

TC 021.357/2017-0

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 Segunda Rodada de Licitações sob Regime de Partilha de Produção, com vistas à outorga de blocos 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 quarto estágio de acompanhamento da 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção.

2. HISTÓRICO

6. 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, 12.351/2010 e, ainda, pela Resolução ANP 18/2015. Para as áreas do polígono do Pré-sal e outras áreas estratégicas, a Lei 12.351/2010 estabelece regras específicas.

7. A outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural segue, além das diretrizes emanadas pelas 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.

8. Em 5/8/2016, o CNPE, por meio da Resolução 5/2016, autorizou a ANP a realizar estudos para a 2ª Rodada de Licitações sob o Regime de Partilha de Produção. Essa Rodada foi qualificada como prioridade nacional, em 1/11/2016, por meio do Decreto 8.893, do Presidente da República.

9. Em 4/5/2017, o CNPE, por meio da Resolução 2/2017, autorizou a ANP a realizar a 2ª Rodada de Licitações sob o Regime de Partilha de Produção na Área do Pré-Sal e aprovou os parâmetros técnicos e econômicos para os respectivos contratos. Para essa Rodada, foram ofertadas, exclusivamente, áreas unitizáveis adjacentes a áreas já contratadas, relativas aos prospectos de Carcará e Gato do Mato, e aos campos de Sapinhoá e Tartaruga Verde.

10. A 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção teve por objeto quatro áreas unitizáveis, localizadas em águas profundas e ultra profundas, de Norte de Carcará (Bloco BM-S-8), Sul do Gato do Mato (S-M-518) e Entorno de Sapinhoá, na Bacia de Santos, e a área de Sudoeste de Tartaruga Verde, na Bacia de Campos.

11. De acordo com a ANP, a seleção dessas áreas que foram licitadas na 2ª Rodada de Partilha de Produção, em bacias de elevado potencial sob o regime de partilha de produção, tem como objetivos principais a ampliação da reserva e da produção brasileira de petróleo e gás natural, a ampliação do conhecimento do Polígono do Pré-sal, a promoção de investimentos no país visando ao desenvolvimento do Pré-sal, dando continuidade à demanda por bens e serviços locais, à geração de empregos e à distribuição de renda.

12. Conforme as etapas definidas pela Instrução Normativa TCU 27/1998, o primeiro, segundo e terceiro estágios relativos à 2ª Rodada foram analisados em instrução anterior (peça 6) e sob o ponto de vista formal, atenderam aos requisitos previstos na referida IN de acordo com o Acórdão 1.338/2018 TCU-Plenário de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

13. Dessa forma, a ANP realizou, no dia 27 de outubro de 2017, na cidade do Rio de Janeiro, a sessão pública de apresentação de ofertas da 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção.

14. No total, três blocos foram arrematados (apenas Sudoeste de Tartaruga Verde não foi arrematado) por sete licitantes vencedoras. A área total arrematada foi de 655,74 km² e o percentual de excedente em óleo para a União médio foi de 52,88%, o que representou um ágio médio de 260,98% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. O bônus de assinatura arrecadado foi de R\$ 3,3 bilhões e o Programa Exploratório Mínimo (PEM) dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 304 milhões.

3. EXAME TÉCNICO

3.1 QUARTO ESTÁGIO

15. O exame do quarto estágio tem por objetivo verificar se os contratos de concessão assinados estão de acordo com as características pré-definidas do empreendimento. Cada contrato assinado deverá, portanto, estar em consonância com a minuta previamente aprovada, integrante do edital, e o resultado do leilão. Conforme disposto no inciso IV do art. 7º da IN TCU 27/1998, os documentos objeto de análise são:

- a) ato de outorga;
- b) contrato de concessão ou de permissão.

16. A tabela a seguir traz os valores ofertados de Alíquotas, bem como os valores de bônus de assinatura arrecadados para as áreas que foram arrematadas:

Tabela 1 - Resultados Finais da 2ª Rodada de Partilha da Produção

ÁREA	BÔNUS DE ASSINATURA	ALÍQUOTA OFERTADA
Sudoeste de Tartaruga Verde	Não houve oferta	Não houve oferta
Sul de Gato do Mato	R\$ 100 milhões	11,53%
Entorno de Sapinhoá	R\$ 200 milhões	80,00%
Norte de Carcará	R\$ 3 bilhões	67,12%

Fonte: ANP

17. Em atendimento ao disposto na IN TCU 27/1998, a ANP encaminhou por meio do Ofício 12/2018/AUD (peça 9) a cópia dos três contratos de partilha de produção supracitados, referentes a blocos arrematados na 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, devidamente assinados, além de extratos dos mesmos contratos, publicados no Diário Oficial da União (DOU) de 2 de fevereiro de 2018.

18. Conforme prazo previsto no inciso IV do art. 8º da IN TCU 27/1998, a documentação relativa ao quarto estágio deverá ser encaminhada a este Tribunal no prazo de até cinco dias após a assinatura do termo contratual.

19. Considerando que os extratos dos contratos foram publicados no dia 2 de fevereiro, o prazo legal para o envio da documentação foi atendido de forma tempestiva dado que os documentos foram enviados no dia 8 de fevereiro a este Tribunal.

20. Verificou-se, portanto, a aderência dos contratos com a minuta encaminhada previamente a este Tribunal (peça 2, em anexo), a qual foi submetida à análise durante o segundo estágio, sem que fossem identificadas irregularidades nos seus procedimentos (Acórdão 1.388/2018-TCU-Plenário).

21. A tabela a seguir resume os dados dos contratos assinados que decorrem da 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção:

Tabela 2 - Contratos decorrentes da 2ª Rodada de Licitações do Regime de Partilha de Produção

Bacia	Bloco	Área (Km²)	Data de Assinatura	Número do Contrato	Empresa/Consórcio Vencedor (*operador)	Bônus (R\$)
Santos	ENTORNO DE SAPINHOÁ	213,99	31/01/2018	48610.012961/2017-61	Petrobras (45%)*; Repsol Sinopec (25%); Shell Brasil (30%)	200.000.000,00
Santos	NORTE DE CARCARA	312,92	31/01/2018	48610.012964/2017-03	Statoil Brasil O&G (40%)*; Petrogal Brasil (20%); ExxonMobil Brasil (40%)	3.000.000.000,00
Santos	SUL DE GATO DO MATO	128,83	31/01/2018	48610.012965/2017-40	Shell Brasil (80%)*; Total E&P do Brasil (20%)	100.000.000,00
TOTAL						3.300.000.000,00

Fonte ANP

22. Além dos valores dos bônus arrecadados, integram os contratos supra valores de investimentos no Programa Exploratório Mínimo (PEM) dos blocos arrematados da ordem de R\$ 304 milhões.

23. Essa análise demonstrou que não houve alterações dos fundamentos dos contratos resultantes da 2ª Rodada de Licitações do Regime de Partilha em relação à minuta previamente estabelecida em edital do certame, estando, assim, em consonância com os propósitos desta fase de acompanhamento.

24. Adicionalmente, salienta-se que o Acórdão 1.388/2018-TCU-Plenário, que aprovou o primeiro, segundo e terceiro estágios da 2ª Rodada de Partilha, também consignou a recomendação a seguir:

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, no âmbito das ações interinstitucionais entre as entidades da área de energia e meio ambiente, promovidas pelo Conselho, seja desenvolvida avaliação conjunta que aponte opções de aperfeiçoamento de procedimentos prévios às contratações das áreas exploratórias de petróleo e gás natural que possam conferir maior segurança e previsibilidade aos respectivos licenciamentos ambientais, de modo a conferir maior valorização às áreas licitadas e a evitar atrasos para os inícios dos projetos e para seus frutos econômicos.

25. Nesse sentido, o monitoramento da recomendação supra será empreendido pela SeinfraPetróleo no âmbito das rodadas de exploração de petróleo e gás natural subsequentes, razão pela qual não será autuado processo específico para esta finalidade.

4. CONCLUSÃO

26. A 2ª Rodada de Partilha da Produção teve como objetivo a oferta de quatro áreas não contratadas unitizáveis, adjacentes aos prospectos de Carcará (bloco BM-S-8) e de Gato do Mato (bloco BM-S-54) e ao Campo de Sapinhoá, na Bacia de Santos, bem como ao Campo de Tartaruga Verde (jazida compartilhada de Tartaruga Mestiça), na Bacia de Campos.
27. O percentual de excedente em óleo para a União médio foi de 52,88%, o que representou um ágio médio de 260,98% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. Além disso, o bônus de assinatura arrecadado perfaz um total de R\$ 3,3 bilhões e o Programa Exploratório Mínimo (PEM) dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 304 milhões.
28. Os contratos foram assinados no dia 2 de fevereiro de 2018 e enviados de forma tempestiva para o Tribunal no dia 8 de fevereiro de 2018. Além disso, encontram-se aderentes às minutas que foram enviadas anteriormente para análise de 2º Estágio.
29. Tendo em vista que os Contratos de Partilha de Produção referentes a 2ª Rodada de Licitações no Regime de Partilha de Produção estão de acordo com a legislação aplicável à matéria e com a minuta de contrato analisada anteriormente, propõe-se considerar que a ANP atendeu aos requisitos previstos nos art. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, referentes ao 4º Estágio da Instrução Normativa – TCU 27/1998 dessa rodada em análise
30. Quanto à recomendação de que trata o item 9.2 Acórdão 1.388/2018-TCU-Plenário, o respectivo monitoramento será empreendido pela SeinfraPetróleo no âmbito das rodadas de exploração de petróleo gás natural subsequentes.
31. Pelo exposto, propõe-se ainda o arquivamento do processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

5. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

32. 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. Consoante item 1.2 dessa Portaria, “quando forem examinados procedimentos licitatórios que ainda não tenham resultado no empenho da despesa, o VRF corresponderá ao valor estimado pelo órgão com base na pesquisa prévia de mercado”.
33. Desse modo, o VRF neste processo deve ser calculado pelo somatório dos valores de Bônus Mínimo de Assinatura dos blocos licitados (Norte de Carcará, Sul de Gato do Mato, Entorno de Sapinhoá) que totalizou R\$ 3,3 bilhões de reais e dos valores do PEM calculados em R\$ 304 milhões, atingindo VRF de R\$ 3,604 bilhões.
34. 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 deste acompanhamento diz respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas.
35. 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

36. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Ministro Aroldo Relator Cedraz, propondo em relação à Segunda Rodada de Licitações de Partilha da Produção (2ª 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 IV, e 8º, inciso IV, referentes ao 4º Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998 para a concessão de exploração de petróleo e gás natural no âmbito da 2ª 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 (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- c) encerrar o processo, em observância ao art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

À consideração superior,

SeinfraPetróleo, 2ª Diretoria, em 17/7/2018.

Assinado eletronicamente
Yuri de Araújo Carvalho
AUFC 10187-7