

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

PARECER Nº 160/2016/PF-ANP/PGF/AGU

PROCESSO: 48610.003279/2015-16

REF: Proposta de Ação nº 161/2016

INTERESSADO: Superintendência de Exploração (SEP)

ASSUNTO: Recurso Administrativo interposto pela PETROBRÁS S/A em face da RD 629/2015.

PETROBRÁS S/A – RECURSO ADMINISTRATIVO - CONTRATOS DE CONCESSÃO – PEDIDO DE SUSPENSÃO – BLOCOS NA BACIA DO RECÔNCAVO –RECURSOS NÃO CONVENCIONAIS - MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA NO SENTIDO DE IMPOSSIBILIDADE DE EXPLORAÇÃO DA ÁREA SEM *FRACKING* - DECISÃO JUDICIAL - CARACTERIZAÇÃO FORTUITO OU FORÇA MAIOR – DEFERIMENTO PARCIAL DO PLEITO.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da ANP,

1. A Superintendência de Exploração (SEP) encaminhou a esta Procuradoria Federal junto à ANP a Proposta de Ação em epígrafe, com o propósito de colher pronunciamento jurídico a respeito dos argumentos trazidos pela empresa PETROBRÁS S/A através de Recurso Administrativo apresentado contra a Resolução de Diretoria nº 629/2015, de 12/08/2015, que indeferiu o pedido de suspensão temporária dos Contratos de Concessão dos blocos REC-T-225_R12, REC-T-239_R12, REC-T-240_R12, REC-T-253_R12, REC-T-254_R12 E REC-T-268_R12, indeferindo, também, pedido de devolução de 54 (cinquenta e quatro dias) relativos ao Primeiro Período Exploratório dos contratos dos referidos blocos.

026448116

2. Ressalte-se que de acordo com as informações até então inseridas nos presentes autos e de acordo com a SEP, ocorriam oportunidades exploratórias convencionais E não convencionais, razão pela qual o pleito da PETROBRÁS foi denegado.

3. Em suas razões de recurso, a Petrobrás, alega em síntese, que:

(i) O presente procedimento administrativo é nulo porque a não houve intimação para que a empresa apresentasse suas alegações finais;

(ii) que a empresa não assinou o contrato de concessão apenas com o fim de obter dados para o BDEP, mas no viés empresarial, sim obter tais dados com o fim de avaliar e produzir em eventual reservatório a ser encontrado. Afirma que “não é crível que nestas concessões limitadas por uma liminar judicial, a PETROBRÁS tenha que obter o dado, sem direito a continuar na pesquisa e na eventual lavra.”

(iii) que teve dúvidas interpretativas quanto à liminar então concedida e que, por isto, faz jus à devolução dos 54 (cinquenta e quatro) dias pleiteados;

(iv) que faz jus à suspensão temporária do contrato, a partir de 27/11/2014, data em que foi intimada da decisão judicial nos autos da ação 30652.38.2014.4.01.3300.

4. Após a apresentação do recurso apresentado pela empresa, a SEP, através do Ofício 862/2015/SEP (fls.84/85), solicitou informações adicionais, e minudenciadas, relativas aos blocos em referência.

5. A Petrobrás S/A apresentou a resposta ao Ofício supra citado, através da Carta UO-BA-1381/2015, conforme se verifica Às fls. 87/124.

6. A SEP emitiu o Parecer Técnico nº 023/2016/SEP, manifestado-se acerca do recurso administrativo apresentado, bem como sobre os novos subsídios apresentados pela empresa mediante sua própria solicitação, restando ao final por opinar pelo provimento parcial do recurso apresentado, no sentido de que seja indeferida a devolução do prazo contratual decorrido entre a prolação da decisão liminar e a prolação da decisão dos Embargos de Declaração, mas para deferir o pedido de suspensão temporária dos contrato de Concessão dos blocos em tela, até a data da entrada em vigor da legislação sobre fraturamento hidráulico, utilizado na exploração de recursos não convencionais na Bacia do Recôncavo.

ESTE É O BREVE RELATÓRIO. PASSA-SE À ANÁLISE.

