

**TC 000.016/2018-7****Tipo:** Desestatização.**Unidade jurisdicionada:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)**Responsável:** Décio Fabrício Oddone da Costa, Diretor-Geral da ANP.**Procurador:** não há**Proposta:** mérito.

## **I. Introdução**

1. Trata-se de processo de desestatização para acompanhamento do Primeiro, Segundo e Terceiro Estágios, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998, da 15ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

## **II. Contextualização Acerca do Objeto da Licitação**

2. As licitações para a concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural são regidas pelo art. 177 da Constituição Federal de 1988, pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 12.351/2010 (Regime de Partilha) e, ainda, pela Resolução ANP (RANP) 18/2015, que trata dos procedimentos para a realização das licitações de blocos para a concessão das atividades de exploração e produção. Para as áreas do Polígono do Pré-sal e estratégicas, a Lei 12.351/2010, que estabelece o Regime de Partilha de Produção, prescreve regras específicas. Já o Regime de Concessão é definido especialmente pela Lei do Petróleo e pela RANP 18/2015. Assim sendo, a 15ª Rodada contempla apenas blocos sob o Regime de Concessão.

3. A outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural segue, além das diretrizes emanadas nas mencionadas normas, estratégias definidas pela Presidência da República e pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A ANP é responsável pelas atividades operacionais inerentes ao planejamento e execução da outorga, tais como desenvolver estudos visando à delimitação de blocos e também promover as licitações das áreas a serem ofertadas. A Agência já realizou, pelo Regime de Concessão, quatorze rodadas de licitação, sendo que a última foi homologada em 7/12/2017.

4. Com o intuito de promover a concessão de novas áreas para exploração, o CNPE autorizou a ANP, por meio da Resolução 22/2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 24/11/2017, a realizar a 15ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural. Esta Rodada de Licitações tem por objeto a outorga de contratos de concessão para exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em sessenta e oito blocos nas bacias sedimentares marítimas do Ceará, Potiguar, Sergipe-Alagoas, Campos e Santos e nas bacias terrestres do Parnaíba e do Paraná, totalizando 94,6 mil km² de área.

5. Como também será objeto desta instrução, cabe destacar que o CNPE também autorizou a ANP, por meio da Resolução 21/2017, publicada no DOU em 24/11/2017, a realizar a 4ª Rodada de Licitações de blocos sob o regime de partilha de produção. A Rodada mencionada ofertaria, inicialmente, o Bloco de Saturno, na Bacia de Santos. O Bloco era contíguo ao Polígono do Pré-sal e fazia interface a dois outros Blocos que seriam ofertados na 15ª Rodada de Concessão (S-M-534 e S-M-645), mas que tiveram suas ofertas públicas suspensas cautelarmente por esta Corte de Contas,

como será descrito a seguir. Já o Bloco de Saturno foi retirado de ofício da 4ª Rodada, por decisão do MME/CNPE, após a deliberação da cautelar da 15ª Rodada.

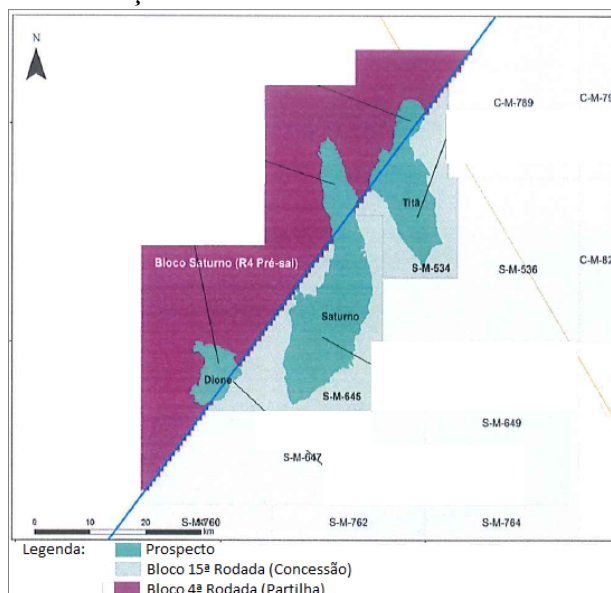
6. Por fim, registra-se que a 4ª e a 15ª Rodadas de Licitações, no regime de partilha e de concessões, respectivamente, integram o Planejamento Plurianual de Licitações de Blocos e Campos para exploração e produção de petróleo e gás natural. Esse planejamento compreende o biênio 2018-2019 e foi estabelecido pela Resolução CNPE 10/2017, de 11/4/2017, e posteriormente alterado pela Resolução CNPE 16/2017, de 8/6/2017. O art. 1º da Resolução CNPE 10/2017 autorizou a ANP a realizar a 15ª e a 16ª Rodadas no Regime de Concessão. Por sua vez, o art. 2º autorizou a ANP a detalhar os estudos dos prospectos indicados, de modo a realizar a 4ª e a 5ª Rodadas de licitações de blocos sob o Regime de Partilha de Produção.

### III. Histórico

7. No decorrer da análise do pacote de documentos inicialmente encaminhado em 20/12/2017, pela Agência Reguladora, e recebidos em 27/12/2017, por meio do Ofício 59/2017/AUD (peça 1, itens não digitalizáveis), para exame do Primeiro Estágio do processo de outorga da 15ª Rodada, esta Unidade Técnica constatou ausência de informações relevantes, que deveriam ter sido encaminhadas em cumprimento ao inciso I, do art. 8º, da IN TCU 27/1998. Essas constatações foram tratadas na instrução preliminar à peça 37. Conforme detalhado no tópico III.2 daquela instrução, a existência e parte do conteúdo dessas informações só chegaram ao conhecimento desta SeinfraPetróleo em 22/2/2018, por meio do envio de documentos relacionados ao processo de acompanhamento do Primeiro Estágio da 4ª Rodada de Partilha de Produção (TC 003.403/2018-1). Esse envio ocorreu posteriormente à publicação dos Editais da 15ª Rodada de Licitações, que se deu em 26/1/2018.

8. A documentação da 4ª Rodada indicava que a ANP estava conduzindo, simultaneamente, duas licitações de exploração e produção de petróleo e gás natural em regimes de contratação diferentes. Os certames dizem respeito à 15ª Rodada sob o Regime de Concessão e à 4ª Rodada sob o Regime de Partilha de Produção. Contudo, parte dos objetos das licitações configuravam prospectos de reservatórios de petróleo e gás natural compartilhados entre blocos para contratações distintas. Tratava-se dos Blocos S-M-534 e S-M-645 (externos ao Polígono do Pré-sal), que estavam sendo ofertados na 15ª Rodada de Concessão, e do Bloco de Saturno (interno ao Polígono), que estava sendo ofertado na 4ª Rodada de Partilha. Tais Blocos compunham a Área de Saturno, localizada na Bacia de Santos. A Figura 1 destaca os Blocos inicialmente definidos para a Área de Saturno.

Figura 1 – Definição inicial dos Blocos na Área de Saturno



Fonte: Nota Técnica DG 1/2017/ANP (peça 17)

9. A partir daquelas constatações, foram solicitadas informações complementares à ANP acerca da 15ª Rodada de Licitações de Concessões por meio dos Ofícios 1-55/2018-TCU/SeinfraPetróleo (peça 14), de 2/3/2018, e 2-55/2018-TCU/SeinfraPetróleo (peça 18), de 6/3/2018, de modo a elucidar a situação detectada na 4ª Rodada de Partilha de Produção, que não havia sido explicitada no processo de outorga da concessão em tela, e avaliar o tratamento dado pela Agência à questão.

10. Desta forma, na instrução preliminar relatada à peça 37, verificou-se que, apesar do encaminhamento da documentação relativa ao Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações, as informações encaminhadas inicialmente, em 20/12/2017, eram insuficientes para caracterizar e demonstrar os riscos de licitação de possíveis reservas em blocos no regime de concessão que transcendiam à fronteira do Polígono do Pré-sal, e também para caracterizar e demonstrar os riscos de se licitar, de forma praticamente simultânea, as mesmas potenciais reservas, em blocos e regimes distintos, gerando a necessidade de futuros processos de individualização da produção (unitização) entre as áreas separadas nas licitações.

11. Durante o exame da documentação recebida, a Equipe Técnica identificou que o risco de unitização entre as áreas que seriam contratadas separadamente atentava contra as melhores práticas da indústria, indo inclusive de encontro a dispositivos regulamentares do setor. Implicava também, em risco econômico, pois tinha potencial de interferir negativamente na própria atratividade da parcela da Área de Saturno que remanesce na 4ª Rodada de Partilha.

12. Ademais, foi demonstrado que havia outro risco relevante, de viés regulatório, criado pela decisão de se ofertar, em licitações e regimes distintos, duas áreas para as quais as informações técnicas existentes sinalizavam, de forma bastante clara, a necessidade de unitização. Ao prosseguir os processos de outorga desses blocos, da forma configurada, poderia passar uma imagem negativa do País e de sua Agência Reguladora, por contratar áreas unificáveis, deliberadamente, assumindo o risco de adotar procedimento contrário às melhores práticas da indústria do petróleo.

13. Ficou também asseverado que a 15ª Rodada de Licitações revelava outros riscos, como a falta de tratamento estratégico para áreas cujos potenciais reservatórios encontravam-se no *play* do pré-sal (conjuntos de prospectos da Região do Pré-sal), fato que poderia se tornar mais frequente com o avançar das rodadas de licitação. O CNPE não havia avaliado, de forma sistemática, a pertinência da utilização da sua competência prevista no art. 9º, inciso V, da Lei 12.351/2010, para propor ao Presidente da República a expedição de um decreto para classificar áreas como estratégicas, mesmo havendo informações de que as áreas possuíam baixo risco exploratório e elevado potencial, como se demonstrou no tópico IV.3.3 daquela instrução (peça 37). Foi também alertado que tal definição teria impacto na forma de apropriação da distribuição da renda petrolífera.

14. Na sequência das análises realizadas, ficou consignado que, além da falta de fundamentação para definição da divisão das áreas ofertadas para contratação e para a não extensão do regime de partilha de produção para toda a Área de Saturno, a definição dos parâmetros técnicos e econômicos para os blocos escolhidos pelo MME/CNPE encontravam-se sem adequado suporte técnico, com riscos de prejuízos à União.

15. Tomando por base as decisões do CNPE relativas as rodadas de partilha já realizadas, observava-se a tendência de, dentro das alternativas apresentadas pela ANP para uma mesma carga fiscal, o Conselho deliberar escolhendo a opção que resultaria em maior valor de bônus de assinatura em detrimento do valor mínimo da alíquota de partilha, sem motivar tal escolha.

16. A ausência de maiores informações das avaliações econômicas (considerando que as notas técnicas apenas apresentavam os resultados finais das simulações), ou seja, sem detalhamento dos cálculos de cada parcela de participação governamental nos cenários distintos, incluindo os regimes fiscais, para os valores de bônus, alíquota de partilha e carga fiscal, não permitiam comparabilidade mais precisa das opções.

17. Utilizando os mesmos parâmetros econômicos definidos pelo CNPE para o Bloco de Saturno na 4ª rodada de partilha no cálculo do valor da Área de Saturno como um todo (incluindo a área ofertada na 15ª rodada), o resultado desfavorável para a União seria de R\$ 1,25 bilhões, apenas em bônus de assinatura, podendo se elevar significativamente se comparadas as cargas fiscais definidas nas duas rodadas para os blocos da Área de Saturno.

18. Tendo em vista o potencial lesivo ao patrimônio público e a gravidade das constatações realizadas, a urgência e a oportunidade desta Corte de Contas atuar tempestivamente para correção das possíveis irregularidades, que foram apontadas naquela instrução preliminar, com fundamento no art.17 c/c art. 9º, *caput*, ambos da IN TCU 27/1998, esta Unidade Técnica submeteu os autos, com proposta de adoção de medida cautelar, com oitiva prévia dos responsáveis, à imediata consideração do Relator da matéria, para apreciação dos fatos, antes do fim do Terceiro Estágio.

19. Como proposta de encaminhamento, a SeinfraPetróleo solicitou que os responsáveis se manifestassem sobre os riscos e as potenciais irregularidades indicadas na instrução. Ademais, elencou no parágrafo 228, instrução preliminar à peça 37, uma lista de itens a serem apresentados, que se encontravam ausentes nos processos de outorga, e que seriam necessários para dar suporte às decisões que definiam as respectivas licitações.

20. Atendendo à proposta de encaminhamento da SeinfraPetróleo (peça 37/39), o Relator determinou, por meio de despacho (peça 40), a realização de oitiva prévia do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para que se manifestassem sobre os fatos apontados, no prazo de cinco dias úteis. As comunicações processuais pertinentes foram providenciadas e as respectivas respostas tempestivamente apresentadas pelo CNPE, MME e ANP, todas devidamente autuadas.

21. Uma segunda instrução preliminar, elaborada à peça 59, tratou do mérito da medida cautelar por meio do exame das respostas dos responsáveis à oitiva prévia (peças 48 e 49). Além dos riscos e das potenciais irregularidades apontadas na instrução à peça 37, ficou agravado o risco econômico de perda para a União. Para que a opção adotada pelo CNPE proporcionasse as mesmas receitas governamentais estimadas para o regime de partilha de produção para toda a Área de Saturno, seria necessário obter um valor de bônus de assinatura para as áreas particionadas superior em R\$ 2,37 bilhões ao que estava sendo oferecido nos editais em andamento.

22. Desta forma, considerando que as manifestações em sede de oitiva prévia não afastavam os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, e tampouco demonstravam a ocorrência do *periculum in mora* reverso, cujas análises foram demonstradas na instrução à peça 59, com fundamento no art. 276, do Regimento Interno/TCU, submeteu-se os autos às considerações do Ministro Relator Aroldo Cedraz, com proposta de adoção de medida cautelar para que a ANP suspendesse os procedimentos de oferta pública dos Blocos S-M-534 e S-M-645, da 15ª Rodada de Licitações sob o Regime de Concessão, e do Bloco de Saturno, da 4ª Rodada de Licitações sob o Regime de Partilha de Produção.

23. Seguindo parcialmente a proposta de encaminhamento desta SeinfraPetróleo (peças 59/61), o Voto do Relator levado à apreciação do Plenário do TCU, na sessão extraordinária do dia 28/3/2018, trouxe proposta de suspensão apenas dos procedimentos de oferta pública dos Blocos S-M-534 e S-M-645, da 15ª Rodada, nos seguintes termos (peça 66, p.4):

Desse modo, considerando os exames promovidos nestes autos, e em sede de cognição sumária, entendo presentes os requisitos para que este Plenário defira medida cautelar com o fito de determinar à ANP que suspenda os procedimentos de oferta pública dos blocos S-M-645 e S-M-534, incluídos na 15ª Rodada de Licitações, até pronunciamento de mérito deste Tribunal sobre a matéria.

24. O entendimento acima transcrito foi seguido das seguintes justificativas para denegar a suspensão do Bloco de Saturno da 4ª Rodada de Partilha de Produção (peça 66, p.4):

Deixo de acolher, nesse momento, a cautelar pleiteada pela SeinfraPetróleo quanto ao Bloco de Saturno, ofertado na 4ª Rodada de Licitações sob o Regime de Partilha de Produção, haja vista que referida desestatização é acompanhada no TC 003.403/2018-1, também de minha relatoria, que não houve publicação do edital daquela licitação e que o cronograma da rodada prevê a sessão pública de ofertas apenas em 7/6/2018, o que afasta o perigo na demora.

25. De forma unânime, o Plenário seguiu o entendimento do Ministro Relator, manifestando-se por meio do Acórdão 672/2018 (peça 64).

26. Seguindo a determinação desta Corte de Contas e o cronograma estabelecido no Edital, a ANP promoveu a realização da oferta pública da 15ª Rodada de Licitações no dia 29/3/2018, excluindo a participação dos Blocos S-M-534 e S-M-645.

27. O cronograma da 4ª Rodada de Partilha previa a publicação do edital para o dia 29/3/2018. Todavia, diante da cautelar exarada, a ANP e/ou MME decidiram, antes da publicação do edital, realizar reunião técnica com o TCU em 2/4/2018, de forma a obter subsídios sobre a melhor forma de dar continuidade ao cronograma de leilões, face o impacto provocado pela medida cautelar.

28. Na Reunião ocorrida, os dirigentes da Agência Reguladora e do Ministério sinalizaram no sentido de retirar da 4ª Rodada da Partilha de Produção o Bloco de Saturno, indicando que a área seria provavelmente incluída em nova rodada de licitações, juntamente com os blocos retirados da 15ª Rodada de Concessão.

29. A solução de nova rodada de licitações, contemplando um só regime de contratação para a Área de Saturno, a ser oportunamente detalhada e anunciada pelo MME e pela ANP, tenderiam a mitigar os riscos técnicos de unitização e de potencial perdas de arrecadação apontados pelo TCU. Essa nova rodada de licitações também será objeto de acompanhamento pelo Tribunal nos termos da IN TCU 27/1998.

30. Desta forma, após realização da Reunião com a Equipe Técnica do TCU, e de modo a manter o prazo estipulado para a realização do Leilão previamente anunciado, o MME por meio do Ofício 191/2018/GM-MME (peça 76) solicitou à ANP a retirada do Bloco de Saturno da 4ª Rodada de Partilha de Produção.

31. Após essa solicitação, a ANP publicou no dia 5/4/2018 o Edital definitivo da 4ª Rodada de Partilha, excluindo o referido Bloco e mantendo os demais contidos no Pré-edital.

32. Assim, considerando que não haviam outros aspectos que demandassem ajustes no edital que seria publicado, dando seguimento e conclusão à análise técnica do Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações, realiza-se na presente instrução a avaliação dos elementos remanescentes, que não foram tratados em sede da medida cautelar supracitada. Propõe-se, do mesmo modo, dar novo encaminhamento à medida cautelar aplicada com o Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, tendo em vista a ocorrência de fatos supervenientes que demandam o reexame do instrumento.

33. De acordo com o destacado no parágrafo 44 do item III.1 da instrução preliminar à peça 59, deixou-se para esta etapa o exame da matéria acerca da incompletude e da intempestividade das informações remetida a este Tribunal por parte da ANP para a avaliação do Primeiro Estágio (peça 59, p. 6):

Em que pese a gravidade da situação posta, a análise de mérito sobre a incompletude de informações será remetida para fase processual mais adequada – quando do posicionamento final desta Unidade Técnica sobre o Primeiro Estágio - em que também serão avaliadas as condutas de agentes passíveis de responsabilização atreladas aos descumprimentos das disposições da IN 27/1998 no âmbito da 15ª Rodada de Licitações de Concessões de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

34. Adicionalmente, na análise da 15ª Rodada detectaram-se novos indícios de irregularidade acerca da elaboração da documentação de suporte à fase interna da licitação, mormente ao tratamento de riscos na tomada de decisão de delimitação dos Blocos na Área de Saturno, que culminou na assunção de riscos de perdas financeiras para a União.

35. Por conseguinte, a análise a seguir apresenta os indícios de irregularidade encontrados atinentes ao descumprimento de dispositivos da IN TCU/1998, no encaminhamento da documentação técnica de suporte à Licitação, bem como trata de novos indícios de irregularidade detectados acerca da elaboração dos estudos técnicos de suporte à 15ª Rodada.

