declarações de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores ou blocos em oferta no edital de licitações;
- iii. data-limite para divulgação dos setores ou blocos em oferta no ciclo da Oferta Permanente;
- iv. data-limite para que todas as licitantes inscritas possam apresentar declarações de interesse acompanhadas de garantias de oferta para os setores ou blocos que serão licitados na sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo da Oferta Permanente;
- v. data de realização da sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo da Oferta Permanente;
- vi. data-limite para apresentação dos documentos de qualificação de todas as licitantes que desejam participar da sessão pública, no caso da OPP, e das licitantes vencedoras da sessão pública, no caso da OPC;
- vii. data-limite para adjudicação do objeto e homologação do resultado do ciclo da Oferta Permanente;
- viii. data-limite para apresentação dos documentos de assinatura dos contratos e de qualificação das afiliadas indicadas, quando houver;
- ix. data-limite para o pagamento do bônus de assinatura e envio do comprovante de pagamento;  
e
- x. data-limite para assinatura dos contratos arrematados no ciclo da Oferta Permanente.

43. A data de abertura do ciclo da Oferta Permanente corresponde à data de aprovação pela CEL da primeira declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta apresentada por empresa inscrita, no caso da OPC, ou habilitada, no caso da OPP. À critério da CEL, o cronograma poderá fixar data-limite para que as demais interessadas em participar do ciclo divulgado, mas ainda não inscritas na Oferta Permanente, realizem as respectivas inscrições.

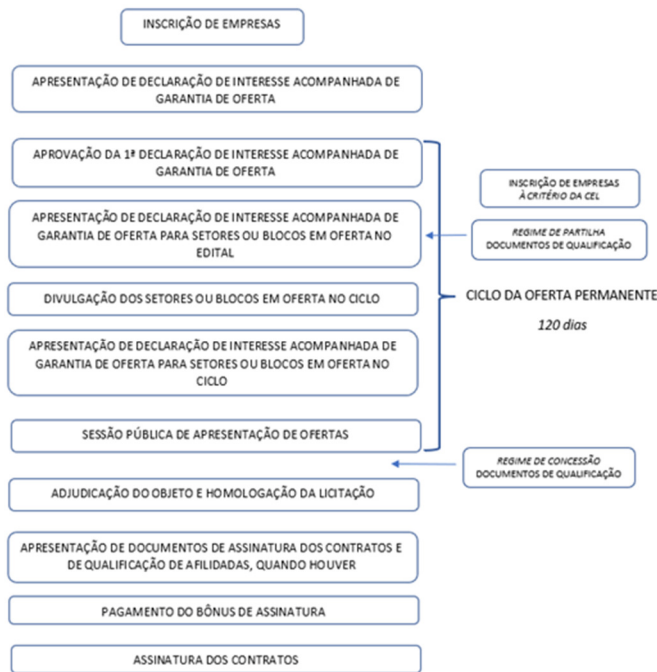
44. Os procedimentos a serem adotados nas licitações de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais no regime de concessão das atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural estão dispostos na Resolução ANP nº 18, de 18 de março de 2015. As licitações de blocos situados no polígono do pré-sal e em áreas estratégicas a serem contratados sob o regime de partilha de produção devem observar os procedimentos estabelecidos na Resolução ANP nº 24, de 28 de junho de 2013. De modo que, para as licitações sob regime de concessão é conferida a possibilidade de participação para empresas inscritas, enquanto para as licitações sob regime de partilha faz-se necessária a habilitação das empresas interessadas, que compreende a qualificação e o pagamento de taxa de participação.

45. Assim, nas licitações sob o regime de partilha de produção, a etapa de qualificação das empresas antecede a sessão pública de apresentação de ofertas e, portanto, deve ocorrer dentro do prazo máximo de cento e vinte dias entre a aprovação da primeira declaração de interesse acompanhada de garantia de

oferta e a data de realização da sessão pública de apresentação de ofertas. Nesta modalidade, a aceitação da declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta está condicionada à qualificação das empresas inscritas. A regra atual estabelece que a habilitação das empresas deve ser prévia à divulgação dos blocos em oferta no ciclo, o que impede a participação das demais empresas inscritas após referida divulgação dos blocos que estarão em oferta na sessão pública.

46. A Figura 1 nos confere uma visualização esquematizada das etapas que compõem o procedimento licitatório da Oferta Permanente.

**Figura 1 – Etapas do Procedimento Licitatório da Oferta Permanente**



47. Até o momento, a ANP concluiu a realização de três ciclos da Oferta Permanente sob o regime de concessão.

48. No 1º Ciclo da OPC, o edital de licitações dispunha de 600 blocos exploratórios (527 em terra; 41 em água rasa; 32 em água profunda) e 14 áreas com acumulações marginais em oferta. A partir da manifestação de empresas, definiu-se a realização de sessão pública com a oferta de 273 blocos exploratórios localizados em 9 setores de 5 bacias sedimentares brasileiras e 14 áreas com acumulações marginais localizadas em 5 setores de 4 bacias. Ao todo, 10 licitantes apresentaram ofertas para 33 blocos exploratórios; não houve competição, tendo sido apresentada apenas 1 oferta por bloco arrematado; e não foram apresentadas ofertas para os setores SC-AR4, SSEAL-AP1 e SSEAL-T3. Em relação às áreas com acumulações marginais em oferta, 14 licitantes apresentaram ofertas para 12 áreas com acumulações marginais; houve competição em 7 áreas; e não foram apresentadas ofertas para as áreas de Miranga Leste (setor SREC-T4, da bacia do Recôncavo) e Rio Ibiribas (setor SES-T6, da bacia do Espírito Santo).

49. No 2º Ciclo da OPC, o edital vigente contava com 708 blocos exploratórios e 3 áreas com acumulações marginais em oferta. A sessão pública de apresentação de ofertas compreendeu 327 blocos exploratórios localizados em 14 setores de 9 bacias sedimentares e 2 áreas com acumulações marginais localizadas em 2 bacias. Ao todo, 7 licitantes apresentaram ofertas para 17 blocos exploratórios; não houve competição; e não foram apresentadas ofertas para os setores SES-AP2, SREC-T2, SPOT-T3, SS-AR4, SS-AP4 e SSEAL-T2. A área com acumulações marginais de Juruá, localizada na bacia do Solimões, recebeu 2 ofertas; e não foi apresentada oferta para a área de Miranga Leste (setor SREC-T4, da bacia do Recôncavo).

50. O edital de licitações em vigor por ocasião do 3º Ciclo da OPC compreendia 1.068 blocos exploratórios, dos quais 379 blocos, localizados em 14 setores de 7 bacias sedimentares, foram objeto da sessão pública de apresentação de ofertas realizada em 13 de abril de 2022. Ao todo, 13 licitantes

apresentaram ofertas para 59 blocos localizados em 13 setores de 6 bacias, havendo competição por 12 blocos. Somente o setor SP-AP4 não recebeu ofertas. Ressalta-se que, dentre os blocos arrematados, somente o bloco ES-T-399 não teve seu contrato de concessão assinado.

51. Constatou-se, nos três ciclos da OPC, que algumas empresas declararam interesse em participar da licitação por meio da apresentação de 'Declaração dos Setores de Interesse' e de garantias de oferta, conforme estabelecido nos editais de licitações vigentes, contudo não apresentaram oferta(s) para bloco(s) localizado(s) no(s) setor(es) em que declararam interesse, incorrendo em hipótese de desclassificação e execução de garantia de oferta nos termos dos editais.

52. O Quadro 2 apresenta, para os três ciclos da OPC, as licitantes desclassificadas em razão da não apresentação de oferta para blocos localizados nos setores em que declararam interesse previamente, os setores em que declararam interesse e não apresentaram oferta e os montantes executados das garantias de oferta.

#### **Quadro 2 – Licitantes desclassificadas e garantias de oferta executadas em razão da não apresentação de ofertas nas sessões públicas do 1º, 2º e 3º Ciclos da Oferta Permanente de Concessão**

O Quadro 2 foi suprimido por conter informações de acesso restrito por outras hipóteses legais de sigilo, nos termos da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Trata-se de informações relacionadas à atividade empresarial de pessoas jurídicas de direito privado obtidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP no exercício de sua atividade, cuja divulgação pode revelar estratégia das empresas e representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

O Relatório nº 8/2022/SPL-e, com todas as informações pertinentes, encontra-se instruído no processo administrativo nº 48610.219631/2022-62 sob o número SEI 2706608.

53. As garantias de oferta foram executadas nos valores correspondentes ao menor valor de garantia exigida para um bloco exploratório ou para uma área com acumulações marginais nos setores para os quais foram apresentadas 'Declarações dos Setores de Interesse' e as licitantes não apresentaram ofertas válidas.

54. Observe-se que no 1º Ciclo da OPC ocorreram execuções de garantias de oferta em montantes elevados relativas às declarações de interesse em setores com modelo exploratório de elevado potencial localizados em água rasa e água profunda. Já no 3º Ciclo da OPC, verificamos a ausência de ofertas para blocos localizados no setor SP-AP4, não obstante três empresas terem declarado seu interesse no referido setor.

55. Nos dois primeiros ciclos da OPC, o período entre a aprovação da 1ª 'Declaração dos Setores de Interesse', acompanhada de garantia de oferta, e a realização da sessão pública de apresentação de ofertas era limitado a 90 dias, tendo sido estabelecidos cronogramas de 75 dias para o 1º Ciclo e 84 dias para o 2º Ciclo. Ademais, para participar dos ciclos em questão, as empresas inscritas tiveram como prazo final para manifestar seu interesse até 15 dias antes da sessão pública do 1º Ciclo, e até 18 dias, para o 2º Ciclo. Logo, para declarar seu interesse em participar após os respectivos ciclos já iniciados, as empresas tiveram 60 dias no 1º Ciclo e 66 dias no 2º Ciclo.

56. No 3º Ciclo da OPC, o período entre a aprovação da 1ª 'Declaração dos Setores de Interesse', acompanhada de garantia de oferta, e a realização da sessão pública de apresentação de ofertas foi ampliado para até 120 dias. A CEL estabeleceu cronograma com 118 dias de intervalo, ampliando-se para 88 dias o prazo que as empresas inscritas tiveram para manifestar seu interesse em participar do 3º Ciclo a partir de sua abertura.

57. A sessão pública de apresentação de ofertas do 1º Ciclo da OPP ocorreu em 16/12/2022. Nesta sessão, foram apresentadas propostas para 4 dos 11 blocos colocados em oferta: Água Marinha e Norte de Brava, na bacia de Campos, e Bumerangue e Sudoeste de Sagitário, na bacia de Santos.

58. Com isso, foram desclassificadas 6 licitantes em razão da não apresentação de oferta para 7 blocos em que declararam interesse previamente, conforme disposto no Quadro 3, que traz as licitantes desclassificadas, os blocos em que declararam interesse e não apresentaram oferta e os montantes a serem executados das garantias de oferta.



**Quadro 3 – Licitantes desclassificadas e garantias de oferta a serem executadas em razão da não apresentação de ofertas na sessão pública do 1º Ciclo da Oferta Permanente de Partilha**

O Quadro 3 foi suprimido por conter informações de acesso restrito por outras hipóteses legais de sigilo, nos termos da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Trata-se de informações relacionadas à atividade empresarial de pessoas jurídicas de direito privado obtidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP no exercício de sua atividade, cuja divulgação pode revelar estratégia das empresas e representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

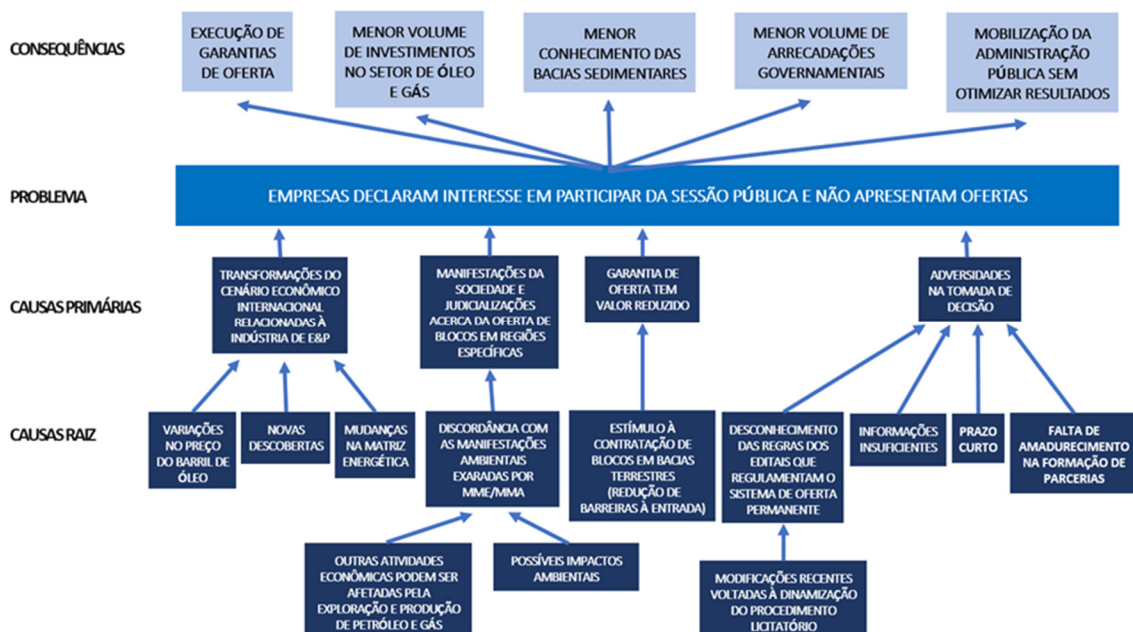
O Relatório nº 8/2022/SPL-e, com todas as informações pertinentes, encontra-se instruído no processo administrativo nº 48610.219631/2022-62 sob o número SEI 2706608.

59. Dada a caracterização precedente, o problema regulatório sob análise consiste na não apresentação de ofertas na sessão pública por licitantes que declararam interesse e apresentaram garantias de oferta nos termos do edital de licitações.

60. O tempo transcorrido entre a apresentação de declaração de interesse, acompanhada de garantia de oferta, e a realização da sessão pública, momento em que as empresas devem apresentar suas ofertas, é limitado pela duração do ciclo da Oferta Permanente e condicionado pelo cronograma estabelecido pela CEL para o ciclo. Logo, o fator temporal é intrínseco à análise.

61. Prosseguiu-se com a análise das causas-raízes do problema regulatório através das técnicas da ‘Árvore do Problema’ e do ‘Método dos 5 Porquês’, que possibilitaram mapear, além de suas causas primárias e causas-raízes, consequências diretamente associadas, todas esquematizadas na Figura 2.

**Figura 2 – Árvore do Problema**



62. Foram mapeadas, assim, quatro causas primárias diretamente relacionadas ao problema regulatório, que consistem em motivações para a não apresentação de ofertas na sessão pública não obstante a declaração de interesse anterior: i) transformações do cenário econômico internacional relacionadas à indústria de E&P; ii) manifestações sociais e judicializações em razão da oferta de blocos em determinadas regiões geográficas; iii) garantias de oferta em valores reduzidos; e iv) adversidades na tomada de decisão.

63. As transformações do cenário econômico internacional relacionadas à indústria de E&P podem levar empresas a repensar seu interesse na contratação de blocos no Brasil. Variações no preço do barril de

óleo em função das forças de oferta e demanda globais e da geopolítica, competição global por recursos de exploração e produção, novas descobertas mundo afora e mudanças na matriz energética, com maior incentivo às fontes renováveis, figuram dentre os principais aspectos de transformação relacionados à indústria de E&P.

64. As recorrentes manifestações sociais e judicializações em razão da oferta de blocos em determinadas regiões geográficas, motivadas pelos impactos ambientais efetivos e potenciais e pelo exercício de atividades econômicas por comunidades locais que podem ser afetadas com a atividade petrolífera, podem estar contribuindo para as decisões empresariais em razão de perspectivas contrárias à atuação futura naquelas regiões. Qualquer atividade de E&P somente poderá ser autorizada após a obtenção das devidas licenças ambientais junto aos órgãos competentes e questionamentos acerca da viabilidade de execução destas atividades reduzem a probabilidade de apresentação de ofertas.

65. Considera-se que os reduzidos valores de execução de garantia em caso de não apresentação de oferta possam estar levando as empresas a declarar interesse sem que, de fato, tenham realizado estudos prévios necessários à apresentação de ofertas. Este fato foi observado em maior escala nos blocos terrestres ofertados na OPC e, recentemente, no 1º Ciclo da OPP.

66. A tomada de decisão pelas empresas demanda informações pormenorizadas sobre o objeto do negócio, tempo para avaliação e submissão aos diferentes níveis hierárquicos, além das tratativas necessárias à formação de parcerias, em muitos casos. Portanto, o presente estudo deve considerar aspectos intrínsecos à vida empresarial, porquanto são determinantes para a elevação dos investimentos no setor.

67. Admite-se, ainda, que a não apresentação de ofertas pode ser motivada pelo desconhecimento das regras que regulamentam o procedimento licitatório da Oferta Permanente, resultantes de modificações recentes nas políticas do setor voltadas à dinamização na oferta de blocos. As diretrizes da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, estabelecidas pela Resolução CNPE nº 17/2017, e a autorização para a ANP conduzir a oferta de blocos na modalidade de Oferta Permanente, observada a Resolução CNPE nº 27/2021, são a base para o atual procedimento licitatório da Oferta Permanente implementado pela Agência.

68. A declaração de interesse e abertura de um Ciclo da Oferta Permanente acarreta na mobilização da administração pública, com a análise de documentos, planejamento e organização da sessão pública. Com isso, a não apresentação de ofertas por empresas que declararam interesse resulta não somente no dispêndio de recursos públicos, como no menor volume de investimentos no setor, conhecimento de bacias sedimentares e arrecadações governamentais.

69. Assim, a presente Análise de Impacto Regulatório - AIR buscará, prioritariamente, em razão da natureza das causas-raiz mapeadas, identificar oportunidades de melhoria do procedimento licitatório da Oferta Permanente, o que certamente favorecerá o processo de tomada de decisão das empresas e o melhor desenvolvimento das atividades do setor, além de novas fronteiras exploratórias.

70. As interrelações identificadas na 'Árvore do Problema' refletem não somente o problema regulatório em tela com suas causas e consequências, mas diversos aspectos relacionados à decisão das empresas para participação no procedimento licitatório e contratação de blocos e áreas para exercer atividades de exploração, reabilitação e produção de óleo e gás. De modo que, as ações a serem implementadas com vistas a enfrentar o problema regulatório serão de grande valia para a ampliação de investimentos no setor à medida que proporcionarão melhorias no ambiente de negócios da indústria de E&P, independentemente do porte das empresas.

### **III.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema**

71. Os atores que afetam ou são afetados pelo problema regulatório são identificados nesta seção, que se propõe a explicitar as principais interações verificadas.

- i. Empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil

72. A não apresentação de ofertas nas sessões públicas decorre de decisões das empresas, que atuam em exploração e produção de petróleo e gás no Brasil, contrárias ao interesse inicialmente declarado à ANP de apresentar oferta(s) para setor(es) específico(s). São estes agentes sobre os quais necessita-se conhecer as motivações para a adoção de referido comportamento, a fim de identificar oportunidades de melhoria do procedimento licitatório e fatores de estímulo à apresentação de ofertas, ampliando a concorrência e estimulando os investimentos no setor.

ii. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

73. Observados seus objetivos institucionais, definidos no art. 8º da Lei nº 9.478/1997, e as orientações acerca do planejamento e realização de licitações oriundas do CNPE, o órgão regulador é responsável por elaborar os editais e os contratos e promover as licitações para a outorga das atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural, bem como por fiscalizar a execução dos contratos celebrados nas modalidades de concessão e partilha de produção.

74. Portanto, no que tange ao enfrentamento do problema regulatório identificado e dado seu escopo de atuação, a ANP, por meio da Superintendência de Promoção de Licitações - SPL, possui competência para estabelecer o procedimento licitatório de blocos e áreas sob a modalidade de Oferta Permanente, contemplando: requisitos de ingresso dos agentes econômicos – participação na licitação e representação perante a ANP, qualificação para atuação como operador e não operador, documentação necessária à assinatura dos contratos; definição dos parâmetros técnico-econômicos dos blocos em oferta, com atuação de outras unidades organizacionais da Agência e do CNPE; procedimentos de abertura dos ciclos, apresentação de declarações de interesse e apresentação de ofertas na sessão pública.

75. Nessa toada, a atuação do órgão regulador deve ser balizada pelo atendimento às diretrizes exaradas pelo CNPE, tais como a fixação de critérios licitatórios e contratuais que ampliem a atratividade dos blocos, a promoção da exploração em bacias de novas fronteiras e o incentivo à participação de empresas de pequeno e médio portes nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

iii. Órgão de Governo responsáveis pela Política Energética

76. O Governo, por intermédio do MME e do CNPE, é responsável por estabelecer as diretrizes da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, hoje definidas por meio da Resolução CNPE nº 17/2017, alterada pela Resolução CNPE nº 27/2021. A adoção preferencial do sistema de Oferta Permanente para contratação de blocos e áreas nos regimes de concessão e partilha de produção está alinhada com a política setorial e é sobre este sistema licitatório que a presente AIR é realizada. Portanto, a propositura de melhorias no procedimento licitatório da Oferta Permanente em decorrência da identificação do problema regulatório descrito na seção III.2 está intimamente relacionada ao atendimento da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

iv. Órgãos de Governo responsáveis pela Política Ambiental

77. Responsáveis pela análise ambiental prévia à inclusão dos blocos no procedimento licitatório e pela posterior liberação da execução de atividades de exploração e produção pelas concessionárias e contratadas, sendo os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente responsáveis pelo licenciamento ambiental de áreas terrestres e o IBAMA, de áreas marítimas. A percepção das empresas acerca do tempo necessário à obtenção do licenciamento ambiental, afetada pelos pareceres prévios e eventuais judicializações, é fator determinante para a efetiva apresentação de ofertas.

v. Sociedade em geral

78. A cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural é bastante alongada, favorecendo a ampla geração de emprego e renda em decorrência de novos investimentos. A não apresentação de ofertas na sessão pública para setores em que as empresas declararam interesse contrapõe-se à ampliação do bem-estar social, perseguido através de maiores investimentos e arrecadações governamentais.

