

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 Terceiro 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. Do mesmo modo, a análise do Segundo Estágio (peça 27) resultou no Acórdão 1.386/2018-TCU-Plenário, de também relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que considerou que do ponto de vista formal, todos os requisitos do estágio haviam sido atendidos.

3. Assim sendo, passa-se agora para a análise de Terceiro Estágio de fiscalização da licitação, cujos documentos foram encaminhados pela ANP ao TCU, conforme peças 26 e 37.

3. EXAME TÉCNICO

3.1 TERCEIRO ESTÁGIO

6. 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.

3.1.1 Habilitação

7. Nos termos do Edital da Licitação, as licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas foram submetidas à qualificação, realizada pela Superintendência de Promoção de Licitações (SPL) da ANP e julgada pela Comissão Especial de Licitação (CEL). A qualificação compreendeu a análise de documentação para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica das licitantes.

8. As análises dos documentos de qualificação das empresas interessadas para participação da 4ª Rodada de Partilha foram procedidas pela Comissão Especial de Licitação (CEL), tendo sido consignadas as respectivas habilitações nos relatórios constante na ata da reunião da CEL (Peça 26 em item não digitalizável), cujas cópias foram encaminhadas pela ANP a este Tribunal, em cumprimento da IN TCU 27/1998, Art. 7º, inciso III, alínea “b”.

9. Em relação ao Art. 7º, inciso III, alínea “c”, da IN TCU 27/1998, não houve manifestações ou recursos interpostos pelas empresas licitantes. Além disso, foram apresentados a este Tribunal todos os relatórios de habilitação para participação dos licitantes na 4ª Rodada de Partilha.

10. Na 2ª reunião da CEL, realizada em 10 de maio de 2018 (peça 26, item não digitalizável), foram apreciados os relatórios de manifestação de interesse e comprovação do pagamento da taxa de participação, bem como os relatórios de qualificação das licitantes que apresentaram manifestação de interesse para a 4ª Rodada de Licitações de Partilha da Produção. A CEL decidiu pela habilitação e qualificação conforme a tabela a seguir.

Figura 1 – Licitantes Habilitados para participar da 4ª Rodada de Partilha da Produção (2ª Reunião da CEL)

Licitante	Situação
BP Energy do Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)
Chevron Brazil Ventures LLC.	Habilitada (Operadora A)
CNODC Brasil Petróleo e Gás Ltda.	Habilitada (Não Operadora)
CNOOC Petroleum Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)
DEA Deutsche Erdoel AG	Habilitada (Operadora A)
Ecopetrol Óleo e Gás do Brasil Ltda.	Habilitada (Não Operadora)
ExxonMobil Exploração Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)
Petrogal Brasil S.A.	Habilitada (Operadora A)
Petróleo Brasileiro S.A.	Habilitada (Operadora A)
Petronas Carigali SDN BHD	Habilitada (Operadora A)
QPI Brasil Petróleo Ltda.	Habilitada (Não Operadora)
Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A.	Habilitada (Operadora A)
Repsol Exploração Brasil Ltda	Habilitada (Operadora A)
Shell Brasil Petróleo Ltda.	Habilitada (Operadora A)
Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.	Habilitada (Operadora A)
Total E&P do Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)

Fonte: Ata da 2ª Reunião da CEL (peça 26, item não digitalizável)

3.1.2 Julgamento das Ofertas

11. 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” do inciso III, relativa ao julgamento da licitação, foi encaminhada ao TCU pela ANP (Peça 37) e contém cópias do Relatório de Julgamento e da publicação do resultado homologado pela Agência.

12. A sessão pública de apresentação de ofertas foi realizada no dia 7/6/2018, na cidade do Rio de Janeiro. Ao todo, onze licitantes apresentaram ofertas para os blocos de Urapuru, Dois Irmãos e Três Marias. Não houve ofertas para o bloco de Itaimbezinho.

13. A tabela a seguir detalha as ofertas apresentadas, indicando a vencedora, bem como o excedente em óleo ofertado por cada licitante. A tabela traz ainda o ágio excedente em relação ao percentual mínimo constante no Edital.

Figura 2 – Ofertas da 4ª Rodada de Partilha

Bacia	Setor	Bloco	Colocação	Vencedora	Licitante/Consórcio (*operador)	Excedente em óleo (%)	Ágio excedente (%)
Santos	SS-AUP2	Uirapuru	1	✓	Petrobras (30%)*, ExxonMobil Brasil (28%), Statoil Brasil O&G (28%), Petrogal Brasil (14%)	75,49%	240,35%
Santos	SS-AUP2	Uirapuru	2		Petrobras (45%)*; Total E&P do Brasil (20%); BP Energy (35%)	72,45%	226,65%
Santos	SS-AUP2	Uirapuru	3		Petrobras (30%)*; Chevron Brazil (20%); QPI Brasil (20%); Shell Brasil (30%)	72,05%	224,84%
Santos	SS-AUP2	Uirapuru	4		Petrobras (30%)*; CNODC Brasil (30%); CNOOC Petroleum (40%)	68,15%	207,26%
Campos	SC-AP 5	Dois Irmãos	1	✓	Petrobras (45%)*; Statoil Brasil O&G (25%); BP Energy (30%)	16,43%	0,00%
Santos	SS-AUP1	Três Marias	1	✓	Petrobras (30%)*; Chevron Brazil (30%); Shell Brasil (40%)	49,95%	500,36%
Santos	SS-AUP1	Três Marias	2		Petrobras (40%)*; Total E&P do Brasil (30%); BP Energy (30%)	18,00%	116,35%

Fonte: ANP

14. A ANP informa que nos termos do art. 4º, parágrafo primeiro, da Lei 12.351/2010, a Petrobras havia manifestado o direito de preferência para ser operadora dos blocos de Uirapuru, Dois Irmãos e Três Marias. Havia sido estabelecido ainda pelo CNPE que ela teria participação como operadora dos blocos com o percentual de 30%, conforme Resolução CNPE 25/2017.

15. As ofertas vencedoras para os blocos Uirapuru e Três Marias foram apresentadas com percentuais de excedente em óleo para a União superiores aos mínimos estabelecidos. Como a Petrobras não integrava os consórcios vencedores, a Empresa foi convocada para manifestar decisão em compor os consórcios com as licitantes vencedoras, conforme disposto no Decreto 9.041/2017. Cumpridos os procedimentos estabelecidos no Edital, a Petrobras decidiu compor os consórcios vencedores.

16. Desse modo, as ofertas apresentadas na sessão pública de apresentação de ofertas foram julgadas pela CEL nos termos da seção 8 do Edital de licitações. O único critério para apuração das ofertas foi o percentual de excedente em óleo para a União. Os valores de bônus de assinatura e as atividades do Programa Exploratório Mínimo (PEM), quando aplicável, foram previamente definidos no Edital e no Contrato de Partilha de Produção.

17. Da mesma forma, o conteúdo local mínimo obrigatório exigido para cada bloco ofertado na 4ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção já havia sido previamente definido na Resolução CNPE 21/2017.

18. No total, três blocos foram arrematados por sete licitantes vencedoras. A área total arrematada foi de 3.521 km² e o percentual de excedente em óleo para a União médio foi de 47,29%, o que representou um ágio médio de 202,30% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. O bônus de assinatura arrecadado foi de R\$ 3,15 bilhões e o PEM mínimo dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 738 milhões.

19. De acordo com a ANP, as sete licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas cumpriram todos os requisitos previstos na seção 4 do Edital de Licitações, comprovando sua regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica.

20. A tabela, a seguir, contém o resultado final da avaliação da qualificação das licitantes vencedoras realizada pela Superintendência de Promoção de Licitações da ANP (SPL) e pela CEL.

Figura 3 – Qualificação das Licitantes Vencedoras

Licitante	Situação	Ata da CEL	DOU
BP Energy do Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
Chevron Brazil Ventures LLC	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
ExxonMobil Exploração Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
Petrogal Brasil S.A.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
Shell Brasil Petróleo Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018
Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 02, de 10/05/2018	11/05/2018

Fonte: ANP

21. Concluída a fase de julgamento das propostas, a ANP homologou o relatório de julgamento da CEL e adjudicou o objeto da licitação aos vencedores, conforme decisão publicada no DOU do dia 29 de junho de 2018 (peça 37, item não digitalizável). A tabela abaixo resume o resultado da 4ª Rodada de Partilha da Produção:

Figura 4 – Licitantes vencedores e Ofertas para a 4ª Rodada de Partilha

Setor	Bloco	Consórcio vencedor (*operador)	Excedente em óleo (%)
SS-AUP2	Uirapuru	Petróleo Brasileiro S.A.* (30%) ExxonMobil Exploração Brasil Ltda. (28%) Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.* (28%) Petrogal Brasil S.A. (14%)	75,49%
SC-AP5	Dois Irmãos	Petróleo Brasileiro S.A.* (45%) BP Energy do Brasil Ltda. (30%) Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda.* (25%)	16,43%
SS-AUP1	Três Marias	Petróleo Brasileiro S.A.* (30%) Shell Brasil Petróleo Ltda.* (40%) Chevron Brazil Ventures LLC (30%)	49,95%

Fonte: ANP

22. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN/TCU 27/1998, em conformidade quanto à habilitação das empresas licitantes e quanto ao julgamento das propostas apresentadas na 4ª Rodada de Licitação de Partilha da Produção, e que a documentação apresentada reflete os termos do edital do certame e o teor da sessão pública de ofertas de 7/6/2018, recomenda-se considerar que a ANP atendeu aos requisitos previstos nos artigos 7º, inciso III, e 8º, inciso III, referentes ao Terceiro Estágio da IN/TCU 27/1998.

4. CONCLUSÃO

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

24. No total, três blocos foram arrematados por sete licitantes vencedoras. A área total arrematada foi de 3.521 km² e o percentual de excedente em óleo para a União médio foi de 47,29%, o que representou um ágio médio de 202,30% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. O bônus de assinatura arrecadado foi de R\$ 3,15 bilhões e o PEM mínimo dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 738 milhões.

25. Desse modo, considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN/TCU 27/1998, em conformidade quanto à habilitação das empresas licitantes e quanto ao julgamento das propostas apresentadas na 4ª Rodada de Licitação de Partilha da Produção, recomenda-se considerar que a ANP atendeu, sob o ponto de vista formal, aos requisitos previstos nos artigos 7º, inciso III, e 8º, inciso III, referentes ao Terceiro Estágio da IN/TCU 27/1998.

5. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

26. 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”.

27. Desse modo, o VRF neste processo deve ser calculado pelo somatório dos valores de Bônus Mínimo de Assinatura dos blocos licitados (Três Marias, Dois Irmãos e Uirapuru) que totalizam R\$ 3,15 bilhões de reais e dos valores do PEM calculados em R\$ 738 milhões, atingindo VRF de R\$ 3,888 bilhões.

28. 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.

29. 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

30. 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:

- 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 III, e 8º, inciso III, referentes ao 3º 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 Quarto Estágio previsto no art. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, da Instrução Normativa – TCU 27/1998.



À consideração superior,

SeinfraPetróleo, 2ª Diretoria, em 12 de novembro de 2018.

Assinado eletronicamente
Yuri de Araújo Carvalho
AUFC 10187-7