

10. Ata n° 24/2007 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/6/2007 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1156-24/07-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
 - 13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1157/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n° 012.745/2002-0
2. Grupo I - Classe de Assunto VII – Representação de unidade técnica.
3. Interessado: Secretaria de Macroavaliação Governamental
4. Órgãos: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e do Comércio, Conselho Nacional de Política Fazendária e Secretaria do Tesouro Nacional
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental.
8. Advogado constituído: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno, em:

9.1. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão n.º 594/2007-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.2. orientar a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e do Comércio Exterior que, até a edição da lei complementar de que cuida o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, permanecem em vigor as disposições contidas no § 5º do art. 31 da Lei Complementar n.º 87/1996 para o cálculo dos coeficientes do IPI-exportação (inciso II do art. 159 da Constituição Federal):”

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam ao Ministério da Fazenda, ao Conselho Nacional de Política Fazendária, à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e do Comércio Exterior, e à Secretaria do Tesouro Nacional;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 24/2007 – Plenário
11. Data da Sessão: 13/6/2007 – Ordinária
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1157-24/07-P
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.
 - 13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1158/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n° TC 002.428/2005-3 c/ 1 volume e 53 anexos
2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Acompanhamento
3. Responsáveis: Haroldo Borges Rodrigues de Lima, Diretor-Geral, John Milne Albuquerque Forman, Newton Reis Monteiro e Victor de Souza Martins, Diretores
4. Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid

8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de acompanhamento da Sétima Rodada de Licitações, com vistas à outorga de concessão para a produção de petróleo e gás natural, sob a responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis acerca de questionamentos pertinentes ao primeiro e segundo estágios;

9.2. aprovar com ressalvas os primeiro e segundo estágios;

9.3. aprovar os terceiro e quarto estágios;

9.4. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP que explicita a motivação dos seus atos previamente, tanto para a produção como para o desfazimento dos mesmos, em observação ao princípio da motivação dos atos administrativos;

9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID que acompanhe o cumprimento da determinação constante do item 9.4 e a implementação da recomendação exarada no item 1.1.1 do Acórdão 2042/2004 – Plenário, referida no Voto, nos processos de acompanhamento das rodadas futuras;

9.6. dar conhecimento do teor deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Ministro de Minas e Energia, ao Diretor-Geral da ANP, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 24/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/6/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1158-24/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 1159/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC 020.854/2006-1.

2. Grupo II – Classe VII – Representação.

3. Interessado: Superintendência Regional da Polícia Federal em Goiás.

4. Entidade: Município de Inhumas/GO.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público:

7. Unidade técnica: Secex/GO.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representação, oferecida pela Superintendência Regional da Polícia Federal em Goiás, requerendo a apuração de possíveis irregularidades na gestão dos recursos repassados aos beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Inhumas/GO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento no art. 237, inciso VII do Regimento Interno desta Corte de Contas, para, preliminarmente, determinar à Secretaria Nacional de Renda de

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.428/2005-3 c/ 1 volume e 53 anexos

Natureza: Acompanhamento

Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Responsáveis: Haroldo Borges Rodrigues de Lima, Diretor-Geral, John Milne Albuquerque Forman, Newton Reis Monteiro e Víctor de Souza Martins, Diretores

Advogado: não consta

Sumário: ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. OUTORGA DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. SÉTIMA RODADA DE LICITAÇÕES. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO E SEGUNDO ESTÁGIOS COM RESSALVAS. APROVAÇÃO DO TERCEIRO E QUARTO ESTÁGIOS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Tratam os autos de acompanhamento da Sétima Rodada de Licitações, com vistas à outorga de concessão para a exploração e a produção de petróleo e gás natural, sob a responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

2. Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, de 9/11/1995, era vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação em atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Ao regulamentar a nova redação do texto constitucional, a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) atribuiu à ANP a contratação dessas atividades, mediante concessão precedida de processo licitatório, do qual podem participar empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam a requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela Agência.

3. Para o concessionário, a concessão implica a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, depois de extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais e contratuais correspondentes.

4. Em 1988, a Rodada Zero ratificou os direitos da Petrobras na forma de Contratos de Concessão, conforme a nova Lei do Petróleo, sobre os blocos exploratórios e áreas em desenvolvimento em que a empresa houvesse realizado investimentos, sendo devolvidas à Agência Nacional do Petróleo as áreas, denominadas campos marginais, que não mais interessavam à Petrobras. Entre 1999 e 2004, a ANP realizou seis rodadas de licitações, mas somente em 2005, na Sétima Rodada de Licitações, foram ofertadas as aludidas áreas inativas com acumulações marginais de petróleo e gás natural.

5. Com essa inovação, o edital passou a ser dividido em duas partes: A e B. A Parte A contém as disposições aplicáveis às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em blocos com risco exploratório e a Parte B dispõe sobre a entrada do concessionário na fase de avaliação, com as disposições aplicáveis às atividades de reabilitação e produção em blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais.

6. Os contratos de concessão da Parte A tem duração de até 35 anos e dividem-se nas fases de exploração, para toda área de concessão, e de produção, para cada campo. A fase de exploração tem duração de três a oito anos e a fase de produção de cada campo inicia-se na data em que o concessionário entregar à ANP a Declaração de Comercialidade e terá a duração máxima de 27 anos (fls. 21/22, anexo 8)

7. No caso dos Blocos contendo Áreas Inativas com Acumulações Marginais para avaliação, reabilitação e produção de Petróleo e Gás Natural – Parte B do edital, a duração dos contratos de

concessão será de 17 anos. A fase de avaliação será de 2 anos, devendo o concessionário optar, no final desse período, por devolver a área integralmente ou declarar a sua comercialidade. A fase de produção de cada campo inicia-se na data em que o concessionário entregar à ANP a Declaração de Comercialidade e terá a duração máxima de 15 anos. (fls. 136/137, anexo 8)

8. Foram ofertados, na Parte A, 1.134 blocos exploratórios, conforme Nota Técnica ANP/SDB 010/2005 (fls. 203, anexo 6), após a exclusão das áreas indicadas pelos órgãos ambientais e outros ajustes promovidos pela ANP, sendo que 509 dos blocos oferecidos estavam localizados em terra e 625 no mar. Na rodada anterior, que usava a mesma sistemática de definição de blocos, a área total ofertada foi de aproximadamente 202.739,44 km²; nesta rodada, segundo informações contidas na nota técnica retromencionada (fls. 184, anexo 6), a área total da Parte A era de aproximadamente 400.000 km².

9. Integraram as ofertas da Parte B, 17 blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais, sendo onze no Estado da Bahia e seis no Estado de Sergipe, totalizando aproximadamente 95 km² com vistas ao exercício das atividades de avaliação, reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

10. Feitas as considerações iniciais, passamos à análise da documentação referente à Sétima Rodada. No que concerne o acompanhamento das outorgas de concessão pelo Tribunal, estão previstos na Instrução Normativa/TCU nº 27/98 quatro estágios:

- **Primeiro estágio:** exame da viabilidade da concessão. O principal item de acompanhamento, nesse estágio, é o método utilizado na determinação do preço mínimo da outorga e outros fatores relacionados à sustentabilidade do projeto.

- **Segundo estágio:** exame do edital de Licitação e da minuta dos contratos.

- **Terceiro estágio:** exame dos procedimentos adotados pela Comissão de Licitação relativos às exigências para habilitação das licitantes e ao julgamento das propostas.

- **Quarto estágio:** exame do ato de outorga e dos contratos assinados, que devem estar de acordo com a minuta prevista em edital.

11. Em relação às ofertas da Parte A, merecem destaque as seguintes regras (fls. 39/48, anexo 9):

a) ofertas para um determinado Bloco podem ser apresentadas por qualquer empresa habilitada como operadora (a qualificação técnica das empresas está baseada nas respectivas experiências comprovadas em atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. As empresas que não forem desse ramo só poderão ser qualificadas como não-operadoras. Empresas que pleitearem se qualificar como operadoras deverão apresentar informações detalhadas necessárias à avaliação de sua capacidade técnica no referido setor) para aquele Bloco, ou por qualquer consórcio em que todos os membros forem individualmente habilitados e o líder do consórcio esteja habilitado como operador para o Bloco em questão;

b) as ofertas serão individuais para cada Bloco oferecido. Não serão admitidas ofertas para grupos de Blocos;

c) o Conteúdo Local terá um peso de 20% no cálculo da nota final da empresa ou consórcio concorrente. Desse total, 5% serão atribuídos ao Conteúdo Local ofertado para a fase de exploração e 15% serão atribuídos ao Conteúdo Local ofertado para a etapa de desenvolvimento;

d) não serão aceitas ofertas que contemplem Programa Exploratório Mínimo igual a zero;

e) o Programa Exploratório Mínimo, que será levado em consideração no julgamento das ofertas valendo 40% da nota final, terá que ser cumprido, exclusivamente, na área do Bloco em oferta;

f) o Bônus de Assinatura, que pesará 40% na nota final da empresa ou consórcio concorrente, não poderá ser inferior aos valores mínimos preestabelecidos.

12. Em referência à Parte B, destacamos apenas as regras descritas a seguir não-coincidentes com as da Parte A:

a) todas as ofertas deverão estar acompanhadas de relatório descritivo das operações propostas como Programa de Trabalho Inicial (PTI);

b) em todo PTI deve constar a reabilitação de pelo menos um poço. Caso não esteja apresentada na oferta da empresa ou consórcio a realização do trabalho compulsório de aproveitamento de um poço, a oferta será anulada;

c) o julgamento das ofertas dos concorrentes habilitados será feito mediante a atribuição de notas para as ofertas apresentadas pela(s) empresa(s) concorrente(s), ou consórcio(s), considerado um peso de 25% para o Bônus de Assinatura ofertado e um peso de 75% para o Programa de Trabalho Inicial (PTI) ofertado. Embora o Conteúdo Local seja compulsório, nos termos do Edital da Parte B e do respectivo Contrato de Concessão, ele não será considerado para fins de apuração da oferta – ainda que o

descumprimento dessa obrigação seja passível de multa (item 3.10, fls. 33, anexo 10).

AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS

12. Em virtude do atraso na remessa da documentação do primeiro e segundo estágios, em infringência ao art. 8º da IN/TCU nº 27/98, da ausência de exposição de motivos que legitimasse a modificação do modelo de pontuação no pré-edital e no edital da Parte A, no que se refere ao Conteúdo Local - obrigações mínimas de investimentos locais na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento para fins de julgamento das ofertas -, e da ausência de fundamento legal para o tratamento sigiloso a informações dos proponentes, em desconformidade com o princípio da publicidade expresso no art. 37, caput, da Constituição Federal, foi proposta a audiência dos responsáveis e autorizada pelo então relator da matéria (fls. 100/105, v. p.), tendo sido expedidos os ofícios de fls. 110/117, v. p.

13. De acordo com a análise de fls. 234/248, os responsáveis ofereceram razões suficientes para explicar a inclusão, no edital, do Conteúdo Local como componente da nota final das empresas no que se refere ao julgamento das ofertas, estando a aludida exposição de motivos integrada ao exame de Viabilidade Técnica (fls. 250/254). Entretanto, as razões de justificativa apresentadas para os demais questionamentos não foram capazes de elidir as irregularidades indicadas no mencionado ofício de audiência.

14. Em reuniões realizadas na Secretaria de Fiscalização de Desestatização - SEFID, nos dias 8/6 e 22/8/2006 (fls. 285 e 295), integrantes da ANP deram a conhecer verbalmente os motivos que levaram a Agência ao atraso no envio da documentação relativa à Sétima Rodada ao TCU, além de comprometerem-se a flexibilizar nas rodadas futuras as cláusulas editalícias referentes ao compromisso de confidencialidade e remeter razões de justificativas complementares às anteriormente apresentadas a fim de desfazer o mal-entendido gerado naquela ocasião.

15. Transcrevo da instrução de fls. 373/385 a análise das razões de justificativa complementares encaminhadas pelos responsáveis, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92:

16. “Razões de Justificativa 1 – Quanto ao descumprimento dos prazos estabelecidos no art. 8º, I e II, da IN/TCU nº 27/98, reconheceram os responsáveis que a Sétima Rodada foi realizada num momento crítico para a Agência e que, embora as múltiplas carências não tenham causado impacto negativo nos resultados alcançados na *‘mais promissora rodada realizada pela ANP até hoje’*, a capacidade da Agência atender as demandas do TCU em tempo hábil foi afetada.

17. Segundo os responsáveis, o momento crítico pelo qual passava a Agência deveu-se a dois fatores: a escassez de pessoal e o forte contingenciamento de recursos, agravado pelo atraso na liberação dos valores impostos pelo Governo. Para dimensionar a crise, foi dada como exemplo área finalística diretamente envolvida na Sétima Rodada onde, após a saída de todos os funcionários, só restou o Superintendente, sem qualquer apoio técnico.

18. Nesse contexto, informaram que houve perda maciça de recursos humanos no biênio 2004-2005 devido à demanda de pessoal tarimbado por parte da indústria do petróleo, em plena expansão, e do término, em 2005, dos contratos temporários de trabalho da Agência. Ainda que em março desse mesmo ano tenha sido realizado concurso para provimentos de cargos efetivos, somente foi possível contratar os concursados em 2005, restando prejudicadas as atividades relacionadas à rodada em comento.

19. Além disso, pesou significativamente no processamento das informações geradas pela Sétima Rodada, o fato de a ANP ter realizado simultaneamente dois processos licitatórios, dividindo a rodada em duas partes: A, para blocos com risco exploratório e B, para os blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais.

20. Apesar do sucesso obtido na rodada, com bônus ofertados num total recorde de R\$ 1,08 bilhão, o ineditismo dessa operação trouxe novos desafios às Superintendências envolvidas, já penalizadas pela falta de pessoal. Em comparação com as demais rodadas, houve um aumento considerável no número de empresas interessadas, atraídas principalmente pelo lançamento das áreas inativas com acumulações marginais, que resultou em um volume apreciável de documentos a serem examinados a fim de que pudessem ser tramitados para o credenciamento dos participantes e sua devida habilitação. Cabe salientar que a carência de recursos humanos prejudicou sobretudo a fase posterior da rodada, quando da análise dos documentos para assinatura dos Contratos de Concessão.

21. A Comissão Especial de Licitações (CEL), embora autônoma, necessitava dos subsídios da Superintendência de Promoção de Licitações (SPL) para seu funcionamento. Em face dessas dificuldades, não conseguia gerar tempestivamente atas e relatórios pertinentes, ainda que tenha conseguido desempenhar, durante o ano de 2005, praticamente todas as suas atribuições. Por fim, o contingenciamento e o atraso na liberação dos recursos induziu à redução do número de operadores de

informática da SPL, o qual foi calculado com base na realidade das rodadas anteriores, situação esta que já foi corrigida com vistas à realização da Oitava Rodada de Licitações.

22. Análise 1 – As justificativas trazidas aos autos pelos responsáveis atribuem à escassez de pessoal e ao contingenciamento dos recursos da ANP feito pelo Governo Federal, além da demora na sua liberação, o atraso no envio dos documentos relativos aos primeiro e segundo estágios a este Tribunal, em infringência ao disposto no art. 8º, I e II, da IN/TCU n.º 27/98.

23. A redução drástica no quantitativo de funcionários da ANP, aliada à forte ampliação do número de empresas interessadas em participar das licitações concernentes à Sétima Rodada, e, ainda, o lançamento inédito de licitação referente aos blocos contendo acumulações marginais são razões plausíveis para justificar o atraso no atendimento às demandas do TCU.

25. Já o decréscimo do número de operadores de informática da SPL parece estar associado mais ao subdimensionamento das atividades planejadas do que ao contingenciamento dos recursos feitos pelo Governo Federal e a demora na sua liberação.

(omissis)

26. Razões de Justificativa 2 – Quanto à ausência de fundamento legal para a manutenção do compromisso de confidencialidade nos editais das rodadas de licitações, os responsáveis afirmaram que a questão foi totalmente superada. A ANP adotou, para a Oitava Rodada, cláusula de flexibilização da confidencialidade dos dados das empresas participantes a qual aprimora o processo de habilitação e lhe confere maior transparência. Acrescentaram, ainda, que o novo modelo não foi adotado na Sétima Rodada em função das carências apontadas anteriormente.

27. Análise 2 – Vale lembrar que, de fato, o problema foi atacado na Segunda Rodada de Licitações de Campos Marginais (TC 005.542/2006-0). Nessa ocasião, a ANP divulgou aos licitantes a exclusão da cláusula de confidencialidade do respectivo edital, informando que seriam mantidos em sigilo os dados relativos ao interesse pelas áreas referentes ao pagamento das taxas de participação, de modo que as preferências de cada empresa não fossem reveladas ao mercado, a menos que a empresa manifestasse o desejo de torná-las de conhecimento público. É verdade, entretanto, que somente na Oitava Rodada foi adotada cláusula editalícia de flexibilização da confidencialidade dos dados das empresas licitantes.”

28. Superadas as pendências relativas à audiência dos responsáveis, transcrevo, com os ajustes de redação que julgo necessários, as análises de fls. 249/259 e 376/383, v.1:

“PRIMEIRO ESTÁGIO – DA VIABILIDADE TÉCNICA E DOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL

29. Conforme dispõe o art. 7º, I da IN TCU n.º 27/98, no Primeiro Estágio, devem ser analisados os seguintes elementos:

a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre objeto, área e prazo de concessão;

b) estudos 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, observando o disposto no item 9.1.1 do Acórdão n.º 787/2003 – TCU - Plenário Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica dos Blocos Ofertados

30. De acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE n.º 8/2003, os blocos devem ser selecionados considerando o planejamento dos volumes a incorporar nas reservas do país, de maneira a permitir a manutenção da auto-suficiência sustentável e a manutenção do adequado volume de reservas.

31. Quanto à necessidade de a ANP justificar a seleção dos Blocos, a Agência apresentou, por meio de notas técnicas (fls. 2/204, anexo 6), os critérios de escolha de áreas da Sétima Rodada de Licitações – Parte A. Nos estudos realizados pela ANP há registros de setores que atendem aos objetivos do governo e às premissas estabelecidas para o planejamento das licitações.

32. Os setores selecionados foram divididos em três modelos de exploração:

-Áreas de exploração em bacias maduras;

-Áreas em bacias de fronteira tecnológica e do conhecimento;

-Áreas em bacias de elevado potencial de descoberta.

33. Segundo a Nota Técnica/SPL n.º 005/2005 (fls. 159/164), as áreas com acumulações marginais são bacias terrestres maduras, de pequeno porte, e estão inativas há muitos anos, tendo como opções a desativação definitiva ou a recuperação dos poços, do possível óleo ou gás natural.

34. Antes de iniciarmos a análise da viabilidade dessas áreas, achamos oportuno e esclarecedor apresentar um resumo dos fatos ao longo das seis rodadas anteriores.

35. Nas quatro primeiras rodadas, o modelo apresentado ao TCU pela ANP, que servia de base para gerar o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica, continha uma série de generalizações que o tornava frágil. Diante disso, o modelo revelou-se de pouca utilidade para subsidiar o processo de tomada de decisão de investimento por parte dos agentes econômicos que atuam na indústria de petróleo.

36. O TCU, por meio do Acórdão-Plenário nº 68, de 5 de fevereiro de 2003, determinou à ANP que avaliasse a utilidade do Estudo de Viabilidade Técnica como instrumento para a seleção de blocos para as futuras rodadas de licitação e propusesse outros mecanismos de verificação da viabilidade econômico-financeira, caso o estudo elaborado à época não estivesse sendo efetivamente utilizado na tomada de decisões sobre os blocos a serem licitados.

37. Quando da análise da Quinta Rodada de Licitações (TC 018.103/2002-4), a ANP informou que o fator primordial para a escolha do setor a ser licitado era a existência de dados geológicos em volume adequado para a caracterização, ao menos, do risco regulatório associado ao setor. Nos setores onde não houvesse massa de dados suficiente, a ANP realizaria atividades de aquisição de dados, com o objetivo de possibilitar uma futura oferta da área.

38. A Agência afirmou, também, que as licitações dos blocos exploratórios não caracterizam venda de recursos petrolíferos, visto que, nas áreas licitadas, não existem reservas de petróleo ou gás natural conhecidas. Os resultados dos trabalhos de exploração é que indicarão, ou não, a existência de recursos de petróleo ou gás natural.

39. A ANP asseverou, ainda, que não havia como definir um fluxo de caixa que permitisse estabelecer de forma determinística um valor para o bônus mínimo de cada bloco, ou seja, os estudos serviriam apenas para indicar possíveis valores, gerando diferentes interpretações, conforme a visão técnica e expectativa de cada empresa.

40. Com esses argumentos, a ANP solicitou que fosse dispensado o envio desse relatório a cada rodada de licitações. Em face da não-manifestação do TCU sobre tal pretensão, a ANP encaminhou, em substituição ao estudo de viabilidade, um relatório com os aspectos técnicos dos setores oferecidos na Quinta Rodada de Licitações. Segundo a Agência, os setores foram delimitados com base na conjugação dos aspectos geológicos e aspectos operacionais/econômicos relacionados à lâmina d'água da bacia.

41. Até a Quarta Rodada de Licitações compunham a nota final das empresas concorrentes o Bônus de Assinatura e o Conteúdo local com pesos respectivos de 85% e 15%. A partir da Quinta Rodada de Licitações, o Bônus de Assinatura passou a ter peso de 30% na avaliação das ofertas, sendo valorizado o Conteúdo Local com peso de 40% e introduzido o Programa Exploratório Mínimo (PEM) com peso de 30%. Nessa linha de raciocínio, a tendência natural seria o decréscimo do valor do bônus, pois o peso do bônus na composição da nota foi, significativamente, reduzido.

Critérios de julgamento

42. A queda de importância do bônus de assinatura, decorrente da mudança de metodologia de avaliação das ofertas, ocasionou de fato, na Quinta Rodada, menores ofertas de bônus de assinatura com a consequente redução do valor arrecadado. Tal fato, entretanto, não se deve exclusivamente à redução do peso do bônus na oferta, mas também ao aumento do número de blocos ofertados (com área menor) com o consequente enfraquecimento na disputa pelos aludidos blocos.

43. Diferentemente do que até então vinha sendo feito, para a Sexta Rodada, a ANP e o MME aprimoraram o sistema de determinação do bônus mínimo de modo a se obter um valor de bônus mais próximo da realidade. Surgiu, então, nos estudos prévios à Sexta Rodada, um método objetivo para se determinar o bônus de assinatura em função da potencialidade de cada bloco e dos riscos associados às áreas ofertadas, tentando-se, portanto, conseguir uma melhor remuneração ao Estado sobre as concessões de blocos exploratórios.

44. A metodologia para se determinar o valor mínimo para o bônus de assinatura leva em conta os seguintes pressupostos:

a) o valor não pode ser elevado em demasia de modo a tornar o investimento não atrativo economicamente;

b) o valor não pode ser muito baixo a ponto de não remunerar o Estado adequadamente pela área concedida;

c) o valor do bônus deve refletir, até onde puder, as situações técnicas de cada bloco de forma distinta;

d) a estimativa da valoração de cada bloco de acordo com sua atratividade das potencialidades de

recursos.

45. Informou a ANP (fls. 38, v. p.) que embora tenha havido redução de 85% para 30% na representatividade do bônus de assinatura no critério de ofertas da Sexta Rodada, a nova metodologia aplicada não causou limitações nas ofertas. Concluiu a Agência que *‘utilizando como base os resultados da sexta rodada – única onde foi considerada nova metodologia para os cálculos de bônus mínimos –...o bônus de assinatura permanece como um fator de diferenciação das ofertas, ainda que seu peso seja reduzido, a metodologia de determinação do bônus mínimo foi aprovada; os valores obtidos refletiram com boa exatidão a avaliação da ANP sobre as áreas oferecidas’*.

sétima rodada de licitações

46. Em razão dos resultados obtidos na rodada anterior, a Agência decidiu aplicar novamente a metodologia adotada naquela ocasião, contemplando os três modelos exploratórios – áreas maduras, novas fronteiras e áreas de elevado potencial – correspondentes à Parte A do edital e as áreas com acumulações marginais relativas à Parte B do edital (fls. 42/52, v. p.).

47. Para os blocos situados em áreas maduras terrestres (bacias maduras e de nova fronteira), o valor do bônus mínimo é de R\$ 10.000,00, semelhante ao utilizado nas Quinta e Sexta Rodadas de Licitações, com vistas a estimular as pequenas empresas nacionais a investirem em blocos terrestres. Verificada a inexistência de novos parâmetros, repetiram-se os valores da última rodada para as áreas já licitadas, dividindo-se o bônus de assinatura em duas categorias: áreas exploratórias e acumulações marginais.

48. Isto posto, o conceito e a aferição dos fatores integrantes da fórmula para a determinação do bônus de assinatura mínimo, abaixo apresentada, aplicam-se somente aos blocos e setores para exploração em mar:

$$\text{Bônus Mínimo} = \text{Bônus de Referência X (Atratividade Exploratória)}^2 \times \text{Localização de setores X Volume de Dados X Infra-estrutura X Fator Meio ambiente}$$

49. Os blocos situados em água têm como ponto de partida a definição do chamado bônus de referência. O bônus de referência procura agrupar, na medida do possível, os blocos com dimensões e com modelo exploratório semelhantes, aplicando-se os montantes estabelecidos para os bônus de assinatura usados como referência na equação do cálculo de bônus mínimo na Sexta Rodada:

- a) blocos em áreas de águas rasas – R\$ 20.000,00;
- b) blocos em áreas de águas profundas - R\$ 100.000,00;
- c) blocos simultaneamente em águas profundas e de elevado potencial – R\$ 200.000,00.

50. Para compor a função que expressa o valor de bônus de assinatura para cada bloco especificamente, mais cinco variáveis foram definidas, sendo uma delas o fator de atratividade exploratória e as quatro outras referentes aos aspectos do setor ou da bacia em que o bloco está localizado (localização, volume de dados, meio ambiente e infra-estrutura).

51. Nesse contexto, a Agência determinou o bônus mínimo específico para a Sétima Rodada de Licitações:

- a) áreas maduras terrestres (bacias maduras e novas fronteiras) – R\$ 10.000,00;
- b) blocos e setores para exploração em mar em áreas de novas fronteiras exploratórias – de R\$ 25.000,00 a R\$ 690.000,00;
- c) blocos e setores para exploração em mar em setores de elevado potencial – de R\$ 600.000,00 a R\$ 15.000.000,00.

53. Na Sétima Rodada, foi criada nova metodologia para a definição do bônus mínimo para blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais. Esta metodologia levou em consideração a atratividade para as empresas de pequeno porte interessadas em investir em produção de petróleo e gás natural em bacias terrestres maduras, bem como o desinteresse por essas áreas, demonstrado pela Petrobras, em atendimento ao art. 32 da lei n.º 9.478/97, ao indicar os campos em efetiva produção sem incluir as mesmas.

54. Tendo em vista o desinteresse da Petrobras, essas áreas passaram à Administração da ANP que, em atendimento ao disposto no art. 8º da Lei do Petróleo, decidiu ofertá-las às pequenas empresas ou pequenos empreendedores, decidindo, em face das razões apresentadas, que os valores do bônus de assinatura deveriam ser os mínimos possíveis.

55. Segundo a ANP, *“A metodologia utilizada para a valoração destes blocos, consistiu basicamente na normalização dos volumes de óleo equivalente recuperáveis (VOER) através de uma relação de linearidade, onde foram estabelecidos valores monetários mínimo e máximo para esta curva”*.

56. Para o cálculo do VOER, foram utilizadas estimativas da Petrobras, quando no exercício do monopólio, sendo aplicado um fator médio de recuperação de 22,5% e de 70% sobre o volume original in

situ, respectivamente, de óleo e gás.

57.Os valores monetários variaram de R\$ 1.000,00 a R\$ 3.000,00, conforme as premissas destacadas nos itens 53 e 54 supra, sendo os valores recuperáveis em barris de óleo equivalente (VOER) apresentados na Nota Técnica SPL n.º 05/2005 (fls. 162).

Estudos Vinculados à Outorga

Desconsideração do Critério Conteúdo Local

58.Inicialmente, o Conteúdo Local foi retirado como critério na oferta de licitação da Sétima Rodada, ficando contemplado, porém, um mínimo obrigatório a ser cumprido pelos concessionários na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento, conforme demonstrado adiante.

59.A justificativa para exclusão do Conteúdo Local como componente da nota final das empresas ou consórcios concorrentes da Sétima Rodada e o critério da apuração das ofertas foram apresentados nas Notas Técnicas n.ºs 002 e 004/2005 (fls. 53/88, v. p.).

60.A ANP argumentou que ao estabelecer um Conteúdo Local mínimo para a Sexta Rodada, admitindo ofertas superiores, valorizando o que fosse ofertado acima do mínimo e, ainda, utilizando uma fórmula para estabelecer o valor da oferta, aplicando multiplicadores variados e elevando exponencialmente os itens avaliados, os resultados obtidos não permitiram atingir o objetivo almejado, conforme justificado abaixo:

a) a oferta de 100% de Conteúdo Local para os blocos em terra desqualificou o item como variável de avaliação;

b) ao exponenciar o valor das ofertas, pequenas diferenças no Conteúdo Local levaram a pontuações muito discrepantes, privilegiando pequenos acréscimos, além de descaracterizar objetivo pretendido;

c) a oferta do Conteúdo Local Mínimo referente à Etapa de Desenvolvimento vinha sendo valorada para aferição das ofertas. No entanto, é sabido que na maioria dos casos essa etapa não é atingida.

61.Pelos motivos acima expostos, foi eliminado da Sétima Rodada o Conteúdo Local como critério de aferição, mantida, porém, a exigência de um percentual mínimo de Conteúdo Local por tipo de bloco, indicado no edital da rodada e descrito no contrato de concessão, conforme tabela abaixo:

Localização do Bloco	Fase de Exploração	Etapa de Desenvolvimento
Águas Profundas e Ultraprofundas	30%	30%
Águas Rasas	50%	60%
Terra	70%	70%

62.Ressaltamos que foi proposto critério de multa como forma de desencorajar o não-cumprimento do Conteúdo Local em valores superiores a 2/3 do valor mínimo estabelecido. Caso o percentual de Conteúdo Local não realizado seja inferior a 65% e diferente de zero, a multa será de 60% sobre o valor do Conteúdo Local não realizado. Caso o percentual do Conteúdo Local não realizado seja igual ou superior a 65%, a multa será crescente, partindo de 60% e podendo atingir 100%.

63.Tendo em vista que o contrato de concessão da Sexta Rodada não explicitava um processo de apuração para aferir o Conteúdo Local de Bens e Serviços, foi sugerida pelo Ministério de Minas e Energia (MME) a aplicação da Cartilha do - Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás - PROMINP com vistas a solucionar o mencionado problema. Embora a inclusão da Cartilha acarrete mudanças nos conceitos de bens e serviços utilizados desde a Terceira Rodada de Licitações, as informações ali contidas são mais sistemáticas para a apuração do Conteúdo Local.

64.Além disso, a ANP, através da ação coordenada do MME, incorporou dados sobre a indústria brasileira relacionados à fase de exploração e à etapa de produção de petróleo e gás natural obtidos pelo PROMINP, o que pode auxiliar na tomada de decisão de fixação dos percentuais mínimos de Conteúdo Local exigidos.

65.Com a exclusão do Conteúdo Local da apuração das ofertas a nota final da empresa ou consórcio concorrente seria calculada de acordo com a demonstração abaixo:

Nota A = [(Bônus Ofertado) / (maior Bônus Ofertado)] x 70

Nota B = (Programa Exploratório Ofertado, em Uts /maior Programa Exploratório Ofertado, em Uts) x 30

Nota Final = Nota A + Nota B

Inclusão do Critério Conteúdo Local

66O Conteúdo Local voltou, entretanto, a ser considerado, na Parte A do edital, como critério de

juízo das ofertas. Apesar do aprimoramento do critério técnico, com peso de 20% na nota final das empresas participantes do certame (na Quinta e Sexta Rodadas o Conteúdo Local tinha peso de 40%), os motivos apresentados para sua inclusão não apresentam diferenças notáveis em relação aos motivos expostos para a inclusão do critério em outras rodadas.

67.A preferência dada aos bens, produtos, equipamentos e serviços nacionais, mesmo que com preços superiores aos correspondentes estrangeiros, encontra guarida no art. 1º, inc. I, II e X, c/c o art. 8º, inc. I, da Lei n.º 9.478/97 e no art. 174, *caput*, da Constituição Federal c/c o art. 8º, *caput* e inc. IV, da Lei n.º 9.478/97 e, ainda, no poder de polícia exercido com vistas à consecução do interesse público, fomentando o crescimento da indústria e do setor de serviços nacionais.

68.O decréscimo de 40% para 20% no peso da nota final para as aquisições de bens e serviços de conteúdo local foi motivado pelo receio de que um percentual mais elevado pudesse afugentar da Sétima Rodada de Licitações de Blocos um expressivo número de empresas petrolíferas, esvaziando-se indevidamente, o certame o que acarretaria o enfraquecimento da competição. Por outro lado, um percentual inferior poderia gerar *“uma frustração das finalidades primordiais e considerável redução da eficácia social da fixação do critério de julgamento em voga”* (fls. 151).

69.Cabe ressaltar que a exposição de motivos para a inclusão do aludido critério no julgamento das propostas da Sétima Rodada é compatível com os argumentos apresentados no item 60 supra, relativamente à não-inclusão do mesmo critério no pré-edital.

70.Conforme o edital, Parte A (anexo 9), para um máximo de 100 pontos, a nota final a ser atribuída a uma determinada empresa será composta por quatro parcelas, calculadas como demonstrado abaixo:

Nota 1 = 40 (bônus ofertado em reais/ maior bônus ofertado em reais)

Nota 2 = 5 (CL (%) ofertado na exploração/ maior CL (%) ofertado na exploração)

Nota 3 = 15 (CL (%) ofertado no desenvolvimento/ maior CL(%) ofertado no desenvolvimento)

Nota 4 = 40 (PEM ofertado em Uts/ maior PEM ofertado em Uts)

Estudos de Impactos Ambientais

71.A legislação vigente não exige a realização de estudos prévios no que se refere ao licenciamento ambiental, ficando todos os trâmites e encargos associados sob a responsabilidade do futuro concessionário. Além disso, o concessionário, sempre que solicitado pela ANP, terá que apresentar cópia dos estudos efetuados para obtenção das licenças ambientais.

72.Essa previsão estritamente jurídica não se mostrava, na prática, adequada, pois, em alguns casos, o concessionário não conseguia obter a licença e, conseqüentemente, o programa exploratório ficava comprometido. Nesse sentido, o Tribunal determinou à ANP que fossem explicitadas as condicionantes ambientais utilizadas como critério para definir as áreas ofertadas (Acórdão n.º 787/2003 – TCU – Plenário).

73.A consideração da variável ambiental no processo de escolhas das áreas ofertadas permite que o risco regulatório, associado às incertezas relativas ao licenciamento ambiental, seja reduzido. Desta forma, será menor a incidência de não-execução do programa exploratório em consequência da não-obtenção da licença ambiental. Essa medida foi iniciada a partir da Quarta Rodada.

74.Vale ressaltar que um adequado mapeamento ambiental, além de indicar possíveis restrições ao desenvolvimento da atividade econômica propriamente dita, é útil para os agentes estimarem antecipadamente o nível de dificuldades técnico-operacionais, os custos e o tempo necessários ao processo de licenciamento ambiental de cada empreendimento.

75.O licenciamento das atividades marítimas de petróleo é de responsabilidade do IBAMA e é executado pela Coordenação de Licenciamento de Petróleo, instalada na Gerência Executiva do órgão ambiental no Rio de Janeiro. Em cooperação com a ANP, o IBAMA vem trabalhando na organização de informações sobre as áreas ambientalmente sensíveis, como forma de orientação aos empreendedores quanto ao licenciamento das atividades previstas nas Rodadas de Licitações.

76.Em relação ao licenciamento ambiental de responsabilidade do IBAMA, a ANP, através da Superintendência de Definição de Blocos, esclareceu que o atraso no envio dos estudos relativos ao Guias Ambientais deveu-se a modificações de última hora solicitadas pelo órgão ambiental em relação ao Guia de Sísmica (fls. 183/184 e 202). Os CDs que versam sobre as atividades de Sísmica Marinha na Costa Brasileira e as atividades de Perfuração de Óleo e Gás integram o anexo 12.

77.Está acostada a fls. 31/44, anexo 2, documentação relativa ao resultado da reunião técnica entre o MME/ANP e o MMA/IBAMA sobre as adequações ambientais dos setores em estudo para a Sétima Rodada. O aludido documento integra o conjunto de estudos que subsidiaram as indicações ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) dos blocos selecionados para a compor esta rodada.

78.As informações constantes desse documento, por se tratar de reunião preliminar, não são suficientes para esclarecer quais seriam as restrições ambientais para as áreas escolhidas. De todo o modo, os blocos ofertados nesta Rodada são resultado de decisão conjunta do IBAMA e da ANP. O aludido documento trata dos setores e bacias com recomendações atualizadas para a Sétima Rodada, permanecendo os demais blocos com as diretrizes da Sexta Rodada.

79.Embora a ANP não tenha remetido ao TCU as notas técnicas referentes ao guia de licenciamento ambiental, encaminhou documentação relativa às diretrizes ambientais publicadas na Internet, com o aval do IBAMA (fls. 187/192, v. p.), sendo a mesma suficiente para análise do Primeiro Estágio.

(omissis)

80. Quanto à realização de trabalho conjunto ANP - Órgãos Ambientais Estaduais, foram apresentados os seguintes pareceres:

- Parecer do IEMA – Espírito Santos (fls. 2/9, anexo 2);
- Parecer da SEMARH – Bahia (fls. 10/15, anexo 2);
- Parecer do ADEMA – Sergipe (fls. 16/18, anexo 2);
- Parecer da SEMACE – Ceará (fls. 19, anexo 2);
- Parecer do IDEMA – Rio Grande do Norte (fls. 20/24, anexo 2);
- Parecer da SDS – Amazonas (fls. 25, anexo 2);
- Parecer do IEF – Minas Gerais (fls. 26/28).

81.Os pareceres supracitados respondem, basicamente, à solicitação por parte da ANP acerca da análise de sensibilidade ambiental de algumas áreas onde a Agência oferece os blocos, de forma a verificar se serão passíveis de licenciamento.

(omissis)

82.As versões atualizadas das Diretrizes de Licenciamento, disponíveis na página eletrônica www.brasil-rounds.gov.br, desenvolvidas em conjunto com o IBAMA e órgãos estaduais de meio ambiente, demonstram, inequivocamente, o avanço alcançado na área ambiental.

(omissis)

SEGUNDO ESTÁGIO

83.No segundo estágio, serão analisadas as regras que regem o certame. Conforme disposto no inciso II do art. 7º da IN TCU 27/98, os documentos objeto de análise 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;
- g) minuta de contrato;
- h)todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas.

Considerando que o pré-edital inaugura, na verdade, a fase de habilitação do certame nas licitações para concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos do art. 7º, III da IN TCU n.º 27/1998, pode-se dizer que as etapas previstas nos itens b, c e d, acima, são integrantes do Terceiro Estágio.

84.Sendo assim, nesta etapa, os documentos a serem analisados são compostos estritamente pelo edital de pré-qualificação (pré-edital), edital de licitação e minuta de contrato.

85.A licitação de concessão para pesquisa e lavra de petróleo e gás natural segue o disposto na Lei n.º 9.478/1997, na regulamentação expedida pela ANP e no respectivo instrumento convocatório. Atualmente, a Portaria ANP n.º 174, de 25/10/1999, regula os procedimentos a serem adotados nas licitações de blocos para a contratação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

86.O processo licitatório realiza-se por força do art. 23 da Lei 9.478/1997:

“Art. 23 As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, **precedidos de licitação**, na forma estabelecida nesta Lei.

(...)

Art. 36. A licitação para outorga dos contratos de concessão referidos no art. 23 obedecerá ao disposto nesta Lei, na regulamentação a ser expedida pela ANP e no respectivo edital.”

87.A Portaria ANP n.º 174, de 25/10/1999, conforme dispõe o art. 36 da Lei n.º 9.478/1997, aprovou o regulamento sobre os procedimentos a serem adotados nas licitações de blocos para a

contratação das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Segundo essa norma, as licitações dividem-se nas seguintes etapas:

- pré-qualificação;
- habilitação;
- publicação do edital;
- julgamento da licitação;
- homologação da licitação;
- assinatura do contrato de concessão.

88.O julgamento da licitação deverá identificar a proposta mais vantajosa com fiel observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes. O art. 41 da Lei n.º 9.478/1997 determina que, além de outros critérios que o edital expressamente estipular, devem ser levados em conta, para o julgamento da licitação, o programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimento, os cronogramas físico-financeiros e as participações governamentais.

89.Na prática, os critérios considerados para fins de julgamento da proposta, especificados na Parte A do edital de licitação, são o bônus de assinatura (previsto no art. 45, I da Lei n.º 9.478/1997), o Programa Exploratório Mínimo e a Aquisição de Bens e Serviços de Conteúdo Local na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento. Em relação ao julgamento das ofertas da Parte B do edital, foram considerados somente os dois primeiros critérios.

pré-edital

90.O pré-edital define as normas que deverão ser obedecidas pelas empresas interessadas em participar da Sétima Rodada de Licitações, sendo, em seguida, substituído pelo Edital de Licitação.

91.O pré-edital de licitação, segundo entendimento consagrado pelo TCU quando do acompanhamento das rodadas anteriores, integra a fase de pré-qualificação do processo de outorga, incluindo-se, portanto, no segundo estágio do acompanhamento da concessão definido na IN TCU n.º 27/1998, devendo obedecer o prazo de encaminhamento previsto no seu art. 8º, inc. II, alínea “a”. O pré-edital foi publicado em 17/5/2005 e encaminhado ao TCU no dia 9/6/2005, portanto, fora do prazo estabelecido na norma acima mencionada.

92.Segundo o art. 6º do Regulamento anexo à Portaria ANP n.º 174/1999, o pré-edital deve conter alguns elementos essenciais. A análise desses elementos consta do quadro I desta instrução (fls. 263/264, v.1).

edital de licitação

93.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 n.º 9.478/1997, na Portaria ANP n.º 174/1999 e se ater às decisões do TCU (Decisões do Plenário n.ºs 351/99, 493/99 e 232/02). A adequação desses instrumentos está registrada nos papéis de trabalho do Manual para Acompanhamento de Processos de Outorga de Concessão de Direitos de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, quadro II – Partes A e B (fls. 264/275).

94.A Resolução CNPE n.º 08/03 determina que os blocos oferecidos na Sétima Rodada de Licitações sejam selecionados considerando o planejamento dos volumes a incorporar nas reservas do País, de maneira a permitir a manutenção da auto-suficiência sustentável e a manutenção do adequado volume de reservas.

95. O art. 8º, inc. II, alínea “c”, da IN/TCU n.º 27/98 determina que o edital de licitação, acompanhado da minuta do contrato, deve ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 5 dias, no máximo, após a sua publicação. Conforme registrado no Manual para Acompanhamento de Processos de Outorga de Concessão de Direitos de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, o edital foi enviado ao TCU no dia 12/9/2005 (fls.1, dos anexos 8, 9 e 10) e sua publicação se deu no dia 29/8/2005, ou seja, fora do prazo estipulado.

TERCEIRO ESTÁGIO

96.De acordo com o art. 7º, III, da IN/TCU n.º 27/98, a fiscalização dos processos de outorga de concessão referente ao terceiro estágio realiza-se mediante a análise dos documentos abaixo relacionados:

- a) atas de abertura e de encerramento da licitação (fls. 1/3, anexo 20 e fls. 289/290);
- b) relatório de julgamento da habilitação (fls. 4/40, anexo 20 e fls. 22/28, anexo 21);
- c)questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos, acompanhados das respostas e decisões respectivas (fls. 32/151, anexo 21);
- d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas (anexos 13/19);

e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos (fls.142/168, anexo 20);

f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referente à fase do julgamento das propostas (fls. 63/203, anexo 20).

(omissis)

97.Cabe ressaltar, de início, que não há efetivamente atas que marquem a abertura e o encerramento da habilitação e do julgamento. Os documentos de habilitação das licitantes são examinados pela Comissão Especial de Licitação (CEL), por ordem de apresentação, sendo os resultados registrados em várias atas e no relatório final, correspondente à letra “b” do item 96. O relatório do julgamento das propostas é publicado no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação nacional e no Estado do Rio de Janeiro.

Fase de habilitação

98. A fim de serem habilitadas a apresentar ofertas para a Sétima Rodada de Licitações para os Blocos com Risco Exploratório, Parte A, e para as Áreas Inativas com Acumulações Marginais, Parte B, as empresas deveriam cumprir individualmente os seguintes requisitos:

a) apresentação da Manifestação de Interesse, contendo todos os documentos e informações descritas na seção 2.2 do edital – Partes A e B, respectivamente (fls. 22/23, anexo 9 e fls. 14/16, anexo 10);

b) obtenção de qualificação técnica, jurídica e financeira, emitida pela ANP (fls. 24/28, anexo 9 e fls. 16/19, anexo 10);

c) pagamento da Taxa de Participação (fls. 32, anexo 9 e fls. 23/24, anexo 10);

d) regularidade fiscal perante a Administração Pública Federal – (fls. 19 e 28, anexo 9);

e) qualificação nas modalidades previstas no Capítulo 1 das Disposições Gerais do edital, Parte A - exigência somente para os blocos com risco exploratório – tabela 1 (fls. 13 e 22, anexo 9).

99.Nessa fase, manifestaram interesse 146 empresas, sendo 113 para os blocos da Parte B, 53 para os blocos da Parte A e 20 para os dois em conjunto. Dessas, 116 foram habilitadas, sendo 44 para a Parte A, 89 para a Parte B e 17 para ambos (fls. 292).

100.Conforme consta nas Atas das 8ª e 9ª Reuniões da CEL, as empresas EMC Transportes Ltda., Elffi Química Ltda. e SGP – Sociedade Geral de Participações S.A. não teriam sido habilitadas à participar da Sétima Rodada devido à não-apresentação da documentação exigida no edital (fls. 24/29 e 30/34, anexo 20).

101.Como se pode verificar nos recursos interpostos (fls. 32/108 e 111/151, anexo 20), as empresas EMC Transportes Ltda. e Elffi Química Ltda. não foram habilitadas pela CEL em vista da não-apresentação, em tempo hábil, da documentação exigida no edital, conforme comunicação expedida a essas empresas pela ANP, via fax, em 14/10/2005. A SGP – Sociedade Geral de Participações S.A. teve a habilitação recusada em função de seu patrimônio líquido negativo e do não-detalhamento do passivo, segundo informação obtida pela mesma junto à Agência no dia 13/10/2005.

102.Inconformadas com a decisão da Comissão Especial de Licitação, a EMC Transportes Ltda., a Elffi Química Ltda. e a SGP – Sociedade Geral de Participações S.A. interpuseram recursos administrativos contra o mencionado *decisum* (fls. 32/151, anexo 21).

103.Anteriormente à interposição dos aludidos recursos, no dia 14/10/2005, foram remetidas cartas idênticas pela EMC Transportes Ltda. e pela a Elffi Química Ltda., assinadas pelo sócio-proprietário das duas empresas (fls. 61 e 134, anexo 20), solicitando a reconsideração da decisão da CEL, com os comprovantes do SEDEX anexados, os quais constituíam prova do envio da referida documentação dentro do prazo estabelecido no edital (fls. 30/31 e 109/110, anexo 20).

104.Em 17/10/2005, as empresas EMC Transportes Ltda. e Elffi Química Ltda. protocolaram na ANP os mencionados recursos administrativos nos quais solicitavam a reconsideração pela CEL dos atos que tornaram as empresas não-habilitadas, permitindo em conseqüência que as mesmas participassem, mesmo *sub judice*, até que fosse analisada a documentação juntada (fls. 32/79 e 111/151, anexo 20).

105.A SGP – Sociedade Geral de Participações S.A. interpôs recurso contra a decisão da CEL, em 17/10/2005 (fls. 80/108, anexo 20), relativo a sua não-habilitação, entendendo, ao contrário do que afirmava a Comissão, que os documentos exigidos na Parte B do edital tinham sido regularmente entregues.

106.No recurso, a SGP esclareceu que a documentação saneadora relativa ao patrimônio líquido negativo e ao não-detalhamento do passivo (item 101) já tinha sido remetida. Além disso, informou o representante credenciado que ao verificar o processo em conjunto com funcionários da Agência, no dia 13/10/2005, foi constatado que parte do expediente encaminhado, no dia 27/9/2005, havia sido

extraviado.

107.Em razão desse incidente, a ANP orientou a empresa a fazer novo expediente suprimindo a parte extraviada, sendo a referida documentação protocolada no dia seguinte. No dia 14/10/2005, o representante foi informado pela Agência que a CEL não mais se reuniria para apreciar assuntos relativos à fase de habilitação.

108.Nesse contexto, a empresa interpôs o aludido recurso, requerendo sua participação na Sétima Rodada de Licitações para Blocos contendo Áreas Inativas com Acumulações Marginais.

109.De acordo com a Ata da 12ª Reunião da CEL, após a análise dos documentos apresentados, a Comissão resolveu homologar a participação das empresas EMC Transportes Ltda., Elffi Química Ltda. e SGP – Sociedade Geral de Participações S.A. - que se qualificaram para a Sétima Rodada *sub judice* -, na condição de Não-Operadoras para as Áreas Inativas com Acumulações Marginais, em 19/10/2005, conforme pronunciamento do seu presidente na abertura do último dia de licitações (fls. 6/7, anexo 20).

Julgamento das ofertas

110.O Relatório de Julgamento foi aprovado pela CEL (fls. 313/321, v.1) e homologado pela Diretoria Colegiada da ANP, em 3/11/2005 (fls. 300, v.1). O Aviso de Adjudicação e Homologação da Licitação foi publicado no DOU de 11/11/2005 (fls. 336/337, v.1).

111.Nessa fase, das 116 empresas habilitadas, 85 apresentaram ofertas, isoladamente ou em consórcio, sendo que 41 tiveram êxito. Foram concedidos 267 blocos, dos 1.151 ofertados, sendo 251 blocos com risco exploratório e 16 contendo áreas inativas com acumulações marginais.

112.A área concedida na Sétima Rodada somou 194.739 km²:

-251 blocos com risco exploratório (194.651 km²)

186.916 km² em terra

3.066 km² em águas rasas

4.669 km² em águas profundas

-16 áreas inativas com acumulações marginais

88 km² em terra.

113.O total de bônus de ofertas arrecadado foi de R\$ 1.088.848.604,00, sendo que R\$ 1.085.802.800,00 para os blocos com risco exploratório e R\$ 3.045.804,00 para os blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais.

114.A estimativa dos investimentos previstos com o resultado da Sétima Rodada é de R\$ 1.859.231.000,00 (3% nos primeiros dois anos e 97% em até seis anos), sendo R\$ 1.797.411,00, nos primeiros seis anos, para os blocos com risco exploratório e R\$ 61.820.000,00, nos primeiros dois anos, para os blocos contendo áreas inativas com acumulações marginais.

115.Conforme consta na Ata da 12ª Reunião da CEL (fls. 39/40), foram interpostos dois recursos pelas empresas Carcará Petróleo S.A. e Schahin Engenharia S.A., respectivamente, em 26 e 24/10/2006 (fls. 46/62 e 73/80, anexo 20) os quais pleiteavam a reconsideração da decisão e a conseqüente desclassificação da proposta vencedora apresentada pelo consórcio formado pelas empresas Panergy Consultoria e Participações em Negócios e ERG Negócios Participações Ltda. para o bloco Morro do Barro, contendo áreas inativas com acumulações marginais.

116.Nessa mesma reunião, em atendimento ao estabelecido no edital de convocação do processo licitatório, no item 7.1 das Disposições Gerais, e no art. 39 da Portaria/ANP n.º 174/99, a CEL decidiu oficial o consórcio vencedor do Morro do Barro, para, querendo, apresentar suas justificativas aos questionamentos elaborados pelas empresas recorrentes, no prazo de cinco dias úteis.

117.Diante das informações prestadas pela ANP, o consórcio vencedor do bloco Morro do Barro apresentou impugnação aos recursos interpostos pelas mencionadas empresas, em 17/11/2005 (fls. 81/106).

118.Em separado, no dia 25/10/2005, a empresa Carcará Petróleo S.A. encaminhou carta à ANP (fls. 63/72, anexo 20), na qual solicitava a abertura de vista dos dados e documentos entregues na Sétima Rodada, em especial dos Programas de Trabalho Inicial (PTI), por um prazo de cinco dias úteis, e o conseqüente restabelecimento do prazo recursal, ressaltando-se que requerimentos do mesmo teor foram feitos no recurso administrativo mencionado no item 115.

119.De acordo com a Ata da 13ª Reunião da CEL (fls. 8/9, anexo 21), a Comissão entendeu que não deveria atender o pedido da Carcará Petróleo S.A., vez que a planilha entregue pelo consórcio vencedor era de conhecimento público, motivo pelo qual fora objeto de recurso. Além disso, ponderou a CEL que não havia maiores informações que pudessem ser esclarecidas com a apresentação da aludida planilha.

120.Diante da negativa da CEL, a empresa Carcará Petróleo S.A. impetrou mandado de segurança

na Justiça Federal contra o presidente da Comissão, sendo deferida liminar para que a Comissão desse vista dos documentos solicitados pela empresa e fosse restabelecido o prazo recursal (fls. 184/202, anexo 20).

121.De posse do documento solicitado (fls. 12/13 anexo 21), a Carcará Petróleo S.A. interpôs novo recurso (fls. 107/131, anexo 20), o qual foi contestado pelo consórcio vencedor, às fls. 133/168, que apresentou nova impugnação aos recursos interpostos pela empresa acima mencionada e pela Schahin Engenharia S.A.

122.De acordo com o relatório e conclusões do julgamento dos recursos, a CEL conheceu e negou provimento aos mesmos, mantendo como vencedora a proposta do consórcio formado pelas empresas Panergy Consultoria e Participações em Negócios e ERG Negócios Participações Ltda., submetendo a decisão à Diretoria Colegiada da ANP (fls. 41/44 e 169/183, anexo 20). A Agência tornou público, relativamente à Sétima Rodada, que conheceu e negou provimento aos recursos interpostos pelas empresas Carcará Petróleo S.A. e Schahin Engenharia S.A referentes ao bloco Morro do Barro, contendo áreas inativas com acumulações marginais (DOU, de 9/1/2006, fls. 203, anexo 20).

Desistências com relação à assinatura dos contratos de concessão

123.De acordo com as informações prestadas na Ata da 16ª Reunião da CEL, de 4/1/2006, as seguintes empresas formalizaram desistência em relação à assinatura do contrato (fls. 42, anexo, 20):

a) ENGEPET – Empresa de Engenharia de Petróleo Ltda. no consórcio formado com a ARBI Petróleo Ltda., tendo a última assumido a totalidade das ofertas inicialmente apresentadas pelo consórcio, dentro dos limites estabelecidos no edital da Parte A, para as áreas BT-SEAL-15 e BT-SEAL-8;

b) Silver Martin Exploração e Produção de Petróleo e Gás Ltda. - área BT-ES-31 para a qual não houve segundo colocado;

c) C. Foster Serviços e Equipamentos de Petróleo Ltda. - área inativa com acumulação marginal, ALAGAMAR, para a qual não houve segundo colocado;

d) PETROLAB Industrial e Comercial Ltda. - área inativa com acumulação marginal, GAMBOA, para a qual a CEL autorizou a SPL a convocar o segundo colocado, dando-lhe prazo para manifestação de interesse.

124.Os Contratos n.º 48610.009139/2005-81 e 48610.009214/2005-11 são relativos, respectivamente, às áreas BT-SEAL-8 e BT-SEAL-15 (anexos 32 e 33).

125.Em face da desistência da PETROLAB Industrial e Comercial Ltda. relativamente à área inativa com acumulação marginal, GAMBOA, a CEL expediu ofício convocando a segunda colocada no certame, a empresa C. Foster Serviços e Equipamentos de Petróleo Ltda. conforme estabelecido previamente nas Disposições Gerais do Edital de Licitação. Apesar da manifestação de interesse da Foster em assumir o mencionado campo, a empresa solicitou um prazo de 60 dias para apresentação dos documentos pertinentes aos dados, acesso imediato à sala de dados do campo de Gamboa e as pesquisas sísmicas feitas em bloco (fls. 329/333, v.1).

126.Tendo em vista que a solicitação da empresa não se enquadrava nos prazos estabelecidos pela Diretoria Colegiada da ANP para o chamamento do segundo colocado, em reunião realizada no dia 5/1/2006 (DOU de 9/1/2006), a CEL indeferiu o pedido. Acrescentou, ainda, que quanto às solicitações de acesso imediato à sala de dados do campo de Gamboa e às pesquisas sísmicas feitas no bloco, foi entendimento da Comissão que, todos os concorrentes às Áreas de Acumulações Marginais tiveram os Pacotes de Dados postos à disposição pela ANP, além da prévia visita ao Data Room inerente à área (fls. 334/335). Assim sendo, o contrato referente à área inativa com acumulações marginais, GAMBOA, não foi assinado.

127.Em 3/4/2006, ainda estavam pendentes de assinatura o Contrato n.º 48610.009211/2005-79 – BT-SF-4, Bacia do São Francisco, Setor SSF-S, Blocos SF-T-126, SF-T-120, SF-T-119, SF-T-114, SF-T-104, SF-T-93 e SF-T-92; o Contrato n.º 48610.009285/2005-13 – Bom Lugar, Bacia do Recôncavo; Contrato n.º 48610.009287/2005-11 - Fazenda São Paulo, Bacia do Recôncavo; e o Contrato n.º 48610.009280 – Pitanga, Bacia do Recôncavo (fls. 220/221, v.1).

128.A empresa GEOBRÁS Pesquisas Minerais Ltda. ficou impedida de assinar o contrato relativo ao Campo de Bom Lugar, Bacia do Recôncavo, em razão do descumprimento dos prazos e das diretrizes estabelecidas para o certame. O Contrato n.º 48610.009285/2005-13 (anexo 52) foi celebrado com a Construtora Pioneira S.A, segunda colocada na licitação em tela, conforme ofício convocatório e manifestação de interesse de fls. 1/5, anexo 50.

129.O Contrato n.º 48610.009287/2005-11 – Campo da Fazenda São Paulo e o Contrato n.º 48610.009280/2005-82 – Campo de Pitanga, ambos na Bacia do Recôncavo (anexo 51), foram celebrados

com a ALCOM Petróleo Ltda., segunda colocada nas duas licitações, conforme ofícios convocatórios e respectivas manifestações de interesse, tendo em vista que as empresas vencedoras do certame ficaram impedidas de assinar os aludidos contratos em função de descumprimento dos prazos e das diretrizes estabelecidas para o certame (fls. 6/13, anexo 50).

130. Em virtude da GEOBRÁS Pesquisas Minerais Ltda. ter ficado impedida de assinar o Contrato n.º 48610.009211/2005-79 – BT-SF-4, Bacia do São Francisco, Setor SSF-S, Blocos SF-T-126, SF-T-120, SF-T-119, SF-T-114, SF-T-104, SF-T-93 e SF-T-92, foi convocado para assumir o bloco SF-T-92, inicialmente, o consórcio formado pelas empresas PETROBRAS e Energy Holdings Ltd., e para assumir os blocos SF-T-119 e SF-T-120 a PETROBRAS. Em razão de as empresas chamadas não terem manifestado interesse, foram convocadas as empresas Oil M&S S.A (Blocos, SF-T-120, SF-t-114, SF-T-104, SF-T-93) e Tamar Terminais Aero-Rodo-Marítimos Ltda. (Blocos SF-T-126, SF-T-119 e SF-T-92) (fls. 14/56, anexo 50)

131. Consta na Ata da CEL, de 6/9/2006, reunião final da Sétima Rodada, que essas empresas apresentaram contrapropostas – Oil M&S S.A. (Blocos, SF-T-120, SF-t-114, SF-T-104, SF-T-93) e Tamar Terminais Aero-Rodo-Marítimos Ltda. (Blocos SF-T-126, SF-T-119 e SF-T-92) que não foram aceitas pela Comissão. Em razão disso, a CEL expediria ofício informando às referidas empresas que suas contrapropostas não foram aceitas, dando-lhes 72 horas de prazo, contadas do recebimento do ofício, para se manifestarem pela aceitação, ou não, de assumirem integralmente os termos da proposta vencedora. Na hipótese de não-aceitação, a Comissão decidiu que seriam convocadas as empresas classificadas subsequentemente (fls. 289/290, v.1).

132. Assim sendo, foram expedidos os ofícios de fls. 2/3, anexo 54 os quais informavam às empresas retro referidas que a CEL tinha decidido pela não-aceitação de suas contrapropostas em virtude da proibição legal e editalícia de aceitar oferta diferente daquela apresentada pela primeira colocada no certame.

133. Irresignadas com a decisão da Comissão, as referidas empresas interpuseram recursos administrativos endereçados à Diretoria Colegiada da ANP com vistas a modificar o resultado. Objetivando a tomada de decisão, a Diretoria Colegiada da ANP encaminhou os recursos para parecer da Procuradoria Federal - ANP (fls. 4/67, anexo 54).

134. Em referência ao recurso interposto pela Tamar Terminais Aero-Rodo-Marítimos Ltda., a Procuradoria Federal manifestou-se favoravelmente à adjudicação do contrato de concessão dos blocos requeridos por essa empresa, fundamentando seu parecer, em apertada síntese, no que segue:

‘A Tamar ao propor um faseamento no seu Programa Exploratório Mínimo, condicionando a sua plena adesão às fases posteriores, oferece melhores condições do que as propostas pela Geobras [*empresa vencedora do certame*], apresentado conseqüentemente uma intenção que, se aceita, proporcionará à ANP, na hipótese mais desfavorável, a aquisição de dados sísmicos de inegável relevância e capazes de atender plenamente, tanto ao interesse público quanto aos princípios da economicidade e da eficiência, princípios norteadores das decisões dos entes públicos’.

135. A Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Petróleo decidiu indeferir o Recurso da Tamar pelas razões abaixo expostas (fls. 345/346, v.1):

a) o procedimento adotado no certame está em plena consonância com as disposições que o regem, quais sejam, a Lei nº 9.478/97, a Portaria nº 174/99 e o Edital de Licitação para Outorga de Contratos de Concessão, Parte B;

b) o recorrente tomou conhecimento de todas as regras relativas ao certame quando da publicação do Pré-Edital e posteriormente do edital, não apresentando qualquer repúdio às mesmas;

c) a contraproposta ofertada não pode ser acatada porque introduz parâmetros novos que colidem com a peça editalícia.

135. A Diretoria da ANP recomendou também que fosse procedida a revisão do edital para que, no futuro, se contemple:

a) no caso de a empresa vencedora não honrar os seus compromissos, será convocada a segunda colocada que cumprirá a sua proposta de bônus e o seu programa exploratório mínimo e não a da empresa desistente;

b) a empresa desistente deverá receber alguma forma de punição pelo descumprimento de suas obrigações (Resolução da Diretoria -RD nº 396/2006).

136. Como se pode verificar nos documentos acostados aos autos à fls. 356/369, ainda há blocos cuja assinatura dos contratos está em curso em razão da desistência, em alguns casos, das empresas vencedoras. Contudo, esses procedimentos administrativos da ANP não produzem efeitos na proposta de

mérito deste processo.

(omissis)

QUARTO ESTÁGIO

137.O exame do Quarto Estágio tem como 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.

138.Os Contratos de Concessão da Sétima Rodada de Licitações (anexos 22/49 e 51/52) foram encaminhados a este Tribunal por meio dos Ofícios n.º 012/2006/AUD, de 5/4/2006, n.º 017/2006/AUD, de 8/5/2006, e n.º 030/2006 (fls. 220/228 e 283/284). A documentação não foi enviada dentro do prazo máximo de 5 (cinco) dias após a assinaturas dos aludidos contratos, em desacordo com o disposto no art. 8º, IV, da IN/TCU n.º 27/98. Observamos, porém, que o atraso nos envios da documentação concernente à Sétima Rodada encontra-se justificado nos itens 16 a 25 deste Relatório.

139.A partir da análise dos Contratos de Concessão n.º 48610.009149/2005-71, 48610.009208/2005-55, 48610.009203/2005-22, Parte A, todos assinados em 12/1/2006 (anexos 25, 36 e 43), concluímos que os aludidos Contratos estão de acordo com a minutas constante do edital, Parte A (anexo 8).

Pela análise do Contrato n.º 48610.009282/2005-71, Parte B, assinado em 6/2/2006 (fls. 354/355, v. 1 e anexo 31), cuja garantia e PTI estão acostados aos autos às fls. 30/31, anexo 55, concluímos que os aludidos Contratos estão de acordo com a minutas constante do edital, Parte B (anexo 8).

140.Verificamos também que o tempo transcorrido entre a homologação do resultado do julgamento das propostas (fls. 336/337, v.1) e a assinatura dos Contratos atendeu ao prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme disposto no art. 9º, parágrafo único, da IN/TCU n.º 27/98.

141. Os Extratos dos Contratos de Concessão foram publicados na Seção 3 do Diário Oficial da União (DOU), de 6, 17 e 24/2/2006, de 27/3/2006, de 27/4/2006 e de 19/7/2006 (fls.302/312, v.1).”

142. Em síntese, concluiu a analista-instrutora relativamente às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis: a) pelo acolhimento da justificativa apresentada para a inclusão do Conteúdo Local como parâmetro para o julgamento das ofertas, vez que foi apresentada a exposição de motivos, sem prejuízo de determinar à ANP que explicita, previamente, os motivos tanto para a produção como para o desfazimento de seus atos; b) pelo acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas para o atraso no envio da documentação referente aos primeiro e segundo estágios e à ausência de fundamento legal para a manutenção do compromisso de confidencialidade no edital da Sétima Rodada, vez que as irregularidades foram sanadas após o término do certame em tela.

143. Após o exame das alegações de defesa, concluiu a Unidade Técnica pela aprovação com ressalvas dos primeiro e segundo estágios. Além disso, em virtude de terem sido apresentados os documentos exigidos no art. 7º, incisos II e IV, da In/TCU nº 27/98, sendo atestada a conformidade legal da habilitação e do julgamento das propostas vencedoras, bem como estarem os contratos em consonância com a minuta previamente aprovada, integrante do edital, e o resultado do leilão, entendeu a SEFID que os terceiro e quarto estágio estavam em condições de serem aprovados.

144. Adicionalmente, cabe salientar que a determinação contida no item 1.1 do Acórdão nº 707/2005 – Plenário – Relação nº 15/2005 - TC 003.107/2004, no âmbito da Sexta Rodada de Licitações, foi integralmente cumprida, visto que a ANP encaminhou todos os recursos interpostos pelas empresas licitantes nas fases de habilitação e julgamento das propostas, documentação esta examinada no Terceiro Estágio.

145. Entretanto, a recomendação exarada no item 1.1.1 do Acórdão 2042/2004 – Plenário – Relação nº 24/2004 não foi implementada, pois, notadamente, a audiência pública realizada em fevereiro de 2005, na cidade do Rio de Janeiro, não se revestiu das características sugeridas por este Tribunal no sentido de que a ANP “promova audiências públicas de caráter regional e com uma linguagem que alcance públicos distintos, a fim de facilitar e estimular a ampla participação social no processo de seleção e divulgação das áreas ofertadas para exploração de petróleo e gás natural” (fls. 24/27).

146. Em razão de o certame referente à Sétima Rodada de Licitações ter sido encerrado e, ainda, parte da documentação referente aos terceiro e quarto estágios ter sido recebida no TCU na mesma época, a Unidade Técnica encaminhou o presente processo a este Gabinete somente após a conclusão do exame de todos os estágios previstos na IN/TCU nº 27/98, restando prejudicado o disposto no seu art. 9º.

147. Ante o exposto propõe a SEFID:

a) sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pela ANP em

referência à inclusão de aquisições de bens e serviços de conteúdo local como critério de julgamento das propostas das empresas licitantes (Parte A do edital), em razão do saneamento dos autos pela apresentação da requerida exposição de motivos;

b) sejam acolhidas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pela ANP, tendo em vista o estabelecimento de compromisso de confidencialidade no pré-edital e edital, ambos da Sétima Rodada, referente às informações prestadas pelas empresas licitantes em infringência ao disposto nos arts. 5º, XXXIV, “a”, e 37, *caput*, da Constituição Federal;

c) sejam aprovados com ressalva os procedimentos relativos aos primeiro e segundo estágios da Sétima Rodada de Licitações;

d) sejam aprovados os procedimentos relativos aos terceiro e quarto estágios;

e) seja expedida determinação à ANP para que explicita a motivação dos seus atos previamente, tanto para a produção como para o desfazimento dos mesmos, consoante orientações exaradas no Acórdão n.º 335/2003 e na Decisão n.º 417/2002, ambos do Plenário do TCU;

f) seja reiterada a recomendação relativa ao Acórdão n.º 2.042/2004-TCU-Plenário, de 15/12/2004 (TC 018.966/2003-6), a fim de que a Agência volte a considerar formas de ampliar a discussão sobre as áreas ofertadas, no âmbito das audiências públicas, nas rodadas futuras;

g) seja dado conhecimento do teor do Acórdão resultante da apreciação do presente processo, bem como o relatório e voto que o fundamentarem ao Ministro de Minas e Energia, ao Diretor-Geral da ANP, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.

148. Por fim, informou o Sr. Secretário da SEFID que, por não afetarem a proposta de mérito da instrução, os documentos insertos às fls. 391/399 podem ser desconsiderados do exame em tela.

É o relatório.

VOTO

Destaco, inicialmente, que foram ofertadas pela primeira vez, na Sétima Rodada de Licitações, áreas inativas com acumulações marginais somadas às ofertas de blocos com risco exploratório, em atendimento aos objetivos do Governo Federal no que se refere ao planejamento dos volumes a incorporar nas reservas do país que permitam a manutenção da auto-suficiência e dos estoques estratégicos.

No tocante aos blocos com risco exploratório, a Agência Nacional do Petróleo decidiu manter, diante dos resultados apresentados na Sexta Rodada, o método objetivo para a determinação do bônus mínimo de assinatura que tem como parâmetros a potencialidade de cada bloco e os riscos associados às áreas ofertadas, com o objetivo de conseguir uma melhor remuneração ao Estado, contemplando três modelos exploratórios: áreas maduras, novas fronteiras e elevado potencial.

Para as áreas com acumulações marginais, a metodologia para a determinação do bônus mínimo de assinatura levou em consideração a atratividade para as empresas de pequeno porte interessadas em investir na produção de petróleo e gás natural em bacias terrestres maduras, bem como o desinteresse demonstrado pela Petrobras por essas áreas na Rodada Zero, nos termos dos arts. 32 e 35 da Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo).

Ressalto que foi atendida a determinação feita pelo TCU no Acórdão n.º 787/2003-TCU-Plenário, no sentido de a ANP explicitar as condicionantes ambientais utilizadas como critério para definir as áreas ofertadas, uma vez que a consideração da variável ambiental no processo de escolha dessas áreas permite que o risco regulatório, associado às incertezas relativas ao respectivo licenciamento, seja reduzido.

Durante o exame da documentação, foram detectadas três irregularidades que ensejaram a audiência dos responsáveis. No que tange o atraso no envio da documentação, prevista na Instrução Normativa nº 27/98, relativa aos primeiro e segundo estágios, e à manutenção de cláusula editalícia contendo termo de confidencialidade, sem o devido amparo legal, acompanho o parecer da SEFID que propugna pelo acolhimento parcial das razões de justificativa correspondentes em função de terem sido as irregularidades sanadas no âmbito da Oitava Rodada, portanto, após o término da Sétima Rodada.

Em referência às aquisições de bens e serviços de conteúdo local como critério de julgamento das propostas das empresas licitantes, entendo, em consonância com a Unidade Técnica, que o motivo da sua inclusão na pontuação relativa ao julgamento das ofertas, na Parte A do edital, está devidamente explicitado. Entretanto, me parece mais adequado à situação retratada nos autos o acolhimento parcial - e não o acolhimento integral (item 146, letra “a” do Relatório) - das razões de justificativa relativas a esse

questionamento, uma vez que a simples apresentação da exposição de motivos não tem o condão de afastar a irregularidade autuada pelo Tribunal. Assim sendo, considero pertinente a determinação alvitada pela SEFID por seu caráter pedagógico relativo à aplicação do princípio da motivação dos atos administrativos, bem como a aprovação parcial dos primeiro e segundo estágios.

Tendo em vista a apresentação dos documentos exigidos no art. 7º, incisos II e IV, da IN/TCU nº 27/98, sendo atestada a conformidade legal da habilitação e do julgamento das propostas vencedoras, sublinhando o cumprimento pela ANP da determinação contida no item 1.1 do Acórdão nº 707/2005 – Plenário, bem como estarem os contratos em consonância com a minuta previamente aprovada, integrante do edital, e o resultado do leilão, manifesto-me de acordo com a SEFID no que diz respeito à aprovação dos terceiro e quarto estágios.

Reputo, ainda, fundamental a implementação da recomendação exarada no item 1.1.1 do Acórdão 2042/2004 – Plenário para que a ANP “promova audiências públicas de caráter regional e com uma linguagem que alcance públicos distintos, a fim de facilitar e estimular a ampla participação social no processo de seleção e divulgação das áreas ofertadas para exploração de petróleo e gás natural”.

Em função da conclusão do exame da documentação previsto na IN/TCU nº 27/98, entendo que o processo deva ser arquivado, incumbindo-se a SEFID do acompanhamento da implementação das mencionadas determinação e reiteração da recomendação no acompanhamento de rodadas futuras.

Ante o exposto, acolho, no essencial, o parecer da Unidade Técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de junho 2007.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1158/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC 002.428/2005-3 c/ 1 volume e 53 anexos
2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Acompanhamento
3. Responsáveis: Haroldo Borges Rodrigues de Lima, Diretor-Geral, John Milne Albuquerque Forman, Newton Reis Monteiro e Victor de Souza Martins, Diretores
4. Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de acompanhamento da Sétima Rodada de Licitações, com vistas à outorga de concessão para a produção de petróleo e gás natural, sob a responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis acerca de questionamentos pertinentes ao primeiro e segundo estágios;
- 9.2. aprovar com ressalvas os primeiro e segundo estágios;
- 9.3. aprovar os terceiro e quarto estágios;
- 9.4. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP que explicita a motivação dos seus atos previamente, tanto para a produção como para o desfazimento dos mesmos, em observação ao princípio da motivação dos atos administrativos;
- 9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID que acompanhe o cumprimento da determinação constante do item 9.4 e a implementação da recomendação exarada no item 1.1.1 do Acórdão 2042/2004 – Plenário, referida no Voto, nos processos de acompanhamento das rodadas futuras;
- 9.6. dar conhecimento do teor deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o

fundamentam ao Ministro de Minas e Energia, ao Diretor-Geral da ANP, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 24/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 13/6/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1158-24/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Relator).

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC-020.854/2006-1

Natureza: Representação

Entidade: Município de Inhumas/GO

Interessado: Superintendência Regional da Polícia Federal em Goiás.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS NO MUNICÍPIO DE INHUMAS/GO. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES À SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA/MDS.

1. Denúncias relacionadas à execução do Programa Bolsa Família importa na apuração das possíveis irregularidades por parte da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

2. Constatadas as irregularidades compete àquela Secretaria a adoção de providências, incluindo a suspensão de pagamentos indevidos

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pela Superintendência Regional da Polícia Federal em Goiás, Ofício n° 1543/2006-SEC/COR, de 07/03/2006, à fl. 01, capeando o Ofício n° 042/06, às fls. 02, da Prefeitura Municipal de Inhumas/GO, que informa sobre possível irregularidade no Sistema do Cadastro Único do Programa Bolsa Família daquele município, consubstanciada na existência de beneficiários do referido programa federal que não integram seu respectivo cadastro único, porém estariam recebendo o benefício.

Inicialmente, verifica-se que o Prefeito de Inhumas/GO, Sr. Abelardo Vaz Filho, identificou possíveis irregularidades nos pagamentos do Bolsa Família, ao realizar o cadastramento de famílias quando iniciou sua gestão, em 2005. De acordo com o Sr. Prefeito, inúmeras famílias, ao procurar a Secretaria de Promoção Social para realizar seu cadastramento, "seus dados não constavam no SISTEMA DO CADASTRO ÚNICO de nosso município". Dessa forma, solicitou justificativas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, que informou que o *back up* da base se encontrava no sítio da CEF. Assegura o Sr. Prefeito que ao acessar o sistema da CEF os dados não foram encontrados. Informa, então, que continuou o recadastramento das famílias e identificou a situação em que "ao verificar o cartão de uma determinada família, esta estava recebendo normalmente seus benefícios, sem