

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.776/2013-8.

Natureza: Desestatização.

Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA DÉCIMA PRIMEIRA RODADA DE LICITAÇÕES DE BLOCOS PARA A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. ANÁLISE DO QUARTO ESTÁGIO, NOS TERMOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 27/1998. APROVAÇÃO COM RESSALVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes pontuais, a instrução lavrada pelo auditor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (Peça 80), a qual contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica:

1. Trata-se de processo de acompanhamento da 11ª Rodada de Licitações destinado à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), autarquia especial competente para a regulação e fiscalização do setor industrial petrolífero.
2. O estágio em comento [quarto estágio] é disciplinado conforme a Instrução Normativa TCU 27/1998, nos termos do art. 7º, inciso IV, e será analisado com vistas ao acompanhamento dos processos de outorga.

HISTÓRICO

3. O processo licitatório para a exploração e produção de petróleo e gás natural realizou-se na modalidade leilão no dia 14/5/2013, na cidade do Rio de Janeiro. No certame foram ofertados 289 blocos, situados em 23 setores de 11 bacias sedimentares, quais sejam: Barreirinhas, Ceará, Espírito Santo, Foz do Amazonas, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas e Tucano, perfazendo 155,8 mil km² de áreas alcançadas.
4. A Décima Primeira Rodada de Licitações promoveu a arrematação de 142 blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural. Foram assinados, com a promoção da ANP, até a data da presente instrução (29/7/2015), 120 contratos, nos meses de agosto, setembro e novembro de 2013.
5. Nos termos do Edital da 11ª Rodada de Licitações e do inciso V, art. 43, da Lei 9.478/1997, a ANP executou as garantias de oferta apresentadas pelas empresas desistentes e convocou as concorrentes remanescentes para a assinatura dos contratos de concessão, nos termos do instrumento convocatório do certame.
6. Para a arrematação dos blocos os participantes deveriam considerar nas propostas apresentadas 40% para o bônus de assinatura, 40% para o Programa Exploratório Mínimo (PEM) e 20% para aquisição de bens e serviços nacionais relacionados ao Programa de Conteúdo Local.
7. O total de bônus de assinatura arrecadado foi de R\$ 2.823.205.650,29. Para a obtenção do resultado econômico do leilão consigna-se ainda o resultado das ofertas do Programa Exploratório

Mínimo (PEM), que, segundo estimativa da ANP (peça 28, p.19), corresponde aproximadamente ao investimento mínimo no primeiro período exploratório, qual seja de R\$ 6.902.399.200,00.

8. Atenta ao inciso IV, art. 7º da IN TCU 27/1998, a ANP encaminhou os seguintes Ofícios:

a) Ofício 022/2013/AUD (peça 42), encaminha a ata da Comissão Especial de Licitação (CEL) aprovando o relatório de julgamento da 11ª Rodada de Licitações e adjudicando os blocos arrematados no referido certame aos vencedores;

b) Ofício 032/2013/AUD, encaminhamento da publicação atinente à homologação do relatório de julgamento da Comissão Especial de Licitação (CEL) e adjudicação do objeto da licitação aos vencedores da 11ª Rodada de Licitações (peça 48), com a convocação das vencedoras para assinatura dos contratos de concessão (peça 62), conforme cronogramas aprovados;

c) Ofício 053/2013/AUD, atinente à cópia da publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 6/9/2013, seção 3, páginas 175 e 176, de extratos de contratos de concessão, referentes à 11ª Rodada de Licitações assinados até a data de 6/8/2013 (peça 60) e atualizações de informações a respeito de alteração do cronograma de assinatura dos contratos da 11ª Rodada de Licitações;

d) Ofício 031/2014/AUD (peça 76) – cópia digitalizada dos contratos de concessão assinados em face da 11ª Rodada de Licitações.

EXAME TÉCNICO

9. O exame atinente ao quarto estágio tem por finalidade verificar os contratos de concessão quanto à sua assinatura e vínculos às características pré-estabelecidas para o empreendimento. Cada acordo celebrado deverá possuir harmonia com a minuta correspondente, integrante do edital, que foi previamente aprovado por esta Corte (Acórdão TCU 2.237/2013-Plenário), e o resultado do leilão.

10. Nos termos do art. 7º, IV, da IN TCU 27/1998, a análise se estabelecerá sobre os seguintes documentos: (a) ato de outorga; e (b) contrato de permissão ou concessão.

11. As cópias digitalizadas dos 120 contratos de concessão da 11ª Rodada de Licitações foram encaminhadas à esta Corte de Contas por meio do Ofício 93/2013/AUD (peça 64), de 2/12/2013.

12. Quanto ao prazo de encaminhamento das informações para a análise deste Tribunal, nos termos do inciso IV, art. 8º da IN TCU 27/1998, registra-se que o prazo de 5 dias, após a assinatura dos contratos, para envio da documentação a esta Corte de Contas, não foi adotado na sua integralidade pela Agência (vide Ofício 139/2014–TCU/SefidEnergia, peça 74).

13. Ademais, cumpre registrar que outros elementos documentais inerentes ao processo em comento foram objeto de diligências deste Tribunal à ANP, tais como o pedido de cópia do Memorando 159/2013/SPL e do Parecer 579/2013/PF-ANP/PGF/AGU, oriundos da Ata da 16ª Reunião da Comissão Especial de Licitação da 11ª Rodada (peça 65). Houve concessão de prazo de cinco dias para envio da documentação, o que foi atendido (peças 70 e 71).

14. A partir de tais considerações, foi selecionada, aleatoriamente, amostra de seis contratos (5%) para se observar a aderência de tais acordos à minuta previamente encaminhada (peça 32), tendo sido analisada no segundo e terceiro estágios sem que fossem identificadas irregularidades nos seus procedimentos (Ac. 2.237/2013-P). Foram os seguintes contratos analisados, todos referentes à R11: REC-T-115, BAR-M-254, POT-T-665, PN-T-114, SEAL-T-78 e FZA-M-88.

15. A análise realizada consignou que não houve alterações dos fundamentos dos contratos já analisados no âmbito do segundo e terceiro estágios, restando regulares quanto ao propósito desta fase de acompanhamento.

16. Desta feita, tendo em vista a intempestividade do encaminhamento da documentação exigida pela IN TCU 27/1998, incorrendo em ressalva ao presente estágio, não resta prejudicada a análise em comento.

17. Por conseguinte, observou-se que os contratos de concessão estão em consonância com a legislação aplicável ao tema, bem como com a minuta do acordo analisada previamente, sugerindo-se, portanto, a aprovação com ressalva do quarto estágio e encerramento do presente processo.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

18. Para os processos de fiscalização desta Corte de Contas, o Volume de recursos Fiscalizados (VRF) apresenta suas disposições previstas na Portaria TCU 222/2003. Nos termos do item 1.2 da citada Portaria, consubstancia-se nos seguintes argumentos: “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...”.

19. No caso em tela, o VRF deve ser calculado pela soma dos valores de bônus mínimo de assinatura dos blocos licitados em adição à estimativa de investimentos por ocasião do programa exploratório mínimo ofertado (PEM).

20. O valor totalizado em bônus de assinatura arrecadado na 11ª foi de R\$ 2.823.205.650,29, adicionado ao resultado das ofertas do PEM, estimada pela ANP (peça 28, p. 19), em cerca de R\$ 6.902.399.200,00, sendo, portanto, o VRF de R\$ 9.725.604.850,29.

21. A Portaria TCU 17/2015 instituiu a sistemática vigente sobre a quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo. Nesta toada, consigna-se que os benefícios potenciais estimados a respeito deste acompanhamento fazem referência à manutenção da expectativa de controle gerada pela ação continuada do Tribunal de Contas da União.

22. Por sua vez, cabe o registro de que o acompanhamento das rodadas anteriores deixa evidente que as recomendações e determinações dirigidas à ANP agregaram valor ao aprimoramento dos procedimentos licitatórios dos blocos exploratórios.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, em relação à Décima Primeira Rodada de Licitações para a concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural:

- a) aprovar com ressalva o quarto estágio de acompanhamento de outorga de concessão de exploração de petróleo e gás natural, nos termos do inciso IV, art. 7º da IN TCU 27/1998;
- b) 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;
- c) encerrar o processo.

Eis o Relatório.

VOTO

Versam os autos de Desestatização sobre o acompanhamento de procedimentos adotados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para a outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural (11ª Rodada). Nessa assentada, examina-se o quarto estágio do processo de outorga, com vistas a conferir a aderência entre o ato de outorga e os termos de concessão às minutas de contrato e ao resultado do certame licitatório, nos termos previstos na 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, pelas leis 9.478/1997 e 12.351/2010 e pela Resolução-ANP 27/2011, além de outros normativos setoriais específicos. Para áreas do polígono do pré-sal e outras regiões estratégicas, a Lei 12.351/2010 estabelece regras diferenciadas de regime de

partilha de produção. A 11ª Rodada ora discutida contempla o tradicional regime de concessão, por não abranger áreas do pré-sal ou estratégicas.

3. O leilão em comento trata de bacias de novas fronteiras exploratórias e bacias maduras, ofertando 289 blocos em uma área total de 155,8 mil km², distribuídos em 11 bacias sedimentares: Barreirinhas, Ceará, Espírito Santo, Foz do Amazonas, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas e Tucano.

4. O acompanhamento da presente desestatização vem sendo efetuado pelo TCU nos termos dispostos na IN-TCU 27/1998, já tendo sido emitidas decisões de aprovação dos três estágios iniciais (acórdãos 2.723/2013-TCU-2ª Câmara e 2.237/2013-TCU-Plenário, respectivamente às peças 46 e 57).

5. No arremate dos exames dentro desta Corte, na presente fase de acompanhamento, a unidade técnica analisou, por amostragem, parcela dos 120 contratos de concessão firmados em decorrência do leilão e concluiu não haver óbices à aprovação do quarto estágio. Como informado, o exame ora debatido teve caráter precipuamente formal, cingindo-se a conferir a compatibilidade entre os contratos pactuados com a minuta contratual disposta no edital preteritamente aprovado pelo TCU e com o resultado final da licitação.

6. A área técnica anotou, todavia, a remessa intempestiva dos documentos pertinentes por parte do agente regulador (ANP), informando não terem sido adimplidos os prazos estatuídos na IN-TCU 27/1998. A par dessa ressalva, registrou que o atraso em tela não prejudicou a avaliação perpetrada.

Dessa feita, acolhendo a proposta advinda da Seinfra-Petróleo, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2641/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.776/2013-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Responsável: Magda Chambriard (Diretora- Geral, CPF 673.612.937-00).
4. Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (Seinfra-Petróleo).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de acompanhamento dos

procedimentos adotados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para a outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural (11ª Rodada), nos termos da Instrução Normativa/TCU 27/1998;

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

9.1. aprovar, com ressalva, o Quarto Estágio de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, relativo à 11ª Rodada de licitações da ANP, com fulcro no art. 7º da Instrução Normativa TCU 27/1998;

9.2. dar ciência à ANP que, no encaminhamento dos documentos relativos ao leilão em epígrafe, não foram atendidos os prazos estabelecidos na Instrução Normativa TCU 27/1998;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Voto e do Relatório que o abalizam, ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética e à ANP;

9.4. encerrar o processo, forte no inciso V, do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 42/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2641-42/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral