

Número interno do documento:

AC-1941-29/16-P

Número do Acórdão:

1941

Ano do Acórdão:

2016

Colegiado:

Plenário

Processo:

016.786/2015-7

Tipo do processo:

DESESTATIZAÇÃO (DES)

Interessado:

3. Interessados: Tribunal de Contas da União

Entidade:

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Relator:

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Representante do Ministério Público:

não atuou

Unidade técnica:

SeinfraPetróleo

Representante Legal:

não há

Assunto:

Acompanhamento da 13ª rodada de licitações com vistas à outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela ANP. Análise dos 2º e 3º estágios.

Sumário:

DESESTATIZAÇÃO. ANP. ACOMPANHAMENTO NOS TERMOS DA IN-TCU 27/1998. DÉCIMA TERCEIRA RODADA DE LICITAÇÕES PARA CONCESSÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. SEGUNDO E TERCEIRO ESTÁGIOS. APROVAÇÃO. CIÊNCIA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SEINFRAPETRÓLEO PARA ACOMPANHAMENTO DOS DEMAIS ESTÁGIOS.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização, referente à Décima Terceira Rodada de Licitações para 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, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 18 da Lei 8.987/1995; art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU; e arts. 7º, inciso I, e 8º, inciso I, da [Instrução Normativa TCU 27/1998](#), em:

9.1. aprovar o segundo e terceiro estágios de acompanhamento de outorga de concessão de exploração de petróleo e gás natural, referente à Decima Terceira Rodada de Licitações;

9.2. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Conselho Nacional de Política Energética e ao Ministério de Minas e Energia; e

9.3. restituir os autos à unidade técnica, para que dê prosseguimento ao acompanhamento do quarto estágio.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

Relatório:

Adoto como relatório a instrução reproduzida a seguir, elaborada pela SeinfraPetróleo (peça 56), que contou com anuência dos dirigentes da unidade com relação às suas conclusões e encaminhamento (peças 57 e 58):

I. Introdução

1. Trata-se de processo de acompanhamento da Décima Terceira Rodada de licitações com vista à outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural (13ª Rodada) realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998.

2. As licitações para a concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural são regidas pelo art. 177 da Constituição Federal de 1988, pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 9.478/1997, 12.351/2010 e, ainda, pela Resolução ANP 18/2015.

II. HISTÓRICO

3. A fiscalização dos processos de outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, no âmbito do Tribunal de Contas da União, segue os procedimentos previstos na IN-TCU 27/1998 que, de acordo com seu art. 7º, define em quatro estágios a forma de acompanhamento dos processos de outorga de concessão, a partir da análise da documentação a ser remetida pelo poder concedente.

4. A análise do primeiro estágio relativo à 13ª Rodada já foi procedida (peça 36), tendo sido exarado o Acórdão TCU 2.063/2015 - Plenário, aprovando o referido estágio de acompanhamento.

5. Os documentos relativos ao segundo e terceiro estágios de fiscalização da licitação foram encaminhados pela ANP ao TCU, conforme as peças 43, 49, e 51 a 55. A análise dessas fases de fiscalização iniciou-se com a avaliação dos seguintes documentos relativos ao segundo estágio da 13ª Rodada (peça 49):

edital retificado da 13ª Rodada de licitações de blocos exploratórios;

atas da Comissão Especial de Licitação (CEL) e os comunicados publicados no Diário Oficial da União (DOU) referentes ao julgamento das inscrições das sociedades empresárias que manifestaram interesse em participar da 13ª Rodada de blocos exploratórios;

resultados e as atas da CEL relativas ao julgamento da sessão pública de apresentação de ofertas;

atas da CEL e os comunicados publicados no DOU referentes ao julgamento das qualificações das sociedades empresárias vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas da 13ª Rodada de blocos exploratórios.

III. EXAME TÉCNICO**III.1. Segundo Estágio**

6. Conforme disposto no inciso II, do art. 7º da IN TCU 27/1998, os documentos objeto de análise no segundo estágio 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.

7. A 13ª Rodada é orientada pela Resolução ANP 18/2015 e a principal inovação trazida por esse regulamento decorre da inversão das fases de qualificação e julgamento das ofertas, que consiste na realização da qualificação apenas das licitantes vencedoras, posteriormente à sessão pública de apresentação de ofertas.

