



# SENADO FEDERAL

## **PARECER Nº 739, DE 2013**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), sobre o Aviso nº 12, de 2013 (nº 297, de 2013, na origem), do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, referente à Auditoria Operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o objetivo de conhecer e avaliar a forma como a ANP realiza o controle (acompanhamento e fiscalização) da medição da produção de petróleo e gás natural.

RELATOR: Senador **ANIBAL DINIZ**

RELATOR “AD HOC”: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame desta Comissão o Aviso nº 297, de 2013, de autoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), referente à Auditoria Operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o objetivo de conhecer e avaliar a forma como a ANP realiza o controle (acompanhamento e fiscalização) da medição da produção de petróleo e gás natural, aferindo os aspectos operacionais para a execução dessas atividades.

A medição dos volumes de hidrocarbonetos produzidos impacta diretamente a receita do Estado, em suas três esferas federativas, em termos de *royalties* e de participações especiais, pois constitui a base sobre a qual essas participações governamentais são calculadas.

Com o intuito de enfatizar a importância do tema, informa-se que o valor dos recursos arrecadados a título de *royalties* e de participação especial, no ano de 2011, atingiu a soma de R\$ 25,6 bilhões.

De acordo com o relatório de auditoria do TCU, o principal instrumento de controle da produção efetiva dos campos de petróleo e/ou gás é o Boletim Mensal de Produção (BMP). O BMP é um documento declaratório, preenchido pela empresa operadora do campo, de caráter essencialmente informativo, não necessitando de qualquer aprovação por parte do órgão regulador para lhe conferir validade.

Os valores declarados nos BMPs, se não forem revistos por iniciativa própria do operador do campo ou por interferência da fiscalização, são a base para o cálculo dos valores devidos pelos operadores a título de pagamento de *royalties* e outras participações governamentais.

Para permitir o controle, remotamente e em tempo real, sobre a fidedignidade dos dados declarados pelas operadoras nos BMPs, referentes aos volumes de petróleo e gás natural produzidos no País, a ANP elaborou, em 2009, o projeto do Sistema de Fiscalização da Produção (SFP). O *software*, entretanto, não estava completamente desenvolvido por ocasião da realização da auditoria do TCU. Algumas funcionalidades importantes previstas inicialmente, como o recebimento de notificações de falhas de medição e a elaboração de um pacote de gerenciamento de alarmes, por meio do qual seria possível, automaticamente, detectar inconsistências nas medições, não estão operacionais. Dessa forma, os relatos de inconsistências têm que ser tratados manualmente pelos fiscais da ANP.

Para avaliar a fidedignidade dos dados e das informações de produção de petróleo e gás natural fornecidos pelos operadores dos campos, são realizadas fiscalizações *in loco*, quando são coletados dados diretamente dos registros dos computadores de vazão, para comparação com os dados declarados nos BMPs.

O setor da ANP diretamente responsável pela fiscalização da medição da produção é o Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção (NFP). O NFP possui em seu quadro um Chefe de Núcleo, seis especialistas em regulação, três técnicos em regulação e três analistas administrativos. Os especialistas e os técnicos em regulação lotados no NFP são competentes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo contra os operadores que infringirem as disposições legais, regulamentares e contratuais que regem a indústria do petróleo.

Esse grupo de nove profissionais fiscalizava, em 2011, 86 campos marítimos e 243 terrestres, no total de 329 campos de petróleo e/ou gás natural em produção. Evidentemente, essa pequena equipe não tem condições de fazer uma fiscalização acurada, não apenas por causa do número elevado de pontos a serem fiscalizados, mas também do difícil acesso a muitos dos campos petrolíferos e a complexidade técnica dessa atividade. Diante dessa situação, não causa surpresa que alguns campos de petróleo fiquem sem serem fiscalizados por mais de quatro anos.

Como resultado de todas as fragilidades apontadas, constatou-se que o NFP não realiza acompanhamento sistemático dos BMPs como instrumento para garantir a fidedignidade dos volumes de petróleo e gás natural produzidos e neles reportados.

Ainda fruto da estrutura raquítica do NFP, ocorre o atraso da entrada em produção de campos de petróleo e/ou gás, pois a regulamentação exige inspeções prévias dos sistemas de medição fiscal para autorizar o início da produção. Há registros de demoras superiores a sessenta dias, a partir da data de solicitação dos operadores, para que a inspeção se efetue. A eventual morosidade na realização dessas fiscalizações *in loco* retarda o início da produção e, por consequência, da geração de receitas para os entes federados.

Diante dos achados, os Ministros do TCU acordaram as decisões operacionais abaixo sumarizadas:

Recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que:

a. adote as providências necessárias à implementação definitiva de todas as funcionalidades previstas para o Sistema de Fiscalização da Produção (SFP);

b. formalize, em normativo, manual ou outro documento, o estabelecimento de diretrizes e a regulamentação para a elaboração e execução de planos periódicos de fiscalização pelo Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção (NFP);

c. formalize, em normativo, manual ou outro documento, a regulamentação detalhada das ocorrências e dos critérios que ensejam a realização de fiscalizações *in loco* pelo NFP; e

d. estabeleça em normativo requisitos e prazos para o atendimento de solicitações dos operadores para a realização de inspeção prévia dos sistemas de medição.

## **II – ANÁLISE**

A auditoria realizada pelo TCU, relatada no Aviso nº 297, de 2013, deixou à mostra as fragilidades do controle exercido pela ANP sobre a medição da produção de petróleo e gás natural no País. Considerando que tais medições são referência para o processamento da arrecadação fiscal, revela-se de absoluto interesse para todos os entes federados – mormente diante da grandeza dos recursos envolvidos, da ordem de dezenas de bilhões de reais – a busca de soluções que aumentem a confiabilidade dos sistemas de quantificação da produção de hidrocarbonetos.

O Congresso Nacional, no exercício de sua atribuição constitucional de fiscalização, não pode se omitir diante do grave quadro retratado.

## **III – VOTO**

À luz do exposto, concluo pela apresentação do seguinte Requerimento de Informação:

## **REQUERIMENTO Nº 860, DE 2013**

### **(REQUERIMENTO Nº 44, DE 2013 – CMA)**

Senhor Presidente,

Considerando a competência exclusiva do Congresso Nacional de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, prevista no art. 49, inciso X, e nos termos do disposto no art. 50, § 2º, ambos da Constituição Federal, e no art. 102-A, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, e atendendo aos arts. 215, inciso I, alínea a, e 216, inciso I, também do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro sejam solicitados ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado de Minas e Energia esclarecimentos sobre as medidas já adotadas – ou, se não adotadas ainda, as razões da demora e o prazo em que a adoção se dará – pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para atendimento das recomendações, reproduzidas abaixo, de nºs 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4, do Acórdão nº 657/2013 – Tribunal de Contas da União (TCU), Processo nº TC 010.147/2012-8, referente à Auditoria Operacional na ANP, com o objetivo de conhecer e avaliar a forma como a ANP realiza o controle (acompanhamento e fiscalização) da medição da produção de petróleo e gás natural, aferindo os aspectos operacionais para a execução dessas atividades:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

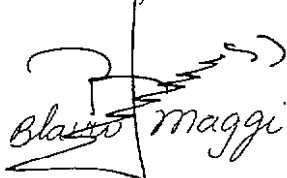
9.1. recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com fulcro 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

Tendo em vista a importância do tema, principalmente por afetar a receita auferida pelos entes federativos – garantida pelo art. 20, § 1º, da Constituição Federal –, e a atribuição constitucional de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, o presente Requerimento se faz oportuno para verificar o cumprimento exato e expedito, por parte da ANP, das recomendações contidas no Acórdão nº 657/2013, do TCU.

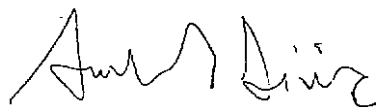
Sala das Sessões, 9 de julho de 2013.

Senador Anibal Diniz

Sala da Comissão,

 , Presidente

Sen. Anibal Diniz , Relator

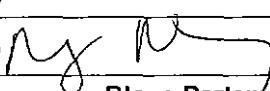
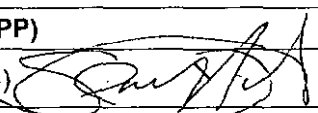
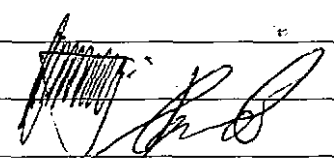
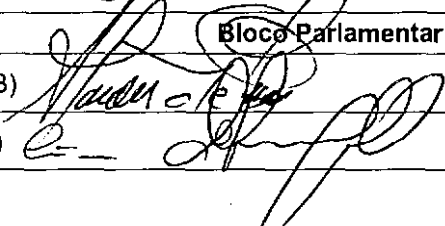