#### IV. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

79. Nos termos do artigo 23 da Lei nº 9.478/1997, “as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.”.

80. Por sua vez, o artigo 36 da Lei nº 9.478/1997, determina que “a licitação para outorga dos contratos de concessão referidos no art. 23 obedecerá ao disposto nesta Lei, na regulamentação a ser expedida pela ANP e no respectivo edital.”.

81. Dessa forma, o comando legal é expresso no sentido de outorgar à ANP a edição de ato normativo que venha a regular as licitações para a exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

82. Tal poder normativo das agências reguladoras possui ainda fundamento constitucional no art. 174 da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de o Estado funcionar como agente normativo e regulador de determinadas atividades econômicas, podendo assim inovar na ordem jurídica mediante a edição de atos normativos.

83. Atualmente, as licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural são regidas pelas Resoluções ANP nº 24/2013 e nº 18/2015 que tratam, respectivamente, dos procedimentos para realização das licitações de blocos destinadas à contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural sob os regimes de partilha de produção e de concessão. Com a implementação da Oferta Permanente, os procedimentos a serem observados nas licitações realizadas sob esta sistemática vêm sendo estabelecidos nos editais de licitações. De modo que, a realização do presente estudo, com vistas à identificação de possíveis lacunas regulatórias que minimizam a atratividade e o sucesso dos certames licitatórios conduzidos pela ANP sob o sistema da Oferta Permanente, é propícia à revisão de tais atos normativos.

84. A realização de AIR no processo de produção de atos normativos de competência das agências reguladoras está em estrita observância ao disposto no artigo 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, *in verbis*:

*“Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.*

*§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.*

*(...)”*

#### V. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

85. Os objetivos que se pretende alcançar com o enfrentamento do problema regulatório devem estar alinhados aos objetivos institucionais e estratégicos da ANP e às políticas públicas do setor, servindo de parâmetro para a avaliação das alternativas de ação que virem a ser propostas como resultado do presente estudo. Nesta linha, foram identificados quatro objetivos, a seguir descritos:

i. Garantir a observância aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade

86. Os princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade estão adstritos à atuação da administração pública, devendo ser observados, em especial, na condução de procedimentos licitatórios. Os normativos, recomendações, comunicados e eventuais esclarecimentos emanados do órgão regulador devem priorizar o tratamento isonômico das empresas, de modo a conferir igualdade de oportunidades e conferir maior segurança jurídica ao procedimento licitatório.

ii. Atrair investimentos para o setor de petróleo e gás natural e promover a concorrência

87. Alinhada à missão e aos objetivos estratégicos da ANP, a promoção da concorrência nos leilões possibilita a apresentação de melhores propostas, que resultarão em um melhor resultado para a sociedade. Ademais, a ampliação dos investimentos no setor, através da contratação de novos blocos, eleva o conhecimento das bacias sedimentares e as arrecadações governamentais.

iii. Simplificar e dinamizar o procedimento licitatório da Oferta Permanente

88. A simplificação do procedimento licitatório está em linha com o objetivo estratégico da ANP de *“contribuir para a melhoria do ambiente de negócios por meio de uma regulação menos onerosa, eliminando barreiras de entrada em todos os setores regulados”*. Entende-se que a simplificação e dinamização do procedimento licitatório favorecem a participação de pequenos e novos entrantes, alinhado às diretrizes da Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural emanadas do CNPE e MME. Soma-se a isto, a promoção da melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados pela ANP via implementação de ações com foco na agilidade, transparência e aprimoramento da experiência dos usuários.

iv. Ampliar a adoção de tecnologias digitais no procedimento licitatório

89. A ampliação do uso de recursos tecnológicos contribui para a otimização de processos, economia de recursos e aumento da produtividade, trazendo maior agilidade e eficiência para os atos administrativos e possibilitando uma interação mais célere e transparente entre agentes regulados e órgão regulador.

90. Os resultados obtidos com a realização das sessões públicas de apresentação de ofertas de novos ciclos da OPC e da OPP permitirão acompanhar o problema regulatório identificado nesta AIR, em especial mediante o ‘número de empresas que virem a declarar interesse e não apresentem ofertas para os setores ou blocos de interesse’, indicador possível de ser levantado para cada ciclo realizado e com histórico dos ciclos anteriores, o que viabiliza a comparação. Conjuntamente com outras circunstâncias que afetam o setor de petróleo e gás natural, o acompanhamento do ‘número de blocos arrematados’, dos ‘investimentos propostos para o PEM’ e dos ‘bônus de assinatura arrecadados’ permitirão atestar a atração de investimentos para o setor.

91. O levantamento e acompanhamento destes indicadores sinalizará, comparativamente aos ciclos já realizados, se as alternativas que virem a ser implementadas contribuirão para a dinamização do procedimento licitatório da Oferta Permanente e para a atração de investimentos no setor.

## **VI. PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

92. Delimitado o problema regulatório e com o fim de melhor entender as causas que levam as empresas a não apresentar ofertas para blocos e áreas de seu interesse, bem como identificar aspectos que poderiam estimular a participação de empresas, inscritas ou não na Oferta Permanente, no procedimento licitatório, foi elaborado questionário voltado às empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

93. Entende-se que uma melhor identificação das causas e alternativas de ação para corrigir o problema regulatório ocorrerá em um ambiente que permita a participação de empresas de diferentes portes através de um meio prático que assegure a confidencialidade das informações. Dessa forma, optou-se pela modalidade de participação social via questionário, que confere maior capilaridade e liberdade na manifestação de opiniões.

94. O questionário desenvolvido objetiva não apenas obter informações de empresas que já manifestaram interesse junto à ANP e não apresentaram ofertas na sessão pública, mas também obter subsídios de quaisquer empresas do setor com relação ao procedimento licitatório, incluindo

manifestações sobre garantias de oferta, bônus de assinatura, procedimentos de inscrição e qualificação, programa exploratório mínimo.

95. O questionário, no formato *Forms*, foi disponibilizado no período de 26 de setembro a 24 de outubro de 2022 em página da internet acessada através do site das rodadas de licitações, e sua divulgação deu-se por meio do envio de correspondências eletrônicas aos representantes credenciados das empresas inscritas na Oferta Permanente, envio de Ofícios a instituições representativas de empresas do setor de óleo e gás e veiculação de releases por intermédio da Superintendência de Comunicação Institucional - SCI.

96. O Anexo 1 deste Relatório traz o questionário aplicado, no qual se tem perguntas iniciais voltadas a identificar o perfil do respondente, incluindo o ambiente operacional no qual a empresa atua ou tem interesse de atuação nos próximos cinco anos, e prossegue com perguntas específicas a depender se a empresa é ou não inscrita na Oferta Permanente.

97. A SPL recebeu 19 respostas ao questionário, sendo duas provenientes de pessoas físicas. Das 17 empresas respondentes, 16 informaram estar inscritas na Oferta Permanente.

98. A empresa que informou não estar inscrita na Oferta Permanente, trata-se de empresa do ramo de advocacia com interesse na atuação em áreas com acumulações marginais. A empresa declarou conhecer o procedimento licitatório e citou a necessidade de avaliação do pagamento de participações governamentais, a depender do campo.

99. A partir das respostas apresentadas pelas empresas inscritas foi possível identificar três grupos: i) empresas que não apresentaram declaração de interesse; ii) empresas que apresentaram declaração de interesse e não apresentaram oferta para todos os setores em que declararam interesse; e iii) empresas que apresentaram declaração de interesse e apresentaram oferta para os setores em que declararam interesse.

100. Prosseguiremos com uma explanação acerca das principais contribuições acerca do procedimento licitatório trazidas por cada um dos grupos identificados dentre as empresas inscritas:

i. Empresas que não apresentaram declaração de interesse

101. Seis empresas informaram não ter apresentado declaração de interesse para os ciclos da Oferta Permanente realizados até o momento. Constatamos que três estão inscritas somente na OPC, uma das empresas está inscrita somente na OPP e duas encontram-se inscritas na OPC e OPP. De modo que, dentre as respondentes, temos dois perfis bem distintos de empresas: aquelas que atuam ou pretendem atuar em ambientes operacionais de águas profundas ou ultraprofundas e em áreas localizadas no polígono do pré-sal e áreas estratégicas; e aquelas que atuam ou pretendem atuar em águas rasas, áreas terrestres e áreas com acumulações marginais.

102. Duas das empresas de maior porte não têm interesse de contratar blocos em oferta, citando como fatores de estímulo à participação na Oferta Permanente: oferta de novas áreas do pré-sal, incluindo áreas com menor ocorrência de CO<sub>2</sub>; melhores condições econômicas dos blocos em oferta, como redução do bônus de assinatura; e realização prévia de estudo ambiental. Ambas consideram que o prazo de cento e vinte dias dos ciclos da Oferta Permanente não é adequado, sendo insuficiente para a realização de estudos internos sobre os ativos – de ordem técnica, econômica, ambiental e regulatória – e para viabilizar a obtenção das aprovações internas necessárias, incluindo aquelas relacionadas à garantia de oferta, além da constituição de eventuais parcerias para apresentação de ofertas.

103. Uma destas empresas considera os procedimentos de inscrição e qualificação satisfatórios e condizentes com prática internacional, limitando-se a apontar que o pré-sal demanda investimentos em larga escala e as empresas necessitam monetizar seus investimentos, o que poderia ser favorecido pela redução do bônus de assinatura e dos compromissos com o PEM. A outra empresa de maior porte salienta a necessidade de aprimoramento das regras do edital da Oferta Permanente, especificamente a limitação de que apenas empresas que já apresentaram declaração de interesse num primeiro momento possam apresentar declaração de interesse complementar após a divulgação dos blocos que estarão em oferta na sessão pública – situação particular da OPP. A empresa entende que o procedimento estabelecido no edital reduz o tempo para análise dos ativos e diminui a competitividade do certame na medida em que

impossibilita a decisão tardia de empresas já inscritas, seja por meio de participação isolada ou de formação de consórcios com licitantes que já apresentaram declaração de interesse.

104. As outras quatro empresas declararam ter interesse de contratar blocos em oferta e que o prazo de cento e vinte dias do ciclo da Oferta Permanente está adequado. Burocracia na obtenção de garantias, priorização interna de projetos e recursos no momento do procedimento licitatório, longo processo interno de aprovações para a apresentação de garantias financeiras e custos associados ao (re)envio de documentos para qualificação estão dentre as razões apontadas para a não apresentação de declaração de interesse até o momento.

105. Dentre estas quatro empresas, duas consideram que os procedimentos de inscrição e qualificação poderiam ser simplificados e uma delas acrescenta que referidos procedimentos poderiam ser realizados on-line e que o pacote de dados poderia estar disponível ininterruptamente e não somente no período das licitações e para empresas inscritas.

106. Acerca do prazo do ciclo, apesar de terem indicado que o prazo é adequado, duas empresas trouxeram opiniões favoráveis à sua redução: a licitação deve, idealmente, ser rápida e expedita, podendo o prazo atual ser reduzido por meio da realização da etapa de qualificação em outro momento e a não realização de qualificação para empresas que já tenham contratos vigentes; a duração dos ciclos e o intervalo entre eles é muito grande e deveriam ocorrer, no mínimo, quatro vezes por ano. Estas empresas opinaram ainda que *“o modelo de contrato e de licitação já deveriam estar cristalizados evitando etapas de revisão e comentários”* e que *“Os blocos devolvidos por operadores deveriam ser automaticamente incluídos na próxima rodada da oferta permanente, o que não vem ocorrendo.”*

ii. Empresas que apresentaram declaração de interesse e não apresentaram oferta para todos os setores em que declararam interesse

107. Quatro empresas respondentes informaram ter apresentado declaração de interesse em algum dos ciclos da Oferta Permanente realizados até o momento e não ter apresentado oferta para todos os setores em que declararam interesse. Contudo, constatamos que somente três destas empresas estão dentro do perfil informado, sobre as quais tecemos os comentários desta seção.

108. São citados como fatores de estímulo à apresentação de declaração de interesse: potencial das áreas em oferta, associado à atratividade geológica; sinergia dos blocos em oferta com o portfólio das empresas; redução dos parâmetros financeiros em algumas áreas.

109. Dentre os fatores relacionados à tomada de decisão relativa à apresentação de oferta nos setores em que declararam interesse, os motivos apontados para a não apresentação de ofertas estão relacionados à necessidade de formação de parcerias para mitigação de riscos, à competição das empresas por capital, à curta duração e falta de flexibilidade do cronograma do ciclo, ao prazo necessário para aprovação interna de emissão de garantias e a baixa disponibilidade de informações sobre as áreas.

110. As opiniões acerca do prazo de cento e vinte dias dos ciclos da Oferta Permanente divergem, considera-se que o prazo poderia ser mais curto e simplificado para empresas já inscritas ou ser mais prolongado para atender à necessidade de formação de parcerias para apresentação de ofertas e emissão de garantias de oferta.

111. Duas empresas consideram que os procedimentos de inscrição e qualificação da Oferta Permanente estão adequados. A outra empresa propõe a criação de um sistema para atualização das informações de qualificação constantemente pelas empresas, permitindo que o processo seja mais rápido.

112. Uma das empresas considera o valor cobrado pela não apresentação de oferta muito elevado e sem paralelo, sugerindo que haja maior flexibilidade na movimentação das garantias de oferta entre áreas até próximo da data do certame.

iii. Empresas que apresentaram declaração de interesse e apresentaram oferta para os setores em que declararam interesse

113. Seis empresas informaram ter apresentado oferta para todos os setores em que declararam interesse, sendo quatro de menor porte e duas com atuação em águas profundas, ultraprofundas e em áreas localizadas no polígono do pré-sal e áreas estratégicas.

114. Prevalece neste grupo de empresas a opinião de que o prazo de cento e vinte dias dos ciclos da Oferta Permanente é adequado, uma vez que o procedimento é conhecido e é possível obter dados das áreas em oferta a qualquer tempo, além de permitir o cumprimento dos trâmites internos de aprovação e de avaliação dos ativos para apresentação de propostas, seja individual ou em consórcio.

115. Uma empresa opina que não deveria ser necessário o término de um ciclo da Oferta Permanente para se iniciar um outro ciclo, o que ampliaria a concorrência e o retorno para a União.

116. Quatro empresas consideram os procedimentos de inscrição e qualificação da Oferta Permanente simples, objetivos e bem definidos no edital de licitações, sem complexidade ou obstáculos.

117. Uma das empresas considera os procedimentos excessivamente burocráticos para empresas já qualificadas como operadoras, em especial para as que já detém áreas em produção, sendo especialmente danoso às menores empresas, uma vez que os procedimentos podem gerar barreiras de entrada para sua participação. Desta forma, opina-se que o procedimento de qualificação poderia ser simplificado, especialmente quando não há alteração no tipo de operação.

118. Outra empresa considera que os procedimentos de inscrição e qualificação na modalidade de concessão estão adequados, mas que a qualificação poderia ser realizada após a sessão pública de apresentação de ofertas na modalidade de partilha. Ademais, a garantia de oferta necessária à participação na modalidade de partilha poderia ser dispensada para consorciados não operadores, apontando que a *“entrega da garantia em fase anterior à formalização dos consórcios gera um gargalo adicional à negociação de parcerias, tendo em vista que estas somente são formadas com as companhias que cumpriram com este critério do edital. Adicionalmente, é sabido que as parcerias se formam em uma etapa muito próxima à data da sessão de oferta, o que demanda flexibilidade pelo edital para contemplar esta necessidade de mercado, além do fluxo interno de aprovação de cada companhia. Finalmente, a previsão de execução da garantia de oferta, caso a licitante não apresente oferta válida, parece-nos irrazoável e cria um gargalo adicional à competitividade e à busca da melhor proposta.”*

119. Por meio do preenchimento do questionário, as empresas também foram indagadas especificamente acerca dos valores do bônus de assinatura e da garantia de oferta. Em geral, os valores do bônus de assinatura para blocos exploratórios onshore e áreas com acumulações marginais são considerados apropriados. Foi sugerida a adoção de metodologia de cálculo do bônus para ambiente offshore similar àquela adotada para ambiente onshore. Ademais, sugeriu-se avaliar a possibilidade de conversão do bônus de assinatura em PEM, considerando o cumprimento de alguns requisitos pelas empresas e a definição de maiores valores de abatimento para as atividades que sejam do interesse da União. Duas empresas propõem a exclusão do bônus de assinatura como critério de julgamento da licitação. No que tange à garantia de oferta, duas empresas consideram esta exigência desnecessária, sendo apontada também a dificuldade na sua obtenção.

120. Sobre o PEM, as empresas foram questionadas se as atividades previstas estão adequadas e se a correspondência entre Unidades de Trabalho - UTs e valores monetários está apropriada, sendo apresentadas diversas opiniões, tais como:

- i. a garantia necessária para assegurar o compromisso do PEM deveria ser inversamente proporcional ao grau de risco para obtenção das licenças e autorizações governamentais, propondo sua apresentação em etapas: na ocasião da assinatura do contrato e após a obtenção dos licenciamentos;
- ii. necessidade de avaliar se o programa exploratório deve conter um poço exploratório para todos os blocos ofertados no polígono do pré-sal;
- iii. as atividades do PEM deveriam ser simplificadas e os compromissos deveriam ser firmados em dólar, ao invés de atrelados a atividades específicas;
- iv. não há necessidade de se estabelecer elevados compromissos de PEM, pois o objetivo dos licitantes de monetizar seus investimentos já implica na realização de diversas atividades exploratórias;



- v. não há necessidade de se apresentar garantia para os investimentos, o que gera burocracia e custos adicionais;
- vi. deveria haver maior flexibilidade nos critérios de execução de garantias em caso de descumprimento justificado ou por razões de cenário econômico, evitando penalizações que reflitam no menor investimento no país;
- vii. não há qualquer correlação entre custo de uma aquisição de dados com qualidade e sua correspondência em UT's, o que condenou o mercado a abandonar e desconsiderar o uso de diversos métodos geofísicos complementares em função desse desequilíbrio. A correspondência em UT's não leva em consideração parâmetros mínimos de qualidade para cada referido dado, o que contribui para aquisições de dados geofísicos de baixíssima qualidade em especial nas bacias terrestres; e
- viii. as atividades podem ser ampliadas, incluindo-se, por exemplo, a reentrada em poços abandonados, pois isso pode se traduzir em benefício para a exploração e contribui para o aumento das chances de sucesso exploratório.

121. Salienta-se que também ocorreram manifestações acerca de outras temáticas, tais como: redução de royalties sobre áreas marginais e terrestres; consideração de experiência empresarial específica - expertise em estimulação de poços maduros com injeção de vapor - no processo de qualificação; necessidade de simplificação do contrato de concessão, com vistas à possibilitar a atuação de pequenos e novos entrantes, que não têm condições de atender aos mesmos requisitos regulatórios impostos a empresas offshore de grande porte.

122. As informações obtidas no processo de participação social relatado foram relevantes para uma melhor definição dos objetivos a serem perseguidos, bem como para a identificação de possíveis alternativas regulatórias ao enfrentamento do problema, além de ratificar as interrelações apontadas na 'Árvore do Problema', especialmente o levantamento de causas-raiz associadas à dificuldades na tomada de decisão.

## **VII. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS**

123. Em face de algumas contribuições apresentadas, consoante disposto na seção VI, serão prestados esclarecimentos específicos antes de procedermos à explanação das alternativas de ação.

124. Especificamente quanto ao prazo do ciclo da Oferta Permanente, as opiniões trazidas pelas empresas divergem, mas o sentimento de que o procedimento deveria ser mais dinâmico e que as exigências documentais poderiam ser reduzidas para empresas que já atuam na exploração e produção no Brasil prepondera. Assevere-se que os regramentos atuais já estabelecem a possibilidade de abertura de um novo ciclo após a realização da sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo já iniciado, não sendo mais necessária a adjudicação do objeto e homologação da licitação de ciclo anterior, concedendo maior agilidade ao procedimento licitatório de blocos e áreas para exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

125. No que tange à disponibilidade do pacote de dados, o acervo de dados técnicos públicos das bacias sedimentares brasileiras em ambiente terrestre e marítimo, armazenado no Banco de Dados de Exploração e Produção – BDEP, pode ser acessado por qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, a qualquer tempo, independentemente de sua participação em procedimento licitatório. A disponibilização gratuita dos dados está em linha com o Programa de Revitalização e Incentivo à Produção de Campos Marítimos – PROMAR, instituído pela Resolução CNPE nº 10, de 9 de dezembro de 2020, e com o Programa de Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres – REATE, contemplando 23 bacias sedimentares terrestres e 9 bacias sedimentares marítimas.

126. A utilização do bônus de assinatura como critério de julgamento nas licitações sob a modalidade de concessão vem atender à determinação legal de que as participações governamentais sejam consideradas na identificação da proposta mais vantajosa para a União. Em seu art. 46, a Lei nº 9.478/1997 determina que o valor mínimo do bônus de assinatura deve ser estabelecido no edital e a proposta das empresas

para obtenção das concessões deve ter o bônus como um de seus componentes. De modo que, a ANP não possui competência para deliberar sobre eventual exclusão do bônus de assinatura como critério de julgamento nas licitações.

127. Esta seção, dedicada à identificação das alternativas para enfrentamento do problema regulatório, prossegue com a explicitação do cenário de linha de base (alternativa de não ação), que permitirá a avaliação comparativa face às alternativas de ação identificadas.

128. Na sequência, a partir das contribuições de empresas que atuam em exploração e produção, relatadas na seção VI, e do aprendizado institucional da SPL com a realização de rodadas de licitações e ciclos da Oferta Permanente, serão identificadas alternativas de ação relacionadas às diferentes etapas do procedimento licitatório. Buscou-se mapear alternativas normativas e não normativas e procedeu-se com uma qualificação preliminar considerando os seguintes aspectos: i) escopo de atuação da ANP; ii) viabilidade de execução; e iii) proporcionalidade entre custos projetados e benefícios a serem alcançados. Esta análise preliminar permitirá priorizar algumas alternativas em detrimento de outras ou mesmo descartá-las, indicando as motivações para tanto. Assim, as alternativas priorizadas serão objeto de avaliação na seção VIII por meio do 'Método de Análise Multicritério'.

129. Ao identificar alternativas para o tratamento do problema regulatório, observou-se que as possíveis ações, face às causas mapeadas na 'Árvore do Problema', trazem benefícios diretos e indiretos com capacidade de afetar quaisquer empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural, de modo que as alternativas de ação a seguir descritas prestam-se não somente a mitigar o problema regulatório identificado, mas são de grande valia para o estímulo à contratação de blocos e áreas de forma ampla, permitindo maior volume de investimentos no setor de petróleo e gás natural, bem como elevação das arrecadações governamentais e ampliação do conhecimento das bacias sedimentares brasileiras.

### **VII.1. Alternativa de Não Ação**

130. A regulamentação do sistema de Oferta Permanente está nos editais de licitação, observados os normativos exarados pelo CNPE, não sendo diretamente aplicáveis todos os dispositivos das Resoluções ANP nº 24/2013 e nº 18/2015 atualmente em vigor.

131. Observado o histórico de implementação e promoção de licitações na sistemática de Oferta Permanente e a descrição do problema regulatório, detalhados nas seções III.1 e III.2 do presente Relatório, a manutenção das atuais circunstâncias pode desembocar na realização de um ciclo da Oferta Permanente em que poucas empresas manifestem interesse e, dentre as interessadas, algumas ainda deixem de apresentar ofertas na sessão pública ou, no limite, ocorra uma sessão pública sem ofertas. A inação do órgão regulador pode, assim, resultar na realização de sessão pública em que poucos blocos sejam arrematados, na contramão dos objetivos institucionais e estratégicos da ANP, resultando na mobilização da administração pública sem a necessária otimização dos recursos empregados e no menor volume de investimentos no setor de petróleo e gás natural.

132. Lançando um olhar sobre os impactos associados ao problema regulatório, sobressaem os custos diretos relacionados ao tempo gasto para cumprir com as obrigações impostas pela regulação e os custos indiretos de redução da competição e dos investimentos, além dos custos de aplicação arcados pelo regulador em razão da promoção de um ciclo da Oferta Permanente, que prevê, dentre outras atividades:

- i. nomeação e convocação frequente de uma CEL, formada por representantes da ANP e da sociedade, responsável por diversas deliberações, tais como: inscrição das interessadas, abertura do ciclo, definição do cronograma do ciclo, aceitação de declarações de interesse e garantias de oferta, divulgação dos setores ou blocos que estarão em oferta na sessão pública, qualificação, julgamento das ofertas;
- ii. gestão e análise das documentações apresentadas em atendimento ao edital;
- iii. planejamento e contratação de infraestrutura para realização da sessão pública de apresentação de ofertas, com atuação de diferentes unidades organizacionais da ANP; e
- iv. preparação de sistemas de informática para elaboração e processamento de ofertas.

## **VII.2. Definição de prazo para submissão à Comissão Especial de Licitação da 1ª declaração de interesse, acompanhada de garantia de oferta, que iniciará um ciclo da Oferta Permanente**

133. O procedimento licitatório da Oferta Permanente para abertura de um ciclo ocorre com as seguintes etapas: i) empresa inscrita na Oferta Permanente encaminha declaração de interesse para determinado bloco/setor e garantias de oferta; ii) a SPL avalia a regularidade dos documentos apresentados e, caso completos e conformes, submete à apreciação da CEL; e iii) a CEL delibera sobre a aceitação dos documentos apresentados, declara a abertura do ciclo e define seu cronograma.

134. Atualmente, a regulamentação não prevê um prazo para submissão à CEL da 1ª declaração de interesse que iniciará um ciclo. Deste modo, definir um prazo para submissão destes documentos à CEL, que os apreciará e deliberará sobre a abertura do ciclo, após sua recepção e análise interna pela SPL certamente resultará em maior transparência e previsibilidade para a abertura dos ciclos.

135. O estabelecimento de referido prazo encontra-se no escopo de atuação da ANP e possui viabilidade de execução. O custo decorrente de sua observância é baixo comparativamente ao benefício esperado de maior dinamicidade ao procedimento licitatório da Oferta Permanente.

136. Entende-se que o prazo deve ser contado a partir da data de apresentação dos documentos – declaração de interesse e garantia de oferta – que iniciarão um ciclo em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital de licitações. Em razão da necessidade de tratamento e análise interna dos referidos documentos, com o fim de verificar sua adequação aos termos do edital de licitações vigente, estima-se que o prazo de 15 dias úteis dado que os documentos estejam em conformidade é suficiente para sua submissão à apreciação da CEL.

137. Desta forma, a alternativa de definição de prazo para submissão à Comissão Especial de Licitação da 1ª declaração de interesse deve ser priorizada.

## **VII.3. Apresentação de declarações de interesse sem vínculo com o aporte de garantias de oferta**

138. Em face de algumas contribuições recebidas, estudou-se a viabilidade de se estabelecer um procedimento licitatório em que a apresentação de declaração de interesse não esteja vinculada diretamente ao aporte de garantias de oferta. Este ‘novo modelo’ se aproximaria da sistemática adotada nas rodadas de licitações convencionais, nas quais se conhece o objeto da licitação e aportam-se garantias de oferta sem qualquer vínculo ao setor para o qual se pretende apresentar ofertas, desde que a empresa tenha efetuado o pagamento de taxa de participação contemplando referido setor.

139. Admitindo-se a Oferta Permanente de blocos e áreas, em que há um grande volume de objetos em oferta, sob o ‘novo modelo’ teríamos um período para que as empresas pudessem declarar seu interesse em setores específicos e, posteriormente, a divulgação dos setores em oferta na sessão pública daquele ciclo, abrindo-se prazo para quaisquer empresas inscritas apresentarem garantias de oferta que assegurem eventuais propostas apresentadas na sessão pública. De modo que, não haveria penalização em razão da não apresentação de ofertas para blocos ou áreas localizados em setores nos quais foi declarado interesse.

140. Contudo, um ‘novo modelo’ nestes termos pode, com maior probabilidade, resultar na realização de uma sessão pública com poucas ou nenhuma oferta, levando a ANP a incorrer em elevado custo de imagem, além de se mobilizar a administração pública, consoante custos de aplicação arcados pelo regulador em razão da promoção de um ciclo apontados na seção VII.1., sem a necessária otimização de recursos. De modo que, entende-se de suma importância que a demonstração de interesse pelas empresas, gatilho para a realização dos ciclos da Oferta Permanente, seja firme.

141. Admitindo o problema regulatório identificado na presente AIR, o mecanismo vigente de execução de garantia de oferta dado a não apresentação de oferta para setor em que a empresa declarou interesse não é, por si só, suficiente para que as ofertas sejam certas em razão das diversas causas apontadas na ‘Árvore do Problema’.

142. Há de se pontuar, ademais, que a necessidade de se vincular a declaração de interesse ao aporte de garantias de oferta por quaisquer empresas que desejem participar do ciclo, com exceção somente para

aquelas empresas que venham a compor consórcio ofertante, e a necessária execução de garantia uma vez que a licitante não apresente oferta para setor em que declarou interesse foram estabelecidas em razão da necessidade de se conferir tratamento isonômico às licitantes.

143. A alternativa apontada, de desvincular o aporte de garantias de oferta da declaração de interesse, certamente estimularia a apresentação de declarações de interesse pelas empresas sem muito critério e estudos, ocasionando a abertura de ciclos da Oferta Permanente com um maior número de interessadas e setores em oferta. Contudo, tal alternativa não elevaria o número de contratações de blocos e áreas em oferta no edital, além de acrescer as despesas do erário sem necessidade.

144. Entende-se, assim, verificada a proporcionalidade entre custos projetados e benefícios a serem alcançados, e por não favorecer o atendimento às políticas públicas do setor, que a alternativa de apresentação de declarações de interesse sem vínculo com o aporte de garantias de oferta deve ser desconsiderada.

#### **VII.4. Apresentação digital de declarações de interesse e garantias de oferta emitidas digitalmente**

145. Os regulamentos vigentes preveem que as declarações de interesse, acompanhadas de garantias de oferta, devem ser remetidas ao Escritório Central da ANP ou entregues no serviço de protocolo, ao passo que os demais documentos previstos nos editais de licitações devem ser peticionados em formato “.pdf” no Sistema Eletrônico de Informações - SEI.

146. A forma de apresentação diferenciada estabelecida para a declaração de interesse e a garantia de oferta deve-se à sigilosidade necessária a tais documentos, que informam ao órgão regulador acerca das estratégias empresariais de investimento e, portanto, não podem chegar ao conhecimento dos demais interessados. De modo que, em razão da dificuldade de se conferir a sigilosidade necessária a referidos documentos por meio das ferramentas até então disponíveis no SEI, optou-se por estabelecer sua apresentação física, independentemente de serem documentos emitidos digitalmente ou não.

147. Ademais, há de se considerar a aplicabilidade ou não do princípio da cartularidade às garantias emitidas digitalmente, para as quais, historicamente, exigia-se a apresentação física por ocasião de sua execução. Sobre este ponto, as execuções de garantias de oferta decorrentes da não apresentação de ofertas após declarado interesse em determinado setor, consoante Quadro 1, foram todas realizadas sem a necessidade de apresentação dos documentos físicos em contrapartida, independentemente de as garantias terem sido emitidas digitalmente ou não.

148. Como alternativa para simplificar o procedimento de apresentação de tais documentos, bem como conferir maior agilidade ao procedimento de análise e posterior apreciação pela Comissão Especial de Licitação, considera-se a possibilidade de disponibilizar um e-mail, criado especificamente com o fim de receber quaisquer declarações de interesse e as garantias de oferta emitidas digitalmente, com acesso restrito à coordenação responsável pela gestão de referidos documentos.

149. Soma-se à simplificação e agilidade citadas, a dispensa do procedimento de retirada dos documentos físicos para as garantias emitidas digitalmente, que ainda demanda elevado custo de gestão documental e de comunicação com o agente regulado. Acrescente-se que tais documentos são impressões de documentos que possuem validade digital e, portanto, muitas vezes não há interesse em sua retirada.

150. Consiste numa alternativa que está no escopo de atuação da ANP e possui viabilidade de execução, uma vez que demanda o uso de recurso tecnológico já disponível. Ademais, os benefícios a serem alcançados superam os custos projetados, conforme anteriormente apontado. Recomenda-se, assim, que os editais de licitação passem a prever um novo procedimento de apresentação de declarações de interesse e garantias de oferta emitidas digitalmente.