7. Inicialmente, afasto a preliminar de nulidade suscitada pela recorrente no que ante a ausência de intimação da mesma para apresentação de alegações finais.

8. Com efeito, o artigo 44 da Lei n.º 9.784/99, estabelece que, quando encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

9. Depreende-se daí que, a rigor, somente caberá tal manifestação quando efetivamente há instrução.

10. Da leitura do parecer técnico 053/2015/SEP e do Parecer n.º 181/2015/PF -ANP-PGF-AGU verifica-se que não há qualquer recomendaram a realização de atividade de instrução, ou de qualquer diligência visando ao deslinde da questão ou que pudesse influenciar na decisão da Diretoria Colegiada. Naquele momento, já havia sido encerrada a instrução.

11. Veja-se, ainda, que de acordo com o artigo 2º da Lei 9.784/99, as alegações finais devem ser apresentadas nos processos em que possam resultar sanções e nas situações de litígio, não sendo este o presente caso.

12. Por fim, acrescenta-se que, o que a lei proíbe é que ofensa à formalidade essencial provoque prejuízo ao administrado ou ao interesse público, agredindo direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa. Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho, no artigo "O Formalismo Moderado como Dogma do Processo Administrativo" (*Processo Administrativo – Temas Polêmicos Da Lei Nº 9.748/99*. São Paulo: Forense, 2011, pg. 109.) observa que:

"Urge, porém, adotar postura lógica em situações especiais, abandonando-se eventual excesso de formalismo. Se ocorre hipótese em que os atos posteriores não têm qualquer relação de dependência em confronto com a formalidade inobservada, não há

por que desfazê-los, na verdade, o desfazimento seria incompatível com o princípio da economia procedimental, posto que desnecessário serem repetidos sem qualquer causa justificadora”.

13. Desta fora, não há que se falar em qualquer nulidade.

14. No que tange ao pedido de devolução dos 54 dias que permearam a prolação da decisão liminar nos autos do processo judicial nº30652-38.2014.4.01.3300, entendo que as razões recursais em nada inovaram aquilo que foi posto no pedido inicialmente formulado pela empresa, tendo sido brilhantemente rebatidas no Parecer nº 181/2015/PF-ANP/PGF/AGU, de fls. 26/28v, notadamente nos itens 6 e 8.

15. No que se refere ao pedido de suspensão do contrato até que advenha a legislação sobre *fracking*, entendo que deve ser acolhido o pleito da recorrente, notadamente em decorrência das informações trazidas após a solicitação de esclarecimentos feita pela SEP e pelas conclusões da referida Superintendência.

16. Com efeito, Superintendência de Exploração afirma que:

“ Fica claro, que na Bacia do Recôncavo, nas porções profundas do Baixo de Camaçari, áreas do setor SREC-T\$ referentes aos blocos REC-T-225, REC-T-239, REC-T-240, REC-T-253. REC-T-254 E REC-T-268, existe a figura de play com o objetivo restrito a exploração e produção de recurso não convencional, considerada como nova fronteira exploratória, necessitando de fraturamento hidráulico para viabilizar a exploração comercial de hidrocarbonetos.(...)

“A possibilidade de um play com objetivo voltado a exploração e produção de recursos convencionais é totalmente prejudicada pela grande variação lateral e vertical das fácies vinculadas aos processos deposicionais dos arenitos do Membro Caruaçu da Formação Maracangalha e à profundidade onde se encontram os arenitos da Formação Sergi (...)

“Assim, se pode afirmar, à primeira vista, que o objeto do Contrato de Concessão dos blocos REC-T-225_R12, REC-T-239_R12, REC-T-240_R12, REC-T-253_12, REC-T-254_12 e

REC-T-268_12, com predominância de recursos não convencionais, fica viabilizado somente pela possibilidade de execução de fraturamento hidráulico.

“(...) informações mais detalhadas, consubstanciadas na robusta Nota Técnica da PETROBRÁS (fls. 96 a 124), mostraram que os referido blocos, situados no depocentro do Baixo Camaçari, que é considerado um baixo regional da Bacia do Recôncavo, apresentam vocação predominantemente para recursos não convencionais, caracterizando pelo ineditismo deste tipo de investigação e investimento na bacia, uma nova fronteira exploratória.”