8. Com a inversão de fases, a partir da publicação do pré-edital, a rodada de licitações passou a ser constituída das seguintes etapas: audiência pública (que foi precedida de consulta pública); publicação do edital; inscrição e pagamento da taxa de participação; aporte de garantias de oferta; apresentação e julgamento de ofertas; qualificação das licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas; adjudicação do objeto e homologação da licitação; e assinatura dos contratos de concessão.

9. Como o edital de licitação da 13ª Rodada não dispôs sobre pré-qualificação, submetendo apenas as licitantes vencedoras à verificação de qualificação, as etapas previstas nos itens 'b', 'c' e 'd' acima ficaram suprimidas, sendo a etapa de habilitação avaliada no terceiro estágio.

10. Conforme procedimento adotado na análise de rodadas anteriores, neste segundo estágio, os documentos a serem analisados são compostos estritamente pelo pré-edital, edital de licitação, minuta de contrato, comunicações e esclarecimentos encaminhados às empresas, impugnações e respectivas respostas.

III. 1.1 Pré-Edital

11. O pré-edital apresenta, preliminarmente, as normas que deverão ser obedecidas pelas empresas interessadas em participar do certame e as regras da licitação, dispondo-as em consulta e audiência públicas para comentários e sugestões. Dessa forma, após consulta pública, foi realizada a Audiência Pública 13/2015, em 9/7/2015, pela ANP, para aperfeiçoamento do edital de licitação.

12. Durante o período de análise das contribuições ao pré-edital e à minuta de contrato da 13ª Rodada de Licitações, a ANP recebeu o Ofício 060/2015-SPG-MME, que encaminhou a Nota Técnica 22/2015-DEPG/SPG-MME, a qual retifica os percentuais a serem exigidos para o item 'Sonda de Perfuração' das tabelas de compromisso de conteúdo local da 13ª Rodada de licitações. Os percentuais inicialmente estabelecidos foram preconizados na Nota Técnica 21/2015-DEPG/SPG-MME, de 2/7/2015, para os ambientes de águas rasas de 100m a 400m de lâmina d'água e águas profundas, maiores que 400m.

13. O pré-edital de licitação e a minuta do contrato de concessão foram publicados em 12/6/2015 e encaminhados ao TCU no dia 3/7/2015 (peça 1), extrapolando o prazo previsto no art. 8º da IN/TCU 27/1998 (5 dias, no máximo, após a publicação).

14. Segundo o art. 6º do regulamento anexo à Resolução ANP 18/2015, o pré-edital deve conter alguns elementos essenciais. A análise desses elementos consta no Quadro I a seguir e verificou-se que atenderam às exigências mínimas estabelecidas pela legislação.

Quadro I - verificação de itens constantes do pré-edital*

Itens de verificação	Seção	fls.
1. Objeto da licitação	2	11
2. Cronograma da licitação	1.4	8
3. Documentos necessários para a inscrição na licitação	4.2	20
4. Valores das taxas de participação	4.3	26
5. Prazo, o local, o horário e os documentos necessários para a retirada dos pacotes de dados	4.3	28
6. Valores e o prazo para aporte das garantias de oferta	5	32
7. Condições para participação de licitantes em consórcio	4	19
8. Nome, mapa, localização, área, coordenadas, período de exploração, programas exploratórios mínimos, critérios de devolução e outras informações pertinentes sobre cada bloco que será objeto da licitação	Anexo I Anexo XIII	79 208
9. Valor do bônus de assinatura mínimo a ser ofertado por bloco	Anexo XII	198
10. Forma para apresentação e os critérios de julgamento de ofertas	6.5	42
11. Critérios de conteúdo local	6.3.3	39
12. Critérios, os parâmetros e os documentos necessários para a qualificação das licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas	7	44
13. Penalidades aplicáveis	10	73
14. Participações governamentais	2	11

15. Indicação expressa de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato	2	11
16. Minuta do contrato de concessão	Anexo XXVII	
17. Prazo e condições para assinatura do contrato de concessão	9	62

* Os requisitos do pré-edital estão relacionados no art. 6º do regulamento anexo à Resolução ANP 18/2015.

15. Registre-se que, durante as análises do primeiro estágio, a SeinfraPetróleo discorreu sobre as principais alterações ocorridas no pré-edital, bem como na minuta de contrato, em relação à rodada anterior (peça 36). A inversão das fases de qualificação e julgamento das ofertas, introduzida pela Resolução ANP 18/2015, convergiu na necessária adequação de textos. Ademais, também foram feitos aprimoramentos de forma e de conteúdo no instrumento convocatório.

