



Pesquisa número: 5  
 Expressão de Pesquisa: Pesquisa em formulário - documento número: 1283, ano do documento: 2008, colegiado: Plenário  
 Bases pesquisadas: Acórdãos  
 Documento da base: Acórdão  
 Documentos recuperados: 2  
 Documento mostrado: 1  
 Status na Coletânea: Não Selecionado

Visualizar este documento no formato:

Formato Padrão para Acórdãos 

Status do Documento na Coletânea:

[Não Selecionado]

 Coletânea 

 [Voltar à lista de documentos](#)

### Identificação

Acórdão 1283/2008 - Plenário

### Número Interno do Documento

AC-1283-26/08-P

### Grupo/Classe/Colegiado

GRUPO I / CLASSE VII / Plenário

### Processo

007.195/2007-9 

### Natureza

Acompanhamento

### Entidade

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

### Interessados

Interessado: Tribunal de Contas da União

### Sumário

ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. OUTORGA DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. NONA RODADA DE LICITAÇÕES. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO DO 2º ESTÁGIO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES

### Assunto

Acompanhamento

### Ministro Relator

Augusto Nardes

### Representante do Ministério Público

não atuou



**Unidade Técnica**

Sefid

**Advogado Constituído nos Autos**

não consta

**Dados Materiais**

(c/ 1 volume e 12 anexos)

**Relatório do Ministro Relator**

Trata-se de processo de acompanhamento da 9ª rodada de licitações destinada à Outorga de Concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

2. Mediante a instrução de fls. 147/163, aprovada de maneira uniforme no âmbito da Sefid, procedeu o analista encarregado do feito ao exame da documentação relativa ao 1º estágio de fiscalização do processo de outorga de que trata o art. 7º da Instrução Normativa nº 27/1998, cujo teor reproduzo a seguir, com alguns ajustes de forma:

“Trata-se de processo de acompanhamento da Nona Rodada de Licitações com vistas à Outorga de Concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo.

2. A Constituição Federal estabelece no inciso I do art. 177 que é monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. A emenda nº 9 de 1995 alterou o § 1º do citado artigo, que vedava à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, entre outras, autorizando a contratação de empresas estatais ou privadas a realizar a exploração das atividades ligadas à indústria do petróleo em condições estabelecidas em Lei. Essa modificação, na prática, permitiu a quebra do monopólio da Petrobras na execução das atividades de exploração e produção de petróleo.

3. A Lei 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, dispõe que as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, que será regida pela própria Lei nº 9.478/1997 e pelo regulamento expedido pela Agência (anexo à Portaria ANP nº 174, de 25/10/1999). A concessão implica, para o concessionário, 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, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

4. Como órgão regulador do setor petrolífero, compete à ANP promover estudos visando à delimitação de blocos a serem ofertados, assim como operacionalizar as licitações para concessão de exploração, desenvolvimento e produção. Também são imputados à agência o dever de celebrar, em nome da União, os contratos decorrentes dos mencionados certames e fiscalizar a sua execução.

5. A delimitação dos blocos oferecidos nas Rodadas de Licitações da ANP é condicionada à disponibilidade de dados geológicos e geofísicos suficientes à demonstração de indícios relativos à presença de petróleo e gás natural. Ainda, de maneira bastante relevante, são avaliadas as considerações preliminares sobre condicionantes ambientais, entre outros itens técnicos. Após o preenchimento de todos os requisitos, a seleção final é feita de acordo com as diretrizes emanadas pela

Resolução nº 8/2003, do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

6. Resumidamente, pode-se assim definir o fluxo pertinente ao processo de licitação de blocos exploratórios:

Definição de blocos - Anúncio da rodada - Publicação do pré-edital e da minuta do contrato de concessão - Realização da audiência pública - Recolhimento das taxas de participação e das garantias de oferta - Disponibilização do pacote de dados - Seminário técnico-ambiental - Seminário jurídico-fiscal - Publicação do edital e do contrato de concessão - Abertura do prazo para a habilitação das empresas concorrentes - Realização do Leilão para apresentação das ofertas - Assinatura dos contratos de concessão.

7. Até o presente momento foram realizadas sete rodadas de licitações de blocos exploratórios e duas rodadas de licitações de áreas com acumulação marginais. Cumpre ressaltar que a Oitava Rodada de licitações de blocos exploratórios estava agendada para os dias 28 e 29 de novembro de 2006, contudo foi suspensa ainda no seu primeiro dia mediante imposição de duas medidas liminares. Prevvia-se a oferta de 284 blocos, distribuídos por sete bacias sedimentares, totalizando uma área aproximada de 101 mil km<sup>2</sup>.

8. Importante relevar que até o momento da suspensão do certame, dois setores já haviam sido licitados, perfazendo 38 blocos (área aproximada de 11.889,96 km<sup>2</sup>), registrando montante superior a R\$ 587 milhões em bônus de assinatura.

9. Quanto à habilitação de empresas, 43 lograram êxito em participar do Leilão da Oitava Rodada, sendo que 19 detinham patrimônio líquido superior a 1 bilhão de reais em 2005, demonstrando a participação de empresas com grande capacidade financeira para fazer frente a elevados gastos em exploração e desenvolvimento. Dentre estas, denotou-se a inclusão de 2 brasileiras, Petrobras e Odebrecht.

#### Nona Rodada de Licitações

10. A Nona Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural foi anunciada em 31/1/2007 no Diário Oficial da União - DOU, por meio da Resolução nº 5/2006 do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, que autorizou a elaboração de estudos por parte da ANP com supervisão do Ministério das Minas e Energias - MME, visando ao planejamento da Rodada.

11. A resolução determina que o MME, com base nos estudos realizados pela ANP, avalie e apresente os resultados ao CNPE, em consonância com as diretrizes emanadas na resolução CNPE nº 08/2003. Ademais, a resolução define como objeto dos estudos:

- áreas em Bacias de Elevado Potencial de Descobertas para Gás Natural e Petróleo, com ênfase especial no potencial para produção de gás natural, visando recompor as reservas nacionais e o atendimento da crescente demanda interna;

- áreas em Bacias de Novas Fronteiras Tecnológicas e do Conhecimento, com o objetivo de atrair investimentos para regiões ainda pouco conhecidas geologicamente ou com barreiras tecnológicas a serem vencidas, possibilitando o surgimento de novas bacias produtoras;

- áreas em Bacias Maduras, com a finalidade de oferecer oportunidades a pequenas e médias empresas, em bacias densamente exploradas, possibilitando a continuidade da exploração e a produção de petróleo e gás natural nessas regiões onde essas atividades exercem importante papel sócioeconômico;

12. A ANP, mediante a Nota Técnica nº 49/2006 (anexo 1), propôs os setores e blocos para estudo a serem oferecidos na 9ª Rodada. Neste documento a agência propôs 21 novos setores para estudos geológicos e geofísicos, os quais totalizam uma área de 98.822 km<sup>2</sup>. Interessante notar a informação de que os blocos dos setores

definidos como de elevado potencial serão objeto de estudo detalhado, visando uma avaliação mais apurada do potencial para petróleo e gás natural destes blocos (como se verá adiante, tais estudos embasaram uma nova metodologia para o cálculo do bônus de assinatura destes blocos).

13. Após a exclusão de áreas indicadas pelos órgãos ambientais e outros ajustes, verifica-se que a ANP e o IBAMA manifestaram-se favoravelmente à oferta de 304 blocos exploratórios, distribuídos em 20 setores (fls.15/37).

14. O MME, por intermédio do Ofício nº 1.273/2007, acostado às fls. 40/42 dos autos, encaminhou à ANP a relação dos blocos exploratórios a serem ofertados na 9ª Rodada de Licitações. Relewa destacar que neste documento foram incluídos 19 blocos localizados na Bacia do Rio do Peixe, perfazendo uma área de 613,43 km<sup>2</sup> que não estava arrolada na Nota Técnica mencionada no item 13 supra. O Ministério informou que estes blocos somente seriam incluídos no certame após a devida anuência do IBAMA, fixando como prazo máximo para tal feito a data de publicação no DOU da resolução do CNPE autorizando a rodada. Com efeito, a necessária anuência do órgão ambiental materializou-se no mesmo dia em que foi publicada a citada resolução.

15. A Resolução CNPE nº 2/2007, publicada no DOU em 18/7/2007, autorizou a realização da 9ª Rodada de Licitações, definindo como objeto áreas com Bacias de Elevado Potencial de Descobertas para Gás Natural e Petróleo, com ênfase especial no potencial para exploração de Gás Natural e petróleo leve, áreas em Bacias de Novas Fronteiras Tecnológicas e do Conhecimento e áreas em Bacias Maduras, totalizando 98 mil km<sup>2</sup> em 313 blocos exploratórios distribuídos em 20 setores e 9 bacias sedimentares, quais sejam: Campos, Espírito Santo, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Santos, Recôncavo e Rio do Peixe.

#### Acompanhamento da Desestatização

1. 1º estágio - da viabilidade técnica e dos estudos de impacto ambiental

16. Conforme dispõe o art. 7º, I da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, no 1º 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 nº 787/2003-TCU-Plenário.

#### 1.1 Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica dos blocos ofertados

17. É entendimento do TCU (Acórdãos nºs 68/2003 e 520/2004) que o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica deve abranger um estudo detalhado que demonstre, de forma objetiva: os critérios de seleção de blocos de acordo com as diretrizes da política energética nacional e os critérios de julgamento, incluindo a precificação mínima do bônus de assinatura.

#### SELEÇÃO DE BLOCOS PARA licitação

18. Com relação ao estudo sobre os critérios de seleção de blocos para licitação, a Resolução CNPE nº 8/2003 determina que 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. A Resolução nº 5/2006, conforme já exposto, autorizou a realização de estudo e definiu o objeto da 9ª Rodada. A Resolução nº 2/2007 autorizou a realização da Rodada e definiu as áreas a serem ofertadas.

19. A ANP, por meio da Nota Técnica nº 49 de 2006 (anexo 1), expedida pela

Superintendência de Definição de Blocos (SDB), propôs as áreas a serem estudadas com vistas à Nona Rodada. A metodologia utilizada considerou os seguintes critérios para justificar a seleção:

- Foram selecionadas áreas com quantidade de dados e informações que permitissem a avaliação do potencial petrolífero;
- Foram consideradas as restrições ambientais já ressaltadas nas rodadas anteriores;
- Foram consideradas as restrições de recursos humanos da Superintendência de Definição de Blocos, cuja equipe foi totalmente renovada durante o ano de 2006.

20. Segundo a agência, esta metodologia objetivou propor um leque de alternativas envolvendo setores com modelos exploratórios diferentes, visando atrair o interesse de empresas de porte diversos.

21. Nesse diapasão, foram propostos 21 setores, abaixo apresentados:

(1) Elevado Potencial (área total - 31.607 km<sup>2</sup>):

- Bacia de Santos - parte de três setores em águas rasas
- Bacia de Campos - parte de quatro setores em águas profundas e parte de um setor de águas rasas
- Bacia do Espírito Santo - parte de um setor em águas rasas e parte de um setor de águas profundas

(2) Bacias Maduras (área total - 1.907 km<sup>2</sup>):

- Bacia do Recôncavo - um setor terrestre
- Bacia Potiguar - um setor terrestre
- Bacia do Espírito Santo - dois setores terrestres

(3) Novas Fronteiras (área total - 65.308 km<sup>2</sup>)

- Bacia do Parnaíba - parte de setor terrestre
- Bacia de Santos - parte de dois setores em águas ultraprofundas
- Bacia de Pernambuco-Paraíba - parte de dois setores em águas profundas
- Bacia do Pará-Maranhão - dois setores em águas rasas

22. Após as devidas manifestações dos órgãos ambientais competentes a ANP apresentou ao MME estudos disponibilizando 304 blocos exploratórios, distribuídos em 20 setores. Outrossim, em atendimento à solicitação da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME e à Resolução CNPE nº 2/2007, de 25/6/2007, a Superintendência de Definição de Blocos da ANP apresentou estudos geológicos relativamente a 19 blocos exploratórios pertencentes à Bacia do Rio do Peixe, a serem ofertados na presente rodada (fls. 37/58, anexo 3). Os órgãos ambientais aquiesceram com a oferta de todos os 19 blocos propostos.

23. Resumindo, para esta Rodada, a partir de todos os blocos apresentados pela ANP, o CNPE autorizou a oferta de 313 blocos exploratórios distribuídos em 20 setores, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1

Setores Marítimos

Bacia Área (km<sup>2</sup>) N° Blocos Setor Modelo Exploratório

Campos 3.013,92 19 SC-AR4 Elevado Potencial

1.350,13 2 SC-AP1

3.666,24 4 SC-AP3

3.580,75 6 SC-AP5

Espírito Santo 361,18 2 SES-AR3 Elevado Potencial

4.347,69 6 SES-AP1 Nova Fronteira

Pará-Maranhão 7.692,90 40 SPAMA-AR1 Nova Fronteira

1.923,29 10 SPAMA-AR2

Pernambuco-Paraíba 2.991,92 5 SPEPB-AP2 Nova Fronteira  
5.012,74 8 SPEPB-AP3  
Santos 1.412,77 10 SS-AR2 Elevado Potencial  
5.365,36 32 SS-AR3  
8.637,84 52 SS-AR4  
11.725,60 20 SS-AUP2  
3.950,49 6 SS-AUP3  
Total 65.032,82 222 15 setores -

Setores Terrestres

Bacia Área (km<sup>2</sup>) N° Blocos Setor Modelo Exploratório  
Espírito Santo 292,22 10 SES-T4 Bacia Madura  
Parnaíba 30.664,46 10 S-PN-N Nova Fronteira  
Potiguar 573,42 20 SPOT-T1B Bacia Madura  
Recôncavo 816,87 32 SREC-T4 Bacia Madura  
Rio do Peixe 613,43 19 SRIOP Nova Fronteira  
Total 32.960,40 91 05 setores -  
Total Geral 97.993,22 313 20 setores -

Fonte: Agência Nacional do Petróleo.

#### CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

24. A Seção IV da Lei do Petróleo trata especificamente do Julgamento da licitação e estabelece o seguinte:

'Art. 40. O julgamento da licitação identificará a proposta mais vantajosa, segundo critérios objetivos, estabelecidos no instrumento convocatório, com fiel observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes.

Art. 41. No julgamento da licitação, além de outros critérios que o edital expressamente estipular, serão levados em conta:

I - o programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimentos e os cronogramas físico-financeiros;

II - as participações governamentais referidas no art. 45.

(...)

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

(...)

Art. 46. O bônus de assinatura terá seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.'

25. A metodologia utilizada pela ANP nas quatro primeiras rodadas utilizou como critérios de julgamento o (I) bônus de assinatura e o (II) conteúdo local. A partir da quinta rodada foi acrescentado um terceiro critério, o (III) programa exploratório mínimo.

(I) Bônus de Assinatura:

26. Bônus de assinatura é o valor pago para a obtenção da concessão de área para exploração ou produção de petróleo ou gás natural, constituindo-se na remuneração inicial do Estado, que detém o monopólio dos recursos de hidrocarbonetos. Constitui-se em item fundamental na análise prévia de viabilidade da atividade exploratória. Ele significa uma percepção do potencial dos recursos (existentes ou a descobrir) e da atividade exploratória e é oferecido pelas empresas na licitação, sendo o

primeiro custo efetivo e risco associado ao bloco exploratório.

27. A metodologia para determinação do 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 deve ser tanto maior quanto for a possibilidade de retorno do investidor e deve levar em consideração: a atratividade exploratória, a localização e classificação do setor, o volume de dados disponíveis, o meio ambiente e a infraestrutura existente e necessária;

28. Da primeira à sétima rodada de licitações arrecadou-se um montante de 3,25 bilhões de reais em bônus de assinatura. Até o momento da suspensão da oitava rodada já havia sido ofertado valor superior a 587 milhões de reais em bônus de assinatura, inclusive com a oferta de 307,38 milhões de reais em bônus de assinatura pelo bloco S-M-857 (Bacia de Santos), o maior valor ofertado em todas as rodadas licitatórias.

#### (II) Conteúdo Local

29. Conteúdo Local é a medida que afere o grau de nacionalização dos bens e serviços utilizados nas atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (E&P). A utilização desse critério objetiva induzir a utilização de capacidade industrial e de serviços do Brasil, proporcionando desenvolvimento e emprego. A exigência de critérios mínimos de utilização de Conteúdo Local deve, todavia, ser utilizado com parcimônia, pois não pode onerar excessivamente ou obstaculizar a atividade de E&P, tendo em vista a incapacidade da indústria nacional no fornecimento de certos insumos.

30. Ressalva-se que a utilização do critério de Conteúdo Local implica na necessidade de controle, por parte da ANP, do cumprimento do acordado e eventual aplicação de sanções, no caso de descumprimento.

#### (III) Programa Exploratório Mínimo

31. O Programa Exploratório Mínimo (PEM) é o compromisso assumido pela empresa concessionária de realização de investimentos mínimos na atividade de exploração. Da 1ª à 4ª Rodada de licitações o PEM era compulsório, com investimentos apontados pela ANP no edital, em quantidade de sísmicas e número de poços exploratórios a serem perfurados. Nas rodadas seguintes o PEM não era mais definido em Edital, passando a ser uma atribuição do concessionário. O PEM oferecido é expresso em Unidades de Trabalho (UT) e corresponde a um conjunto de operações ofertadas pelo concessionário. O Edital passou a estabelecer os trabalhos exploratórios aceitos e a tabela de equivalência das UT com respectivos valores da Garantia Financeira do PEM. Desde então, o PEM passou a integrar os critérios de aferição da oferta.

32. A pontuação final da empresa participante da licitação é mensurada pela média ponderada obtida nos critérios de julgamento. A evolução histórica dessa ponderação pode ser visualizada na tabela a seguir:

#### Tabela 2

##### Ponderação dos Critérios de Julgamento

##### Bônus de Assinatura Conteúdo Local PEM

1ª à 4ª Rodada 85% 15% 0%

5ª e 6ª Rodada 30% 40% 30%

7ª e 8ª Rodada 40% 20% 40%

Fonte: site ANP

#### CRITÉRIOS DE JULGAMENTO ADOTADOS NA NONA RODADA DE LICITAÇÕES

33. Para a 9ª Rodada, a ANP adotou os mesmos critérios de julgamento utilizados na 8ª Rodada, ou seja:

- Bônus de Assinatura, com peso de 40% no cálculo da nota final.
- Conteúdo Local, com peso de 20% no cálculo da nota final, sendo 5% para a Fase de Exploração e 15% para a Etapa de Desenvolvimento da Produção.
- Programa Exploratório Mínimo (PEM), com peso de 40% no cálculo da nota final.

