

Atuação da ANP na fiscalização das atividades de Desenvolvimento e Produção de campos petrolíferos

Sumário Executivo

**Secretaria-Geral de
Controle Externo**

**Secretaria de Fiscalização
de Infraestrutura de
Petróleo e Gás Natural**





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministra Ana Arraes, **Presidente**
Ministro Bruno Dantas, **Vice-presidente**
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro André Luis de Carvalho
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

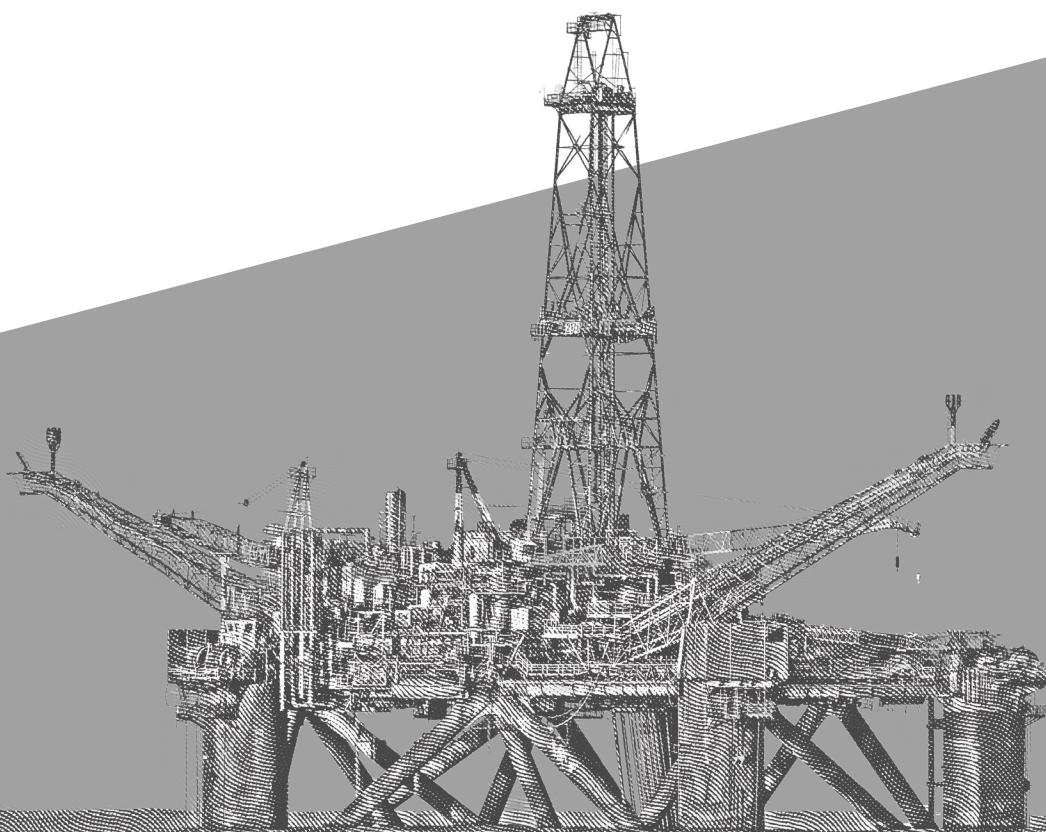
Cristina Machado da Costa e Silva, **Procuradora-Geral**
Lucas Rocha Furtado, **Subprocurador-Geral**
Paulo Soares Bugarin, **Subprocuradora-Geral**
Marinus Eduardo de Vries Marsico, **Procurador**
Júlio Marcelo de Oliveira, **Procurador**
Sergio Ricardo Costa Caribé, **Procurador**
Rodrigo Medeiros de Lima, **Procurador**

Atuação da ANP na fiscalização das atividades de Desenvolvimento e Produção de campos petrolíferos

Sumário Executivo

Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues

Brasília, 2022



© Copyright 2022, Tribunal de Contas de União

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Atuação da ANP na fiscalização das atividades de desenvolvimento e produção de campos petrolíferos / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.
– Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), 2022.

12 p. – (Sumário Executivo)

Conteúdo relacionado ao Acórdão 2.936/2021 – TCU - Plenário, proferido sob relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

1. Petróleo – exploração - regulação. 2. Gás natural – exploração - regulação. I. Brasil. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. II. Título. III. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Apresentação

O Brasil ocupa atualmente a 21ª posição no ranking mundial de países com maiores reservas provadas de petróleo e gás. O dado é do relatório A relevância do Petróleo e Gás Natural para o Brasil, publicado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), em 2019. O documento aponta ainda que a produção de petróleo brasileira pode atingir até 6,4 milhões de barris diários em 2030 e gerar arrecadação de mais R\$ 1 trilhão de reais nos próximos dez anos. Os números são altamente significantes para o país.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) desempenha um papel estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, porque além de regular e fiscalizar a produção nacional de petróleo, gás natural e de biocombustíveis, é a responsável por defender os interesses do consumidor e garantir o abastecimento de combustíveis.

Diante deste cenário, o TCU analisou se os procedimentos de fiscalização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), referentes ao acompanhamento da execução das atividades de desenvolvimento e produção dos campos petrolíferos, realizadas pelas empresas produtoras de óleo e gás natural, estão em conformidade ao previsto pelos normativos e são eficazes e eficientes para o acompanhamento do aproveitamento racional das reservas e à maximização dos resultados da União.

O Acórdão 2.936/2021 – TCU - Plenário é mais um exemplo da ação preventiva e educativa do TCU que identificou oportunidades de melhoria nos processos de fiscalização e de gestão. O Tribunal entende que as reservas de petróleo brasileiras como importantes ativos para o incremento de receitas da União, bem como para a geração de emprego e renda por meio do desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural nacional. Boa leitura!

Alexandre Carlos Leite de Figueiredo
Secretário da SeinfraPetróleo

Sumário

○	Introdução	5
○	Por dentro da ANP	6
○	Metodologia	8
○	Achados de Auditoria	10
○	Conclusão	12

Introdução

Esse Sumário Executivo aborda a auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, conduzida pelo Tribunal de Contas da União com o objetivo de analisar se os procedimentos de fiscalização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP):

- estão de acordo com os normativos que tratam do acompanhamento da execução das atividades de desenvolvimento e produção dos campos, realizadas pelas empresas produtoras de óleo e gás natural;
- são eficazes e eficientes para o acompanhamento do aproveitamento racional das reservas e à otimização dos resultados pela União.

Foram acompanhados os procedimentos de fiscalização da ANP desenvolvidos, principalmente, pela Superintendência de Desenvolvimento da Produção (SDP).

De forma residual, no que tange aos processos de gestão de risco da SDP, também foram avaliadas as atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna e pela Secretaria Executiva da agência reguladora.

Por dentro da ANP

A ANP é uma agência reguladora responsável pela regulação das indústrias de petróleo e gás natural e de biocombustíveis no Brasil.

Vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), é uma autarquia federal especial que executa a política nacional para o setor, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores.