16. O pré-edital também inovou ao regulamentar de maneira mais clara os procedimentos a serem seguidos em caso de uso da modalidade de garantia de penhor em óleo. A necessidade da referida normatização já havia sido debatida em sede de representação nos autos do TC 030.589/2013-4.

III.1.2 Edital de Licitação e Minuta de Contrato

17. O art. 8º, inciso II, alínea 'c', da IN/TCU 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 3/8/2015 e enviado ao TCU no dia 10/8/2015, de forma intempestiva, portanto. De forma análoga ao envio do pré-edital ao TCU, o encaminhamento intempestivo não prejudicou as análises efetuadas. Tais documentos são públicos e foram acessados tempestivamente pela equipe da SeinfraPetróleo.

18. 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 9.478/1997, na Resolução ANP 18/2015 e se ater às decisões do TCU (Decisões do Plenário 351/1999, 493/1999 e 232/2002). A adequação desses instrumentos está registrada no Quadro II, a seguir.

Quadro II - Verificação de itens constantes do edital** e da minuta de contrato***

Itens de verificação	Cláusula	fls.
Edital de licitação		
1.1. Os blocos objeto da concessão, o prazo estimado para a duração da fase de exploração, os investimentos e programas exploratórios mínimos	2 e Anexos I e XIII	11 138 179
1.2. Os requisitos exigidos dos concorrentes bem como a relação de documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição, em relação aos interessados	7.4	58
1.2.1 Da capacidade técnica	7.2	48
1.2.2 Da idoneidade financeira	7.3	56
1.2.3 Da regularidade jurídica	7.1	47
1.3 As participações governamentais mínimas	Contrato, Cláusula 23	57
1.3.1 Valor mínimo do bônus de assinatura	Anexo XII	206
1.3.2 Royalties	2	11
1.3.3 Participação especial (cláusula facultativa)	2	11
1.3.4 Pagamento pela ocupação ou retenção de área	2	11
1.4 A participação dos superficiários	2	11
1.5. A indicação clara e objetiva dos critérios utilizados para o julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta	6.5	44
1.6. A expressa indicação de que caberá ao concessionário o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões necessárias ao cumprimento do contrato	2	11
1.7. O prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e demais elementos e informações, necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição	4.3	27
1.8. Quando permitida a participação de empresas em consórcio, o edital conterà as seguintes exigências		
1.8.1 Comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição do consórcio, subscrito pelas consorciadas	6.4	42
1.8.2 Indicação da empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas	9.1.4	64

1.8.3 Apresentação, por parte de cada uma das empresas consorciadas, dos documentos exigidos para efeito de avaliação da qualificação técnica e econômico-financeira do consórcio	7	46
1.8.4 Proibição de participação de uma mesma empresa em outro consórcio, ou isoladamente, na licitação de um mesmo bloco	6.4	42
1.8.5 Outorga de concessão ao consórcio vencedor da licitação condicionada ao registro do instrumento constitutivo do consórcio, na forma do disposto no parágrafo único do art. 279 da Lei 6.404/1976	9.1	64
1.9 O edital conterá a exigência de que a empresa estrangeira que concorrer isoladamente ou em consórcio deverá apresentar, juntamente com sua proposta e em envelope separado:		
1.9.1 Prova de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal	7.3	56
1.9.2 Inteiro teor dos atos constitutivos e prova de que se encontra organizada e em funcionamento regular, conforme a lei de seu país	4.2.7	24
1.9.3 Designação de um representante legal junto à ANP, com poderes especiais para a prática de atos e assunção de responsabilidades relativamente à licitação e à proposta apresentada	4.2.2	22
1.9.4 Compromisso de, caso vencedora, constituir empresa segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil	4.2.7	24
1.10 Local, dia e hora em que serão recebidas e abertas as propostas	6	38
1.12. Modelos de garantias de performance e financeiras a serem prestadas pelos concessionários	Anexo XXVI	277
1.13 Contrato de concessão	Anexo XXVII	
1.14 Prazo e condições para assinatura do contrato	1.4 e 9	9 e 64
1.15 Prazo final para entrega da documentação completa e das garantias financeiras.	1.4	9
· edital de licitação publicado em:	3/8/2015	
· encaminhado ao TCU em: · O edital de licitação, acompanhado da minuta de contrato, deve ser encaminhado ao TCU cinco dias, no máximo, após a sua publicação, conforme o art. 8º, II, c da IN TCU 27/1998.	10/8/2015	
Itens de verificação	Cláusula	fls.
Minuta de contrato contendo as seguintes cláusulas essenciais:		
2.1 A definição do bloco objeto da concessão	2	12
2.2 O prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação	5	17
2.3 O programa de trabalho e o volume do investimento previsto	5	18
2.4 As condições contratuais para prorrogação do prazo de exploração serão estabelecidas de modo a assegurar a devolução de um percentual do bloco, a critério da ANP, e o aumento do valor do pagamento pela ocupação da área	5	17
2.5 As obrigações do concessionário quanto às participações:		
2.5.1 bônus de assinatura (cláusula facultativa)	Anexo VI	81
2.5.2 royalties (cláusula obrigatória)	23	57
2.5.3 participação especial (cláusula facultativa)	23	57
2.5.4 pagamento pela ocupação ou retenção de área (cláusula obrigatória)	23	57
2.6 A indicação das garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados para cada fase	6	21
2.7 A especificação das regras sobre devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens	3	14

2.8 Os procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, e para auditoria do contrato	15.1	43
2.9 A obrigatoriedade de o concessionário fornecer à ANP relatórios, dados e informações relativos às atividades desenvolvidas	15.3	43
2.10 Os procedimentos relacionados com a transferência do contrato de concessão, desde que preservado o objeto e as condições contratuais e o novo concessionário atenda aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP, mediante prévia e expressa autorização da agência	28	61
2.11 As regras sobre solução de controvérsias, relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem internacional	34	70
2.12 Os casos de rescisão e extinção do contrato	30	65
2.13 As penalidades aplicáveis na hipótese de descumprimento pelo concessionário das obrigações contratuais	29	64
Verificar também se a minuta do contrato estabelece as seguintes obrigações aos concessionários:		
2.14 Adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a proteção do meio ambiente.	14.13	40
2.15 Comunicar à ANP, imediatamente, a descoberta de qualquer jazida de petróleo, gás natural ou outros hidrocarbonetos ou de outros minerais.	7.1	24
2.16 Realizar a avaliação da descoberta nos termos do programa submetido à ANP, apresentando relatório de comercialidade e declarando seu interesse no desenvolvimento do campo.	7.2, 7.5	25
2.17 Submeter à ANP o plano de desenvolvimento de campo declarado comercial, contendo o cronograma e a estimativa de investimento.	8.5.1	27
2.18 Responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus prepostos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades de exploração, desenvolvimento e produção contratadas, devendo ressarcir à ANP ou à União os ônus que venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário.	2.5	13
2.19 Adotar as melhores práticas da indústria internacional do petróleo e obedecer às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes, inclusive quanto às técnicas apropriadas de recuperação, objetivando a racionalização da produção e o controle do declínio das reservas.	14.13	40

** Os requisitos do edital estão relacionados no art. 10º do regulamento anexo à Resolução ANP 18/2015

*** Os requisitos essenciais da Minuta de Contrato de Concessão estão relacionados nos arts. 43 e 44 da Lei 9.478/1997

19. Além dos ajustes de forma e de conteúdo já mencionados nos parágrafos 15 e 16, em destaque em relação às rodadas anteriores de licitação, a 13ª Rodada trouxe ajustes nas exigências de conteúdo local para os contratos de concessão, introduzidos pelo Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, do MME, consoante as Notas Técnicas 21 e 22/2015-DEPG/SPG-MME.

20. Conforme informado na Nota Técnica 21/2015-DEPG/SPG-MME, objetivou-se o aprimoramento da política de conteúdo local com vistas a sanar problemas identificados pela ANP no processo de apuração dos compromissos de conteúdo local assumidos pelos contratados, considerando as seguintes premissas:

incluir mecanismo para neutralizar eventual variação temporal dos pesos previstos para os investimentos das atividades de E&P, entre o momento da oferta e o da efetiva apuração;

adequar alguns percentuais mínimos de CL das tabelas de compromisso para evitar a caracterização de reserva de mercado e para atualizá-los à realidade presente.

21. Os ajustes definidos podem ser resumidos nos seguintes pontos:

a) manutenção dos valores mínimos estabelecidos nas tabelas vigentes da 11ª rodada, no caso de terra e de águas rasas menores que 100 m, à exceção daqueles maiores que 80%, considerando que o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 80% pode caracterizar reserva de mercado;

b) no caso de águas profundas e de águas rasas maiores ou iguais a 100m, os percentuais mínimos da fase exploratória são aqueles relativos aos das tabelas da 11ª Rodada e os da etapa de desenvolvimento da produção correspondem àqueles da 1ª rodada de partilha da produção, incluindo a estrutura de Unidades Estacionárias de Produção (UEPs), mantida a exceção dos percentuais maiores que 80%.

c) para as engenharias constantes das tabelas de compromisso de todos os ambientes (terra, águas rasas e águas profundas), atividade essa onde permanece o interesse governamental para que sejam privilegiadas e executadas no país, os percentuais de conteúdo local exigidos permaneceram superiores aos 80% e idênticos aos das tabelas da 11ª rodada, no caso de terra e de águas rasas menores que 100 m, e da 1ª rodada de partilha, no caso de águas profundas e de águas rasas maiores que 100m.

22. Posteriormente, a Nota Técnica 22/2015-DEPG/SPG-MME retificou a anterior, retrocedendo o aumento do índice de conteúdo local para o item 'Sonda de Perfuração', de 20% para 10%, em razão das críticas recebidas pela elevação do indicador, por parte das operadoras, e mantiveram-se os demais ajustes.

23. Importante assinalar que a aplicação das regras de conteúdo local e seus resultados estão sendo avaliados por este Tribunal no âmbito do TC 030.511/2015-1.

III.1.3 Conclusão do Segundo Estágio

24. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN TCU 27/1998 e que foram atendidas as formalidades exigidas na legislação aplicável em relação ao edital de licitação, recomendamos a aprovação do Segundo Estágio.

III.2. Terceiro Estágio

II.2.1 Julgamento das Ofertas

25. Em cumprimento às disposições do art. 7º da IN TCU 27/1998, a documentação referida pelas alíneas 'd' e 'e' do inciso III, relativa ao julgamento da licitação, foi reportada ao TCU pela ANP, conforme a peça 51, que contém cópias do relatório de julgamento e da publicação do resultado homologado pela agência.

26. Em 7 de outubro de 2015, na cidade do Rio de Janeiro, a ANP realizou a sessão pública de apresentação de ofertas da 13ª Rodada de Licitações - Blocos Exploratórios. Concluída a fase de julgamento das propostas e de acordo com os resultados consolidados pela ANP, foram arrematados 37 dos 266 blocos oferecidos em 22 setores. Participaram das ofertas 17 empresas, sendo 11 nacionais e 6 de origem estrangeira. 94,56% dos blocos arrematados localizam-se em terra e 5,41% em águas profundas.

27. Não há informações acerca de recursos interpostos quanto ao resultado da licitação.

28. Quanto ao bônus de assinatura, arrecadou-se R\$ 121,109 milhões, atingindo um ágio médio de 8,36%. O maior bônus de assinatura ofertado foi de R\$ 63.890.099,99 e o menor, de R\$ 75.000,00, constituindo um valor médio de R\$3.272.232,34 por cada área arrematada.

29. Segundo cálculos da ANP, o conteúdo local médio das propostas vencedoras na 13ª Rodada atingiu 73,14% para a fase de exploração e 79,51% para a fase de desenvolvimento. De acordo com as ofertas vencedoras, a previsão de investimentos do Programa Exploratório Mínimo a ser cumprido pelos concessionários deverá ser de R\$ 216,042 milhões.

Quadro III - Resultado consolidado da 13ª Rodada de Licitações da ANP

Razão Social	Blocos Arrematados	Pem Ofertado (UT)*	Investimento Mínimo Previsto (R\$)*	Bônus Ofertado (R\$)*	Total Comprometido (R\$)*	
	Como operadora	Como não-operadora				
Alvopetro S.A. Extração de Petróleo e Gás Natural	4	0	725	3,264,300.00	463,132.80	3,727,432.80
BPMB Parnaíba S.A.	1	2	3,249	14,619,150.00	2,041,595.70	16,660,745.70
GDF Suez E&P Brasil Participações Ltda.	0	6	5,293	23,817,150.00	2,349,379.20	26,166,529.20
Geopar - Geosol Participações S.A.	0	1	591	2,660,850.00	135,000.00	2,795,850.00
Geopark Brasil Exploração e Produção de Petróleo e Gás Ltda.	4	0	3,342	15,037,650.00	1,308,800.00	16,346,450.00
Imetame Energia Ltda.	4	0	2,868	12,906,000.00	1,710,000.00	14,616,000.00
OP Energia Ltda.	3	0	1,387	6,241,500.00	1,808,125.75	8,049,625.75
Oil M&S Perfurações Brasil Ltda.	2	0	400	1,800,000.00	350,000.00	2,150,000.00
Parnaíba Gás Natural S.A.	6	0	15,338	69,020,550.00	7,314,200.00	76,334,750.00
Parnaíba Participações S.A.	0	1	618	2,782,350.00	615,255.30	3,397,605.30
Petrosynergy Ltda.	1	0	1,000	4,500,000.00	309,408.00	4,809,408.00
Phoenix Empreendimentos Ltda.	0	2	309	1,390,500.00	236,000.00	1,626,500.00
Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A.	2	0	300	36,600,000.00	100,003,699.98	136,603,699.98
Tarmar Energia e Participações Ltda.	5	0	1,275	5,737,500.00	746,000.00	6,483,500.00
Tek Óleo e Gás Ltda.	1	0	2,173	9,778,500.00	201,000.00	9,979,500.00
UTC Exploração e Produção S.A.	3	0	490	2,205,000.00	407,000.00	2,612,000.00
Vipetro Petróleo S.A.	1	0	818	3,681,000.00	1,111,000.00	4,792,000.00
Total de empresas	40,176	216,042,000.00	121,109,596.73	337,151,596.73		

vencedoras: 17

Fonte: ANP

30. O Anexo I da presente instrução traz quadro contendo os resultados por bloco da 13ª Rodada, onde podem ser consultadas informações mais específicas acerca das propostas vencedoras.

31. O resultado da 13ª Rodada demonstrou aspectos significativamente diferentes dos observados nos últimos leilões de concessão da ANP, principalmente quanto ao baixo percentual de blocos arrematados e também quanto ao baixo valor obtido pelos respectivos bônus de assinatura. Deve-se pontuar a notável ausência da Petrobras (em crise financeira) nesse leilão, que contribuiu para o desempenho da licitação, já que a empresa sempre atuou fortemente nesses certames e representa mais de 90% das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no país.

32. Outro fator a ser considerado é o atual ambiente de crise internacional de preços do petróleo, que caíram significativamente desde 2014. Certamente deixam as empresas mais cautelosas quanto aos investimentos. Não obstante, considerando ser este um aspecto global, vale observar, comparativamente, licitações realizadas recentemente em outros países, para avaliar a atratividade em uma mesma perspectiva de preços do petróleo. O quadro a seguir, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), traz essa comparação.

Quadro IV - Resultados comparados das últimas licitações internacionais

Fonte: IBP

33. Pelos dados demonstrados, observa-se que a 13ª Rodada obteve um resultado significativamente inferior a outras licitações internacionais, em um mesmo ambiente de projeção de preços do petróleo. Como, em geral na economia, esse é um mercado cíclico e as empresas investem com o olhar para o futuro, o atual nível de preços do petróleo, por si, não explica o desempenho da 13ª Rodada. Importante haver uma reflexão acerca do modelo regulatório brasileiro, da dependência desse setor nacional da Petrobras e os impactos na atratividade nas licitações da ANP e na realização de investimentos para expansão da produção nacional de petróleo e gás natural, bem como no crescimento da economia interna, movimentada pela interação com este setor.

III.2.2 Qualificação

34. Realizado o julgamento das propostas, as análises dos documentos de qualificação das empresas foram procedidas pela Comissão Especial de Licitação (CEL), tendo sido consignadas as respectivas qualificações nos relatórios constantes das atas das reuniões da CEL (8ª à 11ª reunião), cujas cópias foram encaminhadas pela ANP a este Tribunal, em cumprimento à IN TCU 27/1998, art. 7º, inciso III, alínea 'b' (peça 51).

35. Em atenção ao art. 7º, inciso III, alínea 'c', da IN 27/1998, a ANP também informou acerca das manifestações e dos recursos interpostos pelas empresas licitantes, analisados conforme as atas da 6ª e 12ª reunião da CEL (peça 51).

36. Foi interposto recurso administrativo pela empresa Tarmar Energia e Participações Ltda. contra decisão da comissão especial de licitação, que não qualificou a interessada pela falta de apresentação da documentação no prazo estabelecido no edital. Após análises e recomendações da Superintendência de Promoção de Licitações e da Procuradoria Federal na ANP, o recurso foi provido conforme comunicação do diretor-geral da Agência, publicada no Diário Oficial da União de 18/11/2015.

37. Desse modo, foi apresentado a este Tribunal todos os procedimentos de qualificação e análise de recursos para participação dos licitantes na 13ª Rodada. Ao todo, foram qualificadas 17 empresas.

38. O quadro abaixo contém o resultado da avaliação realizada pela Superintendência de Promoção de Licitações da ANP e pela Comissão Especial de Licitação (CEL) quanto à qualificação das licitantes vencedoras da sessão pública de apresentação de ofertas da 13ª Rodada de Licitações - Blocos Exploratórios.

Quadro V - Resultado da Fase de Qualificação na 13ª Rodada

Sociedade empresária	Qualificação	Ata da CEL	DOU	
1	Alvopetro S.A. Extração de Petróleo e Gás Natural	C	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
2	BPMB Parnaíba S.A.	C	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
3	GDF Suez E&P Brasil Participações Ltda.	NO	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
4	Geopar - Geosol Participações S/A	NO	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
5	Geopark Brasil Exploração e Produção de Petróleo e Gás Ltda.	C	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
6	Imetame Energia Ltda.	C	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
7	Oil M&S Perfurações Brasil Ltda.	C	Ata 08, de22/10/2015	23/10/2015
8	OP Energia Ltda.	A	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015
			Ata 11, de06/11/2015	09/11/2015
9	Parnaíba Gás Natural S.A.	C	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015
10	Parnaíba Participações S.A.	NO	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015
11	Petrosynergy Ltda.	C	Ata 10, de03/11/2015	04/11/2015
12	Phoenix Empreendimentos Ltda.	NO	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015
13	Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A.	A	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015
14	Tarmar Energia e Participações Ltda.	C	Ata 07, de21/10/2015	22/10/2015
			Ata 14, de11/01/2016	12/01/2016
15	Tek Óleo e Gás Ltda.	C	Ata 09, de27/10/2015	28/10/2015

16	UTC Exploração e Produção S.A.	C	Ata 09, de 27/10/2015	28/10/2015
17	Vipetro Petróleo S.A.	C	Ata 09, de 27/10/2015	28/10/2015

Fonte: ANP

III.3 Conclusão do Terceiro Estágio

39. Considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN TCU 27/1998, quanto à qualificação das empresas licitantes e quanto ao julgamento das propostas apresentadas na 13ª Rodada, propõe-se que o Tribunal aprove os procedimentos relativos ao Terceiro Estágio.

40. Apesar da previsão inicial de assinatura dos contratos ter sido 19/2/2016, ainda há contratos pendentes de assinatura, devido às prorrogações de prazos e análise e julgamento de recursos, sendo a última data para assinatura prevista para 4/7/2016.

IV. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

41. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), nos processos de fiscalização deste Tribunal, tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria TCU 222/2003. Consoante item 1.2 dessa Portaria, 'quando forem examinados procedimentos licitatórios que ainda não tenham resultado no empenho da despesa, o VRF corresponderá ao valor estimado pelo órgão com base na pesquisa prévia de mercado'.

42. No caso das licitações para concessão de blocos para exploração de petróleo e gás natural, os valores estimados pela ANP consideram o somatório dos valores de Bônus Mínimo de Assinatura dos blocos licitados e, ainda, o somatório dos valores de Investimento Mínimo Previsto decorrente dos PEM ofertados. Na 13ª Rodada, esses somatórios foram calculados pela ANP em R\$ 121.109.596,73 e R\$ 216.042.000,00, respectivamente. Portanto, o VRF neste processo totaliza R\$ 337.151.596,73.

43. A atual sistemática de quantificação e registro sobre os benefícios das ações de controle externo foi instituída pela Portaria TCU 17/2015. Neste processo, os benefícios potenciais que se estimam deste acompanhamento diz respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante todo o exposto e em atenção ao artigo 9º da Instrução Normativa do 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 terceiro estágio, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

aprovar o segundo e o terceiro estágios de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural relativos à 13ª Rodada de licitações da ANP;

encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamenta à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Conselho Nacional de Política Energética, e ao Ministério de Minas e Energia; e

que sejam restituídos os autos à SeinfraPetróleo para acompanhamento do quarto estágio previsto na IN TCU 27/1998."

É o relatório.

Voto:

Trago ao exame o acompanhamento da Décima Terceira Rodada de licitações com vistas à outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Nesta fase, o Tribunal analisa os atos correspondentes aos segundo e terceiro estágios, de acordo com a forma definida pela Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998

2. O primeiro estágio de acompanhamento foi aprovado pelo Tribunal mediante o Acórdão 2.063/2015 - Plenário. Convém lembrar que nesta rodada estão sendo ofertados 266 blocos exploratórios, com área total de 125.045,9 km², distribuídos em dez bacias sedimentares: Amazonas, Parnaíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas, Jacuípe, Camamu-Almada, Espírito Santo, Campos e Pelotas. O conjunto é composto de 182 blocos em terra e 84 blocos marítimos.

3. A rodada sob análise segue orientação da Resolução ANP 18/2015, que inovou ao prever a inversão das fases de qualificação e julgamento das ofertas, suprimindo a etapa de pré-qualificação.

4. No segundo estágio de acompanhamento, a SeinfraPetróleo analisou pré-edital, edital de licitação, minuta de contrato, comunicações e esclarecimentos encaminhados às empresas, impugnações e respectivas respostas.

5. O pré-edital orienta as empresas interessadas em participar do certame e as regras da licitação, estabelecendo as normas a serem seguidas e dispendo-as em consulta e audiência públicas para comentários e sugestões. A unidade técnica observou adequações do texto do documento em decorrência da inversão das fases de pré-qualificação e julgamento. Também assinou melhorias quanto à clareza dos procedimentos referentes à modalidade de garantia de penhor em óleo.

6. Outro ponto a ser destacado se trata do atraso no encaminhamento da documentação ao Tribunal com relação ao prazo de cinco dias, conforme dispõe o art. 8º da IN/TCU 27/1998. O pré-edital de licitação e a minuta do contrato de concessão foram publicados em 12/6/2015 e enviados ao TCU em 3/7/2015. O envio do edital também foi intempestivo, visto que publicado em 3/8/2015 e expedido ao TCU em 10/8/2015.

7. O edital da licitação foi verificado pela SeinfraPetróleo à luz das exigências contidas na Lei 9.478/1997, na Resolução ANP 18/2015 e das Decisões do TCU 351/1999, 493/1999 e 232/2002 - Plenário. A unidade técnica comenta alguns ajustes referentes às exigências de conteúdo local, com relação às previstas nas rodadas de licitação anteriores.

8. A avaliação referente ao terceiro estágio de acompanhamento corresponde à verificação do julgamento das ofertas, cuja sessão pública foi realizada em 17/10/2015. Ao fim, dos 266 blocos oferecidos, foram arrematados 37, dos quais 94,56% são localizados em terra e 5,41% em águas profundas. Ao todo, 17 empresas participaram das ofertas, sendo 11 nacionais e seis estrangeiras.

9. A arrecadação de bônus de assinatura alcançou o montante de R\$ 121,109 milhões, valor que corresponde a um ágio médio de 8,36%. Desse resultado, a SeinfraPetróleo destaca o baixo percentual de blocos arrematados e a redução do valor obtido pelos bônus de assinatura, em comparação com os últimos leilões promovidos pela ANP. O cenário de retração pode ter sido influenciado pela ausência de participação da Petrobras, que costuma atuar fortemente nesses certames, considerando que, atualmente, a estatal ainda é responsável por mais de 90% das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no País. O atual ambiente de crise, que conduz a maior cautela quanto aos investimentos das empresas, também pode ser outro fator determinante desse resultado.

10. Ademais, cabe comentar que o alcance do conteúdo local médio das propostas foi de 73,14% para a fase de exploração e 79,51% para a fase de desenvolvimento.

11. Por fim, sobre a fase de qualificação, foram classificadas, ao final da avaliação dos recursos, todas as 17 empresas que obtiveram êxito na etapa anterior.

12. Feitas estas considerações e verificando atendidas as formalidades exigidas pela legislação aplicável em relação ao pré-edital, edital, julgamento das ofertas e qualificação, acolho as conclusões da SeinfraPetróleo no sentido de aprovar o segundo e o terceiro estágios de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, relativos à Décima Terceira Rodada de licitações da ANP, nos termos da IN TCU 27/1998.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de julho de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Data da sessão:

27/07/2016

Ata:

29/2016