34. Assim, para um máximo de 100 pontos no julgamento de cada bloco, a nota final a ser atribuída a uma determinada empresa será composta por 4 (quatro) parcelas, calculadas como se segue:

$$\text{NOTA FINAL} = \text{NOTA 1} + \text{NOTA 2} + \text{NOTA 3} + \text{NOTA 4}$$

(I) Bônus de Assinatura

35. Inicialmente, como explicitado na Tabela 2, item 31 supra, da 1ª à 4ª rodada o bônus de assinatura representava 85% do total da oferta das empresas participantes do Leilão. Naquele momento a definição do bônus mínimo dava-se mediante a utilização de critérios subjetivos, diferenciando os valores pela localização dos blocos - terra, águas rasas e águas profundas. Os valores fixados variaram de R\$ 85 a R\$ 300 mil.

36. Na quinta rodada, o peso do bônus foi reduzido de 85% para 30%, mantendo-se a valoração subjetiva nos mesmos moldes das rodadas precedentes. Contudo, dada a redução das áreas ofertadas, os valores diminuíram na proporção aproximada da média das áreas oferecidas, sendo que os valores estabelecidos variaram da ordem de R\$ 10 a R\$ 100 mil.

37. A despeito do peso de 30% para o bônus mínimo na Sexta Rodada ter sido incrementado para 40% nas rodadas posteriores, já na sexta rodada aplicou-se uma nova metodologia para o cálculo do valor do bônus mínimo de assinatura, a partir da consideração de cinco variáveis: atratividade exploratória, localização e classificação dos setores, volume de dados, sensibilidade ambiental e infra-estrutura. A partir da definição de um bônus mínimo de referência, o bônus mínimo de assinatura passou a ser calculado pela seguinte fórmula:

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

38. Até a Sétima Rodada, especificamente quanto aos blocos terrestres, com o intuito de viabilizar investimentos de pequenas e médias empresas brasileiras neste nicho, as 5 variáveis não incidiam sobre o bônus de referência, fixando-se um bônus mínimo no valor de R\$ 10 mil para todos eles. Na Oitava Rodada houve outra modificação, visto que a Atratividade Exploratória passou a ser considerada para os blocos em terra localizados em Bacias Maduras.

39. Resta nítido a intenção da ANP em aprimorar sua metodologia de cálculo para otimizar a valoração dos bônus mínimo de assinatura, de forma que os valores definidos representem fidedignamente o real valor do bem público a ser concedido. A análise dos dados disponíveis sobre os blocos a serem oferecidos e a utilização destes para a definição de variáveis matemáticas tende a ser um método mais eficaz que a simples valoração mediante critérios subjetivos.

40. Para o estabelecimento do valor do bônus mínimo para a 9ª Rodada novas modificações nas metodologias de cálculo foram utilizadas pela ANP. Vejamos:

Blocos em Terra

41. Os blocos situados em terra foram divididos em Nova Fronteira e Bacias Maduras, assim como já havia ocorrido na rodada anterior. Com o intuito de estimular o desenvolvimento deste nicho, a ANP sempre estabeleceu valores baixos de bônus

mínimo para estes blocos.

42. Tanto os blocos de Nova Fronteira como os blocos de Bacias Maduras tiveram os valores dos bônus de referência mantidos em relação aos valores da rodada anterior, R\$ 10.000,00 e R\$ 16.000,00, respectivamente.

43. Contudo, nesta rodada, com o intuito de diferenciar a estrutura geológica e identificar a sensibilidade ambiental de cada bloco, as variáveis Atratividade Exploratória e Sensibilidade Ambiental passaram a ser consideradas para o cálculo dos blocos em terra, sejam eles localizados em Nova Fronteira ou Bacias Maduras. Para tanto, a ANP apresentou duas notas técnicas - SDB 011/2007 (anexo 5, fls. 81/123) e SDB 011A/2007 (anexo 3, fls. 53/58) - para embasamento dos critérios adotados nos cálculos destas variáveis.

#### Blocos em Mar

44. O Bônus Mínimo de Assinatura nos blocos em mar é determinado pela fórmula descrita no item 36, contemplando-se os cinco fatores.

45. O bônus de referência é o ponto de partida para a determinação do valor do bônus mínimo e procura agrupar, na medida do possível, os blocos com dimensões e modelos exploratórios semelhantes:

- blocos em áreas de águas rasas e novas fronteiras - R\$ 32 mil;
- blocos em áreas de águas rasas e de elevado potencial - R\$ 164 mil;
- blocos em águas profundas e novas fronteiras - R\$ 164 mil;
- blocos em águas profundas e elevado potencial - R\$ 328 mil.

46. As demais variáveis são multiplicadores do bônus de referência, definidas da seguinte forma:

- Atratividade Exploratória: multiplicador entre 1 e 5 elevado ao quadrado. É determinado através dos estudos geológicos e procura denotar a chance de sucesso na obtenção de achados comerciais.

- Localização do setor: multiplicador entre 1 e 2; bacias não-produtoras (1,00); bacias não-produtoras com descobertas não comerciais (1,50); bacias produtoras (2,00). Indica a capacidade das bacias com descobertas serem ou não produtoras.

- Volume de Dados: multiplicador entre 0,75 e 2 de acordo com a densidade de informações.

- Infra-estrutura: multiplicador entre 1 e 2. A bacia de Campos tem multiplicador 2, a Bacia de Santos 1,5 e as demais bacias, visto que a infra-estrutura ou é inexistente ou não possui capacidade para atender a possível produção, mereceram multiplicador 1.

- Fator Sensibilidade Ambiental: Multiplicador entre 0,5 e 1. Considera a dificuldade a ser enfrentada para a obtenção da licença ambiental, que é diretamente proporcional à sensibilidade ambiental da área. Quanto maior o indicador maiores os riscos e perspectivas de maiores custos futuros para cumprimento das exigências ambientais.

47. Ressalte-se que para alguns blocos específicos de elevado potencial, nos quais a quantidade e qualidade dos dados geológicos e geofísicos permitiram a identificação de grandes oportunidades exploratórias, foi introduzida uma metodologia que considera o projeto de desenvolvimento do recurso estimado para o bloco e seu valor monetário, conforme NT SDB 044/2007, acostada às fls. 60/88 dos autos. Verifica-se assim, mais uma inovação na metodologia de cálculo. A ANP destaca que, em prol da maximização do bem público, a nova metodologia somente foi considerada nos casos em que o valor monetário esperado atingiu patamar maior que o encontrado pela metodologia até então utilizada.

48. Nesta nova metodologia proposta, considerando o potencial possível dos blocos de elevado potencial exploratório - 6 blocos na Bacia de Campos e 5 blocos na Bacia de Santos - para cada um deles:

(1) foram calculados os volumes mínimo, máximo e mais provável de hidrocarbonetos;

(2) foi proposto um projeto típico de desenvolvimento da produção e estimado o investimento necessário para viabilizá-lo;

(3) calculou-se o valor presente líquido de cada projeto;

(4) calculou-se o valor monetário esperado da oportunidade exploratória.

49. O bônus mínimo de assinatura correspondeu ao valor monetário esperado da principal oportunidade exploratória identificada em cada bloco:

Bacia de Campos

Setor SC-AP3

C-M-208 - R\$ 116 milhões

C-M-273 - R\$ 286 milhões

C-M-275 - R\$ 78 milhões

C-M-342 - R\$ 168 milhões

Setor SC-AP5

C-M-596 - R\$ 62 milhões

C-M-533 - R\$ 16 milhões

Bacia de Santos

Setor SS-AUP3

S-M-1245 - R\$ 116 milhões

S-M-1247 - R\$ 240 milhões

Setor SS-AUP2

S-M-1249 - R\$ 214 milhões

S-M-1251 - R\$ 82 milhões

50. A ANP informou que a nova metodologia somente foi considerada nos casos em que o valor monetário esperado atingiu patamar maior que o encontrado pela metodologia até então utilizada. Neste sentido, verifica-se que o bloco C-M-533 não mereceu a valoração do valor do bônus mínimo por esta metodologia. A partir dos dados obtidos a partir da NT SDB 044/2007 constata-se que o bônus mínimo deste bloco foi calculado em R\$ 16 milhões, contudo, no pré-edital, este mesmo bônus está definido em R\$ 22,068 milhões. O bloco S-M-1119, da Bacia de Santos, também foi estudado e valorado pela nova metodologia, contudo não foi incluído na relação dos blocos a serem ofertados nesta rodada licitatória.

51. Utilizadas as duas metodologias, a Agência determinou o bônus mínimo específico para a Nona Rodada de Licitações:

Tabela 3

Bônus Mínimo de Assinatura - 9ª Rodada de Licitações

Tipo de Áreas Valores mínimos do Bônus de Assinatura

Em terra de novas fronteiras R\$ 8 mil à R\$ 23 mil

Em terra de bacias maduras R\$ 17 mil à R\$ 55 mil

Em águas rasas de novas fronteiras R\$ 36 mil à R\$ 192 mil

Em águas rasas de elevado potencial R\$ 1,952 milhões à R\$ 19,05 milhões

Em águas profundas de novas fronteiras R\$ 181 mil à R\$ 1,339 milhões

Em águas profundas de elevado potencial R\$ 10,441 milhões à R\$ 286

milhões

Fonte: pré-edital de licitações

(II) Conteúdo Local

52. Nas Rodadas de 1 a 4, entre 1999 e 2002, não houve exigência prévia mínima de conteúdo local. Apenas estabeleceu-se um valor máximo, para efeito de pontuação, em 70%. As empresas ofertaram um percentual para fase de exploração e outro para a etapa de desenvolvimento.

53. Nas Rodadas 5 e 6, em 2003 e 2004, passou-se a exigir percentual mínimo de conteúdo local diferenciados para blocos localizados em terra, águas rasas e em águas profundas. A pontuação de conteúdo local foi composta de ofertas de percentuais para diferentes atividades típicas da fase de exploração e da etapa de desenvolvimento. Além disso, o peso do conteúdo local na nota da oferta para o bloco subiu de 15% (rodadas 1 a 4) para 40%.

54. Nas Rodadas 7 e 8, em 2005 e 2006, assim como nesta em análise, além da exigência de percentuais mínimos globais passou-se a limitar as ofertas a valores máximos. Passou-se a considerar a localização dos blocos segundo 4 critérios: em terra, águas rasas com lâmina até 100 metros, águas rasas com lâmina entre 100 e 400 metros e águas profundas com lâmina acima de 400 metros. O peso do Conteúdo Local passou a ser de 20%.

55. Para efeito de pontuação na oferta, são considerados apenas os percentuais de conteúdo local que estejam compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados na tabela abaixo:

Tabela 4

Conteúdo Local - 9ª Rodada de Licitações

Localização do Bloco Fase de Exploração Etapa de Desenvolvimento

Mínimo (%) Máximo (%) Mínimo (%) Máximo (%)

Águas Profundas

P\* > 400 m 37 55 55 65

Águas Rasas

100 m < P\* ? 400 m 37 55 55 65

Águas Rasas

P\* ? 100 m 51 60 63 70

Terra 70 80 77 85

Fonte: Pré-edital de licitação

56. Valores ofertados de conteúdo local inferiores ao mínimo não são aceitos e, apenas para efeito de pontuação, são considerados os valores máximos da tabela, mesmo que a oferta tenha valor superior.

57. O anexo VI do pré-edital contém, para cada uma das diferentes localizações de blocos, uma planilha contendo os percentuais de conteúdo local mínimos, por item, e subitem a serem oferecidos pela empresa ou consórcio interessado em arrematar um determinado bloco. O percentual global de conteúdo local a ser ofertado na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento, objeto de apuração na oferta, será calculado, pelo licitante, a partir do percentual de conteúdo local oferecido para cada um dos itens e subitens relacionados na planilha (com valor igual ou superior ao valor mínimo da planilha), ponderado pelo peso do referido item ou subitem no investimento previsto para a respectiva atividade (exploração ou desenvolvimento).

58. O peso de cada item ou subitem deve ser proposto pelo licitante, com base no custo total do empreendimento. A determinação de percentual global de conteúdo local a ser ofertado é responsabilidade da empresa ou consórcio. A planilha, devidamente preenchida, deve ser entregue no momento da licitação, juntamente com as ofertas do bônus de assinatura e do programa exploratório mínimo (PEM).

Quando da análise do 1º estágio da 8ª Rodada de Licitações, esta unidade técnica diligenciou (fl. 102, volume principal, TC-010.512/2006-1) a ANP visando colher

informações sobre os procedimentos de fiscalização adotados pela agência no controle da implementação do percentual de conteúdo local estabelecido nos contratos com as empresas concessionárias. Em resposta a ANP informou que a fiscalização é realizada com base na Portaria ANP nº 180/2003 e no art. 43, inciso VII, da Lei nº 9.478/1997, que atribui à agência a responsabilidade pela auditoria contábil e financeira das concessionárias, concluindo que dispõe de mecanismos legais e contratuais necessários ao exercício da fiscalização e auditoria do conteúdo local de bens e serviços constantes nos contratos de concessão, bem como meios para aplicação de penalidades pecuniárias pelo descumprimento destas obrigações.

59. Apesar da resposta da ANP, forçoso inferir que o controle praticado pela agência, baseado em 'fiscalização meramente declaratória, limitada à boa fé dos dados e informações fornecidos pelas companhias', como exposto pelo próprio diretor geral da ANP (fls. 34/35, volume principal, TC-010.512/2006-1) é frágil e vulnerável. A partir de consulta ao sítio da ANP na internet, verificamos que, desde a assinatura dos primeiros contratos de concessão, somente foram executadas auditorias para verificação dos percentuais de conteúdo local em 10 contratos, todos ainda referentes à etapa de exploração. Em nenhum deles os técnicos da agência detectaram irregularidades passíveis de aplicação de penalidades.

60. Na resposta à diligência citada no item 58 supra, a ANP informou que estava em estudo 'estratégias e medidas para melhorar o controle sobre o percentual de conteúdo local praticado pelas empresas concessionárias', compreendidas 'na implementação de um conjunto de regulamentos técnicos referentes ao processo de certificação de conteúdo local'. Cumpre ressaltar que os Contratos de Concessão oriundos da 7ª Rodada de Licitações incluíram Cláusula de Conteúdo Local pela qual os concessionários e fornecedores de bens e serviços são obrigados a certificarem seus produtos que se destinam àquela determinada concessão. Este

certificado define o percentual de conteúdo local daquele produto, seja bem ou serviço.

61. Com o objetivo de regulamentar todo esse processo, a ANP elaborou e disponibilizou para consulta e audiência pública um conjunto de três minutas de regulamentos técnicos e seus respectivos anexos, contendo toda a regulamentação do tema, como segue:

(i) 1º Regulamento - Credenciamento de entidades para certificação de conteúdo local que estabelece todo procedimento para cadastramento e credenciamento de entidades que desejarem exercer atividade de certificadora de conteúdo local.

(ii) 2º Regulamento - Certificação de conteúdo local que estabelece todo procedimento a ser seguido nas atividades de certificação de conteúdo local.

(iii) 3º Regulamento - Auditoria de Certificadora que estabelece todo procedimento de como será feita a auditoria em cada uma dessas entidades credenciadas pela ANP como Certificadoras.

62. Também foi disponibilizado uma quarta minuta de regulamento que define e formata o Relatório de Investimentos Trimestrais que deverá ser disponibilizado pelos concessionários à ANP. Esse relatório foi elaborado de forma que cada item da planilha de itens de conteúdo local anexada ao contrato de concessão a partir da 7ª rodada fosse contemplado no relatório, de forma a tornar consistente a fiscalização de conteúdo local necessária em cada um desses itens.

63. Mostra-se fundamental uma sólida e eficiente sistemática de verificação do Conteúdo Local praticado pelos concessionários, visto que a fiscalização inadequada pode levar as empresas a ofertarem conteúdo local acima do de fato praticado e alterar de forma ilegítima o resultado final da licitação. Parece claro que a necessidade de

certificação traz maior confiabilidade e segurança à fiscalização, contudo, não se pode olvidar que é necessária uma estrutura adequada para tornar efetiva e eficiente a sistemática fiscalizatória.

64. Em princípio, a partir da regulamentação do tema, a ANP terá que promover auditorias tanto nos concessionários quanto nas entidades credenciadoras. Preocupa-nos o fato de que até a 7ª Rodada não havia ainda Cláusula Contratual obrigando a certificação da quantidade de produto local inserta nos bens e serviços e mesmo assim a fiscalização levada a efeito pela agência era meramente declaratória. Considerando a relevância do tema, sugerimos que seja expedida determinação para que a ANP informe a este Tribunal de Contas o prazo previsto para a regulamentação do processo de certificação de conteúdo local e, após a referida regulamentação, envie toda a documentação pertinente e ainda discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local praticado pelos concessionários. Tais informações possibilitarão a esta Corte de Contas subsídios para futuros trabalhos de fiscalização pertinentes ao tema.

#### (IV) Programa Exploratório Mínimo (PEM)

65. O PEM é expresso em Unidades de Trabalho (UT), cuja conversão está definida na tabela 12 do pré-edital, de acordo com a área do bloco em oferta. Cada empresa candidata propõe o PEM, que não pode ser igual a zero, e obtém o equivalente em UT. O PEM deverá vir acompanhado de garantia financeira que será usada pela ANP no caso do não adimplemento da proposta. Como já explicitado, o PEM terá um peso de 40% no cálculo da nota final a ser atribuída à empresa participante do certame.

##### 1.1.1 INFORMAÇÕES SOBRE OBJETO, ÁREA E PRAZO DE CONCESSÃO

66. A definição exata do objeto, área e prazo de concessão são informações fundamentais para o certame licitatório e devem, obrigatoriamente, estar presentes no Edital que regerá o Leilão. Nesse diapasão, a ANP informou no pré-edital (anexo 4, fl. 5-verso) e também no site [www.brasil-rounds.gov.br](http://www.brasil-rounds.gov.br), o objeto da licitação, in verbis:

‘A presente licitação tem por objeto a outorga de Contratos de Concessão para o exercício das atividades de Exploração, Avaliação, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural em 313 Blocos com risco exploratório localizados em 20 Setores de 9 Bacias Sedimentares brasileiras: Campos, Espírito Santo, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco/Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Rio do Peixe e Santos’.