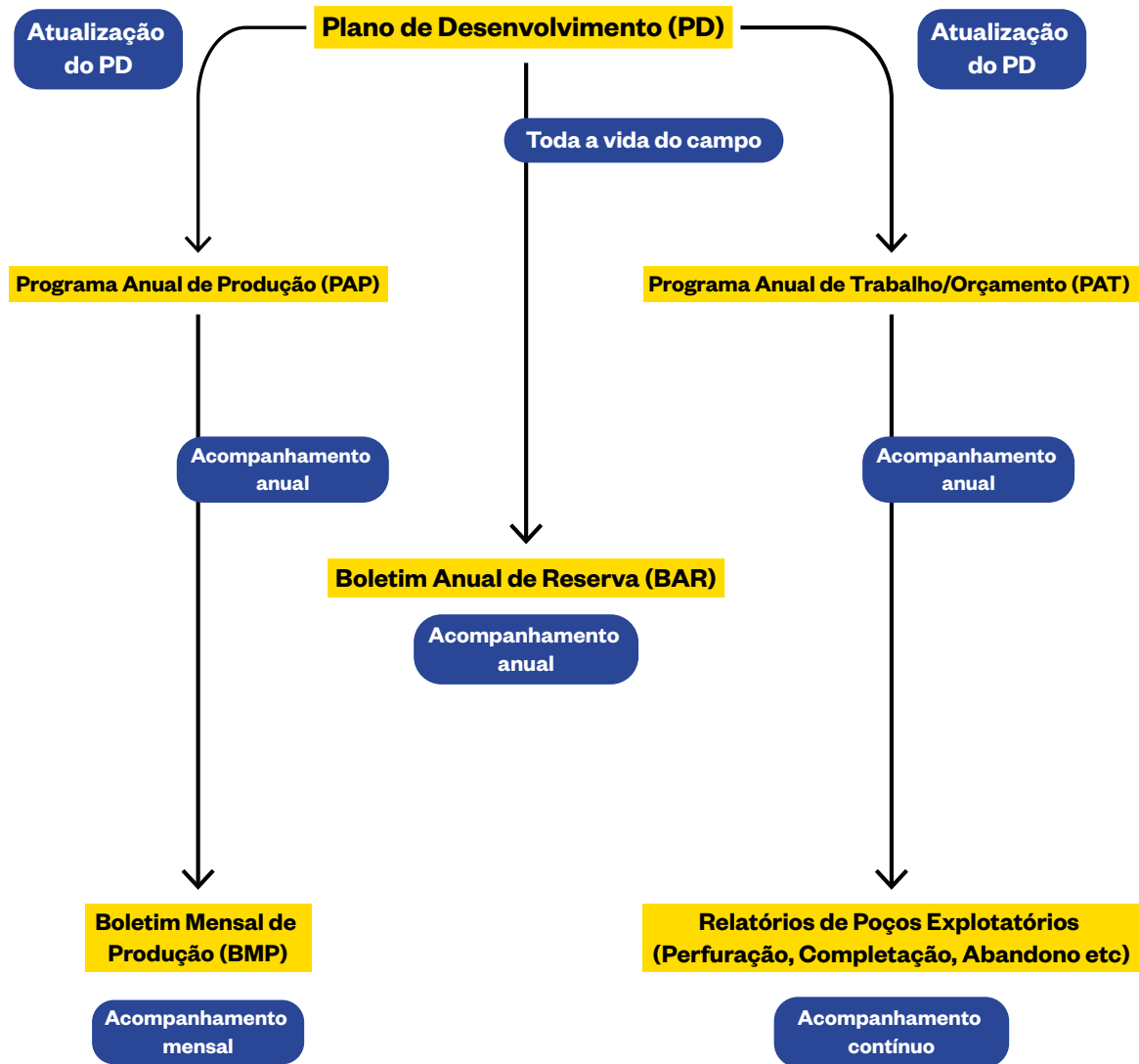
A Agência tem atuação “do poço ao posto”, ou seja, regula mais de 110 mil empresas, em atividades desde a prospecção de petróleo e gás natural nas bacias sedimentares do Brasil até os procedimentos para assegurar a qualidade dos combustíveis vendidos ao consumidor final.

A atividade de regulação implica, necessariamente, na constante fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas.

Dentro do escopo da auditoria, foram examinados os principais instrumentos de controle da SDP, a saber:

- **Plano de Desenvolvimento (PD):** é um dos principais instrumentos de fiscalização e tem cunho estratégico. É utilizado em toda a Indústria do Petróleo. Imprescindível para que a ANP conheça e acompanhe o desenvolvimento do campo.
- **PAP (Plano Anual de Produção) e PAT (Plano Anual de Trabalho/Orçamento):** têm abordagem tática. Ambos devem ser apresentados à ANP até o dia 31 de outubro de cada ano. Os dois planos têm previsões quinquenais, que incluem o ano subsequente ao do envio e os quatros seguintes, acerca da produção, das atividades e do orçamento a ser dispendido no desenvolvimento e produção de cada campo de petróleo e gás natural.
- **BAR (Boletim Anual de Reserva) e BMP (Boletim Mensal de Produção):** abrangem os aspectos operacionais. O BAR deve ser apresentado à ANP até o dia 31 de janeiro do ano subsequente ao de referência, contemplando os volumes relativos ao dia 31 de dezembro do ano de referência. Já o BMP é exigido por meio de cláusulas específicas nos contratos de concessão, partilha e cessão onerosa, bem como pelo art. 6º, do Decreto Presidencial 2.705/1998. Deve ser apresentado até o décimo quinto dia de cada mês, contendo os montantes para cada uma das variáveis realizadas no mês anterior.

