



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

Parecer Jurídico Referente à Proposta de Ação nº 1005/2013
(Processos n.º 48610.001272/2012-17 e 48610.009083/2013-73)

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2013.

Parecer nº 634/2013/PF-ANP/PGF/AGU

Ref.: Processos n.º 48610.001272/2012-17 e 48610.009083/2013-73
Proposta de Ação nº 1005/2013

CONTRATO DE CONCESSÃO BM-PAMA-8 – BLOCOS BM-PAMA-192 E BM-PAMA-194 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL - REALINHAMENTOS – ATRASO NA EMISSÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA – RESOLUÇÃO DE DIRETORIA Nº 295/2012 E 410/2012 – INDEFERIMENTO DE PRORROGAÇÃO DA FASE DE EXPLORAÇÃO NAS HIPÓTESES DE REALINHAMENTO DE PRAZOS ENTRE A PETROBRAS E IBAMA – DEVOLUÇÃO DE PRAZO SUPERIOR A QUINZE DIAS PARA A EMISSÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA PELO IBAMA – NOTA TÉCNICA 337/SSM/2013 – CONFRONTO COM PARECER TÉCNICO Nº 03/2012/CMA, NOTA 227/2012/PF-ANP/PGF/AGU, RESOLUÇÃO DE DIRETORIA Nº 295/2012, PARECER Nº 97/2012/PF-ANP/AGU E RESOLUÇÃO DE DIRETORIA Nº 410/2012

1. Cuida-se de Proposta de Ação (PA) oriunda da Superintendência de Exploração (SEP), em que se submete à deliberação da Diretoria Colegiada da ANP pleito do Concessionário Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) de acréscimo, ao segundo Período Exploratório (PEx) do Contrato BM-PAMA-8, de um prazo de 1094 dias, correspondente ao tempo despedido pelo IBAMA para análise do Relatório de Controle Ambiental (RCA) exigido para a emissão da Licença Prévia de Perfuração (LPper) de poço compromisso de Programa Exploratório Mínimo (PEM), nos termos da Portaria MMA nº 422/2011, somado ao tempo pretensamente necessário para o atendimento de novas exigências do órgão ambiental.
2. É o que tenho a acrescentar a tudo o que já relatado nos processos em epígrafe. Passo à análise jurídica.

PRELIMINARMENTE

3. Compulsando os autos, verifico que a Proposta de Ação (PA) nº 1005/2013 faz parte do processo administrativo nº 48610.009083/2013-73, incluído no sistema em 02/09/2013.
4. No entanto, questões relacionadas ao mesmo objeto – suspensão/devolução de prazo ao Contrato de Concessão BM-PAMA-8 em razão de procedimentos concernentes ao licenciamento ambiental dos Blocos BM-PAMA-192 e BM-PAMA-194 - vêm sendo tratadas sob a égide do processo administrativo nº 48610.001272/2012-17, aberto em 25/01/2012.
5. Entendo que seria mais conveniente que a PA nº 1005/2013 estivesse inserida no último processo, que abrange as PAs nº 244/2012, de 14/03/2012 (fls. 88/98) e 400/2012 (fls. 164/171) e ensejou as Resoluções de Diretoria (RDs) nº 295/2012 (fl. 99) e 410/2012 (fl. 172).
6. Observe-se que o item 4.4 da IN ANP nº 01/1999, alterada pela RD nº 632/2011, e que regulamenta os procedimentos referentes às Reuniões da Diretoria Colegiada da ANP, conceitua “Proposta de Ação” como a “Proposição elaborada por uma unidade da estrutura organizacional da ANP, sobre matéria de sua competência, a ser encaminhada à Diretoria Colegiada, para apreciação e deliberação”.
7. Já o processo administrativo, que em âmbito federal é regulado pela Lei nº 9.784/1999, é, no dizer



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

de Antônio Porfírio Filho (in http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4463 – O Processo Administrativo), “o meio pelo qual a Administração Pública se utiliza para ordenar as questões vividas no âmbito da Administração, nas relações sejam internas, sejam externas”.

8. Ou, na lição de Diógenes Gasparini (Direito Administrativo. 10 Ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 857:

“Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais PRATICADAS COM CERTA ORDEM CRONOLÓGICA, necessárias ao REGISTRO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros” (destaquei).

9. De outro giro, ainda segundo Gasparini (p. 297), o procedimento é o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo, ou seja, é a coordenação de atos que se sucedem.

10. Tem-se, pois, que as “Propostas de Ação”, no âmbito da ANP, são concebidas como instrumentos procedimentais, visando à ordenação do trâmite processual no que respeita às deliberações administrativas da Diretoria Colegiada da ANP. As “Propostas de Ação” conferem ORDEM CRONOLÓGICA e REGISTRO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS ao processo administrativo, razão pela qual admissível (e, muitas vezes, aconselhável) mais de uma PA em um mesmo processo.

11. Assim, na minha percepção, não é razoável que se instaure um novo processo administrativo sem que surja uma NOVA questão a ser resolvida pela Diretoria Colegiada da ANP. Em se tratando, como no caso presente, de análise de pleitos de um mesmo agente regulado (Petrobras), sobre um mesmo Contrato de Concessão (BM-PAMA-8) e um mesmo objeto (licenciamento ambiental), ainda que as razões de pedir e o pedido sejam distintos, é recomendável o trâmite das múltiplas PA no mesmo processo administrativo.

12. Saliente-se que, longe de se apregoar formalismo exacerbado, a preocupação ora manifesta é de que a fragmentação do processo administrativo com objeto idêntico ou similar leve a uma deficiência da instrução, uma vez que não é dificultada ao analista técnico ou jurídico a apreciação do processo em sua integralidade.

13. Nada obstante, como no caso ora em análise já houve a abertura de dois processos administrativos, recomendo que tramitem apensados, de forma a evitar prejuízo à escorreita instrução processual.

DA NOTA TÉCNICA Nº 337/SSM/2013

14. A Nota Técnica nº 337/2013 de 02/10/2013 (fls. 78/83 do processo administrativo nº 48610.009083/2013-73), da Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), incorre, a meu juízo, em equívocos e contradições, indo de encontro a pareceres anteriormente formulados pela Coordenadoria de Meio Ambiente (CMA, posteriormente incorporada à SSM), por este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (PRG) e decisões da Diretoria Colegiada da ANP.

15. Em sumária síntese, a referida Nota Técnica, analisando a demanda do Concessionário trazida na Carta E&P-EXP 0785/2013 (fls. 02/03 do processo administrativo nº 48610.001272/2012-17), traz as seguintes considerações:

a. Houve seguidos realinhamentos de prazos acordados entre a Petrobras e o IBAMA, tanto para a entrega do RCA, quanto para a emissão da LPper, sendo que, no último deles, a própria Petrobras solicitou



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

o realinhamento do deferimento da LPPer para setembro/2012.

b. Entre a entrega do RCA pela Petrobras e a emissão do Parecer Técnico (PT) nº 366/11 pelo IBAMA, transcorreram 211 dias.

c. Entre 11/01/2012 e a emissão do PT nº 213/2013, em 10/07/2013, são contados outros 517 dias.

d. Descontados os 180 dias previstos na Portaria MMA nº 422/2011, a Petrobras faria jus a um acréscimo da Fase de Exploração de 548 dias.

e. A este interregno, haveriam que ser acrescidos 451 dias como decorrência do atraso do IBAMA na emissão do TR para a atividade de perfuração de poços.

f. Ao final, “a Petrobras teria direito a um total de 999 dias a serem adicionados ao Segundo Período Exploratório da Concessão BM-PAMA-8”.

g. Seria razoável a suspensão do curso do prazo contratual até a emissão da LPPer, “quando o processo deverá ser reencaminhado à SSM para contagem do tempo total a ser devolvido à Petrobras”.

16. Por seu turno, o Parecer Técnico nº 03/2012/CMA, de 24/02/2012 (fls. 43/47), devidamente aprovado pela então Coordenadora de Meio Ambiente e subscritora da supra mencionada Nota Técnica nº 337/SSM/2013, afirma que os pedidos de realinhamento da data de entrega de documentos referentes à LPPer demonstram haver um acordo entre o Operador e o órgão ambiental, apontando a realização de sete realinhamentos de datas de emissão da LPPer entre março de 2010 e junho de 2012.

17. Forte nestas constatações, a PRG, através da Nota nº 227/2012/PF-ANP/PGF/AGU, de 03/04/2012 (fls. 85/87) e do Despacho nº 09/2012/PF-ANP/PRG/AGU ((fls. 87/87v), firmou posição no sentido de que “no que respeita ao número de dias a serem eventualmente devolvidos ao Concessionário, não se pode considerar, decerto, como culpa exclusiva do órgão ambiental, os realinhamentos acordados entre o Operador e o IBAMA, conforme entendimento já solidificado nesta Procuradoria”.

18. E, com base na citada Nota nº 227/2012/PF-ANP/PGF/AGU, resolveu a Diretoria Colegiada da ANP, através da RD nº 295/2012, INDEFERIR O PEDIDO DE SUSPENSÃO DE PRAZO DO CONTRATO BM-PAMA-8, blocos PAMA-M-192 e PARA-M-184, conforme Nota PRG nº 227/2012/PF-ANP/PGF/AGU.