36. Por fim, esta instrução também objetiva a empreender análise acerca do Segundo e do Terceiro estágios da 15ª Rodada de Licitações no regime de concessão.

#### **IV. Exame Técnico do Primeiro Estágio**

37. No âmbito do Tribunal de Contas da União, a matéria está disciplinada pela IN TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de outorga de concessão em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente. Conforme dispõe o art. 7º, inciso I, dessa norma, no primeiro estágio devem ser analisados os seguintes elementos:

Art. 7º A fiscalização dos processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos será prévia ou concomitante, devendo ser realizada nos estágios a seguir relacionados, mediante análise dos respectivos documentos:

I – primeiro estágio:

a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o seu objeto, área e prazo de concessão ou de permissão, orçamento das obras realizadas e a realizar, data de referência dos orçamentos, custo estimado de prestação dos serviços, bem como sobre as eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados;

b) relatório dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;

c) relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental.

38. Destaca-se que, para atendimento do disposto na alínea “c”, do inciso I do art. 7º, deve-se observar o disposto no item 9.1.1 do Acórdão 787/2003 TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Iram Saraiva.

39. Cabe inicialmente ressaltar que a IN TCU 27/1998 é um importante instrumento para dar cumprimento aos comandos constitucionais positivados nos artigos 70 e 71 da Carta Magna que tratam do controle externo. Nesta esteira, destaca-se a fiscalização patrimonial. Como designa o art. 176 da Constituição de 1988, as jazidas petrolíferas são patrimônio da União, sendo a exploração e a produção desses recursos, portanto, objeto passível de fiscalização pelo TCU. Desta forma, dar cumprimento à Instrução Normativa é mais do que efetivar regras protocolares e burocráticas de administração pública. É assegurar e permitir, de fato, a vontade constitucional e o exercício do controle externo, por esta Corte de Contas, na fiscalização do uso do patrimônio público.

40. Portanto, na verificação da documentação afeta aos Estágios da IN TCU 27/1998 avalia-se se, na essência, o conjunto de informações recebidas pelo TCU pelo Agente Regulador permite retratar e caracterizar, com abrangência e profundidade adequada, o objeto e a forma como se pretende realizar a licitação.

IV.1. Encaminhamento intempestivo, incompleto e fragmentário do conjunto de documentos necessários ao exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental da 15ª Rodada de Licitações

41. Neste momento destaca-se o conjunto de elementos que permitem caracterizar os indícios de irregularidade acerca da instrução inadequada do processo, que se efetivou por meio do encaminhamento incompleto, intempestivo e fragmentário, por parte da Agência Reguladora, do conjunto de documentos necessários ao acompanhamento adequado, por esta SeinfraPetróleo, do Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações. O encaminhamento tardio e deficiente das informações culminou em descumprimento de norma de natureza patrimonial, por meio de infrações a dispositivos da IN TCU 27/1998, bem como de recomendações e determinações pretéritas desta Corte de Contas sobre o tema, impedindo e frustrando a atuação deste Tribunal na detecção de riscos técnicos de unitização e de perdas financeiras para a União, como será descrito nos tópicos que se seguem.

42. Sublinha-se que parte dos elementos que serão aqui examinados foram também registrados nos itens III.2, da instrução preliminar de oitiva prévia à peça 37, e III.1, da instrução de mérito da cautelar à peça 59. Desta forma, busca-se, neste estágio processual, identificá-los e segregá-los, para em seguida, caso associados à conduta dos envolvidos sejam ouvidas as partes e se necessário realizada a apuração de responsabilidades por meio de audiência.

#### IV.1.1. Dos Critérios para o Exame da Completude, da Tempestividade e do Encaminhamento Único das Informações

43. Os principais critérios de conformidade para se apurar a completude e a tempestividade dos atos no encaminhamento da documentação do Primeiro Estágio estão elencados no art. 7º, inciso I, e no art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998. O texto do art. 7º foi transcrito no início do item IV desta instrução. Já o art. 7º é apresentado da seguinte forma na IN referida:

Art. 8º O dirigente do órgão ou da entidade federal concedente encaminhará, mediante cópia, a documentação descrita no artigo anterior ao Tribunal de Contas da União, observados os seguintes prazos:

I - primeiro estágio - 30 (trinta dias), no mínimo, antes da publicação do edital de licitação;

(...)

(grifo nosso)

44. O art. 7º, inciso I, qualifica a natureza e o conteúdo da informação que deve ser encaminhada. Desta forma, fornece critério de completude. Já o art. 8º, inciso I, trata do prazo mínimo para envio, tendo como evento de referência a publicação do edital, fornecendo, deste modo, critério de tempestividade.

45. Além dos dispositivos supracitados da Instrução Normativa, esta Corte de Contas tem se manifestado nos quase vinte anos de vigência do regulamento, gerando jurisprudências no sentido de exigir dos órgãos jurisdicionados sua fiel observância. Nesta linha, o Voto do Relator à proposta de medida cautelar à peça 59 trouxe exemplos de diversos Acórdãos do TCU direcionados à ANP que exigiram a completa observância aos dispositivos da Instrução Normativa (peça 66, p. 2-3):

10. Soma-se a isso determinação expressa quanto ao devido respeito, por parte da ANP, aos prazos impostos pela IN-TCU 27/1998 em rodadas de licitação dessa espécie, a teor do Acórdão 68/2003-TCU-Plenário (rel. Ministro Ubiratan Aguiar):

9.2. determinar à ANP que:

9.2.1. observe, em rodadas futuras, os prazos previstos na IN/TCU nº 27/98 para envio da documentação a este Tribunal;

11. Esta Corte de Contas já expressou a necessidade de que os estudos técnicos, econômicos e ambientais elaborados pela ANP em rodadas de concessão sejam encaminhados de forma completa, integral e de uma única vez, nos termos dos Acórdãos 2723/2013-TCU-2ª Câmara e 2726/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro José Jorge):

Acórdão 2723/2013-TCU-2ª Câmara:

1.6. Recomendar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que nos próximos procedimentos de outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural:

1.6.1. zele pela completude e integralidade da documentação de fundamentação e análise dos aspectos técnicos, econômicos e ambientais das áreas ofertadas, consoante o estabelecido na Instrução Normativa - TCU nº 27/1998;

Acórdão 2726/2013-TCU-Plenário

9.3. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que:

9.3.1. zelem pela completude e integralidade da documentação de fundamentação e análise dos aspectos técnicos, econômicos e ambientais das áreas ofertadas, consoante o estabelecido na Instrução Normativa - TCU nº 27/1998, bem como observem seu encaminhamento único com vistas ao atendimento dos prazos estabelecidos;

Cabe ainda ressaltar que, na Decisão 417/2001-TCU-Plenário (rel. Ministro Ubiratan Aguiar), este Tribunal proferiu determinação para que sejam encaminhadas informações detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos:

8.2 determinar à Agência Nacional do Petróleo – ANP que:

8.2.1 apresente, em rodadas futuras, informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos, demonstrando, inclusive, a aderência desse processo decisório à política elaborada pelo Conselho Nacional de Política Energética para o setor de petróleo e gás natural, se houver; (grifei)

(grifo nosso)

46. Ressalta-se, especialmente em relação ao item 9.2.1 do Acórdão 68/2003, que o TCU não trouxe apenas recomendação, mas sim determinação expressa para que a Agência “observe, em rodadas futuras, os prazos previstos na IN/TCU nº 27/98 para envio da documentação a este Tribunal”.

47. Vê-se também que o item 9.3.1 do Acórdão 2726/2003-TCU-Plenário estabeleceu o critério de encaminhamento único da documentação técnica que fundamenta a elaboração da licitação, o que significa que para dar cumprimento ao prazo estabelecido no art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa, deve-se também encaminhar todas as informações em uma única oportunidade, e não de forma fragmentada e após a apresentação da documentação inicial.

48. Além dos Acórdãos supracitados, o Voto do Relator, em seu parágrafo 9º, faz referência ao Acórdão 493/1999-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que consignou a seguinte determinação à Agência Reguladora:

8.2 determinar à Agência Nacional do Petróleo - ANP que:

8.2.1 em relação ao primeiro estágio, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em futuras licitações, os estudos de viabilidade econômica para todos os blocos que façam parte dessas licitações, conforme previsto na alínea "a", inciso I, art. 7º, da Instrução Normativa TCU nº 27/98;

(grifo nosso)

49. Ademais, o Voto trouxe as seguintes manifestações acerca da relevância da aplicação dos dispositivos da Instrução Normativa como meio de viabilizar o exercício do Controle Externo por esta Corte de Contas nos processos de desestatização (peça 66, p.3):

13. Verifica-se, portanto, que há muito esta Corte entende que os estudos afetos ao primeiro estágio de licitação de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural devem ser encaminhados tempestivamente a essa Corte, nos prazos e forma determinados pela IN-TCU 27/1998, de forma completa e integral e em uma única oportunidade – ou seja, alterações posteriores remetidas pela ANP descaracterizam a completude da remessa inicial de documentos

– e devem necessariamente incluir informações detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos ofertados.

14. Isso decorre da natureza de controle exercido pelo TCU. Considerando que à Corte de Contas é constitucionalmente vedado o controle prévio sobre atos administrativos, somente é possível pronunciar-se sobre a regularidade de atos prontos e acabados, sob pena de se imiscuir nas competências típicas do gestor. Por isso, os estudos técnicos e econômico-financeiros que compõem o primeiro estágio de desestatizações somente devem ser remetidos após sua conclusão pelo gestor, em uma única vez, devendo o Poder Concedente aguardar por trinta dias, antes de publicar o edital de licitação, a fim de que o Tribunal possa se manifestar caso encontre irregularidades.

15. Essa sistemática visa reduzir o risco de que o TCU venha a detectar irregularidades na modelagem jurídica e econômico-financeira após a publicidade do edital, ou, em situação mais grave, após a assinatura de contratos cuja duração alcança décadas, o que, há que se reconhecer, implica em fragilização da autoridade técnica do Poder Concedente.

50. De forma a complementar a identificação de critérios para se aferir a completude e a tempestividade no encaminhamento das informações cita-se, adicionalmente, o Acórdão 1.681/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, que expressa entendimento de que o prazo estipulado para que o TCU se manifeste sobre outorga de concessão somente fluirá a partir da apresentação do estudo de viabilidade completo e atualizado, com a regularização de todas as pendências indicadas pelas unidades técnicas do Tribunal.

51. Com o intuito de sistematizar a aplicação dos critérios, a Tabela 1 indica os Acórdãos que serão utilizados, posteriormente, para se comparar com a situação encontrada. As colunas referem-se ao número do Acórdão, seu conteúdo e a natureza das determinações e recomendações:

Tabela 1 – Critérios de completude, tempestividade e encaminhamento único da documentação extraídos dos Acórdãos do TCU

| Acórdão   | Dispositivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Natureza da decisão                                                                       |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 68/2003   | 9.2.1. observe, em rodadas futuras, os prazos previstos na IN/TCU nº 27/98 para envio da documentação a este Tribunal;                                                                                                                                                                                                                     | Determinação quanto à <u>tempestividade</u> do encaminhamento da documentação.            |
| 2726/2013 | 9.3.1. <u>zelem pela completude e integralidade da documentação de fundamentação</u> e análise dos aspectos técnicos, econômicos e ambientais das áreas ofertadas, consoante o estabelecido na Instrução Normativa - TCU nº 27/1998, <u>bem como observem seu encaminhamento único</u> com vistas ao atendimento dos prazos estabelecidos; | Recomendação quanto à <u>completude</u> e ao <u>encaminhamento único da documentação.</u> |
| 417/2001  | 8.2.1 apresente, em rodadas futuras, <u>informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos</u> a serem oferecidos, demonstrando, inclusive, a aderência desse processo decisório à política elaborada pelo Conselho Nacional de Política Energética para o setor de petróleo e gás natural, se houver;                     | Determinação quanto à <u>completude</u> da documentação.                                  |

Fonte: Elaboração própria com base nos Acórdãos do TCU

52. Desta forma, depreende-se dos Acórdãos mencionados e da manifestação do Relator o entendimento desta Corte de Contas quanto ao zelo necessário que deve ser observado pela ANP quanto à completude, à integralidade, à tempestividade e ao encaminhamento de forma única da documentação que fundamenta a fase interna das licitações, relativa aos aspectos técnicos, econômicos e ambientais, consoante o estabelecido na Instrução Normativa.

#### IV.1.2. Da Situação Encontrada e Dos Indícios de Irregularidades

53. Apresenta-se, por meio da Figura 2, a linha cronológica que resume o conjunto de documentos encaminhados pela ANP, contendo informações técnicas (notas, manifestações, outros ofícios e documentos) para o acompanhamento, por parte desta SeinfraPetróleo, do Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações.

54. O primeiro conjunto de documentos para análise do Primeiro Estágio foi encaminhado em 20/12/2017, por meio Ofício 59/2017/AUD (peça 1).

55. O Ofício em tela encaminhou o conjunto de documentos, em grande parte notas técnicas, que foram elencados no parágrafo 8º da instrução preliminar à peça 37. Posteriormente, em 24/1/2018, foi encaminhada a Nota Técnica (NT) SPL 3/2018 (peça 2) que visou complementar e melhor esclarecer a metodologia utilizada para o cálculo dos valores de garantia de oferta dos blocos da 15ª Rodada. Tal envio se deu em função de questionamentos da Equipe Técnica acerca de possíveis inadequações na metodologia estabelecida pela Agência.

56. Nesta esteira, cabe dizer que o simples envio *a posteriori* da NT SPL 3/2018, por si só, já seria suficiente para impedir a Agência de publicar o Edital da Licitação nos trinta dias subsequentes, pois a Nota trazia novas informações técnicas a serem analisadas, e desta forma, exigia plena observância ao art. 8º, inciso I, da IN TCU 27/1998. Contudo, a Agência Reguladora decidiu por publicá-lo, o que ocorreu em 26/1/2018, infringindo o dispositivo supra.

Figura 2 – Linha cronológica de encaminhamento de informações acerca do Primeiro Estágio da 15ª Rodada

**Documentos encaminhando informações acerca do 1º Estágio da 15ª Rodada**

|            |           |                                           |                             |
|------------|-----------|-------------------------------------------|-----------------------------|
| 20/12/2017 | <b>1</b>  | Ofício 59/2017/AU D                       | (peça 1)                    |
| 23/1/2018  | <b>2</b>  | Nota Técnica SPL 3/2018                   | (peça 2)                    |
| 26/1/2018  | ○         | <b>Publicação do Edital da 15ª Rodada</b> |                             |
| 26/1/2018  | <b>3</b>  | Nota Técnica SSM 9/2018                   | (peça 3)                    |
| 26/1/2018  | <b>4</b>  | Ofício 4/2018/AUD                         | (peça 5)                    |
| 5/2/2018   | <b>5</b>  | Manifestação Conjunta MME/MMA             | (peça 6)                    |
| 7/2/2018   | <b>6</b>  | Ofício 8/2018/AUD                         | (peça 10)                   |
| 16/2/2018  | <b>7</b>  | Ofício 14/2018/AU D                       | (peça 19)                   |
| 26/2/2018  | <b>8</b>  | Ofício 15/2018/AU D                       | (peça 7, TC 003.403/2018-1) |
| 5/3/2018   | <b>9</b>  | Ofício 16/2018/AUD                        | (peça 22)                   |
| 5/3/2018   | <b>10</b> | Ofício 17/2018/AU D                       | (peça 24)                   |
| 6/3/2018   | <b>11</b> | Ofícios 18/2018/AU D e 19/2018/AU D       | (peças 23 e 54)             |
| 13/3/2018  | <b>12</b> | Ofício 20/2018/AU D                       | (peça 44)                   |

**Conjunto de documentos em desacordo aos seguintes dispositivos:**

i) art. 7º, inciso I, e art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998.

ii) Acórdãos do TCU 68/2003, 417/2001 e 2726/2013.

Fonte: Elaboração própria com base nos eventos de encaminhamento

57. A publicação do Edital, naquele momento, não exigiu uma intervenção do TCU para suspendê-lo, pois o descumprimento da IN não trazia maiores riscos para o andamento regular do certame, e a apuração de responsabilidades poderia ser feita em momento mais oportuno, como no exame de mérito do Primeiro Estágio.

58. A partir da publicação do Edital, contudo, seguiu-se uma sequência de encaminhamentos, contendo documentos essenciais e relevantes, até então desconhecidos pela Equipe Técnica. Os encaminhamentos se iniciaram no dia 26/1/2018 e persistiram até o dia 13/3/2018, em completo desacordo com o prazo estabelecido no art. 8º, inciso I, como denota a Figura 2. Portanto, a ausência desses documentos, o que inclui a NT SPL 3/2018, na data de 20/12/2017 (primeiro encaminhamento) e seus encaminhamentos após a data de 26/1/2018, data de publicação do Edital, atentaram contra norma regulamentar de natureza patrimonial, especificamente ao critério de tempestividade prescrito no art. 8º, inciso I, da IN TCU 27/1998. Adicionalmente, descumpriu critério de tempestividade

previsto na determinação registrada no item 9.2.1 do Acórdão 68/2003-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Tal situação, desta forma, constitui-se em indícios de irregularidade, passíveis de punição de acordo com o art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), de 1992, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU (RITCU), de 2015.

59. A Tabela 2 detalha os documentos de encaminhamento indicados na linha cronológica da Figura 2, as peças do processo em que se encontram, a data de encaminhamento, o conteúdo trazido e os critérios de conformidade (completude, tempestividade e encaminhamento único) que foram infringidos. Ressalta-se que parte da documentação elencada na Tabela 2, apesar de se tratar de áreas da 15ª Rodada, foi encaminhada no âmbito do processo de acompanhamento do Primeiro Estágio da 4ª Rodada de Partilha (TC 003.403/2018-1). Isso se deve, como destacado no item III desta instrução, ao fato que a Área de Saturno compreendeu blocos exploratórios tanto da 15ª Rodada quanto da 4ª Rodada. E foi só a partir de alguns documentos trazidos no contexto da 4ª Rodada de partilha que esta SeinfraPetróleo pôde identificar os riscos técnicos de unitização e de perdas financeiras para a União com impactos na 15ª Rodada de concessões. Assim, algumas decisões que foram tomadas na Área de Saturno impactaram diretamente ambas as Rodadas e, conseqüentemente, seus processos de acompanhamento.