**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**  
**AVISO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS. E FISC. E CONTROLE Nº**  
**de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 22ª REUNIÃO, DE 09/07/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Sen. Blairo Maggi

**RELATOR:** (Ad Hoc) Sen. Rodrigo Rollemberg

| <b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PC DO B)</b>                                               |                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anibal Diniz (PT)          | 1. Randolfe Rodrigues (PSOL)                                                                                |
| Acir Gurgacz (PDT)                                                                                          | 2. Delcídio do Amaral (PT)                                                                                  |
| Jorge Viana (PT)                                                                                            | 3. Vanessa Grazziotin (PC DO B)                                                                             |
| Ana Rita (PT)              | 4. Cristovam Buarque (PDT)                                                                                  |
| Rodrigo Rollemberg (PSB)  | 5. João Capiberibe (PSB)                                                                                    |
| <b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>                                                      |                                                                                                             |
| Romero Jucá (PMDB)                                                                                          | 1. Sérgio Souza (PMDB)  |
| Luiz Henrique (PMDB)                                                                                        | 2. Eduardo Braga (PMDB)                                                                                     |
| Garibaldi Alves (PMDB)                                                                                      | 3. João Alberto Souza (PMDB)                                                                                |
| Valdir Raupp (PMDB)      | 4. Vital do Rêgo (PMDB)                                                                                     |
| Ivo Cassol (PP)                                                                                             | 5. Eunício Oliveira (PMDB)                                                                                  |
| Kátia Abreu (PSD)                                                                                           | 6. VAGO                                                                                                     |
| <b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>                                                                 |                                                                                                             |
| Ataídes Oliveira (PSDB)  | 1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)                                                                            |
| Cícero Lucena (PSDB)                                                                                        | 2. Flexa Ribeiro (PSDB)                                                                                     |
| José Agripino (DEM)                                                                                         | 3. VAGO                                                                                                     |
| <b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PPL, PR)</b>                                              |                                                                                                             |
| Blairo Maggi (PR)                                                                                           | 1. Gim (PTB)                                                                                                |
| Eduardo Amorim (PSC)                                                                                        | 2. VAGO                                                                                                     |
| Fernando Collor (PTB)                                                                                       | 3. Armando Monteiro (PTB)                                                                                   |

**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Contro**  
**Requerimento 44, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 22ª REUNIÃO, DE 09/07/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Sen. Blairo Maggi

**RELATOR:** (Ad Hoc) Sen. Rodrigo Rollemberg

**Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PC DO B)**

|                          |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|
| Aníbal Diniz (PT)        | 1. Randolfe Rodrigues (PSOL)    |
| Acir Gurgacz (PDT)       | 2. Delcídio do Amaral (PT)      |
| Jorge Viana (PT)         | 3. Vanessa Grazziotin (PC DO B) |
| Ana Rita (PT)            | 4. Cristovam Buarque (PDT)      |
| Rodrigo Rollemberg (PSB) | 5. João Capiberibe (PSB)        |

**Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)**

|                        |                              |
|------------------------|------------------------------|
| Romero Jucá (PMDB)     | 1. Sérgio Souza (PMDB)       |
| Luiz Henrique (PMDB)   | 2. Eduardo Braga (PMDB)      |
| Garibaldi Alves (PMDB) | 3. João Alberto Souza (PMDB) |
| Valdir Raupp (PMDB)    | 4. Vital do Rêgo (PMDB)      |
| Ivo Cassol (PP)        | 5. Eunício Oliveira (PMDB)   |
| Kátia Abreu (PSD)      | 6. VAGO                      |

**Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)**

|                         |                                  |
|-------------------------|----------------------------------|
| Ataídes Oliveira (PSDB) | 1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) |
| Cícero Lucena (PSDB)    | 2. Flexa Ribeiro (PSDB)          |
| José Agripino (DEM)     | 3. VAGO                          |

**Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PPL, PR)**

|                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| Blairo Maggi (PR)     | 1. Gim (PTB)              |
| Eduardo Amorim (PSC)  | 2. VAGO                   |
| Fernando Collor (PTB) | 3. Armando Monteiro (PTB) |

Publicado no DSF, de 02/08/2013.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal - Brasília-DF

**OS:14070/2013**