14. Inconformada com a decisão colegiada, a Petrobras efetuou Pedido de Reconsideração, sobre o qual a PRG se manifestou através do Parecer nº 97/2012/PF-ANP/PGF/AGU, em que se assentou:

a. Que a RD nº 295/2012 indeferiu, apenas, o pedido de suspensão do curso do Contrato de Concessão por parte da Petrobras, não vedando a devolução dos dias que ultrapassaram o prazo para emissão do TR e da LPPer.

b. Que deveriam ser devolvidos ao Concessionário os dias que excederam ao prazo de quinze dias úteis para a emissão do TR (entre 01/12/2006 e 18/02/2008) na forma da Portaria MMA nº 422/2011.

15. Anuindo, o Egrégio Colegiado da ANP, através da RD nº 410/2012 de 18/05/2012, negou provimento ao Pedido de Reconsideração interposto pela Petrobras e autorizou a devolução do prazo utilizado pelo IBAMA para emissão do TR, postergando o termo final da Fase de Exploração para 11/02/2014.



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

16. Com a decisão denegatória da reconsideração pleiteada pelo Concessionário, a Diretoria Colegiada:
- Pacificou a impossibilidade de devolução de prazos contratuais quando da pactuação de realinhamentos entre Operadores e o IBAMA.
 - No caso concreto, julgou, em instância administrativa FINAL, que é indevida qualquer devolução de prazo por atraso do IBAMA na outorga do licenciamento ambiental até agosto/2012, em virtude dos sucessivos realinhamentos promovidos pela Petrobras e IBAMA.
 - Prorrogou o termo final da Fase de Exploração do Contrato de Concessão BM-PAMA-8 até 14/02/2014, forte no reconhecimento de atraso por culpa exclusiva do IBAMA na emissão do TR para o licenciamento ambiental.

17. Existindo, pois, decisão administrativa transitada em julgado, é incabível o acréscimo de 999 dias ao segundo PEx do Contrato de Concessão BM-PAMA-8, como recomendado pela Nota Técnica nº 337/SSM/2013, eis que, (i) no cômputo de tal prazo considerou-se períodos sobre os quais a Diretoria Colegiada da ANP já havia se pronunciado pela inexistência de direito à devolução, haja vista os realinhamentos acordados entre a Petrobras e o IBAMA; e (ii) no cômputo do mesmo prazo, foi considerado, em duplicidade, o atraso do IBAMA na emissão do TR, prazo já incorporado ao novo termo final do Contrato de Concessão.

DA REUNIÃO DE 24/10/2012

18. EM 24/10/2012, reuniram-se, na PRG, representantes desta Procuradoria, da SSM e da SEP para discutir o teor da presente PA e, em especial, da Nota Técnica nº 337/SSM/2013.
19. Concordaram todos com a necessidade de revisão do teor da referida Nota, haja vista sua incompatibilidade com resoluções já consolidadas pela Diretoria Colegiada.

DAS RECOMENDAÇÕES

20. Por todo o exposto, requeiro ao Procurador-Geral a devolução da presente PA à SSM e, posteriormente, à SEP, com as seguintes recomendações:
- Que os processos administrativos nº 48610.001272/2012-17 e 48610.009083/2013-73 tramitem apensados, por serem conectos.
 - Que seja juntada aos autos nova manifestação da SSM sobre a solicitação da Petrobras consubstanciada na Carta E&P-EXP 0785/2013 (fls. 02/04 do processo administrativo nº 48610.009083/2013-73), levando em conta o teor do Parecer Técnico nº 03/2012/CMA, da Nota nº 227/2012/PF-ANP/PGF/AGU, do Despacho nº 09/2012/PF-ANP/PRG/AGU, da RD nº 295/2012, do Parecer nº 97/2012/PF-ANP/AGU e da RD nº 410/2012.
 - Que a SSM, caso concorde com o teor do presente Parecer, anule a Nota Técnica nº 337/SSM/2013.
 - Que a SEP se pronuncie, do ponto de vista técnico, sobre a possibilidade de suspensão de curso do prazo.
21. É o Parecer. À apreciação do Procurador-Geral junto à ANP.



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

Olavo Bentes David
Procurador Federal
Subprocurador-Geral de E&P

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2013.

De acordo com a análise jurídica expressa no Parecer nº 634/2013/PF-ANP/PGF/AGU.
Restitua-se ao autor esclarecendo que, uma vez implementadas as recomendações contidas no item "20"
acima, a presente Proposta de Ação deverá ser devolvida a este órgão de execução da Procuradoria-Geral
Federal junto à ANP para a conclusão da análise jurídica.

Tiago do Monte Macêdo
Procurador-Geral

Tiago do Monte Macedo

25/10/2013 14:10:11