**Tabela 2 – Documentos encaminhados em descumprimento à IN TCU 27/1998 e aos Acórdãos do TCU**

| Documento de encaminhamento   | Peças do processo            | Data de encaminhamento | Conteúdo do documento                                                                                                                                                                                                                          | Crítérios de conformidade infringidos                                                                                             |
|-------------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nota Técnica SPL 3/2018       | 2                            | 23/01/2018             | Complementa e melhor esclarece a metodologia utilizada para o cálculo dos valores das garantias de oferta da 15ª Rodada de Licitações.                                                                                                         | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998. Acórdãos 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Nota Técnica SSM 9/2018       | 3                            | 26/01/2018             | Apresenta uma análise dos pareceres ambientais emitidos pelos órgãos ambientais competentes e apresenta as diretrizes ambientais para a 15ª Rodada de Licitações.                                                                              | Art. 7º, inciso I, alíneas "b" e "c" c/c Art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998. Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001   |
| Ofício 4/2018/AUD             | 5 (itens não digitalizáveis) | 26/01/2018             | <u>Nota Técnica Explicativa SPL 3/2018, NT SSM 9/2018 e Parecer</u> do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (GTPEG) sobre a viabilidade ambiental dos blocos da 15ª Rodada de Licitações. | Inciso I, do art. 7º, c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998. Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001               |
| Manifestação Conjunta MME/MMA | 6                            | 05/02/2018             | <u>Manifestação Conjunta</u> Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério do Meio Ambiente (MMA) acerca das áreas a serem ofertadas na 15ª Rodada de Licitações.                                                                           | Art. 7º, inciso I, alíneas "b" e "c" c/c Art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998. Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001   |

| Documento de encaminhamento | Peças do processo                | Data de encaminhamento | Conteúdo do documento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Crítérios de conformidade infringidos                                                                                                    |
|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ofício 8/2018/AUD           | 10 (itens não digitalizáveis)    | 07/02/2018             | Notas Técnicas SPL 11/2018 e SPL 12/2018 discorrendo sobre alterações incorporadas aos Editais e à Minuta do Contrato em função de consulta e audiência pública realizadas e a <u>Nota Explicativa Conjunta SPL-SDB-SEP 1/2018</u> discorrendo sobre a revisão dos custos e do valor da equivalência das Unidades de Trabalho (UTs) dos métodos eletromagnéticos terrestres.                                                                                                                                                                                                                                                        | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 14/2018/AUD          | 19                               | 16/02/2018             | <u>Nota Técnica MME 55/2017/DEPG/SPG</u> (peça 16), que analisa e leva à apreciação do CNPE os parâmetros técnicos e econômicos da 4ª Rodada de Partilha de Produção. Analisa a área de Saturno e sugere a contratação da área sob dois regimes distintos de licitação.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 15/2018/AUD          | 7 (TC 003.403/2018-1)            | 26/02/2018             | <u>Nota Técnica da ANP DG 1/2017</u> (peça 17), que encaminha os resultados das avaliações econômicas das áreas sugeridas para licitação na 4ª Rodada de Partilha de Produção.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 16/2018/AUD          | 22                               | 05/03/2018             | <u>Nota Técnica da ANP 30/SDB/2017</u> (peça 29), que trata da avaliação geológica e volumétrica dos Blocos C-M-657, C-M-709, S-M-534 e S-M-645, e <u>Nota Técnica da ANP 32/SDB/2017</u> (peças 30-35), que trata da avaliação geológica e atratividade dos Blocos das Bacias do Ceará, Potiguar, Sergipe-Alagoas, Campos, Santos, Paraná e Parnaíba.                                                                                                                                                                                                                                                                              | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 17/2018/AUD          | 24                               | 05/03/2018             | <u>Notas Técnicas da ANP 4/SDB/2017</u> (peça 25) (proposta de áreas exploratórias para oferta nas licitações no Triênio 2017-2019), <u>8/SDB/2017</u> (peça 26) (revisão da proposta de áreas exploratórias para oferta nas licitações no Triênio 2017-2019), <u>14/SDB/2017</u> (peça 27) (proposta de inclusão de área da 4ª Rodada de Partilha e do Setor SC-AP5 para a 15ª Rodada) e <u>24/SDB/2017</u> (peça 28) (avaliação geológica dos blocos da 4ª Rodada de Partilha).                                                                                                                                                   | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 18/2018/AUD          | 23/36 (itens não digitalizáveis) | 06/03/2018             | <b>a)</b> <u>Ofício 114/2017/DG-ANP</u> (peça 55), de 11/10/2017, que encaminha ao MME as áreas propostas para oferta na 15ª Rodada de Licitações. Inclui a recomendação de incluir os Blocos S-M-534 e S-M-645 na 15ª Rodada; <b>b)</b> <u>Ofício 130/2017/DG-ANP</u> (peça 56), de 1/11/2017, que encaminha ao MME propostas de inclusão e alteração de blocos para oferta na 15ª Rodada de Licitações; <b>c)</b> <u>Nota Técnica 25/2017/SDB/ANP-RJ</u> (peça 51), de 26/10/2017, que justifica a reconfiguração dos Blocos C-M-657, C-M-709 e C-M-711 da Bacia de Campos; <b>d)</b> <u>Nota Técnica 26/2017/SDB/ANP-RJ</u> , de | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |

| Documento de encaminhamento | Peças do processo             | Data de encaminhamento | Conteúdo do documento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Crítérios de conformidade infringidos                                                                                                    |
|-----------------------------|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                               |                        | 30/10/2017, que contém justificativa para proposta de inclusão de blocos nas Bacias do Ceará e Potiguar na 15ª Rodada; <b>e) Nota Técnica 22/2017/SDB/ANP-RJ</b> (peça 53), de 29/9/2017, que contém as justificativas para as propostas dos blocos a serem ofertados na 15ª Rodada. A Nota é o primeiro documento elaborado que apresenta os detalhes dos prospectos dos reservatórios de Dione, Saturno e Titã, que compõem a Área de Saturno. Além disso consigna, pela primeira vez, detalhes de dimensões e localização das estruturas que haviam sido estudadas por meio de Sísmica 3D. Até então o conhecimento que se tinha da Área era baseado em sísmica de superfície 2D, que é menos precisa; <b>f) Memória da 2ª Reunião Extraordinária do CNPE</b> (peça 57), ocorrida em 9/11/2017, que aprovou as Resoluções CNPE 21 e 22, acerca dos parâmetros técnicos e econômicos, bem como definiu os Blocos das Licitações da 4ª Rodada de Partilha e da 15ª Rodada de Concessão, respectivamente. |                                                                                                                                          |
| Ofício 19/2018/AUD          | 54                            | 06/03/2018             | <u>Ofício 132/2017/DG-ANP</u> (peça 49, p. 35; peça 58), de 06/11/2017, que encaminha ao MME alteração nas recomendações da ANP para a 4ª Rodada de Partilha de Produção.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |
| Ofício 20/2018/AUD          | 44 (itens não digitalizáveis) | 13/3/2018              | <b>a) Nota Técnica Conjunta Assessoria DG-SDB 1/2018</b> (peça 44), de 13/3/2018, que contém esclarecimentos em resposta aos itens requisitados no Ofício 2-55/2018-TCU/SeinfraPetróleo;<br><b>b) Nota Técnica 13/2017/SDB/ANP-RJ</b> , de 10/5/2017, que contém justificativa para proposta de inclusão dos Setores SSEAL-AUP1, SSEAL-AUP2 e SPEPB-AP3 na 15ª Rodada;<br><b>c) Nota Técnica 14/2017/SDB/ANP-RJ</b> , de 15/5/2017, que contém justificativa para inclusão de área na 4ª Rodada e antecipação do Setor SC-AP5 para a 15ª Rodada;<br><b>d) Nota Técnica 33/2017/SDB/ANP-RJ</b> , de 21/11/2017, que contém análise ambiental dos blocos em estudo para a 15ª Rodada;<br><b>e) Planilhas de simulação de parâmetros econômicos utilizados para a licitação da 15ª Rodada</b> , apresentados de forma individualizada apenas, para os seguintes Blocos: SM-534, S-M-645, C-M-657 e C-M-709.                                                                                                  | Inciso I, do art. 7º, alíneas "a" e "b" c/c inciso I, do art. 8º, ambos da IN TCU 27/1998.<br>Acórdãos TCU 68/2003, 2726/2013 e 417/2001 |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos de encaminhamento e em seus conteúdos.

60. Percebe-se claramente pela coluna “Conteúdo do documento” da Tabela 2 que as informações trazidas pela documentação estão diretamente relacionadas a aspectos técnicos,

econômicos e ambientais da 15ª Rodada de Licitações, e deste modo, eram essenciais para um exame adequado da viabilidade do Certame, no Primeiro Estágio, por parte da Equipe Técnica.

61. Cumpre ressaltar, inclusive, que parte das informações que faltaram no pacote de documentos encaminhado em 20/12/2017, entre elas a Nota Técnica MME 55/2017/DEPG/SPG (peça 16) e a Nota Técnica da ANP DG 1/2017 (peça 17), eram exatamente aquelas que permitiram ao TCU identificar, de forma conclusiva, os riscos potenciais de individualização da produção (ou unitização) em algumas áreas ofertadas na Licitação, que faziam interface com o Bloco de Saturno ofertado no âmbito da 4ª Rodada de Partilha de Produção.

62. Isso porque, foi somente a partir da instauração antecipada do processo relativo ao acompanhamento do Primeiro Estágio da 4ª Rodada de Partilha, e do recebimento pelo TCU de documentação enviada pela ANP para análise do 1º Estágio da mencionada Rodada, que esta Unidade Técnica teve acesso a informações mais detalhadas acerca da Área de Saturno, e consequentemente dos Blocos S-M-534 e S-M-645, da 15ª Rodada de Concessão, as quais não haviam sido encaminhadas pela ANP até então, e que propiciavam uma melhor compreensão dos aspectos geológicos e econômicos envolvidos.

63. Cabe destacar que essas informações só chegaram ao TCU a partir do dia 22/2/2018, via correios, como informações anexas aos Ofícios da ANP 14/2018/AUD (peça 19), de 16/2/2018, e 15/2018/AUD (TC 003.403/2018-1, peça 7), de 26/2/2018, que encaminhavam informações acerca do Primeiro Estágio da 4ª Rodada. Portanto, foram encaminhadas após a publicação do Edital da 15ª Rodada, ocorrida em 26/1/2018. A ausência destas informações no processo da 15ª Rodada impediu que a Unidade Técnica compreendesse os riscos e os indícios de irregularidade existentes.

64. Além dos dados afetos à Área de Saturno, percebe-se pela Tabela 2 que as informações que faltaram inicialmente dizem respeito também a outros blocos ofertados no certame e a aspectos como por exemplo: decisões de inclusão/alteração de blocos (NT 13/SDB/2017, NT 14/SDB/2017, Ofício 130/2017/DG-ANP e NT 26/SDB/2017), reconfiguração de dimensões de áreas (NT 25/SDB/2017), avaliação geológica e econômica de áreas (Nota Técnica da ANP DG 1/2017, NT 22/SDB/2017, NT 24/SDB/2017, NT 30/SDB/2017 e NT 32/SDB/2017), avaliações e pareceres ambientais (Manifestação Conjunta MME/MMA e NT 33/SDB/2017), simulação de parâmetros econômicos (Nota Técnica da ANP DG 1/2017 e Planilhas de simulação de parâmetros econômicos utilizados para a licitação da 15ª Rodada, encaminhadas pelo Ofício 20) e encaminhamento de comunicações de decisões técnicas a autoridades superiores (Ofício 114/2017/DG-ANP e Ofício 132/2017/DG-ANP). Portanto, totalmente pertinentes, relevantes e essenciais para uma avaliação da viabilidade técnica, econômica e ambiental da Licitação, por meio do acompanhamento do Primeiro Estágio.

65. Agrava a situação encontrada o fato de que as informações mais essenciais e relevantes que tratavam de aspectos geológicos e econômicos, e que não se encontravam presentes na data do encaminhamento inicial, em 20/12/2017, terem sido produzidas pelas áreas técnicas da Agência Reguladora ainda no segundo semestre do ano de 2017, portanto, com substancial antecedência em relação à publicação do Edital. Assim, era de se esperar o encaminhamento de forma regular, com o zelo devido, fato que não ocorreu. Por outro lado, outras informações foram produzidas muito próximas à data de publicação do Edital, como a Nota Explicativa Conjunta SPL-SDB-SEP 1/2018, a NT SSM 9/2018 e o Parecer do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás (GTPEG), elaborados em 18, 24 e 23 de janeiro de 2018, respectivamente. Tal fato demonstra falha no planejamento e na coordenação da documentação produzida da Rodada de Licitação. A Tabela 3 destaca a data de elaboração e de encaminhamento de cada um dos documentos contidos na Tabela 2 supracitada.

Tabela 3 – Data de elaboração *versus* data de Encaminhamento dos documentos da 15ª Rodada

| Documento de encaminhamento   | Peças do processo             | Conteúdo do documento                                                                     | Peça do Processo              | Data de encaminhamento | Data da elaboração |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------|
| Nota Técnica SPL 3/2018       | 2                             | NT SPL 3/2018                                                                             | 2                             | 23/01/2018             | 23/01/2018         |
| Nota Técnica SSM 9/2018       | 3                             | NT SSM 9/2018                                                                             | 3                             | 26/01/2018             | 24/01/2018         |
| Ofício 4/2018/AUD             | 5                             | NT SPL 3/2018                                                                             | 5 (itens não digitalizáveis)  | 26/01/2018             | 23/01/2018         |
|                               |                               | NT SSM 9/2018                                                                             |                               |                        | 24/01/2018         |
|                               |                               | Parecer GTPEG                                                                             |                               |                        | 23/01/2018         |
| Manifestação Conjunta MME/MMA | 6                             | Manifestação Conjunta MME/MMA                                                             | 6                             | 05/02/2018             | 02/02/2018         |
| Ofício 8/2018/AUD             | 10 (itens não digitalizáveis) | NT SPL 11/2018                                                                            | 10 (itens não digitalizáveis) | 07/02/2018             | 18/01/2018         |
|                               |                               | NT SPL 12/2018                                                                            |                               |                        |                    |
|                               |                               | Nota Explicativa Conjunta SPL-SDB-SEP 1/2018                                              |                               |                        |                    |
| Ofício 14/2018/AUD            | 19                            | NT MME 55/2017/DEPG/SPG                                                                   | 16                            | 16/02/2018             | 26/10/2017         |
| Ofício 15/2018/AUD            | 7 (TC 003.403/2018-1)         | NT DG 1/2017                                                                              | 17                            | 26/02/2018             | 24/10/2017         |
| Ofício 16/2018/AUD            | 22                            | NT 30/SDB/2017                                                                            | 29                            | 05/03/2018             | 16/11/2017         |
|                               |                               | NT 32/SDB/2017                                                                            | 30-35                         |                        | 21/11/2017         |
| Ofício 17/2018/AUD            | 24                            | NT 4/SDB/2017                                                                             | 25                            | 05/03/2018             | 08/02/2017         |
|                               |                               | NT 8/SDB/2017                                                                             | 26                            |                        | 02/03/2017         |
|                               |                               | NT 14/SDB/2017                                                                            | 27                            |                        | 15/05/2017         |
|                               |                               | NT 24/SDB/2017                                                                            | 28                            |                        | 25/10/2017         |
| Ofício 18/2018/AUD            | 23/36                         | Ofício 114/2017/DG-ANP                                                                    | 55                            | 06/03/2018             | 11/10/2017         |
|                               |                               | Ofício 130/2017/DG-ANP                                                                    | 56                            |                        | 01/11/2017         |
|                               |                               | NT 25/SDB/2017                                                                            | 51                            |                        | 26/10/2017         |
|                               |                               | NT 26/SDB/2017                                                                            | 36 (itens não digitalizáveis) |                        | 30/10/2017         |
|                               |                               | NT 22/SDB/2017                                                                            | 53                            |                        | 29/09/2017         |
|                               |                               | Memória da 2ª Reunião Extraordinária do CNPE                                              | 57                            |                        | 09/11/2017         |
| Ofício 19/2018/AUD            | 54                            | Ofício 132/2017/DG-ANP                                                                    | 49, p. 35; 58                 | 06/03/2018             | 06/11/2017         |
| Ofício 20/2018/AUD            | 44                            | Nota Técnica Conjunta Assessoria DG-SDB 1/2018                                            | 44                            | 13/03/2018             | 13/03/2018         |
|                               |                               | NT 13/2017/SDB                                                                            | 44 (itens não digitalizáveis) |                        | 10/05/2017         |
|                               |                               | NT 14/2017/SDB                                                                            |                               |                        | 15/05/2017         |
|                               |                               | NT 33/2017/SDB                                                                            |                               |                        | 21/11/2017         |
|                               |                               | Planilhas de simulação de parâmetros econômicos utilizados para a licitação da 15ª Rodada |                               |                        | Não definido       |

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos de encaminhamento e em seus conteúdos.

66. Portanto, a ausência desses documentos contidos nas Tabelas 2 e 3 supra, o que inclui a NT SPL 3/2018, na ocasião do primeiro encaminhamento, em 20/12/2017, atentou contra norma regulamentar de natureza patrimonial, especificamente aos critérios de completude prescritos no art. 7º, inciso I, da IN TCU 27/1998. Adicionalmente, descumpriu critérios de completude e encaminhamento único previstos na recomendação registrada no item 9.3.1 do Acórdão 2726/2013-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro José Jorge, e na determinação registrada no item 8.2.1 do Acórdão 417/2001-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Tal situação, desta forma, constitui-se em indícios de irregularidade, passíveis de punição de acordo com o art. 58, inciso II, da LOTCU/1992, c/c art. 250, inciso IV, do RITCU/2002.

#### IV.1.3. Causas e Efeitos da Situação Encontrada

67. No que tange às causas que conduziram à situação encontrada, em caráter preliminar, destaca-se a omissão do dever de encaminhar as informações de modo tempestivo, completo e único, por parte da Auditoria Interna da ANP e as possíveis falhas na supervisão, pela Diretoria Geral da ANP, da atuação da Auditoria Interna, por ser área subordinada a esta Diretoria e responsável pelo encaminhamento das informações ao TCU, como será detalhado a seguir.

68. Em relação aos efeitos no processo de acompanhamento da 15ª Rodada de Licitações, tem-se que a situação encontrada impediu o exercício do Controle Externo pelo TCU, por meio da fiscalização patrimonial, cuja competência é atribuída pela Carta Magna de 1988 em seus arts. 70 e 71, bem como pela IN TCU 27/1998. Cabe lembrar, também, que medida cautelar de suspensão dos Blocos S-M-534 e S-M-645 foi necessária para conter a propagação dos riscos que não eram identificáveis na documentação encaminhada inicialmente.

#### IV.2. Elementos de Responsabilização Acerca dos Indícios de Irregularidade I (item IV.1)

69. Busca-se, neste ponto, identificar e qualificar os elementos necessários à apuração de responsabilidades para, caso seja necessário, seja realizada audiência para associá-los aos indícios de irregularidade descritos no item IV.1.

70. O art. 8º, *caput*, da IN TCU 27/1988 atribui ao dirigente do órgão ou da entidade federal concedente o encaminhamento da documentação para análise dos Estágios de acompanhamento das rodadas de licitações.

Art. 8º O dirigente do órgão ou da entidade federal concedente encaminhará, mediante cópia, a documentação descrita no artigo anterior ao Tribunal de Contas da União, observados os seguintes prazos:

(grifo nosso)

71. A ANP é a entidade que conduz a realização tanto da fase interna quanto da fase externa dos certames de concessão, de acordo com o prescrito pelo art. 8º, incisos II e IV da Lei 9478/1997 (Lei do Petróleo). Assim, a Agência tem sido, ao longo das quatorze rodadas já ocorridas, a responsável pelo envio das informações ao TCU.

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

(...)

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

72. A Portaria ANP 69/2011 (Regimento Interno da ANP), não obstante, dispõe em seu artigo 16, inciso VI, que sua Auditoria Interna é competente para coordenar o atendimento aos órgãos de Controle Externo:

Art. 16. Compete à Auditoria:

(...)

VI - coordenar o atendimento aos órgãos de controle externo;

(grifo nosso)

73. Percebe-se pelas Tabelas 2 e 3 que existe um conjunto de documentos que já foram elaborados em descumprimento aos arts. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998, bem como aos Acórdãos do TCU descritos na Tabela 1. Encontram-se nessa situação os seguintes documentos apontados na Tabela 4:

Tabela 4 – Documentos já elaborados em descumprimento à IN TCU 27/1998 e aos Acórdãos da Tabela 1

| Documento                                      | Peça do Processo              | Data de encaminhamento | Data de elaboração |
|------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------|
| NT SPL 3/2018                                  | 2                             | 23/01/2018             | 23/01/2018         |
| NT SSM 9/2018                                  | 3                             | 26/01/2018             | 24/01/2018         |
| Parecer GTPEG                                  | 5 (itens não digitalizáveis)  | 26/01/2018             | 23/01/2018         |
| Manifestação Conjunta MME/MMA                  | 6                             | 05/02/2018             | 02/02/2018         |
| NT SPL 11/2018                                 | 10 (itens não digitalizáveis) | 07/02/2018             | 18/01/2018         |
| NT SPL 12/2018                                 |                               |                        |                    |
| Nota Explicativa Conjunta SPL-SDB-SEP 1/2018   |                               |                        |                    |
| Nota Técnica Conjunta Assessoria DG-SDB 1/2018 | 44                            | 13/03/2018             | 13/03/2018         |

Fonte: elaboração própria a partir da Tabela 3.

74. Assim, não se pode atribuir responsabilização ao agente encarregado de encaminhá-los ao TCU, nem ao agente responsável por supervisionar a atividade de encaminhamento, tendo em vista que seria impossível ao responsável encaminhar, na data de 20/12/2017, um documento que seria apenas elaborado futuramente.

75. Desta forma, todos os Ofícios de encaminhamento de documentos descritos na Figura 2, e que foram detalhados nas Tabelas 2 e 3, com exceção dos documentos elencados na Tabela 4, foram encaminhados e assinados por meio do Auditor Chefe da ANP. No entanto, não há elementos que apontem que estes envios de documentos foram, ou não, precedidos de encaminhamentos de áreas técnicas responsáveis pela definição dos pacotes técnicos a serem submetidos ao TCU para orientar o primeiro estágio de um leilão de petróleo, razão pela qual há que se perquirir as áreas e agentes que detêm responsabilidades pela coordenação e encaminhamento direto do conjunto de documentos para apreciação do Primeiro Estágio da 15ª Rodada.

76. Como destacado no item IV.1.2, o encaminhamento do conjunto de informações necessárias ao exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental da 15ª Rodada de Licitações ocorreu de forma intempestiva, incompleta e fragmentária, em relação à data do primeiro Ofício de encaminhamento (59/2017/AUD, de 20/12/2017) e à data de publicação do Edital (26/1/2018). Tal fato contraria o art. 7º, inciso I, e o art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998, bem como os itens 9.2.1, 9.3.1 e 8.2.1 dos Acórdãos do Plenário do TCU 68/2003 (de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar), 2726/2013 (de Relatoria do Ministro José Jorge) e 417/2001 (de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar), respectivamente.

77. Associa-se a esta irregularidade condutas que seriam passíveis de audiências, determinadas pela falta de cuidado ou atenção ao encaminhar ao TCU, de forma intempestiva, incompleta e fragmentária (em relação à data do primeiro Ofício de encaminhamento, 59/2017/AUD, e à data de publicação do Edital), os Ofícios indicados na Figura 2 e a documentação técnica descrita nas Tabelas 2 e 3 desta instrução, com exceção dos documentos elencados na Tabela 4.

78. Vê-se pelas Tabelas 2 e 3 que a grande maioria dos documentos que tratavam de avaliação geológica e econômica das áreas e, portanto, de extrema relevância para a análise desta Unidade Técnica, já estavam disponíveis na ANP ainda no segundo semestre de 2017, com substancial antecedência em relação à publicação do Edital. Restava saber qual a área e quais seriam os responsáveis pela tarefa de organizar e encaminhar toda a informação necessária e pertinente de modo a dar cumprimento aos arts. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, da IN TCU 27/1998, bem como aos Acórdãos do TCU que tratam sobre o tema.

79. Por outro lado, entende-se que há que se avaliar se o dirigente máximo da Agência delega a outrem a função de supervisionar este atendimento ou se a executa diretamente. Tal conclusão se dá por força do art. 8º, *caput*, da IN TCU 27/1998, pelo fato da Auditoria, que encaminhou formalmente os documentos incompletos ao TCU, estar subordinada à Diretoria Geral, responsável por representar a ANP externamente. É o que se depreende da leitura dos arts. 10, inciso VI, e 11, inciso II, do mesmo Regimento:

Art. 10. São atribuições comuns aos Diretores da ANP:

(...)

VI - supervisionar, coordenar e acompanhar o desempenho das atividades das unidades integrantes da estrutura organizacional, no âmbito de sua Diretoria;

Art. 11. Além das atribuições comuns aos Diretores, compete exclusivamente ao Diretor-Geral:

(...)

II - falar em nome da Agência e representá-la, ativa e passivamente, em juízo ou fora dele;

(grifo nosso)

80. Desta forma, eventual omissão do Diretor Geral da ANP, no dever de supervisionar a atuação da Auditoria Interna da ANP, propiciando encaminhamento intempestivo, incompleto e fragmentário dos Ofícios indicados na Figura 2 e da documentação técnica descrita nas Tabelas 2 e 3 desta instrução, com exceção dos documentos elencados na Tabela 4, também ensejaria a realização de audiência.

#### IV.2.1. Coleta de Manifestação Preliminar

81. Antes de realizar diretamente as audiências acima descritas, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, propõe-se, com fulcro no art. 157, *caput*, do RITCU, oportunizar à ANP que apresente manifestação preliminar em relação aos indícios de irregularidade apontados, incluindo as informações abaixo relacionadas, alertando-a que caso não sejam elididos esses indícios de irregularidade, esta Corte de Contas poderá promover a realização de audiências de responsáveis para avaliar as condutas passíveis de penalizações com base no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU:

- a) Fluxograma demonstrando o processo de formação, nas diversas áreas técnicas que participam da fase interna da licitação, até sua chegada no setor de Auditoria da ANP, do pacote de informações a ser encaminhado ao TCU, destacando as funções, competências e áreas técnicas responsáveis, de modo a dar cumprimento ao art. 7º, inciso I, e art. 8º, inciso I, da IN TCU 27/1998, bem como às determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal;
- b) Procedimentos adotados pela Auditoria Interna da ANP, ou de outra área responsável, para certificar-se de que o pacote de documentos a ser encaminhado ao TCU atende aos requisitos de integralidade, tempestividade e não fragmentação, estabelecidos no art. 7º, inciso I, e no art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998, bem como nas determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal.
- c) Outros documentos/informações que julgar pertinentes para justificar as possíveis irregularidades apontadas ou que possa suprimir as dúvidas que ainda persistem sobre a situação encontrada.

#### IV.3. Elaboração de Estudos Técnicos e Econômicos Incompletos e Temerários de Suporte à Licitação

82. No decorrer das análises da documentação recebida para exame do Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações esta SeinfraPetróleo detectou que a Diretoria Geral da ANP possuía conhecimento de que a divisão da Área de Saturno em dois regimes distintos de Licitação acarretaria na aceitação de riscos técnicos e econômicos de perdas financeiras para a União. Apesar disso, tais riscos não foram indicados e tratados nas notas técnicas de avaliação geológica e econômica das áreas, produzidas pelas áreas técnicas da ANP e pela Assessoria da Diretoria Geral, que fundamentaram a modelagem da Licitação e que serviram de base para a tomada de decisão final do CNPE de não considerar toda a Área de Saturno como estratégica.

83. Desta forma, com a ausência de indicação desses riscos conhecidos, observou-se a elaboração de estudos técnicos e econômicos incompletos e temerários, que omitiram potenciais ineficiências e perdas financeiras para a União, decorrentes da divisão da área de Saturno em blocos em regimes distintos de contratação. Adicionalmente, identificou-se omissão na supervisão e coordenação, por parte da Diretoria Geral da ANP, dos estudos técnicos e econômicos elaborados pela Superintendência de Definição de Blocos e por sua Assessoria.

##### IV.3.1. Dos Critérios Para Exame da Adequação dos Estudos Técnicos e Econômicos

84. Na busca de critérios para se verificar a adequação dos estudos técnicos e econômicos de suporte à Licitação produzidos pela Agência, encontra-se no art. 8º da Lei 9.478/1997 os incisos II, IV e IX tratando sobre o tema:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

85. Assim, de acordo com os dispositivos supracitados, a ANP tem a prerrogativa de promover os estudos visando à delimitação dos blocos a serem ofertados nas licitações, bem como de elaborar os editais e promover as licitações (oferta pública de áreas). Tais estudos de delimitação dos blocos abrangem avaliações técnicas (como a avaliação geológica das áreas) e econômicas (como a

definição dos valores de bônus de assinatura na concessão) e são base, em última instância, para a tomada de decisão final do CNPE sobre quais blocos serão ofertados em uma determinada licitação, de acordo com o que é prescrito pelo art. 2º, inciso VIII, da Lei 9.478/1997:

Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

(...)

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção;

86. Especificamente no que tange às rodadas sob o regime de concessão, a escolha dos parâmetros econômicos como o bônus de assinatura mínimo cabe exclusivamente à Agência, como prevê os incisos II e IV do art. 8º da Lei. Já nas rodadas sob o regime de partilha de produção, a escolha do bônus de assinatura e da alíquota mínima do excedente em óleo é feita pelo CNPE, a partir de uma cesta de combinações de bônus e alíquota mínima previamente calculada pela ANP, como determina o art. 9º, inciso IV, da Lei 12.351/2010 (Lei de Partilha).

87. Nota-se, pelos aludidos dispositivos, o papel institucional de extrema relevância que foi concedido pelo legislador à ANP: subsidiar o CNPE com todas as informações necessárias para uma correta decisão acerca da gestão das reservas petrolíferas da União, ou no limite, sobre a política pública de aproveitamento do recurso energético. Da mesma forma, a Lei do Petróleo previu uma segregação de funções entre o poder concedente (MME/CNPE) e o Agente Regulador (ANP), de modo que os estudos e a tomada de decisão fossem realizados por agentes diferentes. Tal segregação visa proteger a independência técnica da Agência Reguladora, bem como a discricionariedade e a estratégia gerencial do CNPE.

88. Nesta esteira, é imprescindível que os estudos técnicos e econômicos elaborados pela ANP considerem quaisquer riscos que possam conduzir a potenciais perdas financeiras para a União e a um uso irracional das reservas petrolíferas. Ou seja, uma escolha inadequada dos parâmetros na fase interna da licitação pode impactar consideravelmente o total das receitas recuperáveis da União e o modo como será explorado o recurso, haja vista a outorga de direitos e de contratos que podem chegar a mais de quarenta anos de vigência. Assim, a omissão nos estudos técnicos de riscos identificados previamente à publicação do Edital afronta as competências elencadas nos incisos II, IV e IX do art. 8º da Lei do Petróleo, pois estas constituem-se em poder-dever da Agência, devendo exercê-las com as melhores técnicas disponíveis, de maneira responsável e com o zelo devido.

89. O Regimento Interno da ANP atribui à Superintendência de Definição de Blocos (SDB) a competência para proceder as avaliações técnicas e econômicas das áreas. Essas atribuições são extraídas dos incisos I, II, III e V do art. 19 do Regimento:

Art. 19. Compete à Superintendência de Definição de Blocos:

I - promover e desenvolver estudos geológicos, geofísicos e geoquímicos no sentido de elevar o conhecimento dos sistemas petrolíferos das bacias sedimentares brasileiras;

II - promover estudos visando à delimitação de blocos para efeito de concessão ou contratação sob regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

III - avaliar o potencial petrolífero das bacias sedimentares brasileiras e selecionar áreas para oferta em licitações públicas;

V - realizar avaliações técnicas, econômicas e de risco exploratório das áreas a serem ofertadas em licitações;

(grifo nosso)

90. Já a competência para a elaboração dos editais e condução da oferta pública das áreas é atribuída à Superintendência de Promoção de Licitações (SPL). É o que prevê o art. 21, incisos I e II, do Regimento citado.

91. A tomada de decisão final sobre os parâmetros econômicos das áreas a serem ofertadas no regime de concessão, contudo, é atribuição da Diretoria Colegiada da ANP, no momento em que aprova os Editais e as Minutas dos Contratos por meio de resoluções de diretoria. Tal competência é descrita no art. 6º, inciso XIV, do Regimento Interno da ANP:

Art. 6º Compete à Diretoria Colegiada da ANP analisar, discutir e decidir, como instância administrativa final, todas as matérias pertinentes às competências da ANP, e especialmente:

XIV - aprovar contratos, termos de cooperação, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos legais.

92. A presidência das reuniões da Diretoria Colegiada, por sua vez, é conduzida pelo Diretor Geral da ANP, de acordo com o prescrito pelo art. 11, inciso I do Regimento.

93. A Diretoria Geral da ANP, além das competências comuns a todos os Diretores, e do dever de supervisionar o funcionamento geral da ANP, pode também conduzir estudos técnicos de competência típica de outras áreas. É o que autoriza o art. 11, inciso X, do Regimento Interno:

Art. 11. Além das atribuições comuns aos Diretores, compete exclusivamente ao Diretor-Geral:

X - supervisionar o funcionamento geral da ANP, podendo se responsabilizar, ouvido o diretor da área, pela condução direta de temas ligados aos objetivos, princípios fundamentais ou assuntos gerais de interesse estratégico da Agência, propondo a realização de seminários, estudos técnicos e a formulação de proposições para deliberação da Diretoria Colegiada, quando couber.

(grifo nosso)

94. Como se percebe, todo o processo decisório das áreas passa por uma cadeia de agentes e, como esperado, formaliza-se por meio de um processo administrativo que está sujeito à observância dos princípios e regras que regem a Administração Pública Federal.

95. Assim, é primordial que qualquer tomada de decisão observe, por exemplo, a explicitação dos pressupostos de fato e de direito que a fundamenta. Esse critério é estabelecido no inciso VII, do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

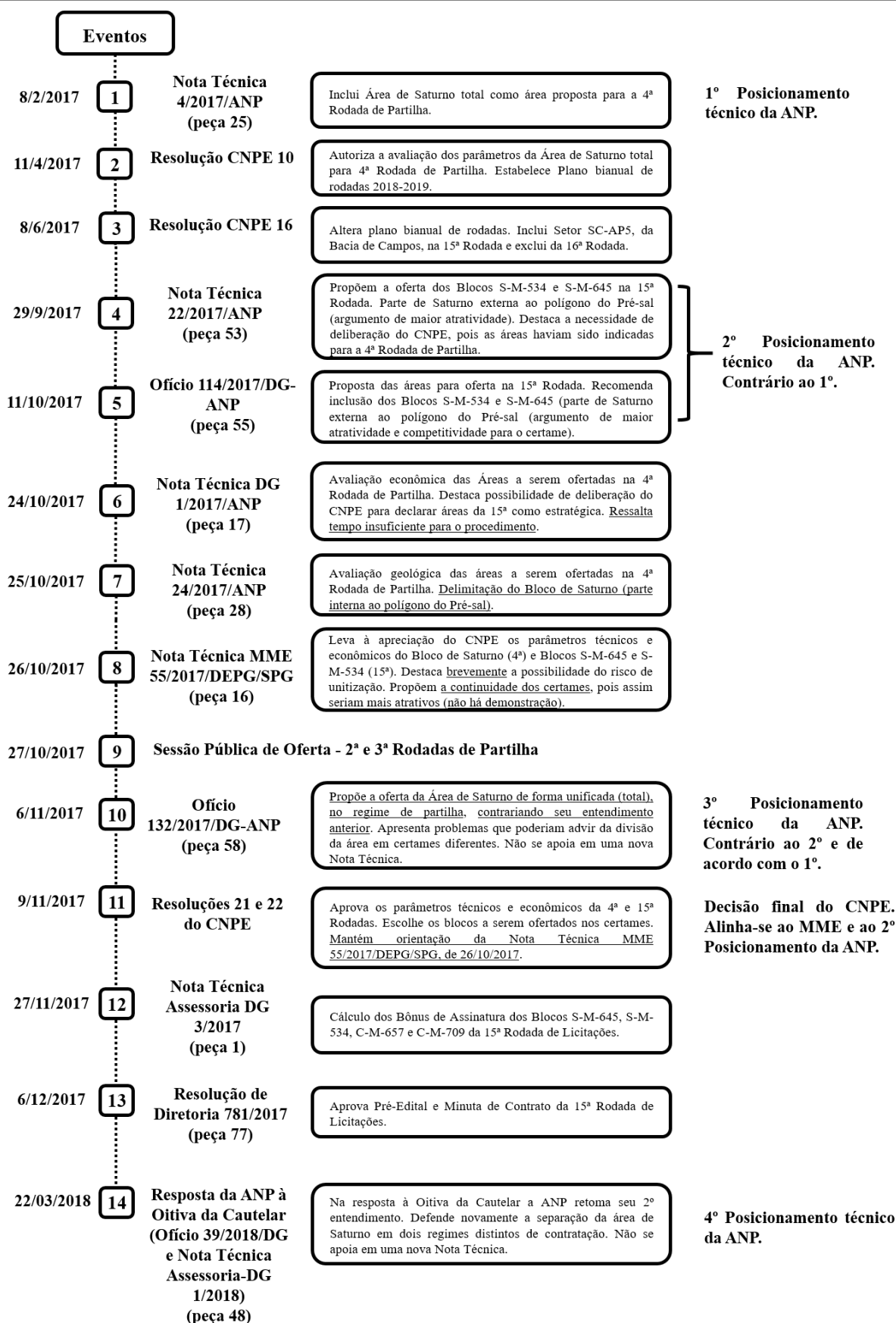
(grifo nosso)

96. De modo diverso, vale dizer que qualquer decisão que negligencie e não considere na tomada de decisão a exposição a riscos conhecidos, ou seja, pressupostos de fato, estará contrariando o dispositivo supracitado.

#### IV.3.2. Da Situação Encontrada e Dos Indícios de Irregularidades

97. Inicialmente, recupere-se a cronologia dos fatos a partir da figura a seguir:

Figura 3 – Sequência cronológica de eventos acerca da divisão da Área de Saturno em regimes distintos de contratação



Fonte: Elaboração própria com base nos eventos de encaminhamento

98. A Figura 3 demonstra uma sequência cronológica de eventos descrevendo as datas de elaboração de alguns documentos essenciais na tomada de decisão acerca dos parâmetros técnicos e

econômicos da Área de Saturno. Tais documentos englobam notas técnicas da ANP, resoluções do CNPE, nota técnica do MME e Ofícios de comunicação entre ANP e MME. Os Ofícios de encaminhamento de tais documentos foram indicados nas Tabelas 2 e 3. A sequência de eventos da Figura 3 fornece suporte para elucidar a forma como os estudos técnicos da ANP e a sua tomada de decisão a respeito da divisão da Área de Saturno conduziram a escolha final do CNPE em dividir de fato a Área em dois regimes distintos de contratação.

99. Parte-se do Evento 10 indicado na Figura 3. O Ofício 132/2017/DG-ANP (peça 58), de 6/11/2017, assinado pelo Diretor Geral da Agência e endereçado ao Ministro de Minas e Energia, consigna, em suma, duas informações centrais a respeito das licitações da 4ª e 15ª Rodadas: necessidade de diminuição do valor do bônus de assinatura do Bloco de Saturno da 4ª Rodada e indicação de risco de perda financeira para a União acerca da divisão da área de Saturno em dois regimes distintos de contratação.

100. Em relação à indicação de risco de perda financeira para a União acerca da divisão da área de Saturno em dois regimes distintos de contratação, a ANP registra as seguintes considerações (peça 58, p. 2-3):

Essa forma dupla de contratação foi originalmente recomendada pela ANP, que agora vê motivos para que o assunto seja discutido pois há argumentos indicando que a contratação via partilha pode ser mais adequada neste momento.

Inicialmente, voltamos à elevada complexidade que há no convívio de dois regimes contratuais diferentes para uma mesma jazida. Essa situação tornou-se inevitável para as áreas oferecidas na 2ª Rodada de Licitações, posto que haviam sido originalmente contratadas sob concessão e havia parcela do reservatório avançando para além da área contratada, no polígono do pré-sal.

Para o Bloco de Saturno, essa situação pode ser evitada. Para tanto, um ato do poder executivo pode delimitar a parcela dos reservatórios externa ao polígono como área estratégica, de forma que a totalidade do bloco de Saturno possa ser ofertada sob o regime de Partilha de Produção. Com isso, evita-se incorrer na complexidade da existência de mais de um regime contratual/fiscal para um mesmo reservatório.

Principalmente, e esse é o motivo da recomendação para que o assunto seja discutido, a delimitação da área como estratégica evitaria problemas advindos da calibração dos parâmetros econômicos dos processos licitatórios sem que as alíquotas de Participação Especial sejam revisadas.

A peculiaridade de cada regime geraria parâmetros certamente diferentes, ainda que concebidos sob os mesmos dados técnicos. Tal situação aliada à elevada complexidade da situação engendraria, potencialmente, ambiente favorável a discussões sobre pretensos ganhos ou prejuízos a à União, ainda que infundados.

No regime de partilha a carga fiscal pode aumentar significativamente se as alíquotas forem altas, como tivemos em alguns casos nas últimas rodadas. Mesmo para cargas fiscais mais baixas que as obtidas na 2ª e 3ª Rodadas, o bônus de assinatura necessário na parcela a ser licitada sob o regime de concessão pode ficar elevado, uma vez que não há mecanismo de aumento de carga fiscal pela oferta de uma alíquota de partilha maior. Para licitar áreas de grande potencial sob o regime de concessão, o ideal seria recalibrar as alíquotas de Participação Especial. Não sendo assim, o bônus mínimo para manter a mesma carga fiscal ficaria muito elevado, aumentando significativamente o risco para as companhias e limitando a chance de sucesso do leilão, com reflexo inclusive na oferta da parcela sob partilha.

101. Percebe-se, claramente, pelo trecho extraído, que a Diretoria Geral da ANP possuía conhecimentos da elevada complexidade técnica em conduzir regimes de contratação diferentes sobre um mesmo reservatório. Tal complexidade se deve, de acordo com a ANP, à dificuldade de se calibrar parâmetros econômicos de processos licitatórios sob regimes distintos, principalmente o bônus de assinatura na parte do reservatório sob o regime de concessão.

2. Cabe aqui lembrar que as instruções às peças 37 e 59 também discutiram essa complexidade sob o ponto de vista dos acordos de unitização, pois estes devem harmonizar os parâmetros técnicos e econômicos de contratos em regimes distintos. Como explicado naquelas instruções, tais discussões nos acordos potencializam ineficiências na forma de se explorar o recurso. Portanto, é uma solução técnica que deve ser utilizada apenas quando não se possui conhecimentos para se delimitar o reservatório previamente.

102. Como colocado no trecho extraído do Ofício 132/2017/DG-ANP, quando se tem no regime de partilha uma alta carga fiscal, ou seja, um alto valor do projeto capturado pela União, deve-se ter, em contrapartida, no regime de concessão, um alto valor de bônus de assinatura, de modo que os regimes sejam equivalentes. Isso se deve ao fato do regime de concessão não possuir forma de elevar a carga fiscal por meio de elevação da alíquota de excedente em óleo, como acontece no regime de partilha. Uma forma possível para se equalizar os regimes em termos de carga fiscal seria aumentar a alíquota da participação especial no regime de concessão.

103. Como destaca o trecho extraído, “Para licitar áreas de grande potencial sob o regime de concessão, o ideal seria recalibrar as alíquotas de Participação Especial”. A Área de Saturno é um exemplo de área de grande potencial, com estimativa de possuir um *Volume In Place* (VOIP) de mais de 12 bilhões de barris equivalentes de petróleo (boe). Assim, é uma área de relevância estratégica.

104. Entretanto, como informado pelo Ofício, a alteração da alíquota de participação especial só seria possível por meio da modificação do Decreto 2.705/1998, que define os critérios para o cálculo e a cobrança das participações governamentais. De acordo com a ANP, sem a majoração da alíquota por meio do Decreto, o bônus mínimo na concessão, para manter a mesma carga fiscal da partilha, poderia ficar muito elevado, aumentando significativamente o risco para as companhias e limitando a chance de sucesso do leilão.

105. Por outro lado, conclui-se do Ofício que não aumentar o valor do bônus na concessão para alcançar essa equivalência significa aceitar um risco de perda financeira para a União, pois licitar parte da área com um valor de bônus menor que o mínimo desejável pode implicar em uma menor captura pela União na parte do reservatório sob o regime de concessão. Em outras palavras, estaria se realizando uma renúncia potencial de parte das receitas recuperáveis da União, na parte da concessão, de uma área de grande potencial de relevância estratégica.

106. Isso era o que de fato poderia ocorrer na Área de Saturno na ausência da medida cautelar que esta Corte de Contas aplicou. O Ofício 132/2017/DG-ANP apenas corrobora o que havia sido demonstrado pela Equipe Técnica nas instruções preliminares às peças 37 e 59: risco técnico de unitização e de perda financeira para a União. Desta forma, o Ofício em tela apenas demonstra que a decisão desta Corte de Contas foi acertada e impediu que a União assumisse riscos de perda financeira da ordem de R\$ 2,37 bilhões.

107. O Bloco de Saturno recebeu indicação da ANP, por meio Nota Técnica DG 1/2017 (Evento 6 da Figura 3), para possuir uma carga fiscal de 75%. A decisão final do CNPE, externalizada por meio da Resolução CNPE 21 (Evento 11), de 9/11/2017, seguiu essa indicação. Os Blocos S-M-534 e S-M-645, contudo, foram definidos com uma carga fiscal de 70%, pela Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Resolução de Diretoria 781/2017 (peça 77) (Evento 13), de 6/12/2017, que aprovou os Pré-Editais e a Minuta de Contrato da 15ª Rodada de Licitações. A Decisão da Diretoria Colegiada teve como suporte a Nota Técnica Assessoria DG 3/2017 (peça 1, itens não digitalizáveis) (Evento 12), de 27/11/2017. Ambas as Notas Técnicas de conteúdo econômico supracitadas foram elaboradas pela Assessoria da Diretoria Geral da ANP. Como demonstrado à peça 59, a diferença de carga fiscal entre partes de um mesmo reservatório implicava em uma perda financeira potencial mínima para a União da ordem de R\$ 2,37 bilhões. Ou seja, os bônus dos blocos na parte da concessão do reservatório deveriam ser maiores para que as cargas fiscais dos regimes fossem equivalentes. E essa majoração deveria ser na ordem de R\$ 2,37 bilhões.

108. Importante salientar que o Ofício 132/2017/DG-ANP destaca que a Diretoria Geral da ANP já possuía tal entendimento, no mínimo, desde o planejamento da 2ª Rodada de Licitações de Partilha, que ocorreu ainda no início de 2017, com publicação do Pré-Edital em 5/7/2017, portanto, anterior à publicação do Pré-Edital da 15ª Rodada, em 7/12/2017. A 2ª Rodada tratou de um leilão de áreas unitizáveis, ou seja, entre blocos sob o regime de concessão contratados antes da Lei de Partilha e blocos definidos no Polígono do Pré-sal após o advento da Lei, ambos definidos sobre um mesmo reservatório. Portanto, era esperado que para a 15ª Rodada todos os estudos fossem conduzidos, desde o início das avaliações geológicas, que se iniciaram pela elaboração da Nota Técnica 4/2017/ANP (peça 25) (Evento 1), de 8/2/2017, considerando tal complexidade na divisão das áreas e os problemas econômicos que poderia ocasionar. Entretanto, não foi o que de fato ocorreu.

109. Vê-se que a Agência tinha todas as condições de prever e afastar os riscos associados à modelagem proposta para a 15ª Rodada, uma vez que já tinha uma referência anterior que não deveria ser seguida e tinha ciência das consequências que se alcançaria com a Licitação nos moldes em que se apresentava. Depreende-se, assim, que houve negligência na condução dos estudos técnicos e econômicos elaborados pela Agência, uma vez que não indicaram e trataram tais riscos.

110. A Diretoria Geral da ANP, tendo conhecimento da dificuldade de se equalizar as cargas fiscais em regimes distintos e das consequências de não a promover, como indica o Ofício 132/2017/DG-ANP, deveria ter instruído e supervisionado corretamente as áreas técnicas da Agência, principalmente sua Assessoria, que elaborou os estudos econômicos, para incluir e explicitar em suas Notas Técnicas todos os riscos existentes. Vê-se, portanto, que houve, também, falha na supervisão da elaboração dos estudos. O correto posicionamento técnico fundamentado, demonstrando os riscos da divisão da Área de Saturno, poderia ter conduzido o CNPE em outros caminhos em sua decisão final. De fato, considerando o que se depreende do Ofício em apreço, tal divisão deveria ter sido evitada, ou seja, não deveria ter sido incluída no espaço de decisão dos gestores que compõem o CNPE, pois era totalmente contrária ao interesse público.

111. O que se percebe, contudo, é que a ANP, em suas Notas Técnicas que precederam a decisão final do CNPE, meramente levantou a possibilidade do Conselho propor a declaração de toda a Área de Saturno como estratégica, porque é uma previsão legal definida na Lei de Partilha, mas não demonstrou os riscos associados de não o fazer. O que se esperava da Direção Geral da ANP, de fato, é que a possibilidade de divisão fosse sequer proposta ao CNPE, diante dos riscos conhecidos. Ou no mínimo, que tais riscos fossem evidenciados nas Notas de avaliação técnica e econômica das áreas.

112. A Nota Técnica 4/2017/ANP (peça 25) foi a primeira nota técnica a tratar da área de Saturno (Evento 1). A Nota incluiu toda a área de Saturno como área proposta para a 4ª Rodada de Partilha de Produção e motivou a publicação da Resolução CNPE 10 (Evento 2), de 11/4/2017, que autorizou a avaliação dos parâmetros de toda a Área de Saturno para a 4ª Rodada. Assim, o primeiro posicionamento técnico da ANP era leiloar toda a Área de Saturno sob o regime de partilha.

113. Já a Nota Técnica 22/2017/ANP (peça 53) (Evento 4), de 29/9/2017, produzida pela SDB, propõe a oferta dos Blocos S-M-534 e S-M-645 na 15ª Rodada. Indica, na conclusão da nota, que a divisão de áreas implicaria em maior atratividade para o certame (peça 53, p. 25):

Saturno e Titã são gigantescas estruturas no play Pré-sal que ocorrem majoritariamente adiante do polígono do Pré-sal. Nesse sentido, a inclusão dos blocos S-M-534 e S-M-645 na 15ª Rodada de Licitações ampliará significativamente a atratividade e a competitividade pelas áreas.

Contudo, é necessária a análise e deliberação do CNPE a respeito da forma de contratação dos blocos S-M-534 e S-M-645, pois parte dessa área foi originalmente indicada para a 4ª Rodada do Pré-Sal.

(grifo nosso)

114. Estranha-se a proposta técnica contida na Nota, indicando uma suposta maior atratividade para o certame caso parte do reservatório fosse licitado no regime de concessão. Repisa-se que em

29/9/2017 a Diretoria Geral já possuía ciência dos riscos inerentes à divisão de um mesmo reservatório em dois regimes distintos de contratação, devido a sua experiência na elaboração da 2ª Rodada de Partilha. Portanto, deveria ter informado e instruído a SDB sobre os impactos de sua escolha técnica. A Nota em tela é o primeiro documento que propõe a divisão da Área, inaugurando, assim, um segundo posicionamento técnico da Agência.

115. Tendo como referência a Nota Técnica 22/2017/ANP, o Diretor Geral da Agência encaminhou ao MME o Ofício 114/2017/DG-ANP (peça 55) (Evento 5), de 11/10/2017, com a proposta de inclusão dos Blocos S-M-534 e S-M-645 (parte externa ao polígono do Pré-sal) na 15ª Rodada de Licitações, pronunciando-se da seguinte forma (peça 55, p. 2):

Recomendamos incluir a parcela adicional, que ocorre adiante do polígono do Pré-sal (blocos S-M-534 e S-M-645), na 15ª Rodada de Licitações o que ampliará significativamente a atratividade do Certame e a competitividade pelas áreas, sendo necessária concordância do CNPE, pois foi originalmente indicada para a 4ª Rodada do Pré-Sal.

(grifo nosso)

116. Percebe-se, pelo trecho extraído, que a Direção Geral da Agência, mesmo ciente naquele momento dos riscos associados à divisão da Área, elaborou uma proposta que agora se revela, por meio da análise do Ofício 132/2017/DG-ANP, totalmente omissa aos verdadeiros pressupostos de fato que deveriam ter sido levados ao MME, e posteriormente servido de base para a tomada de decisão do CNPE. É que ao contrário do que se afirma no Ofício 114/2017/DG-ANP, entende-se que a divisão da Área, na verdade, acabaria por impactar na diminuição da atratividade do certame devido aos altos valores de bônus de assinatura que deveriam ser atribuídos aos Blocos S-M-534 e S-M-645, para se equalizar à carga fiscal do Bloco de Saturno da 4ª Rodada. Mostra-se, assim, que a proposta de inclusão dos Blocos na 15ª foi suportada por pressupostos sabidamente inconsistentes.

117. As Notas Técnicas DG 1/2017/ANP (peça 17) (Evento 6) e 24/2017/ANP (peça 28) (Evento 7), de 24/10/2017 e 25/10/2017, respectivamente, trataram das avaliações geológicas e econômicas das áreas da 4ª Rodada de Partilha. A Nota 24/2017/ANP delimitou o Bloco de Saturno (parte do reservatório interna ao polígono do Pré-sal). A Nota Técnica DG 1/2017/ANP apresentou também, na página 44, quais seriam os valores para os bônus de assinatura dos Blocos S-M-534 e S-M-645.

118. Posteriormente, por meio da Nota Técnica MME 55/2017/DEPG/SPG (peça 16) (Evento 8), e com base na Nota Técnica DG 1/2017/ANP, o MME encaminhou para apreciação do CNPE os parâmetros técnicos e econômicos da 4ª Rodada de Partilha, incluindo o Bloco de Saturno e a apresentação dos valores de bônus de assinatura dos Blocos S-M-534 e S-M-645 da 15ª Rodada.

119. Importa destacar que ambas as Notas 22/2017/ANP, DG 1/2017/ANP e 24/2017/ANP meramente destacaram a possibilidade de deliberação do CNPE para declaração de toda a Área de Saturno como estratégica, não apresentando, em nenhum momento, os verdadeiros riscos que se tinha conhecimento sobre a divisão da Área. Portanto, não houve por parte da ANP conduta positiva condicionada a orientar de forma apropriada o CNPE. A Nota DG 1/2017/ANP ainda considera a inexistência de tempo suficiente para o trâmite de declaração de área estratégica por parte do CNPE. Contudo, essa não é uma justificativa aceitável, pois tal procedimento é de fato simples, demandando apenas uma reunião do Conselho para ser determinado, podendo ser feito via reuniões extraordinárias.

120. As Resoluções CNPE 21 e 22 (Evento 11), publicadas em 9/11/2017, após a 2ª Reunião Extraordinária do Conselho, aprovou então os parâmetros técnicos e econômicos para a 4ª e 15ª Rodadas. Percebe-se, entretanto, pela linha cronológica da Figura 3, que três dias antes à publicação das Resoluções, o Diretor Geral da Agência havia encaminhado ao MME o Ofício 132/2017/DG-ANP (Evento 10), apresentando, de forma intempestiva, os riscos de se seguir com a licitação da forma como a ANP havia planejado, dividindo a Área. O Ofício demonstra, assim, um terceiro posicionamento técnico da Agência.

121. O que agrava a situação é que, como se observa na página cinco do Ofício 132/2017/DG-ANP, o documento só foi recebido pelo MME no dia 13/11/2017, desta forma, após a publicação das Resoluções, que estabeleceram a decisão final do CNPE sobre a divisão da Área de Saturno. Não há evidências nos autos de que os riscos identificados previamente pela ANP foram tratados na Reunião do CNPE (2ª Reunião extraordinária), ocorrida no dia 9/11/2017. A ata da Reunião (peça 57) não traz elementos que demonstrem a discussão sobre os riscos e seus impactos nas receitas da União. Além de não tratar adequadamente os riscos nas Notas Técnicas que precederam às Resoluções do CNPE, a intempestividade da ação da ANP permitiu que, aparentemente, o conteúdo do Ofício 132/2017/DG-ANP sequer fosse levado ao conhecimento do CNPE antes de sua decisão final.

122. Percebe-se, assim, que a Direção Geral da Agência permitiu que os riscos que haviam sido identificados se propagassem por todo o processo de elaboração da Licitação da 15ª Rodada. Agrava também a situação, o fato da ANP não ter corrigido a diferença de carga fiscal, da ordem de R\$ 2,37 bilhões, que poderia ter sido feita por meio da elevação dos bônus de assinatura dos Blocos S-M-534 e S-M-545. A Nota Técnica Assessoria DG 3/2017 (Evento 12) apresentou e definiu o cálculo dos bônus de assinatura dos Blocos da 15ª Rodada, incluindo os Blocos S-M-534 e S-M-645. A Nota foi base para a aprovação pela Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Resolução de Diretoria 781/2017 (Evento 13), dos Pré-Editais e da Minuta de Contrato da Licitação. Também não há evidências nos autos de que os riscos identificados foram apresentados pelo Diretor Geral e tratados na Reunião Colegiada. Assim, aprovaram-se os valores do bônus dos Blocos sem se considerar a possibilidade de não equalização da carga fiscal com a parte do reservatório no regime de partilha.

123. Por fim, na resposta da ANP à oitiva de proposta de cautelar (peça 48), a ANP retoma novamente a defesa da divisão da área em dois regimes distintos de contratação, demonstrando um 4º posicionamento técnico sobre o tema. Contudo, não adiciona elementos novos para justificar sua posição.

124. Desta forma, conclui-se que a elaboração de estudos técnicos e econômicos incompletos e temerários, realizados por meio das Notas Técnicas 22/2017/ANP, 24/2017/ANP, DG 1/2017/ANP e DG 3/2017/ANP, que omitiram a existência de riscos técnicos de divisão e de perdas financeiras para a União na Área de Saturno, revelados no Ofício 132/2017/DG-ANP, mas omitidos no Ofício 114/2017/DG-ANP, atentou contra norma regulamentar de natureza patrimonial, especificamente ao art. 8º, Incisos II, IV e IX da Lei 9.478/1997, bem como ao inciso VII, do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/1999. Tal situação, desta forma, constitui-se em indícios de irregularidade, passíveis de punição de acordo com o art. 58, inciso II, da LOTCU/1992, c/c art. 250, inciso IV, do RITCU/2015.

#### IV.3.3. Causas e Efeitos da Situação Encontrada

125. No que tange às causas que conduziram à situação encontrada, destaca-se a omissão, por parte da Diretoria Geral da ANP, na condução e supervisão dos trabalhos desenvolvidos pelas áreas técnicas da Agência, especialmente na elaboração, por parte de sua Assessoria, dos estudos que tratavam das avaliações econômicas da Área de Saturno, uma vez que a Diretoria Geral possuía conhecimentos a respeito dos riscos e das consequências envolvidas na divisão da Área, mas mesmo assim, não orientou a Equipe para tratá-los de forma adequada nas notas técnicas produzidas. A indicação, nos estudos técnicos, dos riscos previamente identificados e de suas potências consequências, poderia ter conduzido o CNPE em uma decisão de não dividir a Área de Saturno, declarando-a total como estratégica.

126. Em relação aos efeitos na 15ª Rodada de Licitações, tem-se que os estudos técnicos produzidos não orientaram corretamente o CNPE, permitindo uma tomada de decisão menos adequada para a situação. Desta forma, a irregularidade culminou na assunção, de forma desnecessária, de um risco de perda financeira para a União de 2,37 bilhões de reais.

#### IV.4. Elementos de Responsabilização Acerca dos Indícios de Irregularidade II (item IV.3)

127. Busca-se, neste ponto, identificar e qualificar os elementos necessários à apuração de responsabilidades para, caso seja necessário, seja realizada audiência para associá-los aos indícios de irregularidade descritos no item IV.3.

128. Como mencionado no Item IV.3, tanto o Ofício 114/2017/DG-ANP, que levou proposta de divisão da Área de Saturno ao MME, bem como o Ofício 132/2017/DG-ANP, que apresentou intempestivamente os riscos relacionados à divisão da Área, foram encaminhados e assinados pelo Diretor Geral da ANP. A Nota Técnica 22/2017/ANP, que deu suporte ao Ofício 114/2017/DG-ANP, bem como a Nota 24/2017/ANP, que definiu o Bloco de Saturno na 4ª Rodada, foram produzidas pela SDB. Já as Notas Técnicas 1/2017/ANP e Assessoria DG 3/2017 foram produzidas pela Assessoria da Diretoria Geral.

129. Como mencionado no item IV.3.1, a competência para a elaboração dos estudos de avaliação geológica e econômica é uma atribuição primária da SDB, como prevê o art. 19, inciso V, do Regimento Interno da ANP. O Ofício 114/2017/DG-ANP, do Diretor Geral, teve como base a Nota Técnica 22/2017/ANP. Posteriormente foi elaborada a Nota 24/2017/SDB, seguindo o entendimento dos documentos anteriores. Assim, diante da ciência dos riscos envolvidos, do posicionamento da SDB acerca da divisão da Área de Saturno e do dever do Diretor Geral de supervisionar o funcionamento geral da ANP, como prevê o art. 11, inciso X, do Regimento da ANP, deveria o Diretor Geral ter informado e alertado a Superintendência de Definição de Blocos sobre os potenciais impactos de sua escolha técnica, de modo que fossem incluídas nas análises os riscos e os impactos identificados.

130. Já as avaliações econômicas da 4ª rodada de partilha e da 15ª Rodada de concessão foram realizadas pela Assessoria da Diretoria Geral, utilizando-se do permitido pelo mesmo art. 11, inciso X, do Regimento. Assim, tal competência foi avocada pelo Diretor Geral para ser conduzida diretamente por sua Assessoria. Porém, como dever de todo Diretor da ANP, deveria supervisionar o desempenho das atividades das unidades integrantes da estrutura organizacional, no âmbito de sua Diretoria, indicando e alertando a Equipe Técnica de sua Assessoria de todos os riscos conhecidos e que poderiam impactar o andamento da Licitação, como determina o art. 10, inciso VI do Regimento. Deste modo, da mesma forma, esses riscos e impactos deveriam ter sido incluídos nas notas de avaliação econômica da Área.

131. Portanto, entende-se ser o Diretor Geral o responsável pela supervisão dos estudos técnicos e econômicos realizados pela SDB (Notas 22/2017/ANP e 24/2017/ANP) e por sua Assessoria (Notas DG 1/2017/ANP e DG 3/2017/ANP).

132. Como destacado no item IV.3.2, a elaboração de estudos técnicos e econômicos incompletos e temerários, realizados por meio das Notas Técnicas 22/2017/ANP, 24/2017/ANP, DG 1/2017/ANP e DG 3/2017/ANP, que omitiram a existência de riscos técnicos de divisão e de perdas financeiras para a União na Área de Saturno, revelados no Ofício 132/2017/DG-ANP, mas omitidos no Ofício 114/2017/DG-ANP, atentou contra norma regulamentar de natureza patrimonial, especificamente ao art. 8º, incisos II, IV e IX, ambos da Lei 9.478/1997, bem como ao inciso VII, do parágrafo único do art. 2º da Lei 9784/1999.

133. Assim, a omissão do Diretor Geral da Agência, no dever de supervisionar a condução de estudos técnicos e econômicos pela SDB e por sua Assessoria, propiciou a elaboração de estudos técnicos incompletos e temerários, que omitiram a existência de riscos técnicos de divisão e de perdas financeiras para a União na Área de Saturno, conduta a ensejar proposta de audiência para aferição da aplicabilidade de penalidade de multa.

#### IV.4.1. Coleta de Manifestação Preliminar

134. Desse modo, antes de propor diretamente a realização de audiência com base nas informações que foram descritas acima, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla

defesa, propõe-se, com fulcro no art. 157, *caput*, do RITCU, oportunizar à ANP que apresente manifestação preliminar em relação aos indícios de irregularidade apontados, alertando-a que caso não sejam elididos esses indícios de irregularidade, esta Corte de Contas poderá promover a realização de audiências para avaliar as condutas passíveis de penalizações com base no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU.

#### IV.5. Confirmação da Medida Cautelar Aplicada

135. Como mencionado, a ANP acatou a medida cautelar aplicada pelo TCU à peça 64 e suspendeu a oferta pública dos Blocos S-M-534 e S-M-645 da 15ª Rodada de Licitações. Posteriormente, o MME por meio do Ofício 191/2018/GM-MME (peça 76) solicitou à ANP a retirada do Bloco de Saturno da 4ª Rodada de Partilha de Produção. Assim, o Edital da 4ª Rodada, publicado em 5/4/2018, exclui, de ofício, o Bloco de Saturno.

136. Por meio da Resolução CNPE 4/2018, de 4/5/2018, o Conselho definiu como estratégicas as áreas de Saturno e Titã, autorizando a realização da 5ª Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção, além de aprovar os parâmetros técnicos e econômicos do certame e atualizar o planejamento plurianual de rodadas. A nova área estratégica compreende os prospectos definidos de Dione, Saturno e Titã.

137. Assim, tendo em vista a ocorrência dos fatos supervenientes supracitados, que culminaram na implementação das medidas do instrumento aplicado, propõe-se a esta Corte de Contas, com fulcro no art. 276, do Regimento Interno/TCU, confirmar a medida cautelar exarada por intermédio do item 9.1 do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e considerar satisfeitas as providências por ela determinadas.

#### IV.6. Conclusão da Análise do Primeiro Estágio

138. Tratou-se da análise dos elementos técnicos remanescentes acerca do Primeiro Estágio da 15ª Rodada de Licitações, mormente ao conteúdo prescrito nos arts. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998. Durante a análise entendeu-se que haveria indícios de irregularidade (item IV.1) relacionados ao encaminhamento intempestivo, incompleto e fragmentário do conjunto de documentos necessários ao exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental da 15ª Rodada, apontados na Figura 2.

139. Adicionalmente, identificou-se novos indícios de irregularidade relacionados à elaboração de estudos técnicos e econômicos incompletos e temerários de suporte à Licitação (item IV.3). Observou-se que a Direção Geral da ANP possuía conhecimentos dos riscos de se dividir a Área de Saturno em Blocos sob regimes diferentes de contratação. A despeito disso, a ANP permitiu que as avaliações geológicas e econômicas das áreas, descritas na linha cronológica da Figura 3, fossem conduzidas sem considerar os riscos conhecidos. Os estudos foram base para a tomada de decisão final do CNPE acerca da divisão da Área de Saturno. Tais riscos, de acordo com avaliações da SeinfraPetróleo à peça 59, apontavam para uma perda financeira para a União da ordem de R\$ 2,37 bilhões, caso o modelo proposto para a licitação fosse executado.

140. Procedeu-se então, ao exame dos elementos que poderiam ensejar proposta de audiência dos responsáveis pelos indícios de irregularidade supracitados, do qual se conclui que se deve oportunizar manifestação preliminar da ANP, com objetivo de mapear o fluxo dos processos envolvidos na definição e encaminhamento de informações ao TCU e também na produção de elementos técnicos que orientam os certames.

141. Por fim, tendo em vista a superveniência de fatos que culminaram na implementação das medidas cautelarmente determinadas por intermédio do item 9.1 do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, propôs-se a esta Corte de Contas, no item IV.5, confirmar a medida cautelar exarada e considerar satisfeitas as providências por ela determinadas.

### V. Exame Técnico do Segundo Estágio

142. No âmbito do Tribunal de Contas da União, a matéria está disciplinada pela IN TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de outorga de concessão em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente. Conforme dispõe o art. 7º, inciso II, dessa norma, no segundo estágio devem ser analisados os seguintes elementos:

Art. 7º A fiscalização dos processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos será prévia ou concomitante, devendo ser realizada nos estágios a seguir relacionados, mediante análise dos respectivos documentos:

(...)

II – segundo estágio:

- a) edital de pré-qualificação;
- b) atas de abertura e de encerramento da pré-qualificação;
- c) relatório de julgamento da pré-qualificação;
- d) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à pré-qualificação;
- e) edital de licitação;
- f) minuta de contrato;
- g) todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas.

143. A 15ª Rodada é orientada pela RANP 18/2015, que aprovou o regulamento que trata dos procedimentos para a realização das licitações de blocos para a concessão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. A principal inovação trazida por esse regulamento decorre da inversão das fases de qualificação e julgamento das ofertas, que consiste na realização da qualificação apenas das licitantes vencedoras posteriormente à sessão pública de apresentação de ofertas.

144. Com a inversão de fases, a partir da publicação do pré-edital, a rodada de licitações passou a ser constituída das seguintes etapas: audiência pública (que é precedida de consulta pública); publicação do edital; inscrição e pagamento da taxa de participação; aporte de garantias de oferta; apresentação e julgamento de ofertas; qualificação das licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas; adjudicação do objeto e homologação da licitação; e assinatura dos contratos de concessão. Cabe ressaltar, conforme prescrito pelo art. 13 da RANP 18/2015, que a solicitação de inscrição será analisada pela Superintendência de Promoção de Licitações (SPL) e julgada pela Comissão Especial de Licitações (CEL) no prazo de quinze dias úteis, prorrogáveis por até igual período, contados do prazo final para apresentação dos documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação.

145. Como observado nos parágrafos 13 e 14 da instrução preliminar à peça 37, a 15ª Rodada ofereceu blocos terrestres e marítimos. Desta forma, foram elaborados dois editais distintos, um para cada ambiente exploratório.

146. A ANP encaminhou documentos acerca do Segundo Estágio da 15ª Rodada por meio dos Ofícios 8/2018/AUD (peça 10) e 25/2018/AUD (peça 75), de 7/2/2018 e 11/4/2018, respectivamente, contendo informações prestadas pela SPL.

147. No Ofício 8/2018/AUD, a ANP informa que realizou consulta e audiência públicas para receber contribuições do mercado e da sociedade em geral sobre o Pré-Edital da 15ª Rodada de Licitações, incluindo a Minuta de Contrato. A Audiência Pública 25/2018 ocorreu em 21/12/2017. Ademais, registra-se que as contribuições recebidas foram apreciadas pela ANP e, as consideradas pertinentes, foram utilizadas para o aperfeiçoamento dos instrumentos licitatórios. As planilhas que consolidam as contribuições, as deliberações da ANP e suas respectivas justificativas, bem como a

Súmula da Audiência Pública 25/2018 encontram-se disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/consulta-publica-e-audiencia-publica>.

148. Como resultado de tais contribuições, a ANP publicou no endereço eletrônico <http://rodadas.anp.gov.br/pt/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/edital-e-modelo-do-contrato-de-concessao>, no dia 26/1/2018, o Edital da 15ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, e o respectivo Modelo de Contrato de Concessão (denominada de minuta de contrato, de acordo com a alínea “f”, do inciso II, do art. 7º da IN TCU 27/1998). Os documentos licitatórios seguem anexados ao Ofício 8/2018/AUD em itens não digitalizáveis.

#### V.1. Pré-Qualificação

149. Quanto ao cumprimento das disposições do art. 7º da IN TCU 27/1998, relativas às alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso II, passa-se a discorrer acerca dos elementos da pré-qualificação.

150. Como mencionado anteriormente, as solicitações e o julgamento das inscrições dos interessados em participar do certame são realizados pela SPL e pela CEL, respectivamente. Esse procedimento é denominado de pré-qualificação, de acordo com a alínea “a”, do inciso II, do art. 7º da IN TCU 27/1998. O procedimento de pré-qualificação está descrito nas seções 3 e 4 do Edital. A seção 3 trata da forma de apresentação dos documentos e a seção 4 descreve os procedimentos para realização de inscrição, pagamento da taxa de participação e aprovação.

151. A Ata da 1ª Reunião trata dos procedimentos relativos à abertura dos trabalhos, como apresentação dos membros da CEL e da equipe da SPL, distribuição de documentos da licitação e definição de agenda e de cronograma. O Ofício 25/2018/AUD destaca que as Atas da 2ª e da 3ª Reunião da CEL, ocorridas nos dias 21/2/2018 e 5/3/2018, respectivamente, tratam do julgamento das inscrições. As Atas seguem anexadas ao Ofício supracitado em itens não digitalizáveis. A CEL julgou e aprovou a totalidade das quatorze inscrições de empresas interessadas em participar dos certames. Foi dada publicidade à decisão por meio de comunicado da CEL no DOU de 22/2/2018. A Tabela 5 destaca as empresas que se inscreveram no certame.

Tabela 5 – Empresas inscritas e aprovadas

| Nº | Licitante                                          | Situação | Área      |
|----|----------------------------------------------------|----------|-----------|
| 1  | BP ENERGY DO BRASIL LTDA.                          | Inscrita | Mar       |
| 2  | CHEVRON BRAZIL VENTURES LLC.                       | Inscrita | Mar       |
| 3  | EXXONMOBIL EXPLORAÇÃO BRASIL LTDA.                 | Inscrita | Mar       |
| 4  | MURPHY EXPLORATION & PRODUCTION COMPANY            | Inscrita | Mar       |
| 5  | PETRONAS CARIGALI SDN BHD                          | Inscrita | Mar       |
| 6  | PREMIER OIL DO BRASIL PETROLEO E GAS LTDA.         | Inscrita | Mar       |
| 7  | QPI BRASIL PETROLEO LTDA.                          | Inscrita | Mar       |
| 8  | REPSOL EXPLORAÇÃO BRASIL LTDA.                     | Inscrita | Mar       |
| 9  | SHELL BRASIL PETR LEO LTDA.                        | Inscrita | Mar       |
| 10 | TOTAL E&P DO BRASIL LTDA.                          | Inscrita | Mar       |
| 11 | PETR LEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS                 | Inscrita | Mar/Terra |
| 12 | COBRA BRASIL SERVIÇOS, COMUNICAÇÕES E ENERGIA S.A. | Inscrita | Terra     |
| 13 | PARNAÍBA GÁS NATURAL                               | Inscrita | Terra     |
| 14 | ROSNEFT BRASIL E&P LTDA.                           | Inscrita | Terra     |

Fonte: Atas da 2ª e 3ª Reuniões da CEL

#### V.2. Edital de Licitação e Minuta de Contrato

152. Em relação ao cumprimento das disposições do art. 7º da IN TCU 27/1998, relativas às alíneas “e”, “f” e “g” do inciso II, passa-se a tratar os itens de verificação relacionados ao Edital e à Minuta de Contrato publicados.

153. Como apontado previamente, o Modelo de Contrato da 15ª Rodada é a Minuta de Contrato com os aperfeiçoamentos trazidos pela Consulta e pela Audiência Pública realizadas.

154. O edital de licitação, que substitui o pré-edital, e a minuta de contrato que o acompanha devem atender às exigências específicas contidas na Lei 9.478/1997, na RANP 18/2015 e se ater aos Acórdãos do TCU (351/1999, 493/1999 e 232/2002, todos do Plenário).

155. Destaca-se aqui que os documentos atenderam às exigências mínimas estabelecidas pela legislação. Os requisitos essenciais do edital estão relacionados nos arts. 37 a 39 da Lei 9.478/1997 e no art. 11 do regulamento anexo à RANP 18/2015. Já os requisitos essenciais da minuta de contrato de concessão estão relacionados nos arts. 43 e 44 da Lei 9.478/1997. A verificação de cada um dos elementos essenciais consta nas Tabelas 6 e 7, a seguir demonstradas:

**Tabela 6 – Verificação de itens constantes do Edital**

| Itens de verificação                                                                                                                                              | Tópico/Cláusula no Edital em Mar              | ps.           | Tópico/Cláusula no Edital em Terra            | ps.           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------|---------------|
| <b>1. Edital de licitação.</b>                                                                                                                                    | -                                             |               |                                               |               |
| 1.1 Os blocos objeto da concessão, o prazo estimado para a duração da fase de exploração, os investimentos e programas exploratórios mínimos.                     | 2                                             | 11            | 2                                             | 11            |
|                                                                                                                                                                   | Anexos I, XIII e XIV                          | 88, 161 e 163 | Anexos I, XIII e XIV                          | 87, 137 e 138 |
| 1.2 Os requisitos exigidos dos concorrentes bem como a relação de documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição, em relação aos interessados: | 4                                             | 21            | 4                                             | 21            |
| 1.2.1 Da capacidade técnica.                                                                                                                                      | 7.3                                           | 50            | 7.3                                           | 49            |
| 1.2.2 Da idoneidade financeira.                                                                                                                                   | 7.4                                           | 58            | 7.4                                           | 57            |
| 1.2.3 Da regularidade jurídica.                                                                                                                                   | 7.2                                           | 49            | 7.2                                           | 48            |
| 1.3 As participações governamentais mínimas:                                                                                                                      | 2.2                                           | 13            | 2.2                                           | 13            |
| 1.3.1 Valor mínimo do bônus de assinatura.                                                                                                                        | Anexo XIII                                    | 161           | Anexo XIII                                    | 137           |
| 1.3.2 <i>Royalties</i> .                                                                                                                                          | 2.2.2                                         | 13            | 2.2.2                                         | 13            |
| 1.3.3 Participação especial (cláusula facultativa).                                                                                                               | 2.2.3                                         | 14            | 2.2.3                                         | 14            |
| 1.3.4 Pagamento pela ocupação ou retenção de área.                                                                                                                | 2.2.4                                         | 14            | 2.2.4                                         | 14            |
| 1.4 A participação dos superficiários.                                                                                                                            | Anexo XXIX - Minuta de contrato, Cap. V, 23.1 | 50            | Anexo XXIX - Minuta de contrato, Cap. V, 23.1 | 50            |

| Itens de verificação                                                                                                                                                                                                 | Tópico/Cláusula no Edital em Mar         | ps. | Tópico/Cláusula no Edital em Terra       | ps. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----|------------------------------------------|-----|
|                                                                                                                                                                                                                      | Anexo XXIX - Minuta de contrato, Anexo V | 74  | Anexo XXIX - Minuta de contrato, Anexo V | 74  |
| 1.5 A indicação clara e objetiva dos critérios utilizados para o julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta.                                                                                              | 6.5                                      | 45  | 6.5                                      | 45  |
| 1.6 A expressa indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato.                                               | 2                                        | 11  | 2                                        | 11  |
| 1.7 O prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e demais elementos e informações, necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição.               | 4.4                                      | 31  | 4.4                                      | 31  |
| 1.8 Quando permitida a participação de <b>empresas em consórcio</b> , o edital conterá as seguintes exigências:                                                                                                      | -                                        |     |                                          |     |
| 1.8.1 Comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição do consórcio, subscrito pelas consorciadas.                                                                                                 | 6.4.1                                    | 45  | 6.4.1                                    | 45  |
| 1.8.2 Indicação da empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.                                                      | 9.1.4                                    | 73  | 9.1.4                                    | 72  |
| 1.8.3 Apresentação, por parte de cada uma das empresas consorciadas, dos documentos exigidos para efeito de avaliação da qualificação técnica e econômico-financeira do consórcio.                                   | 7                                        | 48  | 7                                        | 47  |
| 1.8.4 Proibição de participação de uma mesma empresa em outro consórcio, ou isoladamente, na licitação de um mesmo bloco.                                                                                            | 6.4                                      | 43  | 6.4                                      | 42  |
| 1.8.5 Outorga de concessão ao consórcio vencedor da licitação condicionada ao registro do instrumento constitutivo do consórcio, na forma do disposto no parágrafo único do art. 279 da Lei n. 6.404, de 15/12/1976. | 9.1.4                                    | 73  | 9.1.4                                    | 72  |

| Itens de verificação                                                                                                                                                                     | Tópico/Cláusula no Edital em Mar        | ps.                          | Tópico/Cláusula no Edital em Terra      | ps.                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|
| 1.9 O edital conterá a exigência de que a <b>empresa estrangeira</b> que concorrer isoladamente ou em consórcio deverá apresentar, juntamente com sua proposta e em envelope separado:   | -                                       |                              |                                         |                              |
| 1.9.1 Prova de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal.                                                                                               | 3.1.1, 4.3.2, 4.3.7, 7.4 e 7.5          | 18, 24, 25, 58 e 61          | 3.1.1, 4.3.2, 4.3.7, 7.4 e 7.5          | 18, 23, 25, 57 e 60          |
| 1.9.2 Inteiro teor dos atos constitutivos e prova de que se encontra organizada e em funcionamento regular, conforme a lei de seu país.                                                  | 4.3.7                                   | 25                           | 4.3.7                                   | 25                           |
| 1.9.3 Designação de um representante legal junto à ANP, com poderes especiais para a prática de atos e assunção de responsabilidades relativamente à licitação e à proposta apresentada. | 4.3.2                                   | 23                           | 4.3.2                                   | 23                           |
| 1.9.4 Compromisso de, caso vencedora, constituir empresa segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil.                                                                | 9.2                                     | 77                           | 9.2                                     | 76                           |
| 1.10 Local, dia e hora em que serão recebidas e abertas as propostas.                                                                                                                    | 6.1                                     | 41                           | 6.1                                     | 41                           |
| 1.12 Modelos de garantias de performance e financeiras a serem prestadas pelos concessionários.                                                                                          | Anexos XI, XII, XXIII, XXIV, XXV, XXVII | 135, 158, 186, 194, 211, 233 | Anexos XI, XII, XXIII, XXIV, XXV, XXVII | 111, 134, 162, 170, 187, 209 |
| 1.13 Contrato de Concessão.                                                                                                                                                              | Anexo XXIX                              | 238                          | Anexo XXIX                              | 214                          |
| 1.14 Prazo e condições para assinatura do contrato.                                                                                                                                      | 1.4 e 9                                 | 8 e 69                       | 1.4 e 9                                 | 8 e 68                       |
| 1.15 Prazo final para entrega da documentação completa e das garantias financeiras.                                                                                                      | 1.4                                     | 8                            | 1.4                                     | 8                            |

Fonte: elaboração própria com base nos itens do Edital e nos requisitos relacionados no art. 11 do regulamento anexo à Resolução ANP 18/2015.

Tabela 7 – Verificação de itens constantes da Minuta de Contrato

| Itens de verificação                                                              | Tópico/Cláusula     | ps.                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------------|
| <b>2. Minuta de contrato contendo as seguintes cláusulas essenciais:</b>          | -                   |                        |
| 2.1 A definição do bloco objeto da concessão.                                     | 2                   | 12                     |
|                                                                                   | 3                   | 14                     |
| 2.2 O prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação. | 5                   | 16                     |
|                                                                                   | 5                   | 16                     |
| 2.3 O programa de trabalho e o volume do investimento previsto.                   | Edital - Anexo XIII | 161 (Mar), 137 (Terra) |
|                                                                                   | 16                  | 39                     |

| Itens de verificação                                                                                                                                                                                                                                                                                | Tópico/Cláusula | ps. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----|
| 2.4 As condições contratuais para prorrogação do prazo de exploração serão estabelecidas de modo a assegurar a devolução de um percentual do bloco, a critério da ANP, e o aumento do valor do pagamento pela ocupação da área.                                                                     | 5               | 16  |
| 2.5 As obrigações do concessionário quanto às participações:                                                                                                                                                                                                                                        | -               |     |
| 2.5.1 bônus de assinatura (cláusula facultativa).                                                                                                                                                                                                                                                   | 23              | 50  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Anexo VI        | 75  |
| 2.5.2 <i>royalties</i> (cláusula obrigatória).                                                                                                                                                                                                                                                      | 23              | 50  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Anexo V         | 74  |
| 2.5.3 participação especial (cláusula facultativa).                                                                                                                                                                                                                                                 | 23              | 50  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Anexo V         | 74  |
| 2.5.4 pagamentos pela ocupação ou retenção de área (cláusula obrigatória).                                                                                                                                                                                                                          | 23              | 50  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Anexo V         | 74  |
| 2.6 A indicação das garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados para cada fase.                                                                                                                    | 6               | 19  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 18              | 41  |
| 2.7 A especificação das regras sobre devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens.                                                                                                                                                        | 18              | 41  |
| 2.8 Os procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, e para auditoria do contrato.                                                                                                                                                     | 15              | 38  |
| 2.9 A obrigatoriedade de o concessionário fornecer à ANP relatórios, dados e informações relativos às atividades desenvolvidas.                                                                                                                                                                     | 15              | 38  |
| 2.10 Os procedimentos relacionados com a transferência do contrato de concessão, desde que preservado o objeto e as condições contratuais e o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP, mediante prévia e expressa autorização da Agência. | 28              | 54  |
| 2.11 As regras sobre solução de controvérsias, relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem internacional.                                                                                                                                                    | 34              | 61  |
| 2.12 Os casos de rescisão e extinção do contrato.                                                                                                                                                                                                                                                   | 30              | 56  |
| 2.13 As penalidades aplicáveis na hipótese de descumprimento pelo concessionário das obrigações contratuais.                                                                                                                                                                                        | 29              | 56  |
| Verificar também se a minuta do contrato estabelece as seguintes <b>obrigações aos concessionários</b> :                                                                                                                                                                                            | -               |     |

| Itens de verificação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Tópico/Cláusula | ps.             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| 2.14 Adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a proteção do meio ambiente.                                                                                                                                | 14              | 35              |
| 2.15 Comunicar à ANP, imediatamente, a descoberta de qualquer jazida de petróleo, gás natural ou outros hidrocarbonetos ou de outros minerais.                                                                                                                                                                                                         | 7.1             | 22              |
| 2.16 Realizar a avaliação da descoberta nos termos do programa submetido à ANP, apresentando relatório de comercialidade e declarando seu interesse no desenvolvimento do campo.                                                                                                                                                                       | 7               | 22 e 23         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 8               | 23 e 24         |
| 2.17 Submeter à ANP o plano de desenvolvimento de campo declarado comercial, contendo o cronograma e a estimativa de investimento.                                                                                                                                                                                                                     | 10              | 27, 28, 29 e 30 |
| 2.18 Responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus prepostos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades de exploração, desenvolvimento e produção contratadas, devendo ressarcir à ANP ou à União os ônus que venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário. | 2.5             | 12              |

Fonte: elaboração própria com base nos itens do Edital e nos requisitos relacionados nos arts. 43 e 44 da Lei 9.478/1997.

### V.3. Conclusão da Análise do Segundo Estágio

156. Na análise do Segundo Estágio prosseguiu-se com a verificação do julgamento das inscrições das empresas interessadas em participar da 15ª Rodada. Além disso, avaliou-se os elementos essenciais que devem estar contidos nos Editais e na Minuta do Contrato.

157. Considerando que foram atendidas as exigências da legislação aplicável em relação às inscrições e aos Editais de licitação, bem como à Minuta do Contrato, recomenda-se ao Tribunal considerar que a ANP atendeu, sob o ponto de vista formal, os requisitos previstos nos arts. 7º, inciso II, e 8º, inciso II, ambos referentes ao Segundo Estágio da IN TCU 27/1998.

### VI. Exame Técnico do Terceiro Estágio

158. De acordo com o preconizado pelo art. 7º da IN TCU 27/1998, os documentos que devem ser analisados no âmbito do terceiro estágio são os seguintes:

Art. 7º A fiscalização dos processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos será prévia ou concomitante, devendo ser realizada nos estágios a seguir relacionados, mediante análise dos respectivos documentos:

(...)

III – terceiro estágio:

- a) atas de abertura e de encerramento da habilitação;
- b) relatório de julgamento da habilitação;

- c) questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos, acompanhados das respostas e decisões respectivas;
- d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas;
- e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos;
- f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à fase do julgamento das propostas.

159. Conforme indicado previamente, a 15ª Rodada prevê a inversão das fases de qualificação e julgamento das ofertas, como prescrito pela RANP 18/2015.

160. A ANP encaminhou documentos acerca do Terceiro Estágio da 15ª Rodada por meio dos Ofícios 25/2018/AUD (peça 75), 38/2018/AUD (peça 78) e 41/2018/AUD (peça 79), de 11/4/2018, 14/6/2018 e 27/6/2018, respectivamente, contendo informações prestadas pela SPL.

#### VI.1. Julgamento das Ofertas

161. Dando-se seguimento ao exame técnico, quanto ao cumprimento às disposições do art. 7º da IN TCU 27/1998, a documentação referida pelas alíneas “d”, “e” e “f” do inciso III, relativa ao julgamento da licitação, a ANP encaminhou o Ofício 25/2018/AUD constando o relatório que lista as licitantes que arremataram blocos ou apresentaram oferta na sessão pública de apresentação de ofertas da 15ª Rodada de Licitações, ocorrida em 29/3/2018, na cidade do Rio de Janeiro. O resultado também pode ser consultado pelo seguinte endereço: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/resultado>.

162. Cabe destacar que, conforme seção 6.5 dos Editais, o critério de apuração das ofertas para a 15ª Rodada de Licitações foi composto por apenas dois critérios, sendo ponderado de 80% pelo Bônus de assinatura e de 20% pelo Programa Exploratório Mínimo (PEM). Desta forma, a nota final a ser atribuída a uma determinada licitante é determinada pelas equações descritas na seção 6.5 do Edital.

163. Conforme está consignado no Ofício 25/2018/AUD, foram ofertados sessenta e oito blocos nas bacias sedimentares marítimas do Ceará, Potiguar, Sergipe-Alagoas, Campos e Santos e nas bacias terrestres do Parnaíba e do Paraná, totalizando 94,6 mil km² de área. 4. Na 15ª Rodada de Licitações - Mar foram arrematados vinte e dois blocos, dos quarenta e sete oferecidos, por doze licitantes vencedoras, totalizando 16.400,30 km² de área arrematada. As licitantes vencedoras ofertaram R\$ 8.014.551.847,51 em bônus de assinatura, com um ágio médio de 621,91%. O PEM das áreas arrematadas totaliza investimentos da ordem de R\$ 1.222.840.000,00.

164. Na 15ª Rodada de Licitações - Terra não houve ofertas para nenhum dos vinte e um blocos oferecidos. Contudo, importa destacar que, conforme art. 4º da Resolução CNPE 17, de 8/6/2017, que estabelece a Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, a ANP ficou autorizada a conduzir ofertas permanentes de áreas devolvidas (ou em processo de devolução) e de áreas ofertadas e não arrematadas em licitações anteriores sob o regime de concessão.

165. Nos termos da seção 7 do Edital, as licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas são submetidas à qualificação, realizada pela SPL e julgada pela CEL. A qualificação compreende a análise de documentação para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica das licitantes.

166. O Tabela 8, a seguir, demonstra os números de ofertas e de blocos arrematados por cada empresa participante do certame.

Tabela 8 – Números de ofertas e de blocos arrematados por empresa participante

| Razão Social                              | Grupo                   | Origem do Grupo | Ofertas Apresentadas | Blocos Arrematados |
|-------------------------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|--------------------|
| BP Energy do Brasil Ltda.                 | BP P.L.C.               | REINO UNIDO     | 4                    | 2                  |
| Chevron Brazil Ventures LLC.              | Chevron                 | ESTADOS UNIDOS  | 9                    | 4                  |
| ExxonMobil Exploração Brasil Ltda.        | Exxon Mobil Corporation | ESTADOS UNIDOS  | 9                    | 8                  |
| Murphy Exploration & Production Company   | Murphy Oil Corporation  | ESTADOS UNIDOS  | 2                    | 2                  |
| Petrogal Brasil S.A.                      | Galp Energia            | PORTUGAL        | 5                    | 1                  |
| Petróleo Brasileiro S.A.                  | Sistema Petrobras       | BRASIL          | 11                   | 7                  |
| QPI Brasil Petróleo Ltda.                 | Qatar Petroleum         | CATAR           | 5                    | 4                  |
| Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A. | QGEP Participações S.A. | BRASIL          | 2                    | 2                  |
| Repsol Exploração Brasil Ltda             | Repsol YPF              | ESPANHA         | 3                    | 3                  |
| Shell Brasil Petróleo Ltda.               | Royal Dutch Shell PLC   | REINO UNIDO     | 12                   | 4                  |
| Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.           | Grupo Statoil ASA       | NORUEGA         | 6                    | 4                  |
| Total E&P do Brasil Ltda.                 | Grupo Total             | FRANCA          | 2                    | 0                  |
| Wintershall Holding GMBH                  | Wintershall             | ALEMANHA        | 7                    | 7                  |
| <b>Total de Empresas Ofertantes: 13</b>   |                         |                 |                      |                    |

Fonte: <http://www.brasil-rounds-data.anp.gov.br/relatoriosbid/Empresa/OfertantesDesktop/33>

## VI.2. Habilitação

167. Dando cumprimento às disposições do art. 7º da IN TCU 27/1998, relativa à documentação referida pelas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III, sobre a habilitação das licitantes, a ANP encaminhou o Ofício 38/2018/AUD constando anexado, em arquivos não digitalizáveis, as Atas da 4ª e 5ª Reuniões da CEL, realizadas em 7/5/2018 e 17/5/2018, respectivamente, que versam sobre a qualificação das licitantes no certame.

168. Nos termos da seção 7 do Edital, as licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas são submetidas à qualificação realizada pela SPL e julgada pela CEL, sendo que a qualificação compreende a análise de documentação para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica das licitantes. Conforme os critérios estabelecidos na seção 7.3 dos Editais, as licitantes são qualificadas tecnicamente como operadoras ou não-operadoras e são classificadas nos seguintes níveis: operadora A, B, C ou não operadora.

169. Para cada um dos níveis de qualificação técnica demonstrados acima existe uma faixa de pontuação que se deve alcançar. A pontuação é atribuída em função de alguns critérios como: tipos de atividades de exploração e produção em desenvolvimento; tempo de experiência em atividades de exploração e produção; volume de produção de óleo equivalente; montante de investimentos em atividades exploratórias; aspectos relacionados à Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS); e experiência dos integrantes do quadro técnico da licitante. Todos esses critérios estão descritos objetivamente nas seções 7.3 e 7.4 dos Editais. Além disso, cada nível de qualificação possui um patamar de patrimônio líquido mínimo correspondente, para efeitos da aferição da capacidade econômico-financeira.

170. As Figuras 4 e 5, a seguir, demonstram as Tabelas 15 contidas nas seções 7.5 dos Editais de Licitação. Elas consolidam os critérios de enquadramento nos níveis de qualificação.

Figura 4 - Resumo dos critérios de qualificação – Edital Áreas Marítimas

**Tabela 15 - Consolidação dos critérios de enquadramento nos níveis de qualificação**

| Qualificação  | Qualificação jurídica                    | Qualificação técnica <sup>1</sup> | Qualificação econômico-financeira (PLM)  | Ambiente                                                                                                    |
|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Operadora A   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | 81 pontos ou mais <sup>2</sup>    | R\$ 152.000.000,00                       | qualificada para operar em blocos situados em águas ultraprofundas, águas profundas, águas rasas e em terra |
| Operadora B   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | de 30 a 80 pontos                 | R\$ 68.000.000,00                        | qualificada para operar nos blocos situados em águas rasas e em terra                                       |
| Operadora C   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | de 2 a 29 pontos                  | R\$ 5.500.000,00                         | somente poderá apresentar ofertas em consórcio com outras licitantes                                        |
| Não operadora | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | resumo de sua atividade principal | 25% do PLM da Operadora em cada ambiente | somente poderá apresentar ofertas em consórcio com outras licitantes                                        |

Fonte: Tabela 15 contida na seção 7.5 do Edital de Licitação para Áreas Marítimas

Figura 5 - Resumo dos critérios de qualificação – Edital Áreas Terrestres

**Tabela 15 - Consolidação dos critérios de enquadramento nos níveis de qualificação**

| Qualificação  | Qualificação jurídica                    | Qualificação técnica <sup>1</sup> | Qualificação econômico-financeira (PLM)  | Ambiente                                                                                                    |
|---------------|------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Operadora A   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | 81 pontos ou mais <sup>2</sup>    | R\$ 152.000.000,00                       | qualificada para operar em blocos situados em águas ultraprofundas, águas profundas, águas rasas e em terra |
| Operadora B   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | de 30 a 80 pontos                 | R\$ 68.000.000,00                        | qualificada para operar nos blocos situados em águas rasas e em terra                                       |
| Operadora C   | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | de 2 a 29 pontos                  | R\$ 5.500.000,00                         | qualificada para operar nos blocos situados em terra                                                        |
| Não operadora | comprovação da reg. fiscal e trabalhista | resumo de sua atividade principal | 25% do PLM da Operadora em cada ambiente | somente poderá apresentar ofertas em consórcio com outras licitantes                                        |

Fonte: Tabela 15 contida na seção 7.5 do Edital de Licitação para Áreas Terrestres

171. Em suma, das doze licitantes vencedoras, todas tiveram sua qualificação julgada e aprovada pela CEL. Desta forma, todas as licitantes foram habilitadas. A Tabela 9, elaborado a partir das Atas da 4ª e 5ª Reuniões da CEL destacam a qualificação atribuída a cada uma das licitantes vencedoras da sessão de ofertas.

Tabela 9 – Processo de qualificação das licitantes

| Razão Social                              | Grupo                   | Origem do Grupo | Qualificação  | Ata de Julgamento |
|-------------------------------------------|-------------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| BP Energy do Brasil Ltda.                 | BP P.L.C.               | REINO UNIDO     | Operadora A   | Ata n. 4          |
| Chevron Brazil Ventures LLC.              | Chevron                 | ESTADOS UNIDOS  | Operadora A   | Ata n. 5          |
| ExxonMobil Exploração Brasil Ltda.        | Exxon Mobil Corporation | ESTADOS UNIDOS  | Operadora A   | Ata n. 4          |
| Murphy Exploration & Production Company   | Murphy Oil Corporation  | ESTADOS UNIDOS  | Operadora A   | Ata n. 5          |
| Petrolgal Brasil S.A.                     | Galp Energia            | PORTUGAL        | Operadora A   | Ata n. 4          |
| Petróleo Brasileiro S.A.                  | Sistema Petrobras       | BRASIL          | Operadora A   | Ata n. 5          |
| QPI Brasil Petróleo Ltda.                 | Qatar Petroleum         | CATAR           | Não operadora | Ata n. 4          |
| Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A. | QGEP Participações S.A. | BRASIL          | Operadora A   | Ata n. 4          |
| Repsol Exploração Brasil Ltda             | Repsol YPF              | ESPANHA         | Operadora A   | Ata n. 5          |
| Shell Brasil Petróleo Ltda.               | Royal Dutch Shell PLC   | REINO UNIDO     | Operadora A   | Ata n. 4          |
| Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.           | Grupo Statoil ASA       | NORUEGA         | Operadora A   | Ata n. 5          |
| Wintershall Holding GMBH                  | Wintershall             | ALEMANHA        | Operadora A   | Ata n. 5          |

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos das Atas da 4ª e 5ª Reuniões da CEL.

### VI.3. Homologação e Adjudicação da Licitação

172. Por fim, a ANP encaminhou o Ofício 41/2018/AUD, constando anexado, em arquivos não digitalizáveis, a Ata da 6ª Reunião da CEL, realizada em 30/5/2018, que versa sobre a aprovação do Relatório de Julgamento da 15ª Rodada de Licitações, bem como propõe, à Diretoria Colegiada da ANP, a adjudicação dos blocos arrematados, objeto da Licitação, de acordo com os critérios utilizados no julgamento.

173. Desta forma, mediante a Resolução de Diretoria 336, de 21/6/2018, a Diretoria Colegiada da ANP homologou o Relatório de Julgamento da CEL e adjudicou o objeto da licitação às licitantes vencedoras. O Diretor-Geral da ANP tornou pública a decisão da Diretoria Colegiada por meio de publicação no DOU, em 22/6/2018. Portanto, dos 22 blocos em mar arrematados pelas licitantes vencedoras, todos foram adjudicados pela Diretoria Colegiada da ANP. A Tabela 10, a seguir, demonstra as empresas e os consórcios resultantes da adjudicação:

Tabela 10 – Adjudicação das licitantes/consórcios

| Bacia  | Sector | Bloco   | Empresa/Consórcio<br>(*operador)                                                                                        | Bônus (R\$)      | PEM (UT) | Pontos   |
|--------|--------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|----------|
| Campos | SC-AP5 | C-M-657 | Petróleo Brasileiro S.A. (30%)*<br>ExxonMobil<br>Exploração Brasil Ltda. (40%) Statoil<br>Brasil Óleo e Gás Ltda. (30%) | 2.128.500.000,00 | 1.075    | 99,9074  |
| Campos | SC-AP5 | C-M-709 | Petróleo Brasileiro S.A. (40%)*<br>ExxonMobil<br>Exploração Brasil Ltda. (40%) Statoil<br>Brasil Óleo e Gás Ltda. (20%) | 1.500.000.000,00 | 1.253    | 100,0000 |
| Campos | SC-AP5 | C-M-753 | ExxonMobil<br>Exploração Brasil Ltda. (40%)*<br>Petróleo Brasileiro S.A. (30%) QPI<br>Brasil Petróleo Ltda. (30%)       | 330.000.000,00   | 170      | 97,0000  |
| Campos | SC-AP5 | C-M-755 | BP Energy do Brasil Ltda. (60%)*<br>Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda. (40%)                                               | 43.361.000,00    | 200      | 100,0000 |
| Campos | SC-AP5 | C-M-789 | ExxonMobil<br>Exploração Brasil Ltda. (40%)*<br>Petróleo Brasileiro S.A. (30%) QPI<br>Brasil Petróleo Ltda. (30%)       | 2.824.800.000,00 | 1.125    | 99,9645  |
| Campos | SC-AP5 | C-M-791 | Shell Brasil Petróleo Ltda. (40%)*<br>Chevron Brazil Ventures LLC. (40%) Petrogal<br>Brasil S.A. (20%)                  | 551.100.197,94   | 1.203    | 100,0000 |
| Campos | SC-AP5 | C-M-793 | BP Energy do Brasil Ltda. (60%)*<br>Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda. (40%)                                               | 43.361.000,00    | 200      | 100,0000 |
| Campos | SC-AP5 | C-M-821 | Repsol Exploração Brasil Ltda. (40%)*<br>Chevron Brazil Ventures LLC. (40%) Wintershall<br>Holding GMBH (20%)           | 51.770.822,13    | 225      | 100,0000 |
| Campos | SC-AP5 | C-M-823 | Repsol Exploração Brasil Ltda. (40%)*<br>Chevron Brazil                                                                 | 40.080.826,13    | 225      | 100,0000 |

| Bacia               | Sector         | Bloco          | Empresa/Consórcio<br>(*operador)                                                                                                    | Bônus (R\$)    | PEM (UT) | Pontos   |
|---------------------|----------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|----------|
|                     |                |                | Ventures LLC.<br>(40%) Wintershall<br>Holding GMBH<br>(20%)                                                                         |                |          |          |
| Ceará               | SCE-<br>AP2    | CE-M-<br>601   | Wintershall Holding<br>GMBH (100%)*                                                                                                 | 9.005.040,00   | 136      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP1   | POT-M-<br>762  | Petróleo Brasileiro<br>S.A. (100%)*                                                                                                 | 5.134.684,33   | 110      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>857  | Wintershall Holding<br>GMBH (100%)*                                                                                                 | 57.304.800,00  | 294      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>859  | Petróleo Brasileiro<br>S.A. (60%)*<br>Shell Brasil<br>Petróleo Ltda.<br>(40%)                                                       | 13.494.981,55  | 229      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>863  | Wintershall Holding<br>GMBH (100%)*                                                                                                 | 24.559.200,00  | 265      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>865  | Wintershall Holding<br>GMBH (100%)*                                                                                                 | 16.372.800,00  | 218      | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>948  | Shell Brasil<br>Petróleo Ltda.<br>(100%)*                                                                                           | 1.963.358,55   | 74       | 100,0000 |
| Potiguar            | SPOT-<br>AP2   | POT-M-<br>952  | Petróleo Brasileiro<br>S.A. (60%)*<br>Shell Brasil<br>Petróleo Ltda.<br>(40%)                                                       | 20.051.365,75  | 176      | 100,0000 |
| Santos              | SS-<br>AUP1    | S-M-536        | ExxonMobil<br>Exploração Brasil<br>Ltda. (64%)*<br>QPI Brasil Petróleo<br>Ltda. (36%)                                               | 165.000.000,00 | 125      | 93,9665  |
| Santos              | SS-<br>AUP1    | S-M-647        | ExxonMobil<br>Exploração Brasil<br>Ltda. (64%)*QPI<br>Brasil Petróleo<br>Ltda. (36%)                                                | 49.500.000,00  | 201      | 100,0000 |
| Santos              | SS-<br>AUP1    | S-M-764        | Chevron Brazil<br>Ventures LLC.<br>(40%)*<br>Repsol Exploração<br>Brasil Ltda. (40%)<br>Wintershall Holding<br>GMBH (20%)           | 131.930.768,13 | 225      | 100,0000 |
| Sergipe-<br>Alagoas | SSEAL-<br>AUP1 | SEAL-<br>M-430 | ExxonMobil<br>Exploração Brasil<br>Ltda. (50%)*<br>Queiroz Galvão<br>Exploração e<br>Produção S.A.<br>(30%) Murphy<br>Exploration & | 3.630.430,00   | 200      | 100,0000 |

| Bacia               | Sector         | Bloco          | Empresa/Consórcio<br>(*operador)                                                                                                                                   | Bônus (R\$)  | PEM (UT) | Pontos   |
|---------------------|----------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------|----------|
|                     |                |                | Production<br>Company (20%)                                                                                                                                        |              |          |          |
| Sergipe-<br>Alagoas | SSEAL-<br>AUP2 | SEAL-<br>M-573 | ExxonMobil<br>Exploração Brasil<br>Ltda. (50%)*<br>Queiroz Galvão<br>Exploração e<br>Produção S.A.<br>(30%) Murphy<br>Exploration &<br>Production<br>Company (20%) | 3.630.573,00 | 116      | 100,0000 |

Fonte: resultado de julgamento, publicado pelo Diretor-Geral da ANP no DOU n. 119, de 22/6/2018, seção 3, p.112.

#### VI.4. Conclusão da Análise do Terceiro Estágio

174. Considerando que foi realizada a adjudicação do certame em conformidade ao julgamento das propostas apresentadas e à habilitação das empresas licitantes da 15ª Rodada de Licitações, propõe-se que o Tribunal considere que a ANP atendeu, sob o ponto de vista formal, os requisitos previstos no art. 7º, inciso III, e art. 8º, inciso III, ambos referentes ao Terceiro Estágio da IN TCU 27/1998.

### VII. CONCLUSÃO

175. Tratou-se de processo de desestatização para acompanhamento do Primeiro, Segundo e Terceiro Estágios, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998, da 15ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

176. No que tange ao Primeiro Estágio, examinou-se os elementos técnicos remanescentes das análises anteriores, que não haviam sido tratados nas instruções preliminares às peças 37 e 59, mormente ao cumprimento do conteúdo prescrito nos arts. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998. Entende-se que houve indícios de irregularidade (item IV.1) relacionados ao encaminhamento intempestivo, incompleto e fragmentário do conjunto de documentos necessários ao exame da viabilidade técnica, econômica e ambiental da 15ª Rodada, apontados na Figura 2. A irregularidade já havia sido descrita nas instruções preliminares supracitadas.

177. Identificaram-se novos indícios de irregularidade relacionados à elaboração de estudos técnicos e econômicos incompletos e temerários de suporte à Licitação (item IV.3). Observou-se que a Direção Geral da ANP possuía conhecimentos dos riscos de se dividir a Área de Saturno em Blocos sob regimes diferentes de contratação. A despeito disso, a ANP permitiu que as avaliações geológicas e econômicas das áreas, descritas na linha cronológica da Figura 3, fossem conduzidas sem considerar os riscos conhecidos. Os estudos foram base para a tomada de decisão final do CNPE acerca da divisão da Área de Saturno. Tais riscos, de acordo com avaliações da SeinfraPetróleo à peça 59, apontavam para uma perda financeira para a União da ordem de R\$ 2,37 bilhões, caso o modelo proposto para a licitação fosse executado.

178. Procedeu-se então com o exame da suficiência dos elementos e entendeu-se pertinente oportunizar à ANP manifestação preliminar para demonstrar o fluxo dos processos envolvidos na definição e encaminhamento de informações ao TCU e também na produção de elementos técnicos

que orientam os certames, em especial os da 15ª Rodada de Concessões de forma que, caso os fatos não sejam esclarecidos, promova-se a audiência dos responsáveis pelos indícios de irregularidade supracitados

179. Por fim, tendo em vista a superveniência de fatos que culminaram na implementação das medidas cautelarmente determinadas por intermédio do item 9.1 do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, propôs-se a esta Corte de Contas, no item IV.5, confirmar a medida cautelar exarada e considerar satisfeitas as providências por ela determinadas.

180. Em relação à análise do Segundo Estágio, realizou-se o exame do julgamento das inscrições das empresas interessadas em participar da 15ª Rodada. Além disso, avaliaram-se os elementos essenciais que devem estar contidos no Edital e na Minuta do Contrato. Considerando que foram atendidas as exigências da legislação aplicável às inscrições do certame (etapa de pré-qualificação) e em relação aos Editais de licitação e à Minuta de Contrato, recomendou-se ao Tribunal considerar que a ANP atendeu, sob o ponto de vista formal, os requisitos previstos nos arts. 7º, inciso II, e 8º, inciso II, ambos referentes ao Segundo Estágio da IN TCU 27/1998.

181. No que tange ao Terceiro Estágio, foi realizada a adjudicação do certame em conformidade ao julgamento das propostas apresentadas e à habilitação das empresas licitantes da 15ª Rodada de Licitações. Desta forma, propôs-se que o Tribunal considere que a ANP atendeu, sob o ponto de vista formal, os requisitos previstos no art. 7º, inciso III, e art. 8º, inciso III, ambos referentes ao Terceiro Estágio da IN TCU 27/1998.

182. Tendo em vista a conclusão da análise dos elementos técnicos acerca dos Estágios supracitados, mormente ao conteúdo prescrito nos arts. 7º, incisos I, II e III, e 8º incisos I, II e III, ambos da IN TCU 27/1998, e concomitantemente, a detecção de irregularidades no Primeiro Estágio, que foram apontadas ao longo desta instrução, com fundamento no art. 17 c/c art. 9º, *caput*, ambos da Instrução Normativa referida, justificou-se submeter os autos à imediata consideração do Relator da matéria, para apreciação dos fatos.

## **VIII. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE**

183. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), nos processos de fiscalização deste Tribunal, tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria TCU 222/2003.

184. Desta forma, o VRF atualizado observa o item 1.3 da Portaria TCU 222/2003, fazendo-se remissão aos valores contratuais. O valor projetado decorrente dos contratos a serem firmados para a concessão da 15ª Rodada de Licitações alcança R\$ 9.237.391.847,51, que representa a soma das ofertas vencedoras em bônus de assinatura (R\$ 8.014.551.847,51) e em valores de PEM (R\$ 1.222.840.000,00).

185. A atual sistemática de quantificação e registro de benefícios das ações de controle externo foi instituída pela Portaria TCU 17/2015. Neste processo, já houve registro de benefício potencial de R\$ 2,37 bilhões em decorrência da atuação anterior (peça 37), sendo que o registro dos benefícios potenciais que se estimam para esta instrução diz respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas.

## **IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

186. Ante o exposto, com fundamento no art. 17 c/c art. 9º, *caput*, ambos da Instrução Normativa TCU 27/1998, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao gabinete do Excelentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz, propondo:

186.1. Em relação à análise do Primeiro Estágio:

186.1.1. Com fulcro no art. 276, *caput*, do RITCU, confirmar a medida cautelar exarada por intermédio do item 9.1 do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e considerar satisfeitas as providências por ela determinadas;

186.1.2. Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu com ressalvas aos requisitos previstos no art. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, referentes ao Primeiro Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998, para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 15ª Rodada de Concessão;

186.1.3. Com fulcro no art. 157, caput, do RITCU, diligenciar a ANP para que apresente, no prazo de quinze dias, manifestação preliminar em relação aos indícios de irregularidades apontados nos itens IV.1, IV.2, IV.3 e IV.4, e em seus subitens, incluindo as informações abaixo relacionadas:

- a) Fluxograma demonstrando o processo de formação, nas diversas áreas técnicas que participam da fase interna da licitação, até sua chegada no setor de Auditoria da ANP, do pacote de informações a ser encaminhado ao TCU, destacando as funções, competências e áreas técnicas responsáveis, de modo a dar cumprimento ao art. 7º, inciso I, e art. 8º, inciso I, da IN TCU 27/1998, bem como às determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal;
- b) Procedimentos adotados pela Auditoria Interna da ANP, ou de outra área responsável, para certificar-se de que o pacote de documentos a ser encaminhado ao TCU atende aos requisitos de integralidade, tempestividade e não fragmentação, estabelecidos no art. 7º, inciso I, e no art. 8º, inciso I, ambos da IN TCU 27/1998, bem como nas determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal;
- c) Outros documentos/informações que julgar pertinentes para justificar as possíveis irregularidades apontadas ou que possa suprimir as dúvidas que ainda persistem sobre a situação encontrada.

186.1.4. Alertar a ANP que, caso não sejam elididos esses indícios de irregularidade apontados nos itens IV.1, IV.2, IV.3 e IV.4, esta Corte de Contas poderá promover a realização de audiências para avaliar as condutas passíveis de penalizações com base no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU.

#### 186.2. Em relação à análise do Segundo Estágio:

186.2.1. Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu aos requisitos previstos no art. 7º, inciso II, e 8º, inciso II, referentes ao Segundo Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998, para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 15ª Rodada de Concessão;

#### 186.3. Em relação à análise do Terceiro Estágio:

186.3.1. Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu aos requisitos previstos no art. 7º, inciso III, e 8º, inciso III, referentes ao Terceiro Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998, para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 15ª Rodada de Concessão;

186.4. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

186.5. Restituir os autos à SeinfraPetróleo para o exame da manifestação preliminar da ANP, a que se referem os itens 186.1.3 e 186.1.4, e para o acompanhamento do Quarto Estágio previsto na IN TCU 27/1998.

SeinfraPetróleo, 28 de setembro de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

Diego Rocha Rebelo

AUFC – Mat. 11100-7

*(Assinado eletronicamente)*

Yuri de Araújo Carvalho

AUFC – Mat. 10187-7