

CONTROLE DA MEDIÇÃO DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

O TCU realizou auditoria operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de abril a agosto de 2012, com o objetivo de conhecer e avaliar a forma como é realizado o controle da medição da produção de petróleo e gás natural, aferindo os aspectos operacionais para a sua execução.

A produção nacional de petróleo e gás natural gerou, em 2011 e 2012, receitas em royalties e participações especiais em montantes superiores a R\$ 25 bilhões e R\$ 30 bilhões, respectivamente, calculados de maneira proporcional à quantidade produzida. Por isso, verificar a atuação da ANP no controle e na aferição da fidedignidade dos dados relativos aos volumes produzidos nos campos é uma questão sensível, principalmente pela materialidade envolvida.

Vislumbra-se que o crescimento da produção, decorrente dos contratos de exploração de blocos licitados na década passada que entraram ou estão entrando em fase de produção e da perspectiva de exploração do polígono do pré-sal, exigirá da Agência o incremento de sua capacidade de controle.

A auditoria abrangeu as duas formas de controle da ANP, exercidas por meio do Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção (NFP): (1) o acompanhamento, que envolve, principalmente, a análise da documentação declaratória preenchida pelos concessionários, os Boletins Mensais de Produção (BMPs); e (2) a fiscalização, que abrange as ações realizadas in loco pela Agência nos campos produtores, notadamente quanto aos sistemas de medição da produção.

SISTEMA DE MEDIÇÃO EM INSTALAÇÃO PRODUTORA



Fonte: ANP

Principais situações identificadas

A ANP tem despendido esforços no sentido de montar uma estrutura adequada ao controle da medição da produção de hidrocarbonetos. Todavia, a auditoria constatou a necessidade de aprimoramentos em suas ações a fim de garantir a fidedignidade da medição dos volumes produzidos.

Quanto às ações de acompanhamento empreendidas, verificou-se que o Sistema de Fiscalização da Produção (SFP), parcialmente em operação desde 2011, é um importante instrumento utilizado para aferir a fidedignidade da produção reportada nos BMPs. No modelo regulatório brasileiro, esse boletim é o principal instrumento de validação dos volumes produzidos. Entretanto, em decorrência da não implementação de todas as suas funcionalidades, sua utilização como ferramenta de controle é limitada e não atinge plenamente os objetivos.

O SFP foi concebido para permitir a verificação da fidedignidade das informações declaradas pelos concessionários nos BMPs, de forma a possibilitar o acompanhamento *pari passu* da produção nacional. Atualmente ele permite apenas acompanhar a produção por ponto de medição fiscal, o que, apesar de possibilitar a aferição da produção de um conjunto de campos, não permite a validação automática e individualizada por campo dos BMPs.

Constatou-se também que o NFP não realiza acompanhamento sistemático e rotineiro dos boletins encaminhados pelos concessionários. Com isso, os volumes de produção são conferidos, essencialmente, apenas quando da realização das fiscalizações in loco.

No que se refere a tais fiscalizações, verificou-se que elas não se sujeitam a um plano de fiscalização periódico previamente elaborado, apesar de haver algumas diretrizes que balizam sua execução, baseadas em fatores de risco, materialidade, relevância e oportunidade, tais como campos pagadores de participação especial (de elevada produção) e instalações com elevados registros de falhas ou problemas nos sistemas de medição.

Além disso, constatou-se que as ocorrências e os critérios que ensejam a realização dessas fiscalizações não são precisos e permitem que instalações e campos não sejam fiscalizados por período extenso. A associação dessas ocorrências fragiliza a expectativa de controle entre concessionários e prejudica as análises procedidas pelo NFP a respeito dos fatos verificados e consequentes encaminhamentos, elevando o risco de falta de uniformidade na aplicação dos critérios pelos fiscais do Núcleo no processo de definição dos campos a serem fiscalizados.

Verificou-se, ainda, inexistir prazo estabelecido para a atuação do NFP no atendimento às solicitações de inspeções prévias dos sistemas de medição, condição necessária para que os campos iniciem sua produção. Dessa forma, o prazo de atendimento é bastante disperso, havendo casos atendidos em até 15 dias e outros após 60 dias da solicitação.

Isso traz certa imprevisibilidade ao operador e prejudica o planejamento das atividades. Além disso, possibilita a ocorrência de eventual retardamento indevido, pela ANP, do início da produção e, consequentemente, da geração de receitas para o Estado.

Principais deliberações do TCU

O TCU recomendou à ANP que adotasse as providências necessárias à implementação definitiva do SFP, em especial das funcionalidades destinadas a tornar possível a validação individualizada dos BMPs, contribuindo para a garantia da fidedignidade dos volumes de hidrocarbonetos produzidos e reportados pelos concessionários.

Recomendou, ainda, que formalizasse, em normativo, manual ou outro documento, as diretrizes e a regulamentação para a elaboração e execução de planos periódicos de fiscalização pelo NFP, de modo a aprimorar o planejamento das atividades e garantir expectativa de controle a todos os operadores, e que regulamentasse as ocorrências e critérios que ensejam a realização de fiscalizações, a fim de uniformizar a aplicação pelos fiscais.

Por fim, recomendou-se à ANP que estabelecesse, em normativo, requisitos e prazos para o atendimento de solicitações para a realização de inspeção prévia dos sistemas de medição conforme as características específicas de cada instalação a ser vistoriada, com a finalidade de conferir mais previsibilidade ao atendimento de solicitações e evitar eventual retardamento indevido, pela ANP, do início da produção regular, da produção antecipada e da realização de testes de longa duração.

Benefícios esperados

São esperados como benefícios deste trabalho: aprimorar o processo de planejamento da ANP; melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados; e aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos e no exercício de competências e atribuições dos auditados.

Acórdão

Acórdão 657/2013-TCU-Plenário

Data da sessão: 27/3/2013

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

Processo: TC 010.147/2012-8

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações