

TC 003.403/2018-1

Tipo: Desestatização.

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Responsável: Décio Fabrício Oddone da Costa, Diretor-Geral da ANP.

Procurador: não há.

Proposta: de mérito.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitações no Regime de Partilha de Produção, com vistas à outorga de bloco para exploração e produção de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998.
2. As licitações para a outorga 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 pela Lei 9.478/1997 e pela Lei 12.351/2010, que estabelece regras específicas para as áreas do Polígono do Pré-sal.
3. Cabe destacar que as regras para o Regime de Partilha de Produção estabeleceram novos procedimentos para a elaboração da licitação, diferenciados do regime de concessão. Apesar da promoção da licitação permanecer na competência da ANP, os artigos 9º e 10 da Lei 12.351/2010 reservaram competências específicas ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) para definições dos parâmetros técnicos e econômicos que devem ser estabelecidos no contrato de partilha de produção.
4. No âmbito do Tribunal de Contas da União, os procedimentos para outorga estão disciplinados pela IN-TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de outorga em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente.
5. A presente instrução visa apresentar análise técnica acerca do segundo estágio de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitação no modelo de Partilha de Produção.

2. HISTÓRICO

1. A análise do Primeiro Estágio relativo à Quarta Rodada de Licitações, já foi procedida (peça 15), tendo sido exarado o Acórdão 816/2018-TCU-Plenário (peça 18) de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
2. Faz-se necessário, no entanto, rememorar acontecimento relevante quanto às áreas objetos deste leilão. Inicialmente, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) autorizou a licitação de cinco blocos. Todavia, em virtude dos riscos associados ao processo de unitização por que poderiam passar prospectos componentes do bloco de Saturno – contíguos ao Polígono do Pré-sal –, com potencial de provocar perdas consideráveis para a União, esta Corte, por intermédio do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário (TC 000.016/2018-7), determinou a suspensão cautelar dos procedimentos da 15ª Rodada de Concessões para oferta dos Blocos S-M-645 e S-M-534, contíguos ao bloco de Saturno, previsto para compor a 4ª Rodada de Partilha da Produção.
3. A provável unitização dos processos de produção deveu-se à decisão do Poder Concedente de licitar blocos contíguos ao Polígono do Pré-sal, que compartilham reservatórios

comuns, em regimes distintos de outorga.

4. Em decorrência dessa medida de urgência e, após apresentação da estratégia para retomada das áreas excluídas da 15ª Rodada de Concessões para esta Unidade Técnica, a ANP e o MME resolveram excluir o bloco de Saturno da 4ª Rodada de Partilha da Produção para que se desse a continuidade do certame. Isso porque a nova estratégia apontou a indicação da oferta do Bloco de Saturno, juntamente com os blocos excluídos da 15ª Rodada de Concessões (Blocos S-M-645 e S-M-534), no âmbito da 5ª Rodada de Partilha da Produção, já aprovada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio da Resolução 4/2018, publicada no Diário Oficial da União em 11/5/2018, Seção 1, p. 5-6.

5. A solicitação da exclusão do bloco se deu por meio do Ofício 191/2018/GM-MME no dia 4/4/2018 (peça 22, em anexo não digitalizável).

6. Assim, o edital do leilão da 4ª Rodada de Partilha da Produção foi republicado, em 5/4/2018, já contemplando a exclusão do bloco de Saturno.

7. Desse modo, com a exclusão do bloco de Saturno da Rodada em análise, o Plenário do TCU ao julgar o Primeiro Estágio de Fiscalização da Rodada em questão considerou, 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 I, e 8º, inciso I, referentes ao 1º Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998 para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 4ª Rodada de Partilha da Produção, além de emitir algumas determinações e recomendações que constam naquele Acórdão.

8. Uma das determinações emanadas determinava que fossem estabelecidos procedimentos de revisão contínua relativa à metodologia de cálculo do valor referente ao Programa Exploratório Mínimo (PEM), o qual serve como base de cálculo para a garantia financeira atrelada ao seu cumprimento, de forma a refletir custos mais realistas e atualizados de perfuração de poços. Desse modo, o Edital que foi publicado já refletiu essa alteração e colocou valores atualizados para a garantia financeira referente ao PEM com base na Nota Técnica SPL 17/2018 (Peça 22, em anexo não digitalizável)

9. Assim sendo, passa-se agora para a análise de Segundo Estágio de fiscalização da licitação, cujos documentos foram encaminhados pela ANP ao TCU, conforme peça 22, além de a documentação estar disponibilizada publicamente no sítio eletrônico <http://www.brasil-rounds.gov.br/>.

3. EXAME TÉCNICO

3.1 SEGUNDO ESTÁGIO

6. Conforme disposto no inciso II, do art. 7º da IN TCU 27/1998, os documentos objetos de análise no Segundo Estágio são:

- 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.

7. Usualmente, as rodadas de licitação da ANP não utilizam a fase de pré-qualificação, prevendo diretamente a habilitação das empresas como condição para apresentação das ofertas. Dessa forma, o item 4 do Edital definiu as regras e condições para participação na Licitação.

8. Assim sendo, as etapas previstas nos itens "a", "b", "c" e "d" do inciso II, do art. 7º da IN TCU 27/1998, acima dispostas, ficaram suprimidas, sendo a etapa de habilitação da licitante vencedora avaliada no Terceiro Estágio dessa Instrução Normativa.

9. Conforme procedimento adotado na análise de rodadas anteriores, neste Segundo Estágio, os documentos a serem analisados são compostos estritamente pelo edital de licitação, minuta de contrato, comunicações e esclarecimentos encaminhados às empresas, impugnações e respectivas respostas.

10. Desse modo, os documentos relativos ao Segundo Estágio de fiscalização da licitação foram encaminhados pela ANP ao TCU, conforme peça 22, além de a documentação estar disponibilizada publicamente no sítio eletrônico <http://www.brasil-rounds.gov.br/>.

3.1.1 Edital de Licitação e Minuta de Contrato

11. Com relação às disposições do Edital e da minuta de contrato, foi verificado o atendimento formal quanto à presença dos requisitos essenciais estabelecidos pela Lei 12.351/2010 (arts. 15 e 27), nesses documentos, para o Regime de Partilha de Produção. Um resumo se apresenta conforme o Quadro I, a seguir:

Quadro I – Verificação de itens constantes do edital e da minuta de contrato

Itens de verificação	Cláusula	Anexo, fls.
1. Edital de licitação.		
1.1 Bloco objeto do contrato de partilha de produção.	2	12
1.2 Critério de julgamento da licitação.	8.5	69
1.3 Percentual mínimo do excedente em óleo da União.	8.3	63
1.4 Formação do consórcio previsto no art. 20 e a respectiva participação mínima da Petrobras.	2.3 e 5.1	14 e 52
1.5 Limites, prazos, critérios e condições para o cálculo e apropriação pelo contratado do custo em óleo e do volume da produção correspondente aos royalties devidos.	5 (contrato)	19 e Anexo VII
1.6 Critérios para definição do excedente em óleo do contratado.	9 (contrato)	22 e Anexo VII
1.7 Programa exploratório mínimo e os investimentos estimados correspondentes.	2.5	15 e Anexo XX
1.8 Conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional.	2.6	15
1.9 Valor do bônus de assinatura, e a parcela a ser destinada à PPSA	2.4	15
1.10 Regras e as fases da licitação:	1.1, 1.3, 1.4	6 a 9
1.11 Regras aplicáveis à participação conjunta de empresas na licitação.	4	22
1.12 Relação de documentos exigidos e os critérios de habilitação técnica, jurídica, econômico-financeira e fiscal dos licitantes.	4.3	28-52
1.13 Garantia a ser apresentada pelo licitante para sua habilitação.	7	57-60

Itens de verificação	Cláusula	Anexo, fls.
1.14 Prazo, o local e o horário em que serão fornecidos aos licitantes os dados, estudos e demais elementos e informações necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição.	6	54 e 55
1.15 Local, o horário e a forma para apresentação das propostas.	8	61-67
1.16 Exigências para empresas estrangeiras.	3.1.1	19
<ul style="list-style-type: none"> • encaminhado ao TCU em: * O edital de licitação, acompanhado da minuta de contrato, deve ser encaminhado ao TCU cinco dias, no máximo, após a sua publicação, conforme o art. 8º, II, c da IN TCU nº 27/1998. 	11/4/2018	* o edital final foi publicado em 5/4/2018
Itens de verificação	Cláusula	Anexo, fls.
2. Contrato		
2.1 Definição do bloco objeto do contrato.	2	15 e Anexo I
2.2 Obrigação de o contratado assumir os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção.	2.4, 2.5, e 2.6	15
2.3 Indicação das garantias a serem prestadas pelo contratado.	11	27
2.4 Direito do contratado à apropriação do custo em óleo, exigível unicamente em caso de descoberta comercial.	5.1	19
2.5 Limites, prazos, critérios e condições para o cálculo e apropriação pelo contratado do custo em óleo e do volume da produção correspondente aos royalties devidos.	5 e 6	19 e 20
2.6 Critérios para cálculo do valor do petróleo ou do gás natural, em função dos preços de mercado, da especificação do produto e da localização do campo.	9.5	22
2.7 Regras e os prazos para a repartição do excedente em óleo.	Anexo VII	Anexo VII, 83
2.8 Atribuições, a composição, o funcionamento e a forma de tomada de decisões e de solução de controvérsias no âmbito do comitê operacional.	Anexo XI	Anexo XI, 101
2.9 Regras de contabilização, bem como os procedimentos para acompanhamento e controle das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção.	20	45
2.10 Regras para a realização de atividades, por conta e risco do contratado, que não implicarão qualquer obrigação para a União ou contabilização no valor do custo em óleo.	2.4 a 2.6	15
2.11 prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação	10	24
2.12 programa exploratório mínimo e as condições para sua revisão	10.9 – 10.11	24
2.13 critérios para formulação e revisão dos planos de exploração e de desenvolvimento da produção	14	33
2.14 obrigatoriedade de o contratado fornecer à ANP e à PPSA, dados e informações relativos à execução do contrato	20	44

Itens de verificação	Cláusula	Anexo, fls.
2.15 critérios para devolução e desocupação de áreas pelo contratado	10 e 14	26 e 33
2.16 penalidades aplicáveis em caso de inadimplemento das obrigações contratuais	31	61
2.17 procedimentos relacionados à cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato	30	58
2.18 regras sobre solução de controvérsias	36.5	67
2.19 prazo de vigência do contrato	4	18
2.20 valor e a forma de pagamento do bônus de assinatura	Anexo V (e 2.4 - edital)	75 (15)
2.21 obrigatoriedade de apresentação de inventário periódico sobre as emissões de gases que provocam efeito estufa	26.5	54
2.22 apresentação de plano de contingência	26.6	55
2.23 obrigatoriedade da realização de auditoria ambiental	26	54

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo

3.1.2 Prazos para envio das informações ao TCU

12. A IN TCU 27/1998, em seu art. 8º, normatiza os prazos de entrega documental, por parte da ANP, relativamente ao segundo estágio da fiscalização da concessão da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural:

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

(...)

II- segundo estágio – 5 (cinco dias), no máximo, após:

(...)

c) a sua publicação, para o edital de licitação, acompanhado da minuta do contrato;

13. Considerando que o edital do leilão da 4ª Rodada de Partilha da Produção foi republicado, em 5/4/2018, e que as versões finais foram enviadas ao Tribunal no dia 11/4/2018, os elementos enviados ao TCU ocorreram com atraso de um dia em relação ao prazo estipulado pela IN TCU 27/1998.

14. Tendo isso em consideração, no que tange à verificação dos prazos da IN TCU 27/1998, considerando o baixo potencial de acarretar prejuízos para a análises do 2º Estágio, deixa-se de enquadrar como ressalva esse atraso de um dia no envio das informações ao TCU.

4. CONCLUSÃO

15. A 4ª Rodada de Partilha da Produção tem como objetivo a oferta de quatro áreas localizadas no polígono do Pré-Sal, quais sejam: Itaimbezinho, Três Marias, Dois Irmãos e Uirapuru e nesta instrução foram analisados os documentos relativos ao Segundo Estágio de Fiscalização nos moldes da IN TCU 27/1998.

16. Vale notar que mesmo com a retirada do bloco de Saturno e a adequação do Edital da Licitação, a data da sessão pública de apresentação de ofertas foi mantida com previsão de ocorrer no dia 7/6/2018 com as assinaturas dos contratos previstas para o dia 30/11/2018.

17. Desse modo, considerando os tópicos precedentes, recomenda-se considerar que a ANP atendeu aos requisitos previstos nos artigos 7º, inciso II e 8º, inciso II, referentes ao 2º Estágio da Instrução Normativa – TCU 27/1998.

5. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

18. A quantificação do volume de recursos fiscalizados (VRF) da presente fiscalização foi calculado com base no valor presente das receitas governamentais. Calculou-se dessa forma porque, analisando a pertinência dos estudos relativos à carga fiscal dos campos licitados, fiscaliza-se, diretamente, as receitas governamentais que serão geradas ao longo do período de produção dos campos.

19. Dessa forma, o VRF calculado foi de R\$ 13.247.843.460,00. Registra-se, contudo, que se trata de valor com elevado grau de incerteza e inúmeros riscos envolvidos, característica intrínseca do setor.

20. A atual sistemática de quantificação e registro sobre os benefícios das ações de controle externo foi instituída pela Portaria TCU 17/2015. Neste processo, os benefícios potenciais que se estimam para este acompanhamento dizem respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas.

21. Ademais, ao longo do acompanhamento das rodadas de licitações anteriores, é possível identificar várias recomendações e determinações destinadas à Agência reguladora que contribuíram no aprimoramento, ao longo dos anos, das licitações de blocos exploratórios.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Ministro Relator Aroldo Cedraz, propondo em relação à Quarta Rodada de Licitações de Partilha da Produção (4ª Rodada):

- a) 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 2º Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998 para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 4ª Rodada de Partilha da Produção;
- b) 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, informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- c) restituir os autos à SeinfraPetróleo para expedir as comunicações pertinentes em cumprimento aos comandos supra e para acompanhamento do 3º Estágio previsto no art. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, da Instrução Normativa – TCU 27/1998.

À consideração superior,

SeinfraPetróleo, 2ª Diretoria, em 15/5/2018.

Assinado eletronicamente
Yuri de Araújo Carvalho
AUFC 10187-7