67. Os Setores em licitação são descritos na Tabela 2 e as coordenadas dos Blocos no anexo 1, ambos do pré-edital.

68. Com relação ao prazo de concessão, o pré-edital (anexo IV, fl. 26-v) especifica que o Contrato terá duração de até 34 anos, compreendidas as Fases de Exploração e de Produção. Adiciona ainda que a fase de Exploração terá duração de três a oito anos, divididos em dois períodos, sendo o primeiro deles associado ao Programa Exploratório Mínimo. A Fase de Produção, que inclui a Etapa de Desenvolvimento, terá duração máxima de 27 anos.

##### 1.1.2 ESTUDOS DE IMPACTOS AMBIENTAIS

69. Em cumprimento à Resolução CNPE nº 8/2003, as áreas a serem licitadas são definidas somente após análise conjunta da ANP, do IBAMA e dos órgãos ambientais estaduais, pois vejamos:

‘Art. 2º A Agência Nacional do Petróleo - ANP, deverá, na implementação da política

supramencionada, observar as seguintes diretrizes:

(...)

V - selecionar áreas para licitação, adotando eventuais exclusões de áreas por restrições ambientais, sustentadas em manifestação conjunta da ANP, do Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e de Órgãos Ambientais Estaduais;'

70. O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, como o caso da atividade de exploração e produção petrolífera. O trabalho conjunto dos órgãos ambientais é de elaborar diretrizes contendo o nível de exigência para o licenciamento ambiental, permitindo ao futuro concessionário a inclusão da variável ambiental em seus estudos de viabilidade técnica e econômica dos projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural. A não obtenção da Licença Ambiental é um risco a mais para o vencedor da licitação, na medida em que esse licenciamento é demorado e somente acontece após o procedimento licitatório e o pagamento do bônus de assinatura.

71. As diretrizes são revisadas e atualizadas a cada rodada de licitações para acompanhar as alterações na legislação ambiental. A criação de áreas protegidas, a evolução do conhecimento sobre os ecossistemas, as tecnologias de exploração e produção e a realidade sócioeconômica são fatores dinâmicos que também influenciam diretamente o nível de exigência para o licenciamento ambiental dos blocos ofertados. As diretrizes fornecem subsídios para o processo de licenciamento ambiental, tais como procedimentos, legislação e informações técnicas sobre pesca, fauna e flora, entre outros.

72. Cumpre ressaltar que ainda foi utilizada uma medida de sensibilidade ambiental como um dos critérios para o cálculo do valor do bônus mínimo de assinatura, medida essa que leva em consideração o nível de exigências e restrições ambientais de cada bloco, conforme pode ser visto na Nota Técnica SDB 011/2007 (fls.) e SDB 011A/2007 (anexo 3, fls. 54/58). Essa medida de sensibilidade ambiental foi aplicada inclusive para o cálculo do valor do bônus para os blocos localizados em terra, fato inédito até agora nas rodadas licitatórias de blocos exploratórios.

73. Após os ajustes feitos pela ANP nos setores em estudo para oferta na Nona Rodada de Licitações, o IBAMA, inicialmente, analisou 306 blocos distribuídos em 20 setores, sendo 5 terrestres e 15 marítimos. As considerações do IBAMA 'foram baseadas principalmente no documento Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira - MMA/2007 (Portaria MMA, nº 9, de 23 de janeiro de 2007)' e 'também na compilação de literatura técnico-científica especializada' (Volume principal, fl.17). A manifestação do órgão ambiental está acostada aos autos às fls. 15/27, donde se extrai a anuência para a oferta de 304 blocos distribuídos em 20 setores.

74. Os órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) são responsáveis pelo licenciamento ambiental das atividades terrestres restritas aos limites de um único estado. Segundo a Resolução CNPE nº 8/2003, os órgãos ambientais estaduais devem manifestar-se em relação à sobreposição das áreas em estudo com unidades de conservação ambiental e ao futuro licenciamento destas, emitindo pareceres técnicos sobre os blocos terrestres e marítimos, estes últimos somente no caso de eventual sobreposição com áreas protegidas estaduais que possuam restrições para atividades de exploração e produção. Nesse diapasão, para as seguintes bacias terrestres foram necessárias, além da manifestação do IBAMA, também a aquiescência dos órgãos ambientais estaduais:

- Bacia do Parnaíba-Maranhão - Parecer do SEMA - Maranhão ( fls. 107/108, anexo 2);
- Bacia Potiguar - Parecer do SEMACE - Ceará (fls. 101/102, anexo 2);
- Bacia do Recôncavo - Parecer do SEMARH - Bahia (fls. 85/100, anexo 2).

- Bacia do Espírito Santo - Parecer do IEMA - Espírito Santo (fls. 114/121, anexo 2 )

75. Os pareceres supracitados respondem, basicamente, à solicitação por parte da ANP acerca da análise de sensibilidade ambiental de áreas onde a agência oferece os blocos, de forma a verificar se serão passíveis de licenciamento. Ademais, ressalte-se que, além de apontar áreas com restrições ambientais, as informações dos pareceres são fundamentais para que as empresas interessadas possam propor Programas Exploratórios Mínimos compatíveis com a sensibilidade ambiental dos blocos.

76. Como já explicitado no item 22 da presente instrução, em função de solicitação da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME de introduzir a Bacia do Rio do Peixe na presente rodada de licitações, a ANP teve que solicitar também a manifestação dos órgãos ambientais competentes sobre a sensibilidade ambiental dos blocos inseridos nesta bacia, no Estado do Paraíba. Ressalte-se que o setor proposto já havia sido analisado para a 8ª Rodada, porém não foi ofertado em função de decisão do CNPE.

77. Com efeito, os órgãos ambientais manifestaram-se favoravelmente à oferta de todos os 19 blocos propostos:

- Parecer da SUDEMA - Paraíba (fls. 66/91, anexo 3)
- Parecer do IBAMA - (fls. 98/99, anexo 3)

78. A ANP, ainda na fase de definição de blocos, procurou atender os critérios de exclusão já estabelecidos pelo IBAMA nas rodadas precedentes, tanto para os setores já analisados, quanto para os novos setores. Isto, aliado ao fato de que a maioria dos setores apresentados já haviam sido analisados na 8ª Rodada, resultou na desnecessidade de significativos ajustes devido a restrições ambientais.

79. Ante todo o exposto, consideramos adequados os procedimentos adotados pela agência, bem como atendidas as exigências da Instrução Normativa TCU nº 27/1998 no que se refere aos estudos sobre impactos ambientais e a situação do licenciamento ambiental.

#### 1.1.3 DO PRAZO DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS

80. A Instrução Normativa TCU nº 27/1998, em seu art. 8º, normatiza os prazos de entrega documental, por parte da ANP, relativamente ao 1º estágio da fiscalização da concessão da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural. Vejamos:

‘Art. 7º - O dirigente do órgão ou entidade federal concedente encaminhará, mediante cópia, a documentação descrita no artigo anterior ao Tribunal de Contas da União, observados os seguintes prazos:

I - primeiro estágio - 30 (trinta dias), no mínimo, antes da publicação do edital de licitação;

(...).’

81. Segundo o cronograma previsto para a 9ª Rodada a data para a publicação do Edital é 18/09/2007. Nesse diapasão, todos os documentos necessários para a análise do 1º estágio foram encaminhados tempestivamente.

#### 1.1.4 CONCLUSÃO DO 1º ESTÁGIO

82. Tendo em vista que os documentos examinados estão de acordo com o estabelecido nos art. 7º, inciso I e art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, recomendamos a aprovação do 1º estágio.

83. Sugerimos que seja expedida determinação no sentido de que a Agência Nacional do Petróleo informe a este Tribunal de Contas o prazo previsto para a regulamentação do processo de certificação de conteúdo local praticado pelos concessionários nos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e

gás natural e, após a referida regulamentação, envie toda a documentação pertinente e ainda discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local praticado pelos concessionários. Tais informações possibilitarão a esta Corte de Contas subsídios para futuros trabalhos de fiscalização pertinentes ao tema (item 64).

## 2. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) Aprovação do 1º estágio' de acompanhamento de Outorga de Concessão de exploração de petróleo e gás natural;

b) Determinação à Agência Nacional do Petróleo para que informe a este Tribunal de Contas o prazo previsto para a regulamentação do processo de certificação de conteúdo local relativo aos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural e, após a referida regulamentação, envie toda a documentação pertinente e ainda discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local praticado pelos concessionários."

3. Em relação ao 2º e 3º estágios, a Sefid se pronunciou por meio da instrução de fls. 217/225, transcrita na seqüência, com ressalva aos ajustes de forma que julgo pertinentes:

### "2º ESTÁGIO

2. No 2º estágio, são analisadas as regras que regem o certame. Conforme disposto no inciso II, do art. 7º, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, 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;

f) minuta de contrato;

g) todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas.

3. 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, inciso III, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, pode-se dizer que as etapas previstas nos itens 'b', 'c' e 'd' acima são integrantes do 3º estágio.

4. Sendo assim e conforme procedimento adotado na análise de rodadas anteriores, nesta etapa, os documentos a serem analisados são compostos estritamente pelo edital de pré-qualificação (pré-edital), edital de licitação, minuta de contrato, comunicações e esclarecimentos encaminhados às empresas, impugnações e respectivas respostas.

5. A licitação de concessão para pesquisa e lavra de petróleo e gás natural segue o disposto na Lei nº 9.478/1997, na regulamentação expedida pela ANP e no respectivo instrumento convocatório. Atualmente, a Portaria ANP nº 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.

6. O processo licitatório realiza-se por força do art. 23 da Lei nº 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.'

7. A Portaria ANP nº 174, de 25/10/1999, conforme dispõe o art. 36 da Lei nº 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.

8. 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 nº 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.

9. Na prática, na presente rodada de licitação, os critérios considerados para fins de julgamento da proposta são o bônus de assinatura (previsto no art. 45, I, da Lei nº 9.478/1997), que é uma participação governamental, o Programa Exploratório Mínimo, que inclui o programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimento e os cronogramas físico-financeiros, e a Aquisição de Bens e Serviços de Conteúdo Local na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento.

#### 1 PRÉ-EDITAL

10. O pré-edital define as normas que deverão ser obedecidas pelas empresas interessadas em participar do certame, sendo, em seguida, substituído pelo Edital de licitação.

11. O pré-edital de licitação, segundo entendimento consagrado pelo TCU quando do acompanhamento de rodadas anteriores, integra a fase de pré-qualificação do processo de outorga, incluindo-se, portanto, no 2º estágio do acompanhamento da concessão definido na Instrução Normativa TCU nº 27/1998, devendo obedecer o prazo de encaminhamento (5 dias da publicação) previsto no seu art. 8º, inciso II, alínea 'a'. O pré-edital foi publicado em 10/8/2007 e encaminhado ao TCU, tempestivamente, no dia 15/8/2007.

12. Segundo o art. 6º do Regulamento anexo à Portaria ANP nº 174/1999, o pré-edital deve conter alguns elementos essenciais. A análise desses elementos consta no quadro I, anexo nesta instrução, sendo que esses elementos atenderam às exigências mínimas estabelecidas pela legislação.

#### 2 EDITAL DE licitação E MINUTA DE CONTRATO

13. 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 nº 9.478/1997, na Portaria ANP nº 174/99 e se ater às decisões do TCU (Decisões do Plenário nºs 351/1999, 493/1999 e 232/2002). A adequação desses instrumentos está

registrada no quadro II, anexo nesta instrução. Deve-se mencionar que não há no edital cláusula obrigatória contendo expressa indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, contrariando o disposto no inciso IV, art. 23, da Portaria ANP nº 174/1999. Tal preceito está insculpido também na Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), em seu artigo 37, inciso V. Assim sendo, resta nítido que a ANP não cumpriu uma exigência expressa da legislação que rege a matéria, mostrando-se conveniente a formulação de determinação para que a agência atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, das cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997.

14. A ausência desta cláusula no edital não isenta o futuro concessionário de cumprir a obrigação prevista na legislação que rege a matéria, haja vista a hierarquia jurídica existente entre o edital e a lei. A ausência registra uma falha da agência em cumprir fielmente os preceitos legais pertinentes à confecção do edital, contudo, repise-se, não afasta o quanto disposto na lei. Outrossim, sem prejuízo da determinação insculpida no parágrafo anterior, mostra-se oportuna a formulação de determinação para que a ANP promova aditivos nos contratos decorrentes da presente rodada de licitações, incluindo a indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, em consonância com o inciso IV, art. 23, da Portaria ANP nº 174/1999 e com o inciso V, art. 37, da Lei nº 9.478/1997.

15. O art. 8º, inciso II, alínea 'c', da Instrução Normativa TCU nº 27/1998 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. O edital acompanhado da minuta de contrato foi publicado no dia 18/09/07 e enviado ao TCU no dia 26/6/2007 (fl.132), ou seja, 2 dias fora do prazo estipulado. Ressalva-se, contudo, que o referido atraso não prejudicou a análise das normas editalícias no tempo hábil por parte desta SEFID, para fins de 2º estágio'.

### 3 EXCLUSÃO DE BLOCOS

#### 3.1 EXCLUSÃO DO BLOCO C-M-273

16. Em documento datado de 22/8/2007 (anexo 5, fls. 143/146), a Petrobras solicitou à ANP a exclusão do Bloco C-M-273 do Edital da presente rodada de licitações de blocos exploratórios, haja vista que 'as coordenadas geográficas da área relativa ao Plano de Avaliação da descoberta realizada pela Petrobras através do Poço 1-BRSA-230-RJS, perfurado no âmbito do BC-400, estão abrangidas pela área do Bloco C-M-273 inserido no pré-edital da 9ª Rodada de Licitações para áreas exploratórias de petróleo e gás natural como área a ser licitada nesta rodada' (fl. 143). Segundo a estatal, ela detém direitos de proceder à avaliação da descoberta realizada.

17. Segundo se depreende do documento, a Petrobras ainda não procedeu às atividades de avaliação da descoberta ante a falta de autorização da ANP neste sentido. Entende que a agência não está atendendo à exigência, insculpida na Lei do Petróleo, de atendimento às melhores práticas da indústria petrolífera e anuncia que se reserva o direito de adotar todas as medidas legais em defesa de seus direitos à luz da legislação em vigor.

18. Cumpre ressaltar que o Bloco C-M-273 foi o bloco que teve a maior valoração de bônus de assinatura no pré-edital, qual seja de R\$ 273 milhões.

19. Efetivamente o citado bloco não foi inserido no Edital da 9ª Rodada. A ANP, em reunião extraordinária de sua diretoria, que aprovou o Edital e a Minuta de Contrato de Concessão da presente rodada (anexo 5, fls. 135/136), decidiu excluir o Bloco C-M-273, localizado na Bacia de Campos, da lista de ofertas da rodada, haja vista

o bloco estar sub judice, em função de uma ação ordinária ajuizada pela Petrobras junto à Justiça Federal do Rio de Janeiro no dia 14/9/2007.

20. Ademais, a ANP publicou no em seu sítio na internet, em nota à imprensa no dia 17/9/2007, sua decisão de retirar o Bloco C-M-273 da 9ª Rodada, alegando ser uma medida para preservar a segurança jurídica das licitações, evitando ações judiciais que pudessem suspendê-la. Informa ainda que recebeu com naturalidade a medida judicial tomada pela Petrobras e afirma que considera o judiciário a melhor instância para resolver a questão.

21. Ainda, em atenção aos princípios da motivação e da publicidade dos atos administrativos, a ANP encaminhou a este Tribunal a Nota Técnica SPL/010/2007 (fls. 122/131), de autoria da Superintendência de Promoção de Licitações - SPL, expondo as justificativas das alterações implementadas no Edital e na minuta do Contrato de Concessão, incluso a retirada do bloco em tela da presente rodada.

### 3.2 EXCLUSÃO DE 41 BLOCOS

22. Por meio da Resolução CNPE nº 6, de 8/11/2007, publicada no DOU em 14/11/2007 (anexo 8, fls. 138/39), foi determinado à ANP que excluísse da 9ª Rodada os seguintes blocos situados nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos:

- Bacia de Santos : S-M-625, S-M-631, S-M-738, S-M-740, S-M-74, S-M-746, S-M-750, S-M-861, S-M-865, S-M-867, S-M-869, S-M-873, S-M-996, S-M-998, S-M-1000, S-M-1002, S-M-112 5, S-M-112 7, S-M-1249, S-M-1251, S-M-986, S-M-1113, S-M-1115, S-M-1243, S-M-1245, S-M-1247;

- Bacia de Campos : C-M-467, C-M-533, C-M-594, C-M-596, C-M-649, C-M-651, C-M-532, C-M-564, C-M-208, C-M-275, C-M-342, C-M-11, C-M-13;

- Bacia do Espírito Santo: ES-M-587, ES-M-625.

23. A resolução explicita que o 'Conselho Nacional de Política Energética - CNPE foi informado dos resultados dos testes de produção obtidos pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, em áreas exploratórias sob sua responsabilidade, que apontam para a existência de uma nova e significativa província petrolífera no Brasil, com grandes volumes recuperáveis estimados de óleo e gás. Esses volumes, se confirmados, mudarão o patamar das reservas do País, colocando-as entre as maiores do mundo'.

24. A área delimitada destas recentes descobertas possui cerca de 800 quilômetros de extensão e até 200 quilômetros de largura, em lâmina d'água entre 1,5 mil e 3 mil metros de profundidade, situada entre os Estados de Santa Catarina e Espírito Santo, nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos.

25. A par destas informações e tendo em vista a competência do Conselho Nacional de Política Energética de propor medidas que visem preservar o interesse nacional na promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, foi determinado à ANP a exclusão dos blocos supra na 9ª Rodada (blocos estes que têm possíveis acumulações de reservas petrolíferas e de gás natural semelhantes às acumulações recém anunciadas pela Petrobras). Outrossim, o artigo 4º da resolução também determina ao Ministério de Minas e Energia que avalie, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor.

26. A retirada dos blocos em tela da presente rodada é fruto de uma opção de política energética emanada do Conselho Nacional de Política Energética, materializada na Resolução CNPE nº 6/2007 e à ANP coube somente a implementação dessa opção.

27. A ANP publicou um Comunicado no DOU de 16/11/2007 (fl. 202),

informando aos agentes do setor e demais interessados sobre a retirada dos 41 blocos, em consonância com a resolução do CNPE.

28. Após as exclusões, relatadas nos subitens 3.1 e 3.2 desta instrução, foram disponibilizados para oferta 271 blocos, em 14 setores, distribuídos por 9 bacias sedimentares, perfazendo uma área de 73.078,70 km<sup>2</sup> em áreas de elevado potencial, novas fronteiras e bacias maduras.

4. DEMAIS ALTERAÇÕES NO EDITAL E NO CONTRATO & COMUNICAÇÕES E ESCLARECIMENTOS ENCAMINHADOS ÀS EMPRESAS PARTICIPANTES DA licitação, BEM COMO AS IMPUGNAÇÕES AO EDITAL, ACOMPANHADAS DAS RESPECTIVAS RESPOSTAS

29. Para o cumprimento da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, art. 7º, inciso II, 'g', a Agência deve remeter ao TCU, para análise, 'todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas'. Nesse ponto, entendemos que a ANP cumpriu satisfatoriamente a exigência da instrução normativa.

30. Em atenção aos princípios da motivação e da publicidade dos atos administrativos, a ANP encaminhou a este Tribunal a Nota Técnica SPL/010/2007 (fls. 122/131), de autoria da Superintendência de Promoção de Licitações - SPL, expondo as justificativas das alterações implementadas no Edital e na minuta do Contrato de Concessão, em conformidade com a determinação insculpida no item 9.4 do Acórdão nº 1.158/2007-TCU-Plenário, exarada no âmbito do TC-002.428/2005-3, referente ao acompanhamento da 7ª Rodada de Licitações da ANP.

31. Ainda nesse diapasão, enviou a Nota Técnica SPL/011A/2007 (anexo 8, fls. 165/188) contendo respostas às sugestões de terceiros para alterações no Edital e no modelo de Contrato de Concessão. O envio da Nota Técnica, de acordo com a agência, atende também o quanto disposto no item 9.4.4 do Acórdão TCU nº 2249/07-Plenário, in verbis:

'9.4. determinar à ANP que:

(...)

9.4.4. dê publicidade aos questionamentos, solicitações, reclamações, recursos ou impugnações e respectivas respostas e decisões, observando os regramentos da Lei nº 9.784/1999, ao realizar os procedimentos licitatórios de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural'.

32. Além das exclusões de alguns blocos, vale destacar a alteração do prazo de duração dos períodos exploratórios dos setores situados em águas rasas da Bacia de Campos, Santos, Espírito Santo e Pará-Maranhão.

5. CONCLUSÃO DO 2º ESTÁGIO

33. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 e que foram parcialmente atendidas as formalidades exigidas na legislação aplicável em relação ao edital de licitação, propõe-se que o Tribunal aprove com ressalva os procedimentos relativos ao 2º estágio.

34. Relativamente ao edital, entendemos pertinente formulação de determinação no sentido de que a agência atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, de todas as cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997. (item 13)

3º ESTÁGIO

35. Conforme normatizado no art. 7º, III, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, a fiscalização dos processos de Outorga de Concessão referente ao 3º estágio realiza-se mediante a análise dos documentos abaixo relacionados:

- a) atas de abertura e de encerramento da licitação ;
- b) relatório de julgamento da habilitação;

- c) questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos, acompanhados das respostas e decisões respectivas;
- d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas;
- e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos;
- f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referente à fase do julgamento das propostas.

36. 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, posteriormente, há a divulgação do resultado da qualificação das empresas no Diário Oficial da União. 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.

#### 6 FASE DE HABILITAÇÃO

37. Com o fito de serem habilitadas a apresentar ofertas na presente Rodada de Licitações, as empresas deveriam cumprir, individualmente, os seguintes requisitos:

- a) apresentação de Carta de Manifestação de Interesse, contendo todos os documentos e informações descritas na seção 3.3 do edital (anexo 7, fls. 7/8-v);
- b) obtenção de qualificação técnica, jurídica e financeira, emitida pela ANP (anexo 7, fls. 8/11-v);
- c) pagamento da taxa de participação (anexo 7, fls. 14/14-v);
- d) regularidade fiscal perante a Administração Pública Federal (anexo 7, fls. 11-v/12).

38. Nesta fase, 74 empresas demonstraram interesse em participar do certame e buscaram lograr êxito na habilitação. Dessas, 66 empresas foram qualificadas, 6 não obtiveram a qualificação necessária e não foram habilitadas e 2 desistiram do processo (Ata da 13ª Reunião da CEL, anexo 8, fls. 69/70).

39. As decisões sobre as qualificações foram divulgadas no sítio da agência na internet, também por intermédio de ofícios enviados às empresas, bem como, ao final do processo de análise feito pela Comissão Especial de licitação, por meio de publicação no Diário Oficial da União, efetivada no dia 8/11/2007 (fl. 192).

40. Em cumprimento à alínea 'c' da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, a ANP encaminhou a esta Corte cópia dos recursos interpostos pelas empresas River Business Corporate, COPAPE - Produtos de Petróleo Ltda. e VETRA Energia SL quanto à fase de habilitação (anexo 8, fls. 118/136 e fls. 151/160). Ainda, em atenção à Seção 10 do Edital que rege o certame, deu ciência aos demais interessados sobre a impetração de tais recursos (publicações no DOU de 13/11/2007 e 19/11/2007, anexo 8, fl.117 e fl.150). Nesse diapasão, fez publicar no DOU de 26/11/2007 a decisão referente aos recursos interpostos (fls. 208/209), sendo que somente o recurso interposto pela VETRA Energia SL mereceu acolhimento, passando a empresa à categoria de operadora 'C'.

#### 7 JULGAMENTO DAS OFERTAS

41. Em cumprimento às alíneas 'd' e 'e' da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, a ANP encaminhou ao TCU cópias das Atas de licitação, do Relatório de Julgamento e do Aviso de Homologação (anexo 9, fls. 28/123).

42. O Relatório de Julgamento foi aprovado pela CEL (anexo 9, fls. 47/48) e homologado pela Diretoria Colegiada da ANP em 18/12/2007. Ato contínuo, o Aviso de Adjudicação e Homologação da licitação foi publicado no DOU de 19/12/2007 (anexo 9, fls. 32/33) e no jornal carioca 'O Globo' (anexo 9, fl. 34).

43. Dos 271 blocos ofertados, 117 foram concedidos, o que equivale a uma área de 45.613,90 km². Das 67 empresas habilitadas (32 de origem nacional e 35 de

origem estrangeira), 42 apresentaram ofertas isoladamente ou em consórcio, sendo que 36 lograram êxito e tornaram-se aptas a assinar os Contratos de Concessão decorrentes.

44. O total de bônus de ofertas arrecadado foi R\$ 2.109.408.831 (dois bilhões, cento e nove milhões, quatrocentos e oito mil, oitocentos e trinta e um reais). Ressalte-se que este valor constitui um recorde, visto que o maior valor arrecadado em bônus de assinatura até então pertencia à 7ª rodada, realizada em 2005, que rendeu o montante de R\$ 1,08 bilhão aos cofres públicos.

45. O Programa Exploratório Mínimo, propostos pelas empresas operadoras vencedoras, totalizou 169.436 Unidades de Trabalho, sendo possível estimar R\$ 1.367.382.000 (um bilhão, trezentos e sessenta e sete milhões, trezentos e oitenta e dois mil reais) em investimentos mínimos na fase de Exploração.

46. Cumpre ressaltar a participação da empresa OGX, que arrematou 21 dos 25 blocos que disputou. Os bônus de assinatura ofertados pela empresa somaram aproximadamente R\$ 1,5 bilhão, incluindo o maior valor pago por um bloco até o momento (R\$ 344,09 milhões), referente ao bloco S-M-270, localizado na Bacia de Santos.

47. A estatal brasileira Petrobras arrematou 27 dos 56 blocos que disputou, em parcerias ou sozinha. Ofertou R\$ 296,5 milhões em bônus de assinatura. A 9ª rodada foi atípica para a empresa, já que nas rodadas precedentes sempre manteve posição agressiva no arremate de blocos exploratórios. Destaque-se também que grandes empresas estrangeiras habilitadas a participar da rodada, como a PG, Chevron, British Gas, Total, Exxon e Shell não apresentaram ofertas. Tal fato pode ser explicado pela retirada de 41 blocos localizados em águas profundas nas bacias de Santos, Campos e Espírito-Santo, e que despertavam significativo interesse de grandes empresas privadas do setor de petróleo. Em contrapartida, esta rodada marcou forte presença de empresas nacionais.

#### 8 CONCLUSÃO DO 3º ESTÁGIO

48. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 e que foi atestada a conformidade legal da habilitação e do julgamento das propostas vencedoras, propõe-se que o Tribunal aprove os procedimentos relativos ao 3º estágio.

#### 9 CONCLUSÃO DO 1º, 2º E 3º ESTÁGIOS

49. Tendo em vista o quanto disposto no artigo 9º da Instrução Normativa TCU 27/1998, que dispõe que a Unidade Técnica responsável pela instrução do processo de fiscalização deverá encaminhá-lo ao respectivo Relator após findo o 3º estágio, faremos aqui uma breve capitulação das propostas de encaminhamento sugeridas por esta Sefid no âmbito do presente processo de acompanhamento. Haja vista a instrução referente ao 1º estágio, acostado às fls. 147/163, que contou com a aquiescência do Sr. Diretor Substituto e da Sra. Secretária Substituta, fls. 168 e 195, respectivamente, importaremos as propostas de encaminhamento lá elencadas, com o fito de consolidá-las juntamente com as propostas tratadas na presente instrução.

50. Tendo em vista que os documentos examinados estão de acordo com o estabelecido nos art. 7º, inciso I, e art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 27/1998, recomendamos a aprovação do 1º estágio.

51. A proposta de encaminhamento, acostada à fl. 163 dos autos, merece um pequeno ajuste. Tendo em vista que a ANP concluiu a regulamentação do processo de certificação de conteúdo local relativo aos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, propomos seja determinado à Agência que envie a esta Corte de Contas a documentação pertinente e discrimine, pormenorizadamente, a

sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local. Tais informações possibilitarão a esta Corte de Contas subsídios para futuros trabalhos de fiscalização pertinentes ao tema.

52. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 e que foram parcialmente atendidas as formalidades previstas na legislação aplicável em relação ao edital de licitação, propõe-se que o Tribunal aprove com ressalva os procedimentos relativos ao 2º estágio.

53. Relativamente ao edital, entendemos pertinente formulação de determinação no sentido de que a Agência atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, das cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997.

54. Sem prejuízo da determinação insculpida no parágrafo anterior, mostra-se oportuna a formulação de determinação para que a ANP promova aditivos nos contratos decorrentes da presente rodada de licitações, incluindo a indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, em consonância com o inciso IV, art. 23, da Portaria ANP nº 174/99 e com o inciso V, art. 37, da Lei nº 9.478/1997.

55. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na Instrução Normativa TCU nº 27/1998 e que foi atestada a conformidade legal da habilitação e do julgamento das propostas vencedoras, recomendamos que o Tribunal aprove os procedimentos relativos ao 3º estágio.

#### 10 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) aprovar o primeiro e o Terceiro estágio' de acompanhamento de Outorga de Concessão de exploração de petróleo e gás natural;

b) aprovar com ressalvas o 2º estágio' de acompanhamento de Outorga de Concessão de exploração de petróleo e gás natural;

c) determinar à Agência Nacional do Petróleo que envie a esta Corte de Contas a documentação pertinente à regulamentação do processo de certificação de conteúdo local relativo aos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural e discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local;

d) determinar à Agência Nacional do Petróleo que promova aditivos nos contratos decorrentes da presente rodada de licitações, incluindo a indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, em consonância com o inciso IV, art. 23, da Portaria ANP nº 174/99 e com o inciso V, art. 37, da Lei nº 9.478/1997;

e) determinar à Agência Nacional do Petróleo para que atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, das cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997;

f) retornar os autos à Sefid para o acompanhamento do 4º estágio."

É o Relatório.

#### **Voto do Ministro Relator**

Em exame processo de acompanhamento da 9ª rodada de licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

2. O certame teve como objeto áreas com bacias de elevado potencial de descobertas para gás natural e petróleo, áreas em bacias de novas fronteiras

tecnológicas e do conhecimento e áreas em bacias maduras. No total, foram licitados 313 blocos exploratórios concentrados em 20 setores e 9 bacias sedimentares: Campos, Espírito Santo, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Santos, Recôncavo e Rio do Peixe.

3. Procedida a análise da documentação encaminhada pela agência reguladora a esta Corte, em atendimento ao art. 7º, incisos I a III, da Instrução Normativa TCU nº 7/1998, a Sefid emitiu parecer favorável à aprovação, sem ressalvas, do 1º e 3º estágios. Em relação ao 2º, propôs aprová-lo, com ressalvas, em razão de irregularidades de caráter formal, cuja consumação não impôs prejuízos ao julgamento das ofertas.

4. No mérito, antecipo-me a registrar concordância com os fundamentos exarados nas instruções precedentes, os quais adoto como razões de decidir, sem prejuízo de aduzir os seguintes comentários.

5. Importa ressaltar, no que se refere ao 1º estágio, a crescente evolução da metodologia de cálculo estabelecida pela ANP, quando comparada com as licitações realizadas a partir da 1ª rodada, visando à formulação dos valores relativos ao bônus de assinatura regulamentado nos arts. 45 e 46 da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo). Conforme assinalado pela unidade especializada, a obtenção de êxito nesse quesito se deve, fundamentalmente, à inserção de critérios cada vez mais objetivos na valoração e maximização das quantias mínimas a serem revertidas aos cofres públicos, a título de compensação financeira pelas concessões, de maneira a minimizar erros e a reduzir possíveis prejuízos advindos de valores subestimados das áreas licitadas.

6. Como exemplo do exposto, foram incluídos, para alguns blocos específicos de elevado potencial exploratório, nova metodologia baseada no projeto de desenvolvimento do recurso estimado para o bloco e seu valor econômico. Em suma, a elaboração dos projetos fundou-se nos seguintes estudos/dados: volumes mínimo, máximo e mais provável de hidrocarbonetos; projeto de desenvolvimento da produção e estimativa do investimento necessário para viabilizá-lo; valor presente líquido de cada projeto; e valor monetário esperado da oportunidade exploratória.

7. O resultado dessa postura gerou o total de bônus ofertado em R\$ 2.109.408.831, o maior de todas as rodadas até então realizadas, tendo superado, inclusive, as expectativas da agência.

8. Acerca do critério de conteúdo local, cabe à ANP dotar-se dos meios e instrumentos necessários à fiscalização dos percentuais ofertados pelos licitantes, a fim de se exigir seu efetivo cumprimento, eis que se trata de fator decisivo no julgamento das ofertas. Penso que um menor rigor por parte do órgão regulador nas ações de fiscalização tem o condão de provocar sérios danos ao procedimento licitatório, em afronta à obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, na medida em que tal critério passe a ser utilizado por licitantes como margem de manobra para o alcance de seus objetivos. Ademais, não se pode olvidar que a inclusão desse fator como meio de julgamento das propostas objetivou favorecer o desenvolvimento da indústria nacional, principalmente a naval, com reflexos diretos no nível de emprego do país.

9. Mostra-se, pois, pertinente que a ANP encaminhe ao Tribunal toda a documentação relativa à regulamentação do processo de certificação de conteúdo nacional local, porquanto concluído no âmbito daquela agência, de modo a discriminar a sistemática a ser adotada na fiscalização dos contratos de concessão, consoante sugerido pela Sefid.

10. Ainda quanto ao 1º estágio, assinalo que os órgãos ambientais emitiram pareceres favoráveis à maior parte dos estudos de impacto ambiental referentes aos blocos ofertados. Foram acatadas, na íntegra, pela agência reguladora, as medidas

restritivas impostas pelo IBAMA, além da exclusão dos blocos cuja avaliação, em termos dos aspectos ambientais, apresentou algum tipo de entrave.

11. Em relação ao 2º estágio, afiguram-se pertinentes as determinações alvitadas pela Sefid, de caráter corretivo e preventivo, a fim de se evitar, nos próximos editais levados a cabo pela ANP, ausência das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 9.478/1997, especificamente no caso da obrigatoriedade de constar dos instrumentos convocatórios cláusula que preveja a assunção de responsabilidade dos licitantes pelo pagamento por desapropriações ou servidões.

12. No tocante ao 3º estágio, o qual envolveu o exame da documentação relativa às fases de habilitação e julgamento das ofertas, noticia a unidade instrutiva a inexistência de irregularidades e que foram atendidas as exigências contidas na Instrução Normativa nº 27/1998.

13. Por fim, considerando que a 9ª rodada de licitações transcorreu conforme as disposições legais, editalícias e regulamentares que regem a matéria, tendo sido precedida de ampla participação de empresas nacionais e estrangeiras, bem como foram atendidas as exigências da Instrução Normativa nº 27/1998 acerca do envio dos documentos e informações necessárias a subsidiar os trabalhos de fiscalização por parte desta Corte, acolho o encaminhamento proposto pela Sefid, no sentido de aprovar, sem ressalvas, o 1º e 3º estágios, e o 2º estágio, com ressalvas.

Pelas razões expostas, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de julho de 2008.

AUGUSTO NARDES

Ministro-Relator

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da 9ª rodada de licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP,

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

9.1. aprovar o 1º e 3º estágios da 9ª rodada de licitações em epígrafe;

9.2. aprovar com ressalvas o 2º estágio da 9ª rodada de licitações;

9.3. determinar à ANP que:

9.3.1. envie a este Tribunal a documentação pertinente à regulamentação do processo de certificação de conteúdo local relativo aos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural e discrimine, pormenorizadamente, a sistemática que será adotada na fiscalização de conteúdo local;

9.3.2. atente quanto à inclusão, nos editais de licitações para concessões de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, das cláusulas obrigatórias previstas nos artigos 37 a 39 da Lei nº 9.478/1997;

9.3.3. promova aditivos nos contratos decorrentes da presente 9ª rodada de licitações, de modo que conste indicação no sentido de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato, em consonância com o art. 23, inciso IV, da Portaria ANP nº 174/1999, c/c art. 37, inciso V, da Lei nº 9.478/1997;

9.4. retornar os autos à Sefid para o acompanhamento do 4º estágio

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Vilaça (na Presidência), Valmir

Campelo, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho

### Publicação

Ata 26/2008 - Plenário

Sessão 02/07/2008

Aprovação 07/07/2008

Dou 08/07/2008

### Referências (HTML)

Documento(s): [007-195-2007-9-AN.doc](#)

Status do Documento na  
Coletânea:

[Não Selecionado]

 Coletânea?

 [Voltar à lista de documentos](#)

❖ Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato: [Jurisprudência](#)

❖ Requisição atendida em 1.0 segundo(s) .