#### **VII.5. Qualificação no regime de partilha posterior à sessão pública de apresentação de ofertas associada à não obrigatoriedade de apresentação de declaração de interesse para compor consórcio ofertante**

151. O procedimento em vigor está em linha com a Resolução ANP nº 24/2013 e prevê a qualificação de todas as empresas que desejarem apresentar ofertas em um ciclo da OPP. Em razão da necessidade de qualificação anterior, optou-se pela obrigatoriedade de apresentação de declaração de interesse por todas as licitantes ofertantes, procedimento que confere segurança ao órgão regulador de que todas as empresas que participarão da sessão pública foram previamente qualificadas. A análise dos documentos de qualificação é realizada pela SPL e seu resultado é apreciado pela CEL, sendo fruto de divulgação. Dessa forma, todas as empresas aptas a participar do certame passam a ser conhecidas pelo mercado, reduzindo a competitividade. Ademais, caso alguma destas empresas não venha a apresentar oferta para o(s) bloco(s) objeto de interesse, a garantia de oferta é executada no montante de R\$ 100.000,00 por cada bloco de interesse conforme estabelecido no edital da OPP vigente.

152. No regime de concessão, a sociedade tem conhecimento das empresas inscritas na OPC, contudo não conhece os potenciais participantes de um determinado ciclo, uma vez que não há divulgação das empresas que declararam interesse, mas somente dos setores que estarão em oferta. O procedimento promove a concorrência em função da sigilosidade acerca dos potenciais participantes.

153. Propõe-se, assim, que o processo de qualificação das empresas participantes do procedimento licitatório no regime de partilha de produção ocorra somente após a sessão pública de apresentação de ofertas, devendo ser qualificadas somente as empresas vencedoras, à exemplo do procedimento já adotado no regime de concessão em consonância com a Resolução ANP nº 18/2015.

154. Esta alternativa expurga os custos relativos à apresentação e análise de documentos de qualificação de empresas que não se sagrarem vencedoras na sessão pública de apresentação de ofertas do ciclo, além de contribuir para a promoção da concorrência na medida em que possibilita que empresas que não declararam interesse possam se consorciar para apresentar ofertas e os participantes somente são conhecidos por ocasião da sessão pública.

155. A alternativa de qualificação no regime de partilha posterior à sessão pública de apresentação de ofertas está no escopo de atuação da ANP e tem viabilidade de execução mediante alteração de normativo vigente, devendo ser priorizada.

#### VII.6. Sessões públicas de apresentação de ofertas on-line

156. Admitindo-se uma maior frequência na realização de ciclos da Oferta Permanente, dada a possibilidade de realização de dois a três ciclos em um mesmo ano, em decorrência de recente mudança prevista na minuta do edital de licitações objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 21/2022, é veemente a avaliação da alternativa de realização da sessão pública de apresentação de ofertas remotamente.

157. A realização de sessões públicas à distância reduz os custos financeiros decorrentes da mobilização de infraestrutura física para realização de sessões públicas presenciais, contudo os demais custos – nomeação e convocação frequente de uma CEL, gestão e análise das documentações apresentadas em atendimento ao edital e preparação de sistemas de informática para elaboração e processamento de ofertas – são mantidos. Conforme informações do Quadro 4 para os ciclos da Oferta Permanente realizados até o momento, os custos de contratação de infraestrutura para realização da sessão pública de apresentação de ofertas são mínimos comparativamente aos investimentos mínimos previstos para a Fase de Exploração e aos montantes de bônus de assinatura dos blocos arrematados.

**Quadro 4** – Custo da Sessão Pública, Bônus de Assinatura e Investimento Mínimo na Fase de Exploração

	Custo da Sessão Pública	Bônus de Assinatura	Investimento Mínimo na Fase de Exploração
1º Ciclo OPC	*	R\$ 22.306.836,52	R\$ 320.282.000,00
2º Ciclo OPC	*	R\$ 56.696.646,00	R\$ 160.602.000,00
3º Ciclo OPC	*	R\$ 422.217.152,64	R\$ 405.250.000,00
1º Ciclo OPP	*	R\$ 916.252.000,00	R\$ 1.440.000.000,00

\*Valores suprimidos em razão do presente estudo não especificar os custos contemplados na realização de cada ciclo. O Relatório nº 8/2022/SPL-e, com os custos globais de realização da

158. Cabe destacar que a ANP já realizou esforços internos no sentido de desenvolver um modelo de apresentação de ofertas on-line, que não alteraria de forma significativa o tempo necessário à realização das diferentes etapas do procedimento licitatório e permaneceria a necessidade de montagem de infraestrutura de processamento de informações a cada ciclo da Oferta Permanente realizado.

159. Além disso, a receptividade de diversos agentes regulados, quando consultados por gestores da ANP, em relação à implementação do procedimento de apresentação de ofertas on-line não é boa, por entenderem que o processo atual é transparente e confiável, além de permitir a interação presencial entre diferentes participantes do mercado.

160. Dado o exposto, apesar de estar no escopo de atuação da ANP, a alternativa será desconsiderada neste momento uma vez que os benefícios dela resultantes parecem ser escassos e há possibilidade de oposição significativa dos agentes regulados, a ponto de comprometer os resultados esperados.

#### **VII.7. Reabertura da sessão pública e compromisso de aporte adicional de garantia de oferta**

161. O procedimento de reabertura de prazo para apresentação de ofertas para blocos que não tenham sido arrematados foi previsto nos editais da 15ª, 16ª e 17ª Rodadas de Licitações, sob o regime de concessão, e da 2ª até a 6ª Rodadas de Partilha de Produção, ficando à critério da CEL a decisão acerca da reabertura bem como a definição de prazo para elaboração das propostas.

162. Segundo o procedimento previsto, após licitar todos os blocos na sequência prevista no edital, a CEL delibera e, em caso de reabertura, estabelece um prazo para a elaboração das ofertas. A apresentação das novas ofertas ocorre em momento único e a divulgação dos resultados, por setor. Aquelas licitantes vencedoras que não possuíssem saldo de garantia de oferta suficiente, deveriam, então, firmar um termo por meio do qual se comprometeriam a apresentar a garantia necessária nos termos do edital.

163. A CEL deliberou pela reabertura da sessão pública de apresentação de ofertas da 15ª Rodada de Licitações – Mar, 2ª e 3ª Rodadas de Licitações de Partilha de Produção, não tendo sido apresentadas novas ofertas por ocasião da reabertura em nenhum dos certames.

164. Entende-se que o procedimento previsto até então, de deixar à critério da CEL a deliberação acerca da reabertura, não sendo dado prévio conhecimento às licitantes, reduz o interesse das empresas na apresentação de ofertas em momento posterior, uma vez que necessitam de maior previsibilidade para planejar sua estratégia de contratação e formar parcerias.

165. De modo que, recomenda-se que o edital de licitações já estabeleça ou não a reabertura da sessão pública de apresentação de ofertas, deixando de ser uma decisão a ser tomada pela CEL e possibilitando que as empresas já detenham essa informação com antecedência à realização da sessão pública. Ademais, há de se considerar o procedimento licitatório da Oferta Permanente, que prevê a declaração de interesse prévia, devendo-se estabelecer que somente as empresas que declararam interesse em setores específicos estariam aptas a apresentar novas ofertas para aqueles setores por ocasião da reabertura, mantendo-se o tratamento isonômico pretendido.

166. Alternativa com viabilidade de execução, sendo os custos de implementação reduzidos face aos potenciais benefícios advindos de um maior volume de contratação de blocos e áreas decorrente de novas ofertas apresentadas por ocasião da reabertura da sessão pública. Contudo, a experiência da ANP com a reabertura de sessões públicas, ocorrida na 15ª Rodada de Licitações – Mar, 2ª e 3ª Rodadas de Licitações de Partilha de Produção, não resultou em novas contratações, o que aponta a possibilidade de se incorrer em custo de imagem expressivo ao se manter um procedimento de reabertura sem efeitos.

167. Dessa forma, apesar de ser recomendável que a realização da reabertura seja definida previamente no instrumento convocatório, entende-se que o procedimento licitatório da Oferta Permanente, em razão de sua natureza contínua e por persistir a necessidade de vínculo dos setores em que houve declaração de interesse e eventuais novas ofertas apresentadas por ocasião da reabertura, não deve contemplar tal procedimento. Havendo interesse das empresas na contratação de blocos ou áreas não arrematados, está

facultada a possibilidade de apresentação de declaração de interesse acompanhada de garantia de oferta a qualquer tempo, sendo possível a abertura de um novo ciclo da Oferta Permanente já após a realização da sessão pública do ciclo em curso, consoante disposições dos editais de licitações vigentes.

#### **VII.8. Oferta de consórcio no regime de concessão garantida por diferentes licitantes**

168. O edital de licitações estabelece se a garantia de oferta a ser utilizada para cada bloco poderá ser apresentada por uma ou mais licitantes. Nas licitações sob o regime de partilha, em razão dos vultosos montantes associados, é permitida a composição da garantia necessária para assegurar a oferta, o que não ocorre no regime de concessão, no qual somente uma empresa deve figurar como garantidora de determinada oferta.

169. Em função da abrangência do objeto da licitação na modalidade da Oferta Permanente de Concessão, importando na oferta de blocos exploratórios com garantias de oferta que variam de R\$ 10.000,00 a R\$ 4.800.000,00, conforme edital vigente atualizado em 26 de setembro de 2022, é veemente permitir que as garantias de oferta sejam aportadas por diferentes licitantes que venham a compor o consórcio ofertante.

170. Neste aspecto, recomenda-se que os novos editais de licitações da OPC venham a contemplar a possibilidade de particionamento das garantias de oferta, observando-se a necessidade de adequação do procedimento de elaboração de ofertas, que atualmente prevê a apresentação de ofertas em envelopes distintos para cada setor de interesse.

171. Alternativa com viabilidade de execução, sendo os custos de implementação reduzidos face aos potenciais benefícios advindos de um maior volume de contratação de blocos e áreas em decorrência da viabilização da formação de parcerias.

#### **VII.9. Maior previsibilidade na obtenção de licenciamento ambiental das áreas contratadas**

172. Uma das causas identificadas na 'Árvore do Problema' e objeto de manifestação de empresas está relacionada à obtenção de licenciamento ambiental para realização das atividades de exploração e produção. É de extrema importância para o processo de tomada de decisão das empresas se ter um conhecimento prévio acerca do prazo de obtenção das licenças ambientais, bem como uma maior segurança jurídica acerca da efetiva liberação das atividades nos blocos colocados em oferta.

173. No âmbito da ANP, foram realizados esforços recentes de evolução dos dispositivos contratuais que tratam da prorrogação e suspensão do curso do prazo contratual caso comprovado atraso no processo de licenciamento ambiental. Em caso de indeferimento do licenciamento em caráter definitivo, é prevista a possibilidade de extinção contratual sem qualquer tipo de indenização.

174. Contudo, as decisões sobre o licenciamento ambiental, per si, não estão no escopo de atuação da ANP, sendo de competência do IBAMA, para blocos localizados em bacias marítimas, e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, para blocos terrestres, o que inviabiliza a continuidade desta alternativa.

#### **VII.10. Redução do prazo para disponibilização de blocos e áreas em oferta**

175. Para inclusão de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais no rol de objetos da Oferta Permanente faz-se necessário concluir os estudos técnicos no âmbito da ANP e que sejam cumpridos os preceitos legais relacionados à emissão, pelos órgãos ambientais competentes e sua recepção pela ANP, dos estudos de viabilidade ambiental apontando positivamente sua inclusão. Prossegue-se, assim, com a condução das demais ações técnicas e administrativas necessárias à atualização da lista de objetos em oferta no edital de licitações.

176. O tema vem sendo estudado constantemente, sendo o fluxograma do processo de disponibilização de blocos em oferta objeto de recorrentes atualizações, inclusive em razão da recente publicação da Portaria Interministerial MME/MMA nº 01/2022. De modo que, não vislumbramos, na esfera de atuação

da ANP e dadas as atuais circunstâncias, possibilidades de melhorias voltadas à redução do prazo para inclusão de blocos em oferta.

177. Note-se que a atualização do objeto da licitação, mediante inclusões, exclusões e adequações dos blocos e áreas em oferta, é realizada por meio de um procedimento simplificado em linha com diversos pareceres exarados pela Procuradoria Federal junto à ANP. As exclusões de blocos e áreas em oferta são realizadas mediante publicidade no site da ANP específico para as rodadas de licitações. As inclusões de blocos e áreas em oferta ou adequações de parâmetros sobre os quais não tenha ocorrido alteração de metodologia de cálculo são realizados via audiência pública, sem a necessidade de consulta pública e de submissão ao Tribunal de Contas da União.

#### **VII.11. Divulgação de cartilha orientativa sobre a participação na Oferta Permanente e de vídeos sobre o procedimento de aproveitamento de documentos e o processo de qualificação simplificado**

178. A divulgação de cartilha orientativa institucional com o passo-a-passo do procedimento licitatório, contendo esquemas representativos das diferentes etapas e explicações com menor grau de formalidade comparativamente ao edital de licitações, favoreceria a participação de pequenos e novos entrantes, bem como contribuiria para sedimentar o procedimento licitatório da Oferta Permanente.

179. O edital de licitações da OPP e a minuta do edital de licitações da OPC, objeto de Consulta e Audiência Públicas nº 21/2022, já preveem o processo de qualificação simplificado, além do aproveitamento de documentos que tenham sido submetidos à ANP para fins de inscrição, qualificação e assinatura de contratos, consistindo em mecanismos de redução de custos associados ao tempo gasto para cumprir com as obrigações de informação impostas pela regulação. Contudo, ainda é frequente entre os agentes regulados a opinião de que os procedimentos são excessivamente burocráticos e poderiam ser simplificados. De modo que, estimular a adoção do processo de qualificação simplificado e o aproveitamento de documentos, mecanismos que mitigam a necessidade de reapresentação de documentos pelas licitantes, reduziria o grau de burocratização e os custos de análise, uma vez que tais documentos já são de conhecimento da ANP e demandariam somente uma análise subsidiária. Entende-se que a divulgação de vídeos informativos seria de grande valia para disseminar o uso de tais mecanismos entre as empresas participantes do procedimento licitatório.

180. Esta alternativa de ação, de divulgação de cartilha e vídeos orientativos, possui caráter informativo e educativo, pode ser facilmente executada e viria a complementar outras ações já em curso no tocante à divulgação de perguntas frequentes e vídeos explicativos disponibilizados na página da ANP específica para as licitações. Os benefícios esperados, de maior conhecimento acerca do procedimento licitatório da Oferta Permanente e de estímulo à desburocratização mediante o uso de mecanismos já previstos no edital, superam os custos de produção e divulgação dos materiais.

#### **VII.12. Alternativa complementar com dispensa da realização de AIR**

181. A inscrição na Oferta Permanente é única e independente para cada modalidade, de concessão ou partilha de produção, e realizada mediante preenchimento de formulário eletrônico de solicitação de inscrição, comprovação de pagamento de taxa de participação e apresentação dos seguintes documentos de inscrição: documentação societária; nomeação de representantes credenciados; organograma do grupo societário; declaração de que a licitante atenderá, na etapa de qualificação, aos critérios de qualificação exigidos para assinatura dos contratos de concessão referentes aos blocos ou às áreas para os quais pretende apresentar oferta; e termo de compromisso de adequação do objeto social às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, caso aplicável.

182. No que se refere à documentação societária, já há previsão expressa nos editais de licitação vigentes de que quaisquer alterações devem ser comunicadas à ANP imediatamente após sua implementação. Quanto à nomeação de representantes credenciados, os editais de licitação já trazem regras bem claras e em caso de alteração é do interesse da empresa informar à ANP para que as informações acerca do procedimento licitatório sejam encaminhadas para as pessoas adequadas. Em relação ao organograma do grupo societário, faz-se necessário conhecer a estrutura atual por ocasião da realização de cada sessão



pública de apresentação de ofertas, contudo não há regramento explícito de que este documento deve ser atualizado sempre que ocorrerem modificações na estrutura societária.

183. É necessário que as informações apresentadas por ocasião da inscrição estejam atualizadas quando da realização das sessões públicas dos diferentes ciclos, em especial em razão de eventuais alterações no organograma do grupo societário, o que poderá limitar a apresentação de ofertas para um mesmo bloco ou área.

184. Recomenda-se, assim, para conferir maior segurança jurídica ao procedimento licitatório da Oferta Permanente, que a aprovação da inscrição pela CEL seja condicionada à atualização dos documentos de inscrição, implementando-se um procedimento de atualização anual ou de apresentação de declaração de que não há necessidade de atualização dos últimos documentos de inscrição apresentados à ANP. Em não se atendendo o condicionante, a empresa terá sua inscrição suspensa temporariamente até que reapresente os documentos ou declare não haver necessidade de fazê-lo.

185. A presente alternativa trará efetividade para previsões que já constam no edital de licitações e, por possuir baixo impacto, é dispensada a realização de AIR nos termos do inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.

## VIII. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

186. Na seção VII foram explicitadas diferentes alternativas, compreendendo:

- i) alternativa de não ação (cenário de linha de base) – VII.1;
- ii) alternativas de ação desconsideradas – VII.3, VII.6, VII.7, VII.9 e VII.10;
- iii) alternativas de ação viáveis e com potencial de efetividade – VII.2, VII.4, VII.5, VII.8 e VII.11; e
- iv) alternativa complementar com dispensa da realização de AIR – VII.12.

187. As alternativas de ação viáveis, normativas e não normativas, serão objeto de avaliação através do ‘Método de Análise Multicritério’, que contemplará também o cenário de linha de base. A análise multicritério possibilitará a avaliação e comparação das alternativas, buscando identificar aquelas mais favoráveis para contornar o problema regulatório mediante a persecução dos objetivos definidos nesta AIR.

188. A análise considerará, para cada uma das alternativas de ação identificadas e para a alternativa de não ação, o grau de atingimento dos objetivos delineados para enfrentamento do problema regulatório, sendo utilizada a seguinte métrica:

- Positivo - objetivo plenamente atingido (5 pontos);
- Moderado - objetivo parcialmente atingido (3 pontos);
- Neutro - objetivo não atingido, sem efeitos adversos (0 ponto);
- Negativo - objetivo não atingido, com efeitos adversos (-1 ponto).

### Quadro 5 – Análise multicritério das alternativas segundo atendimento aos objetivos.

Objetivo	Alternativa VII.1 (Não Ação)	Alternativa VII.2	Alternativa VII.4	Alternativa VII.5	Alternativa VII.8	Alternativa VII.11
Garantir a observância aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade	5	5	5	5	5	3
Atrair investimentos para o setor de petróleo e gás natural e promover a concorrência	3	3	0	5	5	3
Simplificar e dinamizar o procedimento licitatório da Oferta Permanente	0	5	5	5	5	3
Ampliar a adoção de tecnologias digitais no procedimento licitatório	0	0	5	0	0	3
<b>Pontuação Total</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>

189. Observa-se, segundo pontuações indicadas no Quadro 5, que as cinco alternativas de ação que apresentam viabilidade de execução se prestam a atender aos objetivos em maior grau que a manutenção das atuais condições e, portanto, recomenda-se sua implementação.

190. A definição de prazo para submissão à CEL da 1ª declaração de interesse, acompanhada de garantia de oferta, que iniciará um ciclo da Oferta Permanente (alternativa VII.2) não traz novas obrigações regulatórias para as interessadas em participar das licitações promovidas pela ANP na sistemática da Oferta Permanente. Sua implementação prevê tão-somente o estabelecimento de um prazo em ato normativo a ser observado pela ANP.

191. A mudança proposta na forma de apresentação de declarações de interesse e garantias de oferta emitidas digitalmente (alternativa VII.4) não traz novas obrigações regulatórias, mas simplifica o procedimento através do uso de recursos tecnológicos, trazendo benefícios diretos aos agentes regulados e à ANP por meio da desburocratização.

192. A uniformização dos procedimentos adotados nos regimes de partilha e concessão, mediante a implementação das alternativas VII.5 e VII.8, não prevê novas obrigações regulatórias a serem impostas aos agentes regulados, mas sim o estabelecimento de regras que incentivam sua participação nos ciclos da Oferta Permanente e, em especial, estimulam a formação de parcerias.

193. Para estabelecer o procedimento de qualificação no regime de partilha posterior à sessão pública de apresentação de ofertas (alternativa VII.5), qualificando-se somente as licitantes vencedoras, faz-se necessário alterar a Resolução ANP nº 24/2013 que regulamenta as licitações de blocos no regime de partilha de produção e estabelece a necessidade de habilitação prévia das empresas interessadas, que compreende a qualificação e o pagamento de taxa de participação. Com a alteração do ato normativo, a obrigatoriedade de apresentação de declaração de interesse para compor consórcio ofertante torna-se desnecessária, uma vez que referida obrigação foi estabelecida para conferir segurança ao órgão regulador de que todas as empresas que participarão da sessão pública foram previamente qualificadas. As empresas são beneficiadas com a ampliação das estratégias de contratação de blocos, além da sigiliosidade conferida aos participantes da sessão pública e a redução dos custos associados ao tempo gasto para cumprir com as obrigações de informações. O órgão regulador passa a qualificar somente as empresas vencedoras da sessão pública, o que implica em redução de custos associados à análise e gestão de informações.

194. Para possibilitar que as ofertas de consórcio no regime de concessão possam ser garantidas por diferentes licitantes (alternativa VII.8), há necessidade de se alterar a Resolução ANP nº 18/2015 que regulamenta as licitações de blocos no regime de concessão e estabelece que as garantias de oferta deverão ser apresentadas por apenas uma licitante integrante do consórcio. A implementação desta alternativa trará um custo adicional para o órgão regulador em razão da necessidade de adaptação do atual procedimento de elaboração de ofertas no regime de concessão, hoje realizadas por setor com indicação de somente uma empresa garantidora. Possivelmente, ofertas para blocos distintos localizados em um mesmo setor devam ser incluídas em envelopes distintos se o particionamento das garantias de oferta for diferenciado, possibilitando a correta identificação pelo sistema de processamento de ofertas.

195. A elaboração de cartilha orientativa sobre a participação na Oferta Permanente e de vídeos sobre o procedimento de aproveitamento de documentos e o processo de qualificação simplificado (alternativa VII.11) são alternativas de caráter educativo e informativo voltadas à divulgação de procedimentos já adotados nos editais de licitações vigentes. Os custos de implementação são baixos, exigindo dedicação da equipe técnica, em especial da SPL e da SCI, para confecção e divulgação do material. Ressalta-se que esta alternativa, assim como a alternativa VII.4, amplia a adoção de tecnologias digitais no procedimento licitatório e favorece a desburocratização.

## **IX. TEMAS PARA AVALIAÇÃO E ESTUDOS POSTERIORES**

196. A presente AIR avaliou o problema regulatório decorrente de não apresentação de ofertas na sessão pública por licitantes que declararam interesse e apresentaram garantias de oferta nos termos do edital

de licitações e apresentou e avaliou alternativas regulatórias para sua mitigação. Contudo, durante as análises realizadas foram identificados outros temas fora do escopo desta AIR que devem ser avaliados e monitorados posteriormente, sendo:

### **IX.1. Cadastro de Qualificação**

197. Embora os custos decorrentes da necessidade de se apresentar documentos de qualificação a cada rodada de licitação ou ciclo da Oferta Permanente de que participam foram citados por algumas empresas como fator negativo, a manutenção das condições de qualificação exigidas por ocasião da licitação é condição que deve ser observada ao longo de toda a vigência dos contratos de concessão e partilha de produção, de modo que a criação de um cadastro único permitiria o acompanhamento e fiscalização da observância à disposição contratual. .

198. Assim, levantou-se a viabilidade de manutenção de um cadastro de empresas qualificadas, no qual as informações apresentadas para fins de qualificação seriam constantemente atualizadas em razão da apresentação de novos documentos segundo regras definidas em normativo específico. O cadastro funcionaria como um processo de qualificação único e permanente para cada empresa, e demandaria atualização dos documentos necessários à qualificação econômico-financeira, técnica e jurídica, além da comprovação das regularidades fiscal e trabalhista, sempre que tais documentos sofressem alterações ou com periodicidade a ser definida.

199. A alternativa de criação de um cadastro de qualificação está no escopo de atuação da ANP, sua implementação de maneira ideal ocorreria com a inclusão de todas as empresas que possuem contratos de exploração e produção em vigor e mediante a previsão de penalidades em caso de descumprimento.

200. Adicionalmente, deve ser prevista a abertura de processo administrativo para apuração de eventuais irregularidades em razão da não atualização dos documentos de qualificação ou da não manutenção das condições exigidas por ocasião da licitação do bloco ou área sob contrato.

201. Recomenda-se, assim, a realização de uma ação regulatória com participação de SPL, Superintendência de Exploração - SEP e Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP para avaliar a criação de um cadastro de qualificação de empresas com contratos em vigor que possibilite verificar a manutenção das condições de qualificação por ocasião da assinatura de contratos, considerando o contrato com maior nível de qualificação exigido, e estabelecer um fluxograma do procedimento de penalização em caso de irregularidades.

### **IX.2. Programa Exploratório Mínimo**

202. Diversas foram as manifestações trazidas acerca do PEM por meio da participação das empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural mediante preenchimento do questionário, conforme relatado na seção VI.

203. A avaliação acerca da adequação das atividades previstas e da correspondência entre UTs e valores monetários, bem como dos critérios de apresentação e execução de garantias para assegurar o cumprimento do PEM, encontra-se no escopo de atuação da ANP e demanda atuação de diferentes unidades organizacionais do upstream. Dado a necessidade de avaliação conjunta e pormenorizada das questões apresentadas, observadas possíveis inconsistências com outras regulamentações da própria Agência, a presente AIR não se presta à propositura de quaisquer alterações relacionadas à definição do PEM.

204. As contribuições recebidas no processo de participação social no tocante ao Programa Exploratório Mínimo serão encaminhadas para conhecimento das unidades organizacionais da ANP pertinentes, SEP e Superintendência de Dados Técnicos – SDT, com o fim de viabilizar a realização de estudos para aprimoramento dos regimentos atuais.

## **X. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO**

205. Para implementação das alternativas de ação VII.2, VII.5 e VII.8, selecionadas nos termos da seção VIII, faz-se necessária a alteração dos atos normativos vigentes que regulamentam os procedimentos para a realização das licitações de blocos destinadas à contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural sob os regimes de concessão e de partilha de produção, a saber, Resolução ANP nº 18/2015 e Resolução ANP nº 24/2013, respectivamente.

206. Nesta linha, e considerando o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que determinou a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a Portaria ANP nº 232, de 6 de agosto de 2020, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos e estabelece regras para a edição desses atos no âmbito da ANP, propõe-se a unificação das referidas Resoluções de Procedimentos Licitatórios por meio da edição de um novo normativo que contemple ambos os regimes, bem como, adicionalmente, as peculiaridades das licitações da Oferta Permanente.

207. Note-se que a implementação das alternativas VII.5 e VII.8 está alinhada com a uniformização dos procedimentos adotados nos regimes de partilha e concessão e as alternativas VII.2 e VII.4 são aplicáveis ao procedimento licitatório da OPC e OPP.

208. A alternativa VII.4 será implementada por ocasião da revisão dos regramentos dos editais de licitações vigentes. Por sua vez, a alternativa VII.11, de caráter informativo e educativo, necessita tão-somente da elaboração e divulgação de material orientativo na página da ANP específica para as rodadas de licitações.

209. Recomenda-se, ainda, a definição de um procedimento de atualização anual dos documentos de inscrição consoante descrito na seção VII.12. Apesar de não estar diretamente relacionada ao problema regulatório e trazer novas obrigações regulatórias aos agentes regulados, a propositura de referido procedimento, a ser previsto no novo normativo, dispensa a realização de AIR nos termos do inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, por ser de baixo impacto na medida em que não provoca aumento expressivo de custos para os agentes econômicos e não repercute de forma substancial nas políticas públicas.

210. Considera-se o prazo de cinco anos adequado à realização de Análise de Resultado Regulatório - ARR, ocasião em que será possível avaliar os resultados decorrentes da implementação das alternativas de ação viáveis e com potencial de efetividade indicadas na seção VIII. Ademais, há de se considerar o acompanhamento dos indicadores apontados na seção V e eventuais melhorias em relação às temáticas tratadas nas seções IX.1 e IX.2.

211. Para fins de cumprimento do art. 14 do Decreto nº 10.411/2020, o ato normativo a ser editado será analisado quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório no âmbito das atividades planejadas em consonância com o inciso II do art. 19 do Decreto nº 10.139/2019, que determina a análise de todos os atos normativos no primeiro ano de novo mandato presidencial.

212. O presente Relatório será submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP, que deliberará sobre a edição de novo normativo a ser submetido à consulta e audiência públicas nos termos da Instrução Normativa ANP nº 8/2021.

## **XI. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS**

213. A contratação de blocos e áreas para exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural não está compreendida pela classificação de risco associada ao exercício de atividades econômicas estabelecida na Resolução ANP nº 839, de 1 de março de 2021, em atendimento ao Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019. De tal modo, que a avaliação acerca de mudanças na classificação de risco das atividades reguladas em decorrência da propositura de ato normativo não é aplicável no presente caso.

ANA LUCIA DOS REIS

Analista Administrativo

JOSIE RODRIGUES FERRÃO QUINTELLA  
Superintendente Adjunta de Promoção de Licitações

KATIA DE SOUZA ALMEIDA  
Coordenadora Geral Técnica

LAURA TICIANE BRAZ MONTEIRO PINTO  
Assessora Técnica de Evolução dos Instrumentos Licitatórios

LEONARDO DE SOUZA HORTOLÃ  
Especialista em Regulação

MARIANA DE OLIVEIRA COELHO  
Coordenadora de Ofertas Permanentes de Áreas

THIAGO NEVES CAMPOS  
Assessor Técnico de Promoção de Licitações

## ANEXO 1 – Modelo de Questionário

### QUESTIONÁRIO – Perguntas Iniciais

E-mail:\*

Responsável pelo preenchimento (nome): [OPCIONAL]

Você responde ao questionário em nome de alguma empresa/ instituição do setor de óleo e gás?\*

SIM.

Empresa/ Instituição:\*

Cargo:\*

NÃO. [FINALIZA O QUESTIONÁRIO]

Em qual(is) ambiente(s) a empresa atua ou tem interesse de atuação nos próximos 5 anos?\* [PERMITE SELEÇÃO MÚLTIPLA]

Áreas com acumulações marginais

Áreas terrestres

Águas rasas

Águas profundas e ultraprofundas

Áreas localizadas no polígono do pré-sal e áreas estratégicas

Não se aplica

### QUESTIONÁRIO – Empresa Inscrita na Oferta Permanente

A empresa é inscrita na Oferta Permanente?\*

SIM.

A empresa já apresentou declaração de interesse em algum dos Ciclos da Oferta Permanente?\*

SIM.

O que estimulou a apresentação de declaração de interesse?\*

A empresa apresentou oferta para todos os setores que declarou interesse?\*

SIM.

NÃO. O que estimularia a apresentação de oferta nos setores que declarou interesse?\*

NÃO. A empresa tem interesse em contratar algum bloco em oferta?\*

SIM. Por quais razões não declarou interesse até o presente momento? Especifique.\*

NÃO. O que estimularia seu interesse? Especifique.\*

O prazo de 120 dias dos Ciclos da Oferta Permanente está adequado para o planejamento interno e elaboração de ofertas pela empresa?\*

SIM. Justifique.\*

NÃO. Justifique.\*

Qual sua opinião sobre os procedimentos de inscrição e qualificação da Oferta Permanente?\*

Qual sua opinião sobre os valores do bônus de assinatura? Especifique o ambiente ao qual se refere.\*

Qual sua opinião sobre os valores da garantia de oferta? Especifique o ambiente ao qual se refere.\*

Sobre as atividades do Programa Exploratório Mínimo (PEM): As atividades previstas estão adequadas? A correspondência entre as unidades de trabalho e os valores monetários está adequada?\*

Caso queira fornecer informações adicionais, em que demais aspectos o procedimento licitatório poderia ser modificado de modo a estimular sua participação? [OPCIONAL]

Você autoriza a divulgação das respostas ao presente questionário?\*

SIM.

NÃO.

### **QUESTIONÁRIO – Empresa Não Inscrita na Oferta Permanente**

A empresa é inscrita na Oferta Permanente?\*

NÃO.

A empresa conhece o procedimento licitatório da Oferta Permanente?\*

SIM. Por quais razões não se inscreveu e declarou interesse até o presente momento? Especifique.\*

NÃO.

A empresa tem interesse em contratar algum bloco para explorar e produzir óleo e gás no Brasil?\*

SIM. Em qual bacia sedimentar?\*

NÃO. O que estimularia seu interesse? Especifique.\*

Em que aspectos o procedimento licitatório poderia ser modificado de modo a estimular sua participação? (Caso deseje, comente sobre procedimentos de inscrição e qualificação, garantia de oferta, bônus de assinatura, Programa Exploratório Mínimo, Disposições Contratuais.)\*

Você autoriza a divulgação das respostas ao presente questionário?\*

SIM.

NÃO.

**As perguntas indicadas com (\*) são de preenchimento obrigatório para o prosseguimento do questionário.**