Instrumentos de fiscalização da SDP



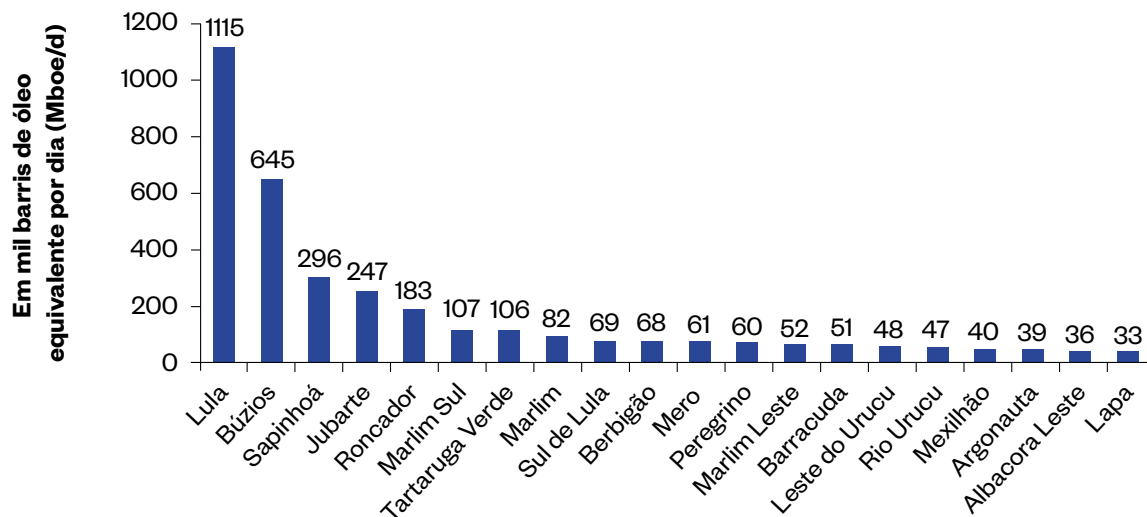
Fonte: Elaboração própria com base em apresentação institucional da ANP.

Metodologia

Durante a fase de planejamento da auditoria foram formuladas quatro questões:

- O processo de análise, aprovação e fiscalização dos Planos de Desenvolvimento (PD) é eficaz, eficiente e está em conformidade aos normativos da ANP?
- Os instrumentos regulatórios (BAR, PAP/PAT, BMP) de acompanhamento do desenvolvimento e da produção dos campos são eficazes e eficientes e estão em conformidade aos normativos da ANP?
- Qual o grau de maturidade dos processos de gestão de riscos associados às atividades de análise, aprovação e fiscalização dos instrumentos regulatórios (PD, BAR, PAP/PAT, BMP) de desenvolvimento e produção dos campos?
- Qual o grau de eficácia e eficiência das ferramentas e dos sistemas auxiliares à fiscalização das etapas de desenvolvimento e produção dos campos?

A partir da elaboração da matriz de planejamento da auditoria – com a identificação de responsáveis, processos de trabalho usados pela SDP, legislação aplicável, dados, ferramentas de apoio, entre outros procedimentos –, chegou-se aos vinte maiores campos produtores em volume de óleo.



Fonte: BMP de março de 2020 (<http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2020-03-boletim.pdf>, p. 23, acesso em 2/6/2020, Adaptado)

Dos 20, foram eleitos os 12 maiores campos para a produção nacional com base na produção média diária. A relação está em ordem decrescente.

Percentual de Contribuição de cada campo para a Produção Nacional

Campo	Operador	Produção Média diária (x10 ³ boe/d)	% do total nacional (boe/d)
Lula	Petrobras	1115	29,8%
Búzios	Petrobras	645	17,2%
Sapinhoá	Petrobras	296	7,9%
Jubarte	Petrobras	247	6,6%
Roncador	Petrobras	183	4,9%
Marlim Sul	Petrobras	107	2,9%
Tartaruga Verde	Petrobras	106	2,8%
Marlim	Petrobras	82	2,2%
Sul de Lula	Petrobras	69	1,8%
Berbigão	Petrobras	68	1,8%
Mero	Petrobras	61	1,6%
Peregrino	Statoil	60	1,6%

Fonte: elaboração própria com base no BMP de março de 2020.

