

TC 015.400/2018-2

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: Proposta de mérito. Quarto Estágio do acompanhamento. Aprovação dos procedimentos. Arquivamento.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de acompanhamento da 5ª 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 então vigente Instrução Normativa 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. Nos feitos autuados até 31/12/2018, e em tramitação no âmbito do Tribunal de Contas da União, os procedimentos para outorga são disciplinados pela IN-TCU 27/1998, que dispunha sobre o acompanhamento dos processos de outorga em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente. Referida norma se aplica ao presente exame por força do § 2º do art. 15 da IN-TCU 81, de 20/6/2018.
5. Isso porque somente os processos autuados a partir do ano de 2019 são acompanhados sob a égide dessa nova Instrução Normativa.
6. A presente instrução visa a apresentar uma análise técnica acerca do quarto estágio de acompanhamento da 5ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, nos termos do art. 7º, inciso IV, c/c art. 8º, inciso IV, da IN TCU 27/1998.

2. HISTÓRICO

7. 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 Resoluções ANP 24/2013 e 18/2015.

Para as áreas do polígono do Pré-sal e outras áreas estratégicas, a Lei 12.351/2010 estabelece regras específicas.

8. A outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural observa, 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 à execução da outorga, tais como desenvolver estudos visando à delimitação de blocos e também promover as licitações das áreas a serem ofertadas.

9. Esclarece-se que a partir de análise em conjunto da 4ª Rodada de Partilha e da 15ª Rodada de Concessão levou-se à constatação de que havia interdependência entre elas, a saber: os prospectos de Dione, Saturno e Titã (contemplados dentro da área de Saturno, na 4ª Rodada de Partilha), perpassavam os limites do Polígono do Pré-Sal, sendo parcialmente recobertos pelas projeções dos Blocos S-M-534 e S-M-645 que eram da 15ª Rodada de Concessão.

10. Os riscos dessa sobreposição e suas consequências foram descritos e tratados na análise realizada sobre os atos relativos à 15ª Rodada de Concessão (TC 000.016/2018-7), resultando no Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, em sede do qual se exarou medida cautelar para que fossem suspensos os procedimentos de oferta dos Blocos S-M-645 e S-M-534.

11. A 4ª Rodada de Partilha previa a publicação do edital para o dia 29/3/2018, de acordo com o cronograma estabelecido no pré-edital da 4ª Rodada. Todavia, diante da medida cautelar, a solução para dar continuidade ao leilão foi a retirada do Bloco de Saturno, o que, de fato, se concretizou por meio da publicação do edital, de 5/4/2018, permanecendo os outros quatro blocos previstos.

12. Essa decisão do CNPE acarretou a implementação da presente rodada de partilha de produção que não estava prevista. Criou-se, assim, a 5ª Rodada desse regime com dois blocos a partir da conjugação da área de Saturno, excluída da 4ª Rodada, com os Blocos S-M-645 e S-M-534 da 15ª Rodada de Concessão, adicionados de outros dois blocos, Sudoeste de Tartaruga Verde e Pau-Brasil, que não foram arrematados na 2ª e na 3ª Rodadas de Partilha.

13. Dessa forma, o CNPE autorizou a ANP, por meio da Resolução 4, de 4/5/2018, a realizar a Quinta Rodada de Licitações. Referido normativo definiu os parâmetros técnicos e econômicos do certame. Aludida Rodada contemplou quatro blocos, distribuídos em duas bacias sedimentares: Saturno, Titã e Pau Brasil, na Bacia de Santos, e Sudoeste de Tartaruga Verde, na Bacia de Campos.

14. Assim, a ANP realizou, no dia 28 de setembro de 2018, na cidade do Rio de Janeiro, a sessão pública de apresentação de ofertas da 5ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção.

15. De acordo com a ANP, a seleção dessas áreas licitadas na 5ª Rodada, 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.

16. Conforme as etapas definidas pela Instrução Normativa TCU 27/1998, o primeiro estágio relativo à 5ª Rodada foi analisado em instrução de peça 30, e seguintes, e, sob o ponto de vista formal, atendeu aos requisitos previstos, a teor do Acórdão 2.199/2018 TCU-Plenário (peça 33), sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Os segundo e terceiro estágios foram examinados conforme instrução de peça 44, e seguintes, os quais foram apreciados por meio do Acórdão 139/2019-TCU-Plenário (peça 48), considerando atendidos os requisitos normativos.

17. No total, quatro blocos foram arrematados - Sudoeste de Tartaruga Verde, Saturno, Titã e Pau Brasil - por oito licitantes vencedoras consorciadas em cada caso. A área total arrematada

totalizou 2.864,5 km² e o percentual de excedente em óleo para a União médio 41,87%, o que representou um ágio médio de 170,58% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. O bônus de assinatura arrecadado atingiu R\$ 6,82 bilhões e o Programa Exploratório Mínimo (PEM) dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão.

18. Passa-se agora à análise do quarto estágio previsto na IN TCU 27/1998.

3. EXAME TÉCNICO

3.1 QUARTO ESTÁGIO

19. 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.

20. A tabela a seguir traz os valores de alíquotas ofertados, as alíquotas mínimas definidas, bem como os valores de bônus de assinatura arrecadados para as áreas que foram arrematadas – peça 47:

Tabela 1– Resultados Finais da 5ª Rodada de Partilha da Produção

Bacia	Setor	Bloco	Empresa / consórcio vencedor	Bônus de assinatura (R\$)	Excedente em óleo oferecido (%)
Santos	SS-AUP1	Saturno	Shell Brasil (50%)*; Chevron Brasil Óleo (50%)	3.125.000.000,00	70,20
	SS-AUP1	Titã	ExxonMobil Brasil (64%)*; QPI Brasil (36%)	3.125.000.000,00	23,49
	SS-AUP2	Pau-Brasil	BP Energy (50%)*; Ecopetrol (20%); CNOOC Petroleum (30%)	500.000.000,00	63,79
Campos	SC-AP5	Sudoeste de Tartaruga Verde	Petrobras (100%)*	70.000.000,00	10,01

Fonte: ANP - (*Operador)

21. Em atendimento ao disposto pela IN TCU 27/1998, a ANP encaminhou por meio do Ofício 5/2018/AUD a cópia dos quatro contratos de partilha de produção supracitados (peça 47, itens não digitalizados), referentes aos blocos arrematados na 5ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, devidamente assinados, além de extratos dos aludidos contrato de números 10/2018 (Sudoeste de Tartaruga Verde), 11/2018 (Saturno), 12/2018 (Titã) e 13/2018 (Pau Brasil), publicados no Diário Oficial da União, Seção 3, de 20 de dezembro de 2018.

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

23. Considerando que os extratos dos contratos foram publicados no dia 20/12/2018, o prazo legal para o envio da documentação foi atendido de forma tempestiva dado que os documentos foram enviados a este Tribunal em 21/12/2018.

24. Verificou-se, portanto, nesta oportunidade, a aderência dos quatro contratos à minuta encaminhada previamente a este Tribunal (peça 28, itens não digitalizáveis), que foi submetida à análise durante o segundo estágio, sem que fossem identificadas irregularidades nos seus procedimentos (Acórdão 139/2019-TCU-Plenário).

25. A tabela a seguir resume os dados dos contratos assinados que decorreram da 5ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção:

Tabela 2 - Contratos da 5ª Rodada de Licitações do Regime de Partilha de Produção

Bacia	Bloco	Área	Data assinatura	Número do contrato	Bônus de assinatura
Campos	Sudoeste de Tartaruga Verde	127,15	17/12/2018	48610.011230/2018-80	70.000.000,00
Santos	Saturno	1.100,19	17/12/2018	48610.011231/2018-24	3.125.000.000,00
	Titã	453,48	17/12/2018	48610.011228/2018-19	3.125.000.000,00
	Pau Brasil	1.183,68	17/12/2018	48610.011229/2018-55	500.000.000,00
TOTAL					6.820.000.000,00

Fonte ANP

26. 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\$ 456 milhões.

27. A análise demonstrou que não houve alterações dos fundamentos dos contratos resultantes da 5ª Rodada de Licitações do Regime de Partilha em relação à minuta previamente estabelecida no edital do certame, estando, assim, em consonância com os propósitos desta fase de acompanhamento.

28. Adicionalmente, registre-se que os contratos ora juntados pela ANP correspondem ao que fora homologado pela Comissão Especial de Licitação (CEL), que adjudicou o objeto da licitação aos vencedores, nos termos da tabela 1 supra, conforme decisão publicada no Diário Oficial da União (DOU) do dia 11 de outubro de 2018 (peça 42, em anexo não digitalizável).

29. Considerando que foi apresentada a documentação relativa aos atos de outorga e aos contratos decorrentes da 4ª Rodada de Partilha de Produção, propõe-se que o Tribunal considere que a ANP atendeu sob porto de vista formal ao previsto no art. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, referentes ao 4º Estágio da Instrução Normativa TCU 27/1998.

4. CONCLUSÃO

30. A 5ª Rodada de Partilha da Produção teve como objetivo a oferta de quatro áreas localizadas no polígono do Pré-Sal, quais sejam Sudoeste de Tartaruga Verde, Saturno, Titã e Pau Brasil.

31. O percentual de excedente em óleo para a União médio restou fixado em 41,87%, o que representou um ágio médio de 170,58% em relação aos valores mínimos estabelecidos no edital. Além disso, o bônus de assinatura arrecadado perfaz um total de R\$ 6,82 bilhões e o Programa Exploratório Mínimo (PEM) dos blocos arrematados totaliza investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão.

32. Os contratos foram assinados no dia 17 de dezembro de 2018 e enviados, de forma tempestiva, para o Tribunal, no dia 21 de dezembro de 2018. Além disso, encontram-se aderentes às minutas que foram enviadas anteriormente para análise do 2º Estágio e ao que fora homologado pela Comissão Especial de Licitação (CEL), que adjudicou o objeto da licitação aos vencedores conforme decisão publicada no Diário Oficial da União (DOU) do dia 11 de outubro de 2018 (peça 42, em anexo não digitalizável).

33. Destarte, tendo em vista que os contratos de concessão estão de acordo com a legislação aplicável à matéria e com a minuta de contrato anteriormente analisada, propõe-se considerar que a ANP atendeu os requisitos previstos nos art. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, referentes ao 4º Estágio da Instrução Normativa – TCU 27/1998.

34. Pelo exposto, propõe-se o encerramento do processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, considerando ter sido atingido o objetivo para o qual foi constituído o feito.

5. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

35. 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”.

36. Desse modo, o VRF neste processo deve ser calculado pelo somatório dos valores efetivos de Bônus de Assinatura dos blocos licitados os quais totalizaram R\$ 6,82 bilhões e dos valores do PEM calculados em R\$ 1 bilhão, atingindo VRF de R\$ 7,82 bilhões.

37. 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 dizem respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Gabinete do Ministro Aroldo Relator Cedraz, em relação à Rodada de Licitações de Partilha da Produção examinada, propondo:

- 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 5ª 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.

SeinfraPetróleo, 2ª Diretoria, em 10/10/2019.

Assinado eletronicamente
MARCO ANTONIO GOMES DA SILVA
AUFC 3042-2