17. Assim, considerando os esclarecimentos prestados pela SEP, notadamente os trechos acima transcritos, entendo existir fundamento para acolher a recomendação da referida Superintendência no sentido de que sejam suspensos os contratos de concessão dos blocos em tela.

18. Note-se que o objetivo do Contrato de Concessão é a exploração e produção de recursos convencionais e não convencionais e a SEP afirma, repita-se, “que o objeto do Contrato de Concessão dos blocos REC-T-225_R12, REC-T-239_R12, REC-T-240_R12, REC-T-253_12, REC-T-254_12 e REC-T-268_12, com predominância de recursos não convencionais, fica viabilizado somente pela possibilidade de execução de fraturamento hidráulico”.

19. Estando o fraturamento hidráulico impossibilitado de ser realizado por força da liminar judicial noticiada nestes autos (Ação Judicial nº 30652-38.2014.4.01.3300) torna-se inviável a exploração dos recursos nos blocos em exame, uma vez que há real impossibilidade, pelo menos temporariamente, de obtenção da licença ambiental necessária para utilização da técnica do fraturamento hidráulico.

20. Desta forma, configurado está fato imprevisível que escapa à diligência do recorrente, e é, por isso, estranho à sua vontade como devedor de uma obrigação contratual. Certo é que o fato – liminar concedida proibindo o fraturamento hidráulico – não podia ser previsto, tendo surgido no curso do Contrato e manifestado quando do questionamento ao órgão ambiental estadual sobre o procedimento para o licenciamento.

21. Assim, deve ser aplicado ao presente o artigo 393 do Código Civil e a Cláusula Trigésima do Contrato da 12ª Rodada de Licitações:

“30.1 As Partes somente deixarão de responder pelo cumprimento das obrigações assumidas neste Contrato nas hipóteses de caso fortuito, força maior e causas similares que justifiquem a inexecução, como o fato da administração, o fato do príncipe e as interferências imprevistas.”


22. Assim, entendo que o recurso deve ser conhecido e parcialmente provido, até que seja cassada a liminar prolatada nos autos da ação judicial nº30652-38.2014.4.01.3300 ou até que advenha a legislação acerca da regulamentação ambiental sobre fraturamento hidráulico na Bacia do Recôncavo.

CONCLUSÃO

23. Por todo exposto, recomendo seja o recurso interposto conhecido e parcialmente provido, para que seja reformada a decisão da Diretoria Colegiada (RD 629/2015), a fim de que sejam suspensos os Contratos de Concessão dos blocos REC-T-225_R12, REC-T-239_R12, REC-T-240_R12, REC-T-253_12, REC-T-254_12 e REC-T-268_12, a partir do pedido feito administrativamente até que seja cassada a liminar prolatada nos autos da ação judicial nº30652-38.2014.4.01.3300 ou até que entre em vigor a legislação acerca da regulamentação ambiental sobre fraturamento hidráulico na Bacia do Recôncavo, devendo ser mantida a decisão no que se refere ao indeferimento do pleito de devolução dos 54 dias que permearam a prolação da liminar e a decisão dos Embargos de Declaração opostos pela Recorrente.

24. À consideração superior.

Rio de Janeiro, 23 de março de 2015.


Isabela de Araujo Lima Ramos
Procuradora Federal



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

Despacho n.º 211/2016/PF-ANP/PGF/AGU.

1. Integralmente de acordo com a análise jurídica expressa no Parecer nº 160/2016/PF-ANP/PGF/AGU.
2. Desta forma, recomendo seja dado parcial provimento ao recurso para suspender o transcurso dos prazos exploratórios dos Contratos de Concessão dos blocos REC-T-225_R12, REC-T-239_R12, REC-T-240_R12, REC-T-253_12, REC-T-254_12 e REC-T-268_12, em virtude da liminar prolatada nos autos da ação judicial nº30652-38.2014.4.01.3300.
3. À reunião de Diretoria Colegiada da ANP para deliberação.

Rio de Janeiro, 23 de março de 2016.


Tiago do Monte Macedo
Procurador-Geral