Com o objetivo de auditar atividades regulatórias mais recentes, realizadas à luz de normativos vigentes, decidiu-se por estabelecer uma janela de corte temporal para aplicação dos procedimentos de auditoria, que vai de janeiro de 2015 a maio de 2020.

Considerando o esforço de auditoria, foram selecionados, com base na tabela acima, os oito maiores campos, com exceção de Marlim (pois este não possuía plano de desenvolvimento na janela de corte desejada) para compor a amostra final, cujos instrumentos de fiscalização correspondentes seriam examinados. Os oito campos perfazem, com referência ao BMP de março de 2020, 74,03% da produção nacional em óleo equivalente.

Achados de auditoria

Foram identificados três achados distintos a saber:

1) Falhas de integração entre o plano de desenvolvimento e os instrumentos PAP e PAT

Demonstrou-se que a lógica de controle implementada pela SDP não está sendo suficiente para garantir plena eficácia ao acompanhamento das variações das estimativas de produção com base em critério do Regulamento Técnico do PAP.

Verificou-se que, uma vez que a lógica implementada não proporciona pleno rastreamento da estratégia de exploração registrada no PD vigente, a previsão de produção quinquenal recebida a cada exercício no PAP pode divergir daquela estratégia aprovada pela SDP, no PD, impossibilitando uma crítica do regulador, acerca das mudanças. No limite, ao longo do tempo, pode-se perder referência em relação ao planejamento estratégico para a área petrolífera. Em relação ao exame dos PAT, verificou-se grande incompatibilidade entre os modelos de preenchimento de informações orçamentárias e de cronograma de atividades entre os instrumentos PD e PAT. Ao se inspecionar as informações orçamentárias dos PAT, constatou-se grande discrepância entre as estimativas orçamentárias para as atividades de PAT adjacentes.

2) Nível de maturidade inicial

Para avaliar o nível de maturidade de gestão de risco da Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP), unidade de interesse para a auditoria, em relação às atividades de análise, aprovação e fiscalização dos cinco instrumentos avaliados (PD, PAP, PAT, BAR e BMP), aplicou-se o Modelo de Avaliação de Maturidade do TCU, publicado em janeiro de 2018. A avaliação indicou um nível de maturidade inicial para a gestão de riscos da SDP.

3) Incompletude, não-padronização e desatualização de roteiros de análise de instrumentos regulatórios

Foi identificada desatualização da instrução interna para elaboração de Notas Técnicas para análise dos PD em relação à Resolução ANP 17/2015, que normatiza a elaboração dos planos. Ademais, foram identificadas incompletudes nos padrões relacionados às análises de PD e do PAT. Como consequência, tais constatações contribuem para a não uniformização na execução de procedimentos internos de análises pelos técnicos da agência.

Conclusão

Excluindo-se as constatações apontadas nos achados, também foram identificadas boas práticas, por parte da SDP, na fiscalização dos instrumentos PD, BAR e BMP.

Em relação aos procedimentos de auditoria que não resultaram em achados, foi avaliado como as ferramentas e os sistemas auxiliares suportam as fiscalizações de desenvolvimento da produção. Além disso, foram verificados os planos de fiscalização in loco nas unidades e instalações de produção. Por fim, foi examinada a consistência entre os PD e os relatórios de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) para os campos da amostra operados pela Petrobras.

Em cumprimento aos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União, a ANP foi instada a apresentar considerações acerca do relatório preliminar de auditoria.

A ANP ratificou o compromisso com a melhoria contínua dos processos de fiscalização, agradecendo as oportunidades de avanço apontadas no relatório, e reconhecendo que elas favorecerão sua capacidade de identificação de discrepâncias, a partir dos instrumentos de controle e de acompanhamento utilizadas pela agência, na fiscalização das atividades de desenvolvimento e produção dos campos de petróleo brasileiros.

Tendo em vista os achados apontados, foram propostas recomendações à ANP, de modo a garantir plena eficácia ao exigido pelos normativos internos da Agência, permitindo a ocorrência de ganhos de eficiência no processo de análise e aprovação do instrumento PD, e uniformização das análises realizadas pela equipe técnica alocada à SDP.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)
Secretaria de Comunicação (Secom)

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
70.042-900, Brasília – DF
segepres@tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU

0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br



Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO