

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.352/2019-3

Natureza: Desestatização

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DO PRÉ-EDITAL DA 16ª RODADA. DETERMINAÇÕES AO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (CNPE) E À AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura e Gás Natural (peça 28), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 29 e 30).

I. “Introdução

Trata-se de processo de desestatização para o acompanhamento da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O exame é realizado nos termos da Instrução Normativa - IN TCU 81/2018, a qual regulamenta, no âmbito do TCU, os processos de desestatização incluídos na Lei 9.491/1997, no caso, outorga de concessão para exploração de atividade econômica reservada ao Estado.

II. Contextualização Acerca do Objeto da Licitação

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 (Lei do Petróleo), 12.351/2010 (Regime de Partilha) e, ainda, pela Resolução/ANP 18/2015. Outrossim, para as áreas do Polígono do Pré-sal e estratégicas, a Lei 12.351/2010, que estabelece o Regime de Partilha de Produção, prescreve regras específicas. Já o Regime de Concessão, objeto deste exame, é definido especialmente pela Lei do Petróleo e pela Resolução/ANP 18/2015. Registre-se que a 16ª Rodada contempla somente blocos sob o Regime de Concessão.*

3. *A outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural segue, além das diretrizes emanadas nas mencionadas normas, estratégias definidas pela Presidência da República e pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A ANP é responsável pelas atividades operacionais inerentes ao planejamento e à execução da outorga, tais como desenvolver estudos visando à delimitação de blocos e também promover as licitações das áreas a serem ofertadas.*

4. Com o intuito de promover a concessão de novas áreas para exploração, a Presidência da República aprovou a Resolução CNPE 17/2018, publicada no Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, em 18/12/2018 (peça 10), que autorizou a ANP a realizar a 16ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural. Posteriormente, a Resolução CNPE 3/2019, publicada no Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, em 20/3/2019 (peça 11), alterou o quantitativo de blocos exploratórios originalmente ofertados de 42 para 36.

5. Essa Rodada de Licitações tem por objeto final a outorga de contratos de concessão para exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em 36 blocos nas bacias sedimentares marítimas de Camamu-Almada, Pernambuco-Paraíba, Jacuípe, Campos e Santos, totalizando 29.297,38 km², haja vista a exclusão, acima destacada, de quatro blocos da Bacia de Campos – C-M-543, 602, 604 e 606, e dois blocos da Bacia de Santos – S-M-1498 e 1502.

III. Histórico

6. A documentação alusiva ao presente exame foi inicialmente composta pelo Extrato do Planejamento da 16ª Rodada de Licitações, a que se refere o § 2º do art. 2º da IN-TCU 81/2018, protocolizado, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, em 28/2/2019 (peça 1). Observando-se o disposto no art. 8º da IN TCU 81/2018, em 3/5/2019 foi dada entrada do Ofício n. 24/2019/AUD-e-ANP, contendo o anexo “Memorando nº 30/2019/SPL-e”, com os documentos referentes à 16ª Rodada de Licitações, em atendimento ao Art. 32 da Instrução Normativa 81/2018 (peça 4).

7. O acervo documental a acompanhar a peça 4, os chamados “itens não digitalizáveis”, só foi efetivamente disponibilizado em 23/5/2019.

8. No decorrer da análise do pacote de documentos inicialmente encaminhado, verificou-se aspecto relacionado à ausência da análise ambiental prévia dos blocos propostos, pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás – GTPEG, conforme será, a seguir, detalhado. Em lugar dessa, há manifestações esparsas dos órgãos envolvidos no GTPEG. Segundo o noticiado pela Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC, peça 5:

(...) o ato com a indicação dos membros do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás - GTPEG ainda não foi publicado, não sendo, portanto, possível a elaboração do Parecer Técnico de forma a representar a manifestação das diversas áreas e instituições de meio ambiente do Governo Federal.

9. O GTPEG, até então, fora estabelecido por meio de sucessivos atos administrativos do órgão setorial, ou seja, de início por meio da Portaria-MMA 119/2008, com vigência determinada, e Portaria-MMA 218/2012 (peça 12), a qual reinstalou o grupo de trabalho, sendo afinal composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

10. Conforme instrução e manifestações de peças 13-15, e a partir de possíveis riscos decorrentes da ausência da manifestação colegiada do GTPEG a título de parecer ambiental prévio, os quais comprometeriam, em tese, o andamento da análise em curso, a teor do art. 3º, inciso XVII, da IN TCU 81/2018, propugnou-se pela realização da diligência à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, bem como à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, para que se manifestassem sobre a documentação apresentada em substituição ao Parecer Técnico do GTPEG na formação do processo licitatório, e também acerca da pertinência, em termos de segurança jurídica para o prosseguimento do certame, da manutenção dos blocos das bacias Camamu-Almada e Jacuípe no certame em oferta.

11. *As respostas encontram-se acostadas às peças 19 e 21-23, e serão objeto de exame adiante em tópico específico.*

IV. Delimitação do escopo do presente exame.

12. *No âmbito do Tribunal de Contas da União, a matéria dos autos está disciplinada pela IN TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização. Conforme dispõe o art. 3º, dessa norma, devem ser analisados, no que couber, os seguintes elementos:*

I - deliberação competente para abertura de procedimento licitatório;

II - objeto, área de exploração e prazo do contrato ou do ato administrativo;

III - documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidos para avaliação econômico financeira do empreendimento, inclusive em meio magnético, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas;

IV - relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes;

V - estudo de demanda atualizado e desenvolvido a partir das características do empreendimento a ser licitado;

VI - projeção das receitas operacionais, devidamente fundamentada no estudo de demanda previsto no item anterior;

VII - relação de possíveis fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, bem como a descrição de como serão apropriadas durante a execução do contrato a fim de promover a modicidade tarifária;

VIII - relação das obras e dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela delegatária durante a execução do termo de ajuste, acompanhados dos respectivos cronogramas físico financeiros, bem como das obras e dos investimentos que caberá ao Poder Concedente realizar, se for o caso;

IX - relação de obras e investimentos não obrigatórios, mas que são vinculados ao nível de serviço, acompanhados da estimativa de sua implantação, por meio de cronogramas físico-financeiros sintéticos;

X - orçamento detalhado e atualizado das obras e dos investimentos a serem realizados obrigatoriamente pela delegatária, de forma que os elementos de projeto básico e o nível de atualização dos estudos apresentados permitam a plena caracterização da obra, do investimento ou do serviço;

XI - discriminação fundamentada das despesas e dos custos estimados para a prestação dos serviços;

XII - discriminação das garantias exigidas da delegatária para cumprimento do plano de investimentos do empreendimento, adequadas a cada caso;

XIII - definição da metodologia a ser utilizada para a aferição do equilíbrio econômico financeiro no primeiro ciclo de revisão do contrato de concessão ou permissão e sua forma de atualização, bem como justificativa para a sua adoção;

XIV - definição da metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro afetado;

XV - descrição da metodologia a ser utilizada para aferir a qualidade dos serviços prestados pela delegatária, incluindo indicadores, períodos de aferição e outros elementos necessários para definir o nível de serviço;

XVI - obrigações contratuais decorrentes de financiamentos previamente concedidos por organismos ou instituições internacionais que tenham impacto no empreendimento;

XVII - cópia da licença ambiental prévia, das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento ou das condicionantes fixadas pelo órgão ambiental responsável, na forma do regulamento setorial, sempre que o objeto da licitação assim o exigir;

XVIII - relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas;

XIX - discriminação dos custos para adequação do projeto às exigências ou condicionantes do órgão competente de proteção ao meio ambiente;

XX - relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública sobre os estudos de viabilidade, caso ocorra, e sobre a minuta do instrumento convocatório e anexos;

XXI - estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado.

Parágrafo Único. O Poder Concedente poderá disponibilizar e/ou o Tribunal de Contas da União poderá solicitar outros documentos que entenda necessário para o complemento das informações tratadas neste artigo.

13. Cabe inicialmente ressaltar que a IN TCU 81/2018 é um importante instrumento para dar cumprimento aos comandos constitucionais dos artigos 70 e 71 da Carta Magna, que tratam do controle externo da Administração Pública em geral. Nesta esteira, destaca-se a fiscalização patrimonial. Como designa o art. 176 da Constituição de 1988, as jazidas petrolíferas são patrimônio da União, sendo a exploração e a produção desses recursos naturais, portanto, objeto passível da fiscalização pelo TCU. Desta forma, dar cumprimento ao normativo citado é a fortiori mais que observar regras estabelecidas no âmbito da administração pública. É concretizar, de fato, a previsão constitucional e, simultaneamente, o efetivo exercício do controle externo, por esta Corte de Contas, na fiscalização do uso do patrimônio público.

14. Portanto, ao verificar a documentação afeta à IN TCU 81/2018, busca-se avaliar se, na essência, o conjunto de informações recebidas pelo TCU, por meio do Agente Regulador, permite retratar e caracterizar, com abrangência e profundidade adequadas, o objeto e a forma como se pretende realizar a licitação.

15. Em atendimento ao disposto na IN TCU 81/2018, a ANP encaminhou os seguintes documentos por meio do Ofício n. 24/2019/AUD-e-ANP, de 3/5/2019, todos à peça 4, em anexo não digitalizável:

- a) Resolução CNPE n. 10/2017, acerca do Planejamento plurianual de licitações, publicada no DOU de 24/5/2017;
- b) Resolução CNPE n. 16/2017, tocante ao Planejamento plurianual de licitações, publicada no DOU de 8/6/2017;
- c) Resolução CNPE n. 09/2018, versando sobre o Planejamento plurianual de licitações, publicada no DOU de 1º/8/2018,
- d) Resolução CNPE n. 17/2018, dispendo sobre a Autorização para a rodada de licitações, publicada no DOU de 18/12/2018;
- e) Resolução CNPE n. 03/2019, acerca da Reconfiguração blocos Campos e Santos, publicada no DOU de 20/3/2019;
- f) Nota técnica n. 04/2017/SDB, versando sobre Proposta de Áreas triênio 2017-2019;

- g) *Nota técnica n. 14/2017/SDB, dispondo sobre a Antecipação setor SC-AP5 para a 15ª e setor SC-AP4 para a 16ª rodada;*
- h) *Nota técnica n. 19/2018/SDB, acerca da Proposta de Áreas para o triênio 2020-2021 e atualização de área para a 16ª rodada;*
- i) *Nota técnica n. 28/2018/SDB, sobre a Proposta de Blocos para a 16ª Rodada de Licitações;*
- j) *Nota técnica n. 07/2019/SDB, alusiva à Reconfiguração blocos Campos e Santos para a 16ª Rodada de Licitações;*
- k) *Ofício n. 21/2019/DG-e-ANP, sobre a Reconfiguração de blocos das bacias de Campos e Santos, constantes na 16ª Rodada de Licitações;*
- l) *Nota técnica n. 08/2019/SDB, alusiva à Atratividade exploratória dos blocos da 16ª Rodada de Licitações;*
- m) *Nota técnica n. 09/2019/SDB, versando sobre Volumetria e Riscos;*
- n) *Memorando n. 186/2018/SDT, sobre o Volume de Dados Sísmicos dos setores da 16ª Rodada de Licitações;*
- o) *Memorando n. 07/2019/SDP, Infraestrutura dos setores da 16ª Rodada de Licitações;*
- p) *Nota técnica conjunta n. 02/2019/SPL-SDB, dispondo sobre o Bônus de Assinatura Mínimo para a 16ª Rodada;*
- q) *Nota técnica conjunta n. 03/2019/SDB-SPL, acerca do Bônus de Assinatura Mínimo para a 16ª - Campos e Santos;*
- r) *Nota técnica conjunta n. 04/2019/SPL-SPG, quanto à Definição das Alíquotas de Royalties para as bacias da 16ª Rodada;*
- s) *Nota técnica nº 07/2019/SPL, sobre os Valores para pagamento da Taxa de retenção de área para os setores da 16ª Rodada;*
- t) *Nota técnica n. 08/2019/SPL, concernente à Definição da Duração fase exploração para a 16ª Rodada;*
- u) *Nota técnica n. 09/2019/SPL, acerca da Definição das Atividades exploratórias e Uts para a 16ª Rodada;*
- v) *Nota técnica n. 10/2019/SPL, alusiva à Definição do Programa Exploratório Mínimo para a 16ª Rodada;*
- w) *Nota técnica n. 11/2019/SPL, sobre a Definição dos valores da Garantia financeira para cumprimento do PEM;*
- x) *Nota técnica n. 12/2019/SPL, sobre a Definição dos valores do Patrimônio líquido mínimo;*
- y) *Nota técnica n. 13/2019/SPL, concernente à Definição dos valores Taxa de participação e acesso ao pacote de dados;*
- z) *Nota técnica n. 14/2019/SPL, acerca da definição dos valores da Garantia de oferta para a 16ª Rodada;*
- aa) *Nota técnica n. 15/2019/SPL, versando sobre as justificativas para as alterações pré-edital da 16ª Rodada;*
- bb) *Minuta do contrato de concessão da 16ª Rodada de Licitações;*

- cc) *Nota técnica n. 16/2019/SPL, sobre as justificativas das alterações da minuta do contrato de concessão para a 16ª Rodada;*
- dd) *Parecer n. 00229/2019/PFANP/PGF/AGU, da Procuradoria Federal junto à ANP sobre o Pré-edital e minuta contrato;*
- ee) *Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILICIBAMA/MMA, contendo contribuições do licenciamento ambiental federal para a análise ambiental prévia dos blocos da 16ª Rodada de Licitações; Nota Técnica n. 12/2019/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio, acerca da Análise das espécies da biodiversidade brasileira ameaçadas de extinção – 16ª e 6ª Rodadas de Licitações;*
- ff) *Ofício n. 237/2019/GABIN, versando sobre a Manutenção dos blocos das bacias de Jacuípe e Camamu-Almada na 16ª Rodada;*
- gg) *Ofício n. 209/2019/SSM-e-ANP, atinente ao Pedido para reversão da recomendação para exclusão de blocos da 16ª Rodada;*
- hh) *Nota Técnica Conjunta n. 02/SSM/AGR/2019, dispondo sobre a antecipação do Parecer Ambiental encaminhado sobre a 16ª Rodada;*
- ii) *Ofício n. 248/2019/GABIN, alusiva à Reconsideração da recomendação para exclusão de blocos da 16ª Rodada;*
- jj) *Parecer Técnico n. 22/2019-DILIC, sobre a Confirmação da reconsideração para exclusão de blocos da 16ª Rodada;*
- kk) *Nota Técnica n. 49/2019/SSM-E, concernente à Análise dos pareceres ambientais emitidos pelos órgãos competentes;*
- ll) *Memorando n. 26/2019/SSM-e, dispondo sobre as Diretrizes Ambientais - 16ª Rodada de Licitações;*
- mm) *Parecer Ambiental para as áreas ofertadas na 6ª e 16ª Rodada – Sbio, e E-mail com Parecer Ambiental para as áreas ofertadas na 6ª e 16ª Rodada – Sbio; E-mail solicitando análise das contribuições pela SCL (Conteúdo Local);*
- nn) *Manifestação Conjunta MME/MMA - 16ª Rodada, acerca de aspectos ambientais da 16ª Rodada de Licitações;*
- oo) *Análise das contribuições pelas UORGS da ANP, Análises das contribuições pelas UORGS da ANP;*
- pp) *Nota Técnica n. 11/2019/SPL-e, acerca das justificativas para alterações ao contrato de concessão;*
- qq) *Nota Técnica n. 12/2019/SPL-e, tratando das justificativas para alterações no instrumento convocatório;*
- rr) *Parecer n. 00425/2019/PFANP/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria Federal junto à ANP, sobre alterações ao Edital e Contrato referentes à 16ª Rodada de Licitações.*

16. *Conforme o normativo vigente anteriormente, a IN TCU 27/1998, as diversas fases do procedimento de desestatização eram expressamente enunciadas em quatro estágios, com a respectiva documentação definida. Com o advento da IN TCU 81/2018 e o fim dos múltiplos estágios de acompanhamento, a fiscalização priorizará a relevância, materialidade, oportunidade e risco das ações que componham o procedimento.*

17. *Nesse sentido, nos termos § 6º do art. 9º da IN TCU 81/2018:*

O escopo do acompanhamento deve ser aprovado pelo Dirigente da Unidade Técnica, pelo Diretor ou pelo Supervisor, com base no princípio da significância, a partir de proposta da equipe de fiscalização, nos termos do item 3 dos Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU, observando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

18. *Assim, no âmbito desta SeinfraPetróleo, decidiu-se que na assentada presente serão examinados, quanto à aderência ao suporte normativo que rege os leilões de petróleo e gás natural, sob o aspecto formal, os elementos incorporados ao pré-edital e à minuta do contrato de concessão após a audiência pública referida.*

19. *Será avaliado que tratamento a ANP aplicou aos potenciais casos de prováveis prospectos de reservatórios que ultrapassem as delimitações dos blocos, com indicação de maior probabilidade de futuros processos de unitização com áreas contíguas, seja no regime de concessão ou de partilha de produção.*

20. *Serão realizados testes para verificar o cálculo dos bônus mínimos de assinatura, que totalizam R\$ 3,2 bilhões, de acordo com as metodologias utilizadas recorrentemente pela ANP, além da verificação das estimativas dos investimentos a serem assumidos pelos vencedores do certame (Programa Exploratório Mínimo - PEM) nos blocos levados a leilão, que atingem R\$ 790 milhões.*

21. *Além da análise documental que precede à publicação do edital e à sessão pública de oferta, serão analisados, em outra fase processual, elementos atinentes à adjudicação do objeto e à assinatura dos contratos decorrentes do presente certame.*

22. *No decorrer do acompanhamento, serão utilizadas metodologias de análise documental, reuniões técnicas, conferência de cálculos, pesquisa em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, comparação com a legislação, normativos e jurisprudência do TCU.*

23. *O cronograma estimativo da ANP para a 16ª Rodada é o seguinte:*

Tabela 1: Cronograma da 16ª Rodada de Licitações.

Evento	Data
<i>Publicação do pré-edital e da minuta do contrato de concessão</i>	<i>25/3/2019</i>
<i>Início do prazo para preenchimento do formulário de inscrição, entrega dos documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação</i>	<i>25/3/2019</i>
<i>Início da disponibilização do pacote de dados técnicos</i>	<i>25/3/2019</i>
<i>Prazo final para contribuições ao pré-edital e à minuta do contrato de concessão e término da consulta pública</i>	<i>9/4/2019</i>
<i>Audiência pública (cidade do Rio de Janeiro)</i>	<i>10/4/2019</i>
<i>Publicação do edital e do modelo do contrato de concessão</i>	<i>Até 5/8/2019</i>
<i>Seminário técnico</i>	<i>30/7/2019</i>
<i>Seminário ambiental e jurídico-fiscal</i>	<i>Agosto/2019</i>
<i>Fim do prazo para preenchimento do formulário de inscrição, entrega dos documentos de inscrição e pagamento da taxa de participação</i>	<i>20/8/2019</i>
<i>Data-limite para apresentação das garantias de oferta</i>	<i>26/9/2019</i>
<i>Sessão pública de apresentação das ofertas</i>	<i>10/10/2019</i>
<i>Fim do prazo para entrega dos seguintes documentos: (i) de qualificação (licitante vencedora); e (ii) Garantia de Oferta Adicional prevista na seção 6.4, alínea (v), se for o caso.</i>	<i>15/10/2019</i>
<i>Adjudicação do objeto e homologação da licitação</i>	<i>Até 13/12/2019</i>
<i>Fim do prazo para entrega dos seguintes documentos: (i) de assinatura dos contratos de concessão; e (ii) de qualificação da afiliada indicada para assinar o contrato, se for o caso.</i>	<i>27/12/2019</i>
<i>Fim do prazo para pagamento do bônus de assinatura e envio do comprovante</i>	<i>27/12/2019</i>
<i>Assinatura dos contratos de concessão</i>	<i>14/2/2020</i>

Fonte: Pré-edital da 16ª Rodada.

24. *O certame encontra-se, portanto, na etapa pós audiência pública, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, após incorporadas as sugestões colhidas, e julgadas cabíveis, ao texto do pré-edital. Os próximos eventos serão o seminário técnico previsto para ocorrer em 30/7/2019 e a publicação do edital do certame, previsto para ocorrer em 5/8/2019.*

V. Exame Técnico

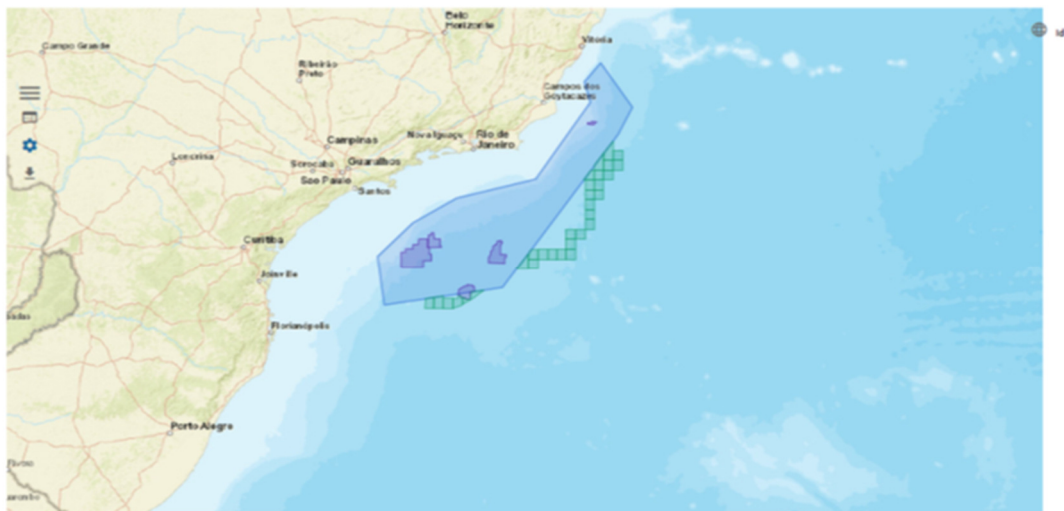
25. *O exame técnico empreendido tem como objeto de análise a documentação acostada aos autos à peça 4, por intermédio do Ofício 24/2019/AUD-e-ANP, em obediência ao disposto no art. 8º da IN TCU 81/2018.*

26. *No decorrer dos exames do acervo documental inicialmente encaminhado, verificou-se, além da alteração no quantitativo de blocos ofertados, reestruturação técnica dos setores e bem assim modificações ao texto do pré-edital e minuta de contrato, conforme será detalhado a seguir.*

V.1. Reconfiguração de blocos

27. *É relevante, inicialmente, observar o paralelismo e a proximidade existente entre alguns blocos licitados na 6ª Rodada do Pré-sal e nesta 16ª Rodada de Licitações para concessão. Isto porque a “superfície poligonal contígua à área do Pré-sal, na Bacia de Santos, estabelecida como área estratégica para licitação do bloco Bumerangue”, a teor da Resolução- CNPE 18/2018, DOU, Seção 1, de 19/12/2018 (peça 4, em anexo não digitalizável). A característica marcante do Setor Bumerangue refere-se ao fato de cruzar a linha mais ao sul do Polígono do Pré-sal. Ainda segundo o art. 2º da Lei 12.351/2010, conceituou-se “área estratégica” como “a região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos”. A seguir serão mostradas as regiões em licitação:*

Figura 1 – Blocos a serem licitados na 16ª Rodada de Licitações, nas bacias de Campos e Santos, na 6ª Rodada do Pré-sal e delimitação espacial do polígono do Pré-sal.



Fonte: Sistema GeoANP. In <http://geo.anp.gov.br/#/mapview>. Acesso em 9/7/2019.

28. *Desta forma, acerca do primeiro ajuste ao pré-edital, versando sobre o objeto da licitação em si, dentre outros também realizados, e de conformidade à Nota Técnica 7/2019/SDB/ANP-RJ (sigilosa) à peça 4, em anexo não digitalizável, as reconformações de blocos fundamentaram-se no fato de, após a definição dos blocos e da evolução dos estudos geológicos, assim como da interpretação de dados sísmicos, constatou-se a necessidade da adequação dos limites de parte dos blocos inicialmente propostos, sem se extrapolar a área geográfica aprovada por meio da Resolução 17/2018, do CNPE.*

29. Assim, a partir de dados sísmicos 3D – o que implica maior acurácia na delimitação de eventuais “prospectos” - definiram-se as conformações dos blocos em oferta. Nesse sentido, entende-se por prospecto:

A feição geológica mapeada como resultado de estudos e interpretações geofísica e geológica que justificam a perfuração de poços exploratórios para a localização de petróleo e/ou gás natural. Existem dados suficientes para identificar e quantificar as incertezas e a probabilidade de sucesso e estimar-se recursos potenciais e economicidade.

30. Tal procedimento, todavia, não poderia ser extrapolado em casos nos quais somente se dispôs dos dados sísmicos 2D, a fortiori de menor qualidade para análise e conclusões.

31. Omissis...

Figura 2 – Disposição Original de Blocos Alterados da Bacia de Santos.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica 7/2019/SDB.

32. Omissis...

33. Omissis...

Figura 3 – Disposição Final de Blocos Alterados da Bacia de Santos.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica 7/2019/SDB.

34. Omissis...

35. Omissis...

Figura 4 – Disposição Original de Blocos antes da Alteração na Bacia de Campos.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica 7/2019/SDB.

36. Omissis...

37. Omissis...

38. Omissis...

Figura 5 – Disposição Final de Blocos Alterados da Bacia de Campos.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica 7/2019/SDB.

39. Com as reconformações de blocos acima descritas, houve redução de 42 para 36 no número de blocos postos em oferta no âmbito na presente rodada, sendo dois blocos reduzidos na Bacia de Santos e quatro na Bacia de Campos.

40. Salienta-se, ainda, que riscos de futura unitização entre regime de concessão e de partilha de produção foram mitigados com as reconformações implementadas pela ANP, interpretando-se dados geológicos mais atualizados adquiridos a partir de sísmica 3D, dando conta de que prospectos transpassavam a linha do Polígono do Pré-Sal.

41. Frise-se, também, que a ANP perquiriu envolver nos perímetros dos blocos ofertados as maiores parcelas das áreas dos prospectos mapeados, reduzindo os riscos de unitização futuras entre os blocos da própria 16ª Rodada, alinhando-se às melhores práticas da indústria do setor de petróleo e gás natural, como, a título de exemplo, pode ser verificado com a atual configuração do Bloco C-M-541 na Figura 5.

42. Outro ajuste relevante é o recorte do Bloco C-M-659 com vistas a isolar o prospecto que transpassa a linha do Polígono do Pré-Sal para que, além de evitar a unitização entre regimes

distintos, o mesmo seja licitado em rodada futura, no regime de partilha de produção, a partir de declaração de área estratégica pelo CNPE, nos termos do art. 9º, inciso V, da Lei 12.351/2010.

43. Esse assunto foi objeto de debate no âmbito do acompanhamento da 15ª Rodada de Concessões (TC 000.016/2018-7), no qual, por intermédio do Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, esta Corte de Contas suspendeu cautelarmente a oferta de dois blocos daquela rodada, justamente por conterem prospectos de reservatórios que ultrapassavam os limites de blocos em oferta, e até mesmo a linha do Polígono do Pré-Sal.

44. No âmbito da 16ª Rodada, portanto, a ANP se antecipou no tratamento de riscos de futura unitização, alinhando-se aos princípios insculpidos do acórdão supracitado e às melhores práticas da indústria do setor.

45. Assim, em que pese o fato de os riscos de unitização estarem em grande medida mitigados, eles não foram totalmente eliminados, pela constatação de pequenas parcelas de prospectos ainda transpassarem as linhas dos perímetros de alguns blocos ofertados.

46. No entanto, considerando que as porções mais relevantes das áreas dos prospectos mapeados receberam o adequado tratamento pela ANP, entende-se que estas situações não ensejam propostas de encaminhamentos específicas para deliberação desta Corte de Contas e não representam óbices para seguimento do certame.

47. Ao final, restou a configuração apresentada na tabela a seguir:

Tabela 2: Quantitativos e superfícies por bacia sedimentar dos blocos ofertados na 16ª Rodada.

Bacia	Quantitativo de blocos	Área (km ²)
Camamu-Almada	4	2.985,74
Campos	13	12.004,01
Jacuípe	3	2.005,54
Pernambuco Paraíba	5	3.809,31
Santos	11	8.495,52
Total	36	29.300,12

Fonte: Resolução 3/CNPE/2019.

V.2. Aspectos gerais do pré-edital e minuta do contrato de concessão.

48. Segundo a Nota Técnica 15/2019/SPL (peça 4, em anexo não digitalizável), alterações dos termos editalícios do certame foram implementadas. A nota técnica consolidou as principais alterações, inclusive de parâmetros técnicos do certame, propostas ao pré-edital da 16ª Rodada de Licitações em relação àquela da rodada anterior. As mudanças de realce foram as seguintes:

Tabela 3: Alterações ao pré-edital consolidadas.

Dispositivo	Descrição	Observações
Seção 2.3 Compromisso de Conteúdo Local.	Redação da seção foi alterada para atender disposição constante da Resolução CNPE n. 17/2018 referente à impossibilidade de flexibilizar o compromisso contratual de conteúdo local (<i>waiver</i>).	A alteração destinou-se a adaptação do texto editalício à mudança normativa.
SEÇÃO 3 - FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS.	Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na ANP. Os documentos digitalizados encaminhados pela interessada terão valor de cópia simples. Foi, no entanto, mantida a possibilidade de as interessadas apresentarem fisicamente os documentos em questão no protocolo do Escritório Central da ANP ou entregá-los no serviço de protocolo do mesmo, no caso de impossibilidade do envio dos documentos pelo meio digital. A exceção ficou por conta da documentação referente às garantias prestadas-oferta, PEM e performance.	Referida modificação deveu-se à adoção de sistema de intercâmbio digital de informações pela Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.

<p><i>Seção 3.2 - Aproveitamento dos Documentos.</i></p>	<p><i>Pré- edital estabelece que as empresas participantes poderão solicitar o aproveitamento de documentação apresentada para fins de manifestação de interesse e qualificação no âmbito da 6ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, bem como de documentos apresentados em procedimentos de cessão de contratos que tenham sido iniciados no ano de 2019.</i></p>	<p><i>A emenda atende a preceitos de desburocratização e simplificação procedimental com a dispensa da apresentação de documento já trazido anteriormente à ANP.</i></p>
<p><i>Seção 7.1 - Qualificação jurídica e comprovação de regularidade fiscal e trabalhista.</i></p>	<p><i>Tais certidões serão obtidas pela ANP, mediante acesso às bases de dados dos órgãos da Administração Pública responsáveis pela emissão de tais certidões, dispensando a apresentação pelos participantes do certame.</i></p>	<p><i>Medida também tendente à desburocratização e simplificação de procedimentos.</i></p>
<p><i>Patrimônio Líquido Mínimo exigido para fins de qualificação econômico-financeira.</i></p>	<p><i>Valor estabelecido em real (R\$) do Patrimônio Líquido Mínimo (PLM) exigido para a qualificação econômico-financeira teve como base o valor do custo médio de perfuração de um poço exploratório no respectivo ambiente. Considerou como premissa a perfuração de um poço até o final da fase de exploração.</i></p>	<p><i>A exigência tendo por base o capital próprio da empresa prestigia a hígidez financeira e patrimonial das eventuais licitantes.</i></p>
<p><i>Valores das Garantias Financeiras do Programa Exploratório Mínimo.</i></p>	<p><i>A premissa utilizada para definir o valor da Garantia Financeira do PEM considera que o valor financeiro associado a 1000 Unidades de Trabalho (UT), em real (R\$), sejam suficientes para cobrir o custo médio de perfuração de um poço exploratório, conforme seu respectivo ambiente operacional (águas profundas/ultra profundas, águas rasas ou terra). A proposta para a 16ª Rodada de Licitações contempla setores marítimos localizados em bacias de nova fronteira e de elevado potencial. A metodologia de cálculo da Garantia Financeira do PEM fixou R\$ 176.000,00/1UT para os setores de águas profundas/ ultra profundas em bacias de Elevado Potencial; R\$ 176.000,00/1UT para os setores de águas profundas/ ultraprofundas em bacias de Nova Fronteira.</i></p>	<p><i>O valor foi atualizado em vista da 15ª Rodada. Parte do custo médio da perfuração, definido pela NT/SPL nº 11/2019 (Confidencial), no montante de R\$ 176.000.000,00, quando executado em águas profundas/ultraprofundas.</i></p>
<p><i>Atividades exploratórias de geologia e geofísica a serem consideradas para o abatimento do Programa Exploratório Mínimo (PEM) e sua relação de equivalência das Unidades de Trabalho (UTs).</i></p>	<p><i>Consideradas nove categorias de atividades exploratórias de geologia e geofísica: Unidade de poço exploratório; Levantamentos sísmicos; Reprocessamentos sísmicos; Métodos potenciais (gravimétricos, gradiométricos e magnetométricos); Levantamentos gamaespectrométricos; Levantamentos eletromagnéticos; Reprocessamentos eletromagnéticos; Levantamentos geoquímicos; e Batimetria multifeixe. Equivalência de UTs é definida a partir da resolução de uma regra de três simples - resolução de problemas de quatro valores, dos quais três são conhecidos. Para obter a equivalência multiplica-se o valor em UTs de um poço (1.000 UTs) pelo resultado da divisão do custo estimado da atividade exploratória de geologia e geofísica - seja ela mensurada por R\$/km, R\$/km², R\$/amostra - pelo custo estimado da perfuração do poço.</i></p>	<p><i>Estabelece critérios de equivalência para serviços técnicos serem contabilizados dentro do programa exploratório mínimo.</i></p>

Fonte: ANP - Nota Técnica 15/2019/SPL.

49. Sobre a minuta do contrato anexo ao pré-edital, e salientando não ter ocorrido debate acerca das sugestões alusivas à audiência pública – conforme referido pela Nota Técnica n. 11/2019/SPL-E (peça 4, em anexo não digitalizável), seguem as modificações julgadas de maior alcance, a despeito de aspectos em que houve divergência entre os entendimentos da Procuradoria Federal (Parecer n. 00425/2019/PFANP/PGF/AGU, peça 4, em anexo não digitalizável) e a manifestação supracitada da Superintendência de Promoção de Licitações (Nota Técnica 15/2019/SPL):

Tabela 4: Alterações à minuta de contrato, anexa ao pré-edital.

Dispositivo	Descrição	Observações
<i>Cláusula Primeira (Definições) Subitem 1.2.21</i>	<i>Definição do termo macrogrupo, alterada para abranger todos os bens e serviços, independentemente de se constituírem em sistemas, conjuntos, componentes ou outros termos da regulação de conteúdo local.</i>	<i>Ajuste de redação, para evitar eventuais ambiguidades.</i>
<i>Cláusula Quinta – Fase de Exploração</i>	<i>O parágrafo 5.11 foi reestruturado, sendo reagrupado em subparágrafos do 5.10.</i>	<i>Reposicionamento de tópicos visando a dar coerência sistemática na abordagem do assunto.</i>
<i>Cláusula Sexta – Cláusula Penal Compensatória por Descumprimento do Programa Exploratório Mínimo</i>	<i>O parágrafo 6.15.2 foi alterado em vista de que, nos procedimentos atinentes à execução das garantias, via de regra, não há se falar em contraditório e a ampla defesa, com a supressão de termos.</i>	<i>Ajuste redacional, adequando o dispositivo à realidade prática.</i>
<i>Cláusula Sexta – Cláusula Penal Compensatória por Descumprimento do Programa Exploratório Mínimo</i>	<i>No parágrafo 6.17 explicitou-se que a execução da garantia será realizada mediante saque do valor atualizado da cláusula penal correspondente à parcela do Programa Exploratório Mínimo não executada.</i>	<i>Ajuste de modo a deixar mais claro o procedimento a ser adotado.</i>
<i>Cláusula Nona – Fase de Produção</i>	<i>No parágrafo 9.9.3 foi fixado em sessenta dias o prazo a ser observado pelo Concessionário para a retificação do PDI, quando solicitado pela ANP.</i>	<i>Ajuste para tornar obrigação mais clara, e com prazo definido.</i>
<i>Cláusula Décima Primeira - Data de Início da Produção e Programas Anuais de Produção</i>	<i>Deu-se nova redação ao parágrafo 11.3.1, no sentido de que eventual variação igual ou superior a 10% no Programa Anual de Produção (PAP) em relação ao previsto no Plano de Desenvolvimento, deverá ser fundamentada nas Melhores Práticas da Indústria do Petróleo.</i>	<i>Ajuste técnico de modo a objetivar a motivação para eventual ajuste no PAP.</i>
<i>Cláusula Vigésima Terceira - Recursos Destinados a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação</i>	<i>Na redação do parágrafo 23.1.1 foi substituído o termo “Área” por “Área de Concessão”, haja vista que, a partir do bloco objeto do contrato de concessão é possível que se origine mais de um Campo.</i>	<i>Ajuste técnico visando a evitar indefinições terminológicas.</i>
<i>Cláusula Trigésima - Caso Fortuíto, Força Maior e Causas Similares</i>	<i>No parágrafo 30.4.2, almejando maior segurança jurídica ao concessionário, foi estabelecido um interregno de 60 dias para a conclusão do pedido de suspensão, contados da solicitação do Concessionário, para que a ANP profira a decisão de suspensão cautelar do prazo contratual.</i>	<i>Medida que visa aumentar a segurança jurídica, e que se mostra razoável.</i>

Fonte: ANP - Nota Técnica n. 11/2019/SPL-E.

V.3. Objeto, Área e Prazo de Concessão.

50. A realização da 16ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela ANP, foi autorizada pelo CNPE por meio da Resolução 17/2018, publicada no Diário Oficial da União em 18/12/2018.

51. A 16ª Rodada de Licitações, cuja sessão de apresentação de ofertas está programada para o dia 10/10/2019, tem por objeto a outorga de contratos de concessões para o exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em 36 blocos com risco exploratório, localizados em sete setores de cinco bacias sedimentares brasileiras, a saber: Santos, Campos, Jacuípe, Camamu-Almada e Pernambuco-Paraíba.

52. Os modelos exploratórios contemplados no pré-edital são: a) blocos em bacias de novas fronteiras, com o objetivo de atrair investimentos para regiões ainda pouco conhecidas geologicamente, com barreiras tecnológicas ou do conhecimento a serem vencidas, buscando a identificação de novas bacias produtoras; e b) blocos em bacias de elevado potencial, com o objetivo de recompor e ampliar as reservas e a produção brasileira de petróleo e gás natural e o atendimento da crescente demanda interna.

53. O prazo previsto para as concessões decorrentes da 16ª Rodada de Licitações é estabelecido no contrato. Conforme a cláusula quarta (dispondo sobre a vigência), o contrato entrará

em vigor na data de sua assinatura, e será dividido em duas fases: a) Fase de Exploração, para toda a Área de Concessão, com duração máxima prevista no Anexo II – Programa Exploratório Mínimo, e b) Fase de Produção, para cada Campo, com duração definida na Cláusula Nona (Fase de Produção).

54. Sendo assim, a vigência do Contrato, conforme a cláusula nona, corresponderá ao período decorrido desde a data de assinatura até o encerramento da Fase de Exploração – de até sete anos, salvo se houver Declaração de Comercialidade de uma ou mais descobertas, caso em que haverá um acréscimo de 27 (vinte e sete) anos contados a partir da Declaração de Comercialidade apresentada à ANP, podendo ser acrescidas eventuais prorrogações que venham ser autorizadas pela ANP.

V.4. Parâmetros Técnicos e Econômicos.

55. Como visto em parágrafo anterior desta instrução, a ANP encaminhou, dentre outras informações, notas técnicas da Superintendência de Promoção de Licitações (SPL) e da Superintendência de Definição de Blocos (SDB) por meio do Ofício n. 24/2019/AUD-e-ANP (peça 4, em anexo não digitalizável), que embasam as estimativas dos parâmetros técnicos e econômicos empregados na 16ª Rodada de licitações.

56. Havendo quinze rodadas precedentes, a experiência, o histórico de dados e o acúmulo de conhecimento gerado para a ANP criaram oportunidades para proposição, por parte da Agência, de metodologias que visam ao aprimoramento dos parâmetros técnicos e econômicos, conforme se observa em algumas das notas técnicas.

57. Dos parâmetros técnicos e econômicos adotados no processo de outorga em análise, faz-se destaque àqueles utilizados como critério de julgamento da licitação.

58. Para a 16ª Rodada de Licitação foi atribuída, tal qual em rodadas anteriores, a seguinte ponderação de critérios, pontos e pesos, conforme se extrai da minuta do pré-edital da licitação:

a) O Bônus de Assinatura tem peso de 80% no cálculo da nota final a ser atribuída à licitante ou consórcio concorrente;

b) O Programa Exploratório Mínimo - PEM tem peso de 20% no cálculo da nota final a ser atribuída à licitante ou consórcio concorrente.

59. Sendo assim, para um máximo de cem pontos, a nota final a ser atribuída a determinado licitante será composta por duas parcelas, da seguinte forma:

Figura 6 – Metodologia de cálculo da nota final ofertada pelo licitante.

$$\begin{aligned}
 \text{NOTA 1} &= 80 \times \left(\frac{\text{Bônus de Assinatura ofertado (R\$)}}{\text{Maior Bônus de Assinatura ofertado (R\$)}} \right) \\
 \text{NOTA 2} &= 20 \times \left(\frac{\text{PEM ofertado em UTs}}{\text{Maior PEM ofertado em UTs}} \right) \\
 \text{NOTA FINAL} &= \text{NOTA 1} + \text{NOTA 2}
 \end{aligned}$$

Fonte: Pré-Edital da 16ª Rodada – ANP.

60. Manteve-se, para essa rodada, a exemplo das anteriores, a exclusão do Conteúdo Local ofertado como critério de apuração das ofertas, como vinha acontecendo nas anteriores.

V.4.1. Bônus Mínimo de Assinatura.

61. *Objetivamente, na dinâmica do processo licitatório, o bônus de assinatura é o montante ofertado para obtenção da concessão do bloco objeto da oferta e deverá ser pago pela licitante vencedora do certame, em parcela única, no prazo estabelecido pela ANP, como condição para a assinatura do contrato de concessão, conforme previsto pelo art. 46 da Lei do Petróleo.*

62. *A determinação dos bônus aplicáveis ao certame em análise foi estabelecida por meio de dois critérios diferentes. O primeiro para um grupo de Blocos das bacias de Campos, Santos, Camamu-Almada, Jacuípe e Pernambuco-Paraíba, por meio da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019 (Confidencial); e um segundo, em parte dos blocos localizados nas bacias de Campos e Santos – haja vista a existência, nesses, de estruturas bem mapeadas passíveis de conterem hidrocarbonetos nas áreas ofertadas, por intermédio da Nota Técnica Conjunta SDB/SPL 03/2019 (Confidencial).*

63. *No primeiro agrupamento, objeto da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019 (Confidencial), peça 4, em anexo não digitalizável, a Superintendência de Promoção de Licitações e a de Definição de Blocos esclarecem que, para determinação do Bônus Mínimo de oferta nesta Rodada, foi aplicada a metodologia similar à utilizada desde a 13ª Rodada de Licitações – cuja metodologia está definida pela Nota Técnica 08/2013/SPL/ANP-RJ.*

64. *Digno de notar que, na presente rodada, no confronto com parâmetros antes utilizados, algumas variáveis foram suprimidas, ou englobadas por outras: o fator localização, v.g., haja vista a sua correlação, foi absorvido pelos fatores “Atratividade Exploratória do Bloco” e “Infraestrutura do Setor”. Ainda sobre o algoritmo até então utilizado, o fator “Sensibilidade Ambiental”, outrora adotado em áreas com restrições ambientais previamente conhecidas, foi retirado, sendo substituído pela consulta aos órgãos competentes – donde se deliberará pela manutenção, ou não, do bloco. Nesse diapasão, o fator antes denominado “volume de dados” passou a ser chamado “densidade de dados”, o que implicou mudança em termos conceituais, mas sem alteração na respectiva aplicabilidade.*

65. *Sendo assim, o valor do Bônus Mínimo é determinado pela multiplicação de um Bônus de Referência de Mercado pelas variáveis (i) Área Proporcional do Bloco; (ii) Atratividade Exploratória do Bloco, multiplicado por dois e elevado ao quadrado; (iii) Densidade de dados; e (iv) Infraestrutura dos setores onde estão localizados os respectivos blocos, denominados por fatores de ponderação, constituindo a seguinte equação geral:*

$B = R \times \text{fatores de ponderação, ou seja:}$

$$B = R \times (2E)^2 \times D \times I \times A$$

Onde:

B = Bônus de Assinatura Mínimo

R = Bônus Referência de Mercado

E = Nota de Atratividade Exploratória do Bloco

D = Nota de Densidade de Dados

I = Nota de Infraestrutura

A = Área Proporcional do Bloco

66. *Isto posto, o cálculo do Bônus de Referência de Mercado, fator “R”, para cada Bloco selecionado de rodadas anteriores, é obtido em duas etapas. Na primeira, pelo cálculo do bônus de referência por bloco.*

67. *Na segunda etapa, pela obtenção da mediana dos bônus ofertados, agrupados pelo modelo exploratório e o tipo de ambiente operacional. Os valores foram trazidos ao presente – por meio do*

fator de atualização - considerando a variação do preço do barril do petróleo tipo Brent convertido em moeda nacional (R\$).

68. O descrito anteriormente, para melhor visualização, se materializa na formulação a seguir:

$$\text{Bônus de Referência por Bloco} = \left(\frac{\text{Bônus de Assinatura Ofertado}}{\text{Fatores de Ponderação}} \right) \times \text{Fator de Atualização}$$

69. Os fatores de ponderação estão discorridos em seguida.

70. O fator “E” reflete a avaliação geológica individual das áreas em oferta, observando o sistema petrolífero e as oportunidades exploratórias identificadas. A avaliação foi realizada pela Superintendência de Definição de Blocos (SDB), conforme Nota Técnica 08/2019/SDB (peça 4, em anexo não digitalizável).

71. O fator “D”, por seu turno, possui o objetivo de valorizar os blocos nos setores com elevada quantidade de dados e, em contrapartida, depreciar os blocos nos setores que possuem diminuta quantidade de dados.

72. Já o fator “I” dirige-se a reduzir o valor dos bônus de assinatura para os setores que possuem infraestrutura diminuta ou inexistente, visando atrair investidores para essas áreas.

73. Em derradeiro, o fator “A” incorpora as eventuais variações de área no cálculo de Bônus de Assinatura Mínimo, sendo calculado por meio da relação entre a área de cada bloco e a área média do setor, para, então, obter-se a área proporcional do bloco.

74. Com base na metodologia explicitada na Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019 (Confidencial) os valores dos bônus mínimos de assinatura estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 5: Demonstração dos valores dos bônus de assinatura mínimos calculados à luz da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019.

N	Bacia	Setor	Bloco	Bônus Mínimo (R\$)
1	Campos	SC-AP4	C-M-477	110.894.000,00
3	Campos	SC-AP4	C-M-659	88.764.000,00
4	Campos	SC-AUP3	C-M-479	21.763.000,00
5	Campos	SC-AUP3	C-M-545	18.618.000,00
7	Campos	SC-AUP3	C-M-715	17.903.000,00
9	Campos	SC-AUP4	C-M-757	12.055.000,00
10	Campos	SC-AUP4	C-M-795	9.075.000,00
11	Campos	SC-AUP4	C-M-825	11.796.000,00
12	Campos	SC-AUP4	C-M-845	8.985.000,00
13	Campos	SC-AUP4	C-M-847	13.233.000,00
14	Santos	SS-AUP5	S-M-766	18.047.000,00
15	Santos	SS-AUP5	S-M-881	15.188.000,00
19	Santos	SS-AUP5	S-M-889	18.585.000,00
20	Santos	SS-AUP5	S-M-1006	13.521.000,00
22	Santos	SS-AUP5	S-M-1494	19.318.000,00
23	Santos	SS-AUP5	S-M-1496	31.493.000,00
25	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-126	2.388.000,00
26	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-252	3.305.000,00

<i>N</i>	<i>Bacia</i>	<i>Setor</i>	<i>Bloco</i>	<i>Bônus Mínimo (R\$)</i>
27	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-316	2.759.000,00
28	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-376	2.364.000,00
29	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-26	1.702.000,00
30	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-43	2.493.000,00
31	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-45	2.601.000,00
32	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-731	1.596.000,00
33	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-787	1.596.000,00
34	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-843	2.217.000,00
35	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-898	2.493.000,00
36	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-900	2.469.000,00

Fonte: ANP - Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019.

75. *Salienta-se que esta metodologia de cálculo de bônus de assinatura já vem sendo utilizada em diversas rodadas de licitações no Regime de Concessão, integrando as análises dos acompanhamentos das rodadas desse regime que o TCU realiza.*

76. *Entretanto, especialmente na última rodada de concessão, aconteceram ágios elevadíssimos nos bônus de assinaturas ofertados para alguns blocos, chamando a atenção desta Unidade Técnica para um risco de subavaliação dessa parcela governamental da União.*

77. *Dignos de notas são os ágios das ofertas de bônus de assinatura demonstradas na tabela abaixo, ocorridos na 15ª Rodada:*

Tabela 6: Principais ágios observados na 15ª Rodada de Concessão.

<i>Bacia</i>	<i>Bloco</i>	<i>Bônus Mínimo (R\$)</i>	<i>Bônus Ofertado (R\$)</i>	<i>Ágio (%)</i>
Campos	C-M-789	40.708.960,05	2.824.800.000,00	6.839,01%
Campos	C-M-791	41.949.362,79	551.100.197,94	1.213,73%
Campos	C-M-753	39.078.823,50	330.000.000,00	744,45%
Potiguar	POT-M-857	6.842.237,99	57.304.800,00	737,52%
Campos	C-M-657	299.182.111,00	2.128.500.000,00	611,44%
Potiguar	POT-M-952	2.864.480,82	20.051.365,75	600,00%
Santos	S-M-764	21.337.334,03	131.930.768,13	518,31%
Santos	S-M-536	35.774.387,18	165.000.000,00	361,22%
Potiguar	POT-M-863	5.441.200,55	24.559.200,00	351,36%
Potiguar	POT-M-865	3.628.446,12	16.372.800,00	351,23%
Campos	C-M-709	412.850.486,00	1.500.000.000,00	263,33%

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo a partir dos resultados da 15ª Rodada de Concessão.

78. *Tal fato também chamou a atenção da ANP que positivou uma metodologia diferenciada para cálculo do bônus de assinatura para licitações do Regime de Concessão dirigido a um grupo de oito blocos da rodada. Tratam-se dos Blocos S-M-883, S-M-885, S-M-887, S-M-1008 e S-M-1500 da Bacia de Santos; e os blocos C-M-541, C-M-661 e C-M-713 da Bacia de Campos.*

79. *Para esse segundo agrupamento, atinente à definição do bônus de assinatura de parcela dos blocos das bacias de Campos e de Santos, conforme Nota Técnica Conjunta SDB/SPL 03/2019 (Confidencial), peça 4, em anexo não digitalizável, o cálculo foi realizado sob o aspecto financeiro, valendo-se do modelo de fluxo de caixa descontado, cujo resultado é o valor presente líquido (VPL) associado ao método de avaliação de risco do valor monetário esperado (VME).*

80. *Omissis...*

81. *Em que pese haver precedentes de cálculo de bônus de assinatura de bloco licitado em Regime de Concessão a partir de fluxo de caixa descontado, a exemplo do que ocorreu na 15ª Rodada,*

na qual para alguns blocos foi adotado esse método, não havia até então uma Nota Técnica da ANP tradando dessa modelagem nas rodadas de concessão. Ou seja, para o Regime de Concessão, a regra posta até então para cálculo do bônus de assinatura era a explicitada no parágrafo 65 e seguintes, até que sobreveio essa forma alternativa de se valorar os bônus de assinatura dos blocos colocados em leilão no Regime de Concessão.

82. Passa-se então a descrever a metodologia que se consubstancia em uma análise diferenciada na presente rodada, no que se refere ao cálculo de bônus mínimo de assinatura em Regime de Concessão.

83. Omissis...

84. No entanto, frise-se que, embora essa metodologia represente um avanço no cálculo do bônus de assinatura para leilão de concessão, o modelo não chegou com o desejável nível de detalhamento, quando se compara com a modelagem do modelo de partilha.

85. Como se vê, este método de cálculo somente é possível para os blocos que reúnem razoável volume de dados e de conhecimentos das áreas, de modo a permitir a adoção dessa modelagem econômica.

86. Nesse sentido, conhecido o VPL, aplicam-se as ponderações dos percentuais de fracasso e de sucesso para cada bloco. A partir daí, obtém-se o VME, conforme o cálculo a seguir:

$$VME = VPL * \%SUCESSO - CUSTOS * \%FRACASSO$$

87. O cálculo do VME, que decorre da equação acima, consiste na diferença entre o produto do VPL pelo fator de chance de sucesso da descoberta de um campo de petróleo, subtraindo o produto dos custos relacionados à fase de exploração pela chance de fracasso.

88. Omissis...

89. Omissis...

90. Omissis...

91. Omissis...

Tabela 7: Demonstração dos valores dos bônus de assinatura mínimos calculados à luz da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019.

92. Omissis...

Tabela 8: Simulação dos valores dos bônus de assinatura mínimos da Tabela 7 calculados à luz da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019.

Omissis...

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo a partir da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 02/2019 da ANP.

93. Omissis...

94. Omissis...

95. Omissis...

96. Omissis...

Tabela 9: Estimativa dos Volumes Riscados dos Blocos valorados pela Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019.

Omissis...

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo a partir da Nota Técnica 09/2019/SDB da ANP.

97. *Omissis...*

Tabela 10: Estimativa dos Fatores de Recuperação dos Blocos valorados pela Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019.

Omissis...

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo a partir da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019 da ANP.

98. *Omissis...*

99. *Omissis...*

100. *Omissis...*

101. *Omissis...*

102. *Omissis...*

103. *Omissis...*

104. *Omissis...*

105. *Omissis...*

106. *Omissis...*

Tabela 11: Fatores de Chance e Fator de Recuperação dos Blocos das Rodadas de Partilha.

Omissis...

Fonte: ANP – Rodadas de Partilha.

107. *Omissis...*

108. *Omissis...*

109. *Omissis...*

110. *Omissis...*

111. *Omissis...*

112. *Omissis...*

113. *Omissis...*

114. *Omissis...*

Tabela 12: Análise de sensibilidade do Preço do Petróleo na valoração dos Blocos pela Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019, considerando desconto de 7% em função do grau API.

Omissis...

Fonte: Elaboração própria da SeinfraPetróleo a partir da Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019 da ANP.

115. *Omissis...*

116. *Omissis...*

117. *Omissis...*

118. *Omissis...*

119. *Omissis...*

120. *Omissis...*

121. *Omissis...*

122. *Omissis...*

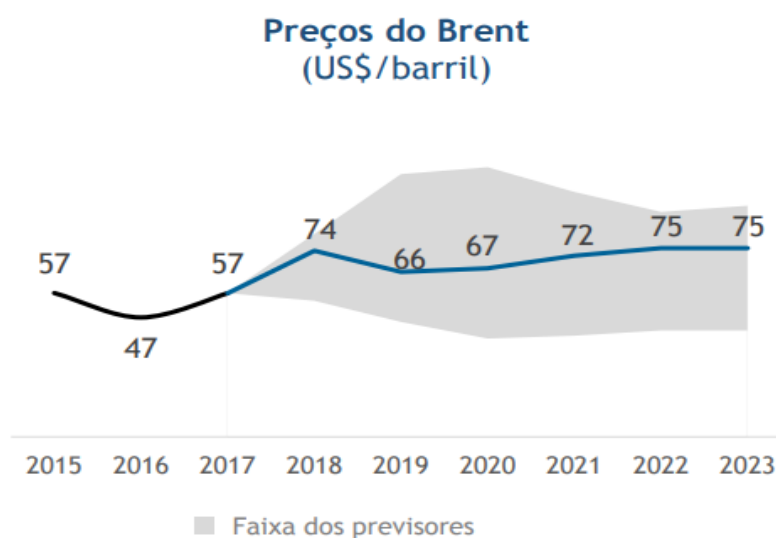
Figura 7 – Projeção de preços do Petróleo tipo Brent da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

Petróleo Brent US\$ (dez2017)/bbl	
2017	55
2018	70
2019	71
2020	72
2021	74
2022	75
2023	78
2024	81
2025	82
2026	83
2027	83

Fonte: EPE - Plano Decenal de Expansão de Energia 2027.

123. Omissis...

Figura 8 – Projeção de preços futuros do Petróleo tipo Brent da Petrobras.



Fonte: Petrobras – PNG 2019-2023.

124. Omissis...

125. Omissis...

126. Ainda que a ANP, por intermédio da Nota Técnica Conjunta 03/2019/SPL-SPB, tenha aumentado consideravelmente o valor do bônus que seria obtido à luz da Nota Técnica Conjunta 02/2019/SPL-SPB, os parâmetros conservadores que orientaram a modelagem desses oito blocos incorporam riscos de subavaliação do valor do bônus.

127. Outrossim, ainda de acordo com a ANP, o bônus de assinatura pode, do ponto de vista econômico, ser compreendido como uma fração do lucro esperado pela empresa que a mesma está disposta a ceder em troca dos direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Nesse sentido, teoricamente, quanto maior o valor estipulado pela Agência, maior é a probabilidade de que as empresas desistam de oferecer lances para um dado bloco. Portanto, referido bônus representa um

trade off entre o valor, na data da assinatura do contrato de concessão, a ser pago à ANP e a perspectiva de atratividade do bloco licitado.

128. A ANP ressalta, também, que os valores de bônus mínimo estimados para os blocos da 16ª Rodada refletem minimamente, e de acordo com as metodologias adotadas, a atratividade das áreas em seus respectivos ambientes exploratórios sem, entretanto, desestimular a participação do maior número possível de empresas no certame. A tabela 13, a seguir, mostra que há uma estimativa de arrecadação, com os bônus mínimos de assinatura, da ordem de R\$ 3,2 bilhões (peça 1, em anexo não digitalizável).

129. Ademais, o valor ofertado não poderá ser inferior ao mínimo estabelecido para cada um dos blocos em licitação. Qualquer oferta que apresente um bônus de assinatura inferior ao mínimo definido para o bloco em questão é considerada inválida. Os valores mínimos de todos os blocos da 16ª Rodada são os seguintes:

Tabela 13: Demonstração dos valores dos bônus de assinatura mínimos calculados para a 16ª Rodada de Concessão.

N	Bacia	Setor	Bloco	Bônus Mínimo (R\$)
1	Campos	SC-AP4	C-M-477	110.894.000,00
2	Campos	SC-AP4	C-M-541	1.375.229.000,00
3	Campos	SC-AP4	C-M-659	88.764.000,00
4	Campos	SC-AUP3	C-M-479	21.763.000,00
5	Campos	SC-AUP3	C-M-545	18.618.000,00
6	Campos	SC-AUP3	C-M-661	141.014.000,00
7	Campos	SC-AUP3	C-M-715	17.903.000,00
8	Campos	SC-AUP4	C-M-713	116.142.000,00
9	Campos	SC-AUP4	C-M-757	12.055.000,00
10	Campos	SC-AUP4	C-M-795	9.075.000,00
11	Campos	SC-AUP4	C-M-825	11.796.000,00
12	Campos	SC-AUP4	C-M-845	8.985.000,00
13	Campos	SC-AUP4	C-M-847	13.233.000,00
14	Santos	SS-AUP5	S-M-766	18.047.000,00
15	Santos	SS-AUP5	S-M-881	15.188.000,00
16	Santos	SS-AUP5	S-M-883	372.704.000,00
17	Santos	SS-AUP5	S-M-885	55.122.000,00
18	Santos	SS-AUP5	S-M-887	155.163.000,00
19	Santos	SS-AUP5	S-M-889	18.585.000,00
20	Santos	SS-AUP5	S-M-1006	13.521.000,00
21	Santos	SS-AUP5	S-M-1008	354.070.000,00
22	Santos	SS-AUP5	S-M-1494	19.318.000,00
23	Santos	SS-AUP5	S-M-1496	31.493.000,00
24	Santos	SS-AUP5	S-M-1500	189.460.000,00
25	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-126	2.388.000,00
26	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-252	3.305.000,00
27	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-316	2.759.000,00
28	Camamu-Almada	SCAL-AUP	CAL-M-376	2.364.000,00
29	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-26	1.702.000,00
30	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-43	2.493.000,00

<i>N</i>	<i>Bacia</i>	<i>Setor</i>	<i>Bloco</i>	<i>Bônus Mínimo (R\$)</i>
31	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-45	2.601.000,00
32	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-731	1.596.000,00
33	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-787	1.596.000,00
34	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-843	2.217.000,00
35	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-898	2.493.000,00
36	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-900	2.469.000,00

Fonte: ANP – Pré-Edital da 16ª Rodada.

130. *Os procedimentos para definição dos bônus de assinatura de cada bloco ofertado reproduzem as práticas adotadas nas últimas rodadas para a maior parte dos blocos do certame, e devem ser sempre reavaliados à luz dos resultados das rodadas de licitação, de modo a se aprimorar a calibragem dos parâmetros adotados ou a própria metodologia – dentre os quais destacamos o preço do barril de óleo Brent e o fator de recuperação.*

131. *Houve, de fato, significativa diferença entre os valores estimados e os resultados das rodadas anteriores – o que se materializou em ágio nas ofertas. Nesta 16ª Rodada, buscou-se ajustar os parâmetros dos bônus de assinatura de referência em função dos resultados das rodadas anteriores. Caso a licitação apresente, novamente, uma série de diferenças significativas para as estimativas, tal fato pode indicar a necessidade de se rever a metodologia empregada.*

132. *Omissis...*

133. *Omissis...*

134. *Por fim, a utilização pela ANP de quatro valores distintos do preço do petróleo, com variações que alcançam até 40% de diferença, para leilões que ocorrem contemporaneamente, é falha grave da agência na realização dos estudos. A importância dessa variável básica e fundamental se reflete pela alta sensibilidade e repercussão na definição do bônus de assinatura e alíquota fiscal em qualquer tipo de contrato exploratório, concessão ou partilha, na medida em que seu valor impacta diretamente a magnitude das receitas auferidas pelo concessionário.*

135. *Nota-se que a ANP não possui metodologia bem definida para a realização de estimativa do preço do petróleo futuro que remunerará a atividade de produção de hidrocarbonetos ao longo de todo o período da concessão. No presente caso, limitou-se a colher o preço spot do Petróleo no mês de janeiro de 2019, ao tempo em que adotou métodos distintos para a definição do preço do petróleo nos outros leilões.*

136. *Registre-se, ainda, que o objetivo de se estabelecer bônus de assinatura e carga fiscal mínima é garantir que a União não terá patrimônio público concedido à iniciativa privada, para exploração econômica, a valores irrisórios. Daí a necessidade de que esses estudos sejam bem fundamentados e se utilizem das melhores informações disponíveis, refletindo com precisão mínima aceitável o seu valor de mercado.*

137. *Por essa razão, entende-se necessário expedir determinação corretiva, com base nos princípios da motivação, da transparência e da economicidade, no sentido de que a ANP promova estudos para a adoção de referencial metodológico comum de forma a padronizar a aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial para o preço futuro do petróleo e do gás.*

V.4.2. Programa Exploratório Mínimo.

138. *O Programa Exploratório Mínimo - PEM, expresso em Unidades de Trabalho (UTs), corresponde ao conjunto de atividades exploratórias a ser executado pelo concessionário. O PEM ofertado deverá ser obrigatoriamente cumprido durante o primeiro período da Fase de Exploração. O*

objetivo é estimular investimentos exploratórios que resultem em maior volume de dados adicionais das bacias sedimentares brasileiras em quantidade e qualidade suficientes para permitir a avaliação do potencial de blocos ou setores, bem como o sucesso exploratório e seus desdobramentos - aumento de reservas de petróleo e gás natural e futura produção.

139. *Convencionou-se que o valor de uma UT corresponde à milionésima parte do custo de perfuração de um poço exploratório em cada ambiente operacional. Esse valor é obtido pela divisão do custo estimado de perfuração, demonstrado na tabela abaixo:*

Figura 9 – Fixação de valor para as UT do PEM.

Omissis...

Fonte: ANP – Nota Técnica SPL 11/2019.

140. *Omissis...*

141. *Omissis...*

142. *Omissis...*

143. *Omissis...*

144. *Omissis...*

145. *Omissis...*

146. *Omissis...*

Figura 10 – Atividades Exploratórias Mínimas definidas para a 16ª Rodada.

Omissis...

Fonte: ANP - Nota Técnica SPL 10/2019.

147. *Omissis...*

148. *Omissis...*

149. *Omissis...*

Tabela 14: Programa exploratório mínimo por bloco.

N	Bacia	Setor	Bloco	PEM por Bloco (em UT)
1	Campos	SC-AP4	C-M-477	210
2	Campos	SC-AP4	C-M-541	386
3	Campos	SC-AP4	C-M-659	171
4	Campos	SC-AUP3	C-M-479	110
5	Campos	SC-AUP3	C-M-545	110
6	Campos	SC-AUP3	C-M-661	110
7	Campos	SC-AUP3	C-M-715	109
8	Campos	SC-AUP4	C-M-713	110
9	Campos	SC-AUP4	C-M-757	110
10	Campos	SC-AUP4	C-M-795	110
11	Campos	SC-AUP4	C-M-825	109
12	Campos	SC-AUP4	C-M-845	109
13	Campos	SC-AUP4	C-M-847	109
14	Santos	SS-AUP5	S-M-766	111
15	Santos	SS-AUP5	S-M-881	102
16	Santos	SS-AUP5	S-M-883	111
17	Santos	SS-AUP5	S-M-885	111

<i>N</i>	<i>Bacia</i>	<i>Setor</i>	<i>Bloco</i>	<i>PEM por Bloco (em UT)</i>
18	Santos	SS-AUP5	S-M-887	111
19	Santos	SS-AUP5	S-M-889	111
20	Santos	SS-AUP5	S-M-1006	106
21	Santos	SS-AUP5	S-M-1008	110
22	Santos	SS-AUP5	S-M-1494	112
23	Santos	SS-AUP5	S-M-1496	181
24	Santos	SS-AUP5	S-M-1500	186
25	Camamu Almada	SCAL-AUP	CAL-M-126	110
26	Camamu Almada	SCAL-AUP	CAL-M-252	109
27	Camamu Almada	SCAL-AUP	CAL-M-316	109
28	Camamu Almada	SCAL-AUP	CAL-M-376	109
29	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-26	73
30	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-43	110
31	Jacuípe	SJA-AUP	JA-M-45	110
32	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-731	110
33	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-787	110
34	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-843	110
35	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-898	110
36	Pernambuco-Paraíba	SPEPB-AP3	PEPB-M-900	109

Fonte: Pré-Edital da 16ª Rodada – ANP.

150. *Omissis...*

151. *Omissis...*

152. *Omissis...*

153. *Omissis...*

154. *O PEM ofertado ou definido no Edital deverá ser cumprido integralmente durante a fase de exploração, e somente serão aceitos para abatimento das UTs os levantamentos realizados, exclusivamente, dentro da área do bloco.*

155. *Os procedimentos para definição do PEM de cada bloco ofertado representam a prática adotada nas últimas rodadas, não ensejando pronunciamento específico nesta rodada por parte desta Corte de Contas.*

156. *Por fim, frise-se, por oportuno, que a garantia de oferta – subitem 5.1 do pré-edital – não se confunde com a garantia financeira ora descrita. Assim, a garantia de oferta – definida por meio da Nota Técnica SPL 14/2019 - peça 4, em anexo não digitalizável - é aquela usualmente utilizada em procedimentos licitatórios de modo geral. Destarte, presta-se a garantir o adimplemento de indenização no caso de a licitante eventualmente vencedora não assinar o respectivo contrato.*

V.4.3. Conteúdo Local mínimo.

157. *Trata-se de um dispositivo contratual que tem o objetivo de incrementar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O nível percentual de conteúdo local mínimo - CL firmado no contrato representa a medida mínima do grau de nacionalização dos bens e serviços utilizados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, conforme suas fases de execução. A sistemática vigente, portanto, divide-se em ambientes (terra, mar) e em conteúdo local*

mínimo global obrigatório – fase de exploração – e, já na fase de desenvolvimento da produção, nas etapas definidas por macrogrupos (construção do poço; sistema de coleta e escoamento; e unidade estacionária de produção – UEP).

158. Atualmente, o CNPE estabelece em resolução os níveis de exigência para cada rodada de leilão e, por consequência, a ANP observa essas diretrizes nos respectivos editais dos certames. Mudanças substanciais neste regime foram realizadas a partir da 14ª Rodada, ao tempo em que a presente 16ª Rodada consolida e ratifica as modificações levadas a termo.

159. Para acompanhar o cumprimento desse dispositivo, a ANP criou o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, que entrou em vigor a partir de 11/9/2008, e estabeleceu regulamentação própria - por meio de resoluções - para medição e aferição dos indicadores percentuais.

160. Sublinha-se que o controle do conteúdo local será realizado, pela ANP, por meio do Relatório de Fiscalização de Conteúdo Local – subitem 1.2.38 da minuta de contrato. A periodicidade desse controle será variável, e conforme os marcos estabelecidos pelo contrato.

161. As regras gerais de conteúdo local da 16ª Rodada foram estabelecidas pelo inc. II do art. 2º da Resolução – CNPE 17/2018. Na oportunidade, também se fixou que os percentuais mínimos de conteúdo local obrigatório não serão passíveis de flexibilização do compromisso contratual (waiver).

162. A Nota Técnica 11/2019/SPL (peça 4, em anexo não digitalizável) examina, de modo geral, sugestões de modificação/aperfeiçoamento à minuta do contrato. Especificamente sobre o conteúdo local, a matéria representou 14% do total das sugestões, sendo o segundo agrupamento em termos percentuais – salienta-se que a fase de produção foi o item de maior quantitativo de observações/glosas – a qual representou 35% do total.

163. Omissis...

164. Acerca da minuta do pré-contrato, e na mesma toada, o respectivo subitem 1.2.21, na definição de macrogrupo, incorporou-se o vocábulo “sistema”, visando a contemplar “todos os bens e serviços, independentemente de se constituírem em sistemas, conjuntos, componentes ou outros termos da regulação de conteúdo local”.

165. Seguindo o direcionamento das mudanças aplicadas na sistemática de conteúdo local - CL desde a 14ª Rodada, manteve-se a sistemática de multa crescente. Isto porque, com os novos valores de CL a serem atingidos, não mais divididos em itens e subitens, mas agora fixados em percentuais globais, a dinâmica para o estabelecimento dos valores de multas se manteve - quanto menos CL cumprido, maior será o valor da penalidade. Caso o percentual de CL não realizado seja inferior a 65% do CL, a multa será de 10% sobre o valor do CL não realizado. Todavia, caso o percentual não realizado do CL – NR seja igual ou superior a 65%, a multa será crescente a partir de 40%, atingindo 24% do valor de CL mínimo, no caso de 100% não realizado.

166. O valor traduz-se na seguinte formulação:

$$M(\text{em } \%) = 0,4 \times NR(\text{em } \%) - 16\%$$

Onde: M é a multa expressa em percentual do CL mínimo; NR é o percentual não realizado de CL mínimo.

167. Dessa sorte, a fórmula de aplicação da sanção “foi revisada para o Contrato da 14ª Rodada e a manutenção desta fórmula no Contrato da 15ª Rodada acompanha proposta apresentada na Resolução – PEDEFOR nº 02, de 18 de outubro de 2017”, conforme excerto das “Contribuições recebidas na Consulta Pública da 16ª Rodada de Licitações - Contrato de Concessão”.

168. *O mencionado ato do Comitê Diretivo do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – Pedefor estabeleceu ainda uma série de diretrizes alusivas ao conteúdo local mínimo a vigerem a partir da 15ª Rodada, a saber:*

I - Compromissos de Conteúdo Local definidos nas cláusulas específicas do contrato, sem sua adoção como critério de apuração das ofertas na Licitação;

II - Estabelecimento de percentual mínimo de Conteúdo Local obrigatório global de 50% para a Fase de Exploração e de 50% para a Etapa de Desenvolvimento da Produção, para Blocos em Terra;

III - Estabelecimento de percentual mínimo de Conteúdo Local obrigatório global de 18% para a Fase de Exploração e dos seguintes percentuais para os Macrogrupos da Etapa de Desenvolvimento da Produção: de 25% para Construção de Poços; de 40% para o Sistema de Coleta e Escoamento; e de 25% para a Unidade Estacionária de Produção, para Blocos em Mar com lâmina d'água acima de 100 metros; e

IV - Não aplicabilidade do mecanismo de isenção de cumprimento dos compromissos assumidos relativos aos percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatórios definidos nesta Resolução.

169. *Vale dizer ainda que as mudanças promovidas desde a 14ª rodada vão ao encontro das análises realizadas pela equipe técnica do TCU no relatório lavrado em âmbito de auditoria que culminou na promulgação do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.*

170. *Por essas razões, dada a sensibilidade que a política de conteúdo local representa para os projetos de exploração de petróleo e gás natural, sobretudo porque se correlaciona diretamente com a atratividade dos leilões brasileiros no cenário internacional, as deliberações do Acórdão 3.072/2016-TCU-Plenário, máxime os subitens 9.1 a 9.3, encontram-se em monitoramento, haja vista que já acostadas as respostas dos órgãos responsáveis pelas ações necessárias.*

V.4.4. Outros parâmetros alusivos ao certame.

171. *Neste tópico, examina-se, mesmo brevemente, outros parâmetros relevantes que integram o certame e outros concernentes à fase contratual do processo de concessão.*

V.4.5. Patrimônio Líquido Mínimo.

172. *Um primeiro aspecto examinado é a fundamentação do cálculo do Patrimônio Líquido Mínimo – PLM, abordado pela Nota Técnica SPL n. 12/2019 (confidencial), peça 4, em anexo não digitalizável, requisito alusivo à qualificação econômico-financeira dos licitantes da 16ª Rodada.*

173. *Referido indicador busca expressar um mínimo de recursos próprios suficientes para fazer frente ao investimento de maior monta durante a fase de exploração: a perfuração de pelo menos um poço exploratório.*

174. *Isto posto, tal metodologia reflete o custo médio ponderado de perfuração desses poços para cada ambiente operacional – no presente certame, águas rasas - lâmina d'água de até 400 metros - e águas profundas e ultraprofundas - lâmina d'água superior a 400 metros. Os custos, em dólares norte-americanos, são extraídos da base de dados do Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção - SIGEP/ANP, convertidos em moeda nacional e atualizados pelo IGP-M.*

175. *Omissis...*

176. *Omissis...*

V.4.6. Taxa de participação e acesso ao pacote de dados.

177. *Omissis...*

178. *Os dados disponíveis repassados correspondem às seguintes categorias: informações gerais (máxime o sumário geológico), dados sísmicos públicos (linhas sísmicas 2D e levantamentos 3D), dados de poços públicos do setor, dados de gravimetria e magnetometria públicos.*

179. *O instrumento convocatório estabeleceu, ainda, que empresas só poderão apresentar ofertas nos setores para o quais pagaram as taxas de participação.*

180. *Tais valores, por bacia sedimentar, foram estabelecidos em R\$ 130.000,00 para Camamu-Almada, Jacuípe e Pernambuco-Paraíba. Para os blocos de Santos e Campos foram fixados em R\$ 195.000,00.*

V.4.7. *Taxa de retenção de área.*

181. *A teor da comentado no corpo da Nota Técnica SPL n. 07/2019 (confidencial), peça 4, em anexo não digitalizável, trata-se do quantum pago anualmente, pelo concessionário, alusivo ao pagamento inicial pela ocupação ou retenção de área, e é indicado no edital de licitações e no respectivo contrato de concessão. A partir da assinatura do contrato de concessão, o valor é reajustado anualmente com base no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI). Tal cobrança decorre dos arts. 45 e 51 da Lei 9.478/1997.*

182. *O montante, aplicável às fases de exploração e produção dos poços do bloco, é estabelecido a partir de um valor inicial de R\$ 500,00/km² - conforme o Decreto 2.705/1998, ponderado pelos seguintes fatores: características geológicas; densidade de dados do setor; localização e infraestrutura do setor e fator de atualização até a data base, no caso concreto, janeiro de 2019 (pelo índice IGP-DI).*

183. *Os valores calculados foram os listados a seguir:*

Tabela 15: Valores da taxa de retenção de área.

<i>Bacia</i>	<i>Setor</i>	<i>Modelo exploratório</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Taxa de retenção atualizada a janeiro/2019 (R\$/km²)</i>
<i>Camamu-Almada</i>	<i>SCAL-AUP</i>	<i>Nova Fronteira</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>223,56</i>
<i>Jacuípe</i>	<i>SJA-AUP</i>	<i>Nova Fronteira</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>223,56</i>
<i>Pernambuco-Paraíba</i>	<i>SPEPB-AP3</i>	<i>Nova Fronteira</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>223,56</i>
<i>Campos</i>	<i>S C-AP4</i>	<i>Elevado Potencial</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>2.384,60</i>
<i>Campos</i>	<i>SC-AUP3</i>	<i>Elevado Potencial</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>447,11</i>
<i>Campos</i>	<i>SC-AUP4</i>	<i>Elevado Potencial</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>298,08</i>
<i>Santos</i>	<i>SS-AUP5</i>	<i>Elevado Potencial</i>	<i>Águas Profundas ou Ultraprofundas</i>	<i>447, 11</i>

Fonte: Pré-Edital da 16ª Rodada – ANP.

V.4.8. Alíquotas de royalties.

184. *Conforme a Nota Técnica Conjunta SPL/SPG n. 04/2019 (confidencial), peça 4, em anexo não digitalizável, as alíquotas de royalties foram estabelecidas considerando os riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes. A matéria é regulada pelo art. 47 da Lei 9.478/1997.*

185. *O fator escolhido na presente assentada referiu-se à infraestrutura relacionada aos setores em oferta.*

186. *A nota técnica salientou ainda a possibilidade de redução das alíquotas para o limite mínimo de 5% considerando que “no final da vida útil do campo, por exemplo, quando a rentabilidade se torna marginal, os valores capturados por meio de royalties acabam representando um percentual maior da receita líquida, reduzindo ainda mais a atratividade dos projetos”. Anotou-se que a ANP estuda regulamentação dessa medida, visando a uma produção incremental dos chamados campos maduros.*

187. *Omissis...*

Tabela 16: Alíquotas de royalties por setores.

<i>Bacia</i>	<i>Setor</i>	<i>Alíquota de royalties</i>
<i>Camamu-Almada</i>	<i>SCAL-AUP</i>	<i>7,5%</i>
<i>Campos</i>	<i>SC-AP4, SC-AUP3 e SC-AUP4</i>	<i>10%</i>
<i>Jacuípe</i>	<i>SJA-AUP</i>	<i>5%</i>
<i>Pernambuco-Paraíba</i>	<i>SPEPB-AP3</i>	<i>5%</i>
<i>Santos</i>	<i>SS-AUP5</i>	<i>10%</i>

Fonte: Pré-Edital da 16ª Rodada – ANP.

V.5. Exame das diligências concernentes à matéria ambiental.

188. *Conforme o noticiado em tópico precedente, foram expedidas as diligências de peças 16 e 17 alusivas aos estudos ambientais prévios. Essas foram postas nos seguintes termos:*

35.1. *a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, para que se manifeste, no prazo de dez dias, sobre:*

35.1.1. *a suficiência da documentação apresentada em substituição ao Parecer Técnico do GTPEG na formação do processo licitatório da 16ª Rodada de Licitações no Regime de Concessão;*

35.1.2. a possibilidade de o GTPEG vir a ser constituído e a pronunciar-se sobre a viabilidade ambiental dos blocos ofertados na 16ª Rodada de Licitações no Regime de Concessão, antes da publicação do respectivo edital do certame;

35.2. a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, para que se manifeste, no prazo de dez dias, sobre:

35.2.1. a ausência do parecer ambiental prévio, emitido pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás - GTPEG, previsto no art. 3º, inciso XVII, da IN - TCU 81, de 20/6/2018, em conformidade com a Portaria-MMA 218/2012;

35.2.2. a pertinência, em termos de estrita segurança jurídica, para o prosseguimento do certame com a manutenção dos blocos Camamu-Almada e Jacuípe em oferta na 16ª Rodada de Licitações no Regime de Concessão;

189. Por seu turno, a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente apresentou a resposta de peça 19. A ANP atendeu ao chamamento por meio das peças 21-23.

V.5.1. Exame da resposta apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente.

190. Sobre a suficiência da documentação apresentada, pontuou que:
(...) conforme pode ser verificado no site das rodadas de licitações da ANP, os pareceres do GTPEG consolidam os diversos pareceres do IBAMA, ICMBio e dos Órgãos Ambientais Estaduais, quando for o caso, ou seja, as informações relevantes que determinam inexistência de óbice para oferta de áreas ou da necessidade de adequação/exclusão destas constam sempre originalmente consignadas nos pareceres individuais dos respectivos órgãos.

191. Ademais, ressaltou que o documento apto a dar segurança jurídica, sob o aspecto ambiental, às atividades de exploração e produção seria a licença prévia, por meio da qual se atestaria a viabilidade ambiental de dado empreendimento.

192. Destacou, ainda, o disposto pelo art. 6 da Resolução-CNPE n. 17/2017, o qual enuncia que “a análise do diagnóstico socioambiental de bacias sedimentares e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural” subsidiam a avaliação da aptidão da bacia sedimentar para o desenvolvimento de atividades E&P, e bem assim a definição de recomendações alusivas às outorgas e ao licenciamento ambiental prévio.

193. Mais especificamente, salientando o § 2º do citado dispositivo, “para as áreas que ainda não tenham sido concluídos tais estudos, as avaliações sobre possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente”.

194. Destarte, a “Manifestação Conjunta da 16ª Rodada apresenta, em seu texto final, as considerações relatadas pelas equipes técnicas do IBAMA, do ICMBio e da Secretaria de Biodiversidade (...) referentes às Bacias de Jacuípe e Camamu-Almada”.

195. Concluiu o aspecto da suficiência documental, mencionando que o “parecer do GTPEG basicamente consolidava a manifestação técnica de seus membros, que no presente caso está contida na referida manifestação conjunta”.

196. Sobre o segundo objeto da diligência, qual seja, a possibilidade de o GTPEG vir a ser constituído e a pronunciar-se sobre a viabilidade ambiental dos blocos ofertados na 16ª Rodada de Licitações, destacou que o grupo de trabalho foi extinto por meio do Decreto 9.759/2019.

197. Obtemperou que a edição do decreto antes referido, mesmo que já no curso do processo de outorga, promoveu a extinção do colegiado denominado Grupo de Trabalho Interinstitucional de

Atividades de Exploração e Produção de Óleo e Gás - GTPEG, estabelecido pela Portaria-MMA 218/2012. Assim, restaram as manifestações individualizadas dos órgãos componentes, as quais afastariam a violação ao disposto pelo art. 3º, inciso XVII, da IN TCU 81/2018.

198. *No mérito, e descaracterizada a restrição formal exposta na Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC (peça 5), e considerando a intrínseca conexão dos aspectos levantados pela diligência, entende-se que, máxime em vista da extinção do GTPEG ex vi arts. 1º e 2º do Decreto 9.759/2019, a manifestação individualizada dos organismos componentes atende, sob o aspecto formal, ao requisito inicialmente suscitado pela instrução precedente desta lavra.*

199. *Isto posto, as informações trazidas são suficientes para o prosseguimento da análise do aspecto ambiental.*

V.5.2. *Exame da resposta apresentada pela ANP.*

200. *Em atendimento à diligência realizada, a ANP encaminhou, em 10/7/2019, o Ofício n. 47/2019/AUD-e-ANP, contendo dois anexos: Memorando n. 86/2019/SSM-e, com subsídios técnicos para o atendimento referido e cópia da Licença de Operação n. 1189/2013, concedida à BP Energy do Brasil Ltda., a qual “autoriza a atividade de Perfuração Marítima no Bloco BM-CAL-13, na Bacia de Camamu-Almada”.*

201. *Sobre a ausência de parecer ambiental prévio, emitido pelo GTPEG, anotou a revogação da citada Portaria MMA n. 218/2012. Assim, em substituição às avaliações acerca das restrições para compor a mencionada manifestação conjunta pelo extinto grupo de trabalho, “foram emitidos Pareceres Técnicos pelo Ibama (Informação Técnica nº 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC) e pelo ICMBio (Nota Técnica nº 12/2019/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio), e não mais o relatório consolidado pelo GTPEG”.*

202. *A Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente-SSM/ANP destacou, ainda, o disposto pelo art. 6º, § 2º, da Resolução CNPE 17/2017, onde se fixou que, alternativamente aos estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, na hipótese da negativa de conclusão daqueles, “que as avaliações sobre possíveis restrições ambientais serão sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente”.*

203. *Por derradeiro, pontuou que a “previsão de publicação do Edital da 16ª Rodada de Licitações é 5/8/2019, a recriação do GTPEG e elaboração de um novo parecer não agregaria robustez adicional ao processo licitatório, uma vez que os pareceres do IBAMA e ICMBio já foram devidamente elaborados”.*

204. *Atinente ao segundo aspecto suscitado pela diligência, inerente à pertinência, “em termos de estrita segurança jurídica, para o prosseguimento do certame com a manutenção dos blocos Camamu-Almada e Jacuípe em oferta na 16ª Rodada de Licitações no Regime de Concessão”, registrou-se que a despeito da Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC e da Nota Técnica n. 12/2019/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio, ambas de caráter consultivo, foram também lavrados pareceres pela “Diretoria de Licenciamento (Parecer Técnico nº 22/2019-DILIC) e pela Presidência do Ibama (Ofício nº 248/2019/GABIN) que não são substitutivos, mas complementares e decisórios para o processo”.*

205. *Salientou, também, que na bacia sedimentar de Camamu-Almada já houve a perfuração de cerca de sessenta poços e existe, na mesma área, o Campo de Produção de Manati. Destacou-se, ainda, que, em 2013, foi emitida licença ambiental de operação para perfuração de poço exploratório no bloco BM-CAL-13, na citada bacia sedimentar. A perfuração do mesmo ocorreu entre setembro e dezembro de 2013, sendo tal fato recente um possível elemento em termos de segurança jurídica “para o prosseguimento do certame com a manutenção dos blocos Camamu-Almada e Jacuípe em*

oferta na 16ª Rodada de Licitações no Regime de Concessão, pois se trata de um registro que o órgão ambiental já vislumbrou a viabilidade da perfuração na região onde os blocos serão ofertados na 16ª Rodada de Licitações”.

206. *Enfatizou, em acréscimo, que os blocos ofertados estão ainda mais distantes da costa (mais de 70 km) e do complexo recifal do Banco de Abrolhos (mais de 300 km) do que o poço perfurado no bloco BM-CAL-13”.*

207. *Apresentadas as informações requeridas, no mérito, entende-se terem sido apresentados elementos técnicos e fáticos capazes de sustentar o procedimento do modo como se encontra.*

207.1. *Em especial, acerca da bacia de Camamu-Almada, noticiou-se anterior licenciamento ambiental – licença de operação - para bloco mais próximo ainda de Abrolhos (peça 23). No caso concreto, o bloco em exame nesta oportunidade encontra-se à distância superior a 300 km do poço já perfurado no bloco BM-CAL-13.*

207.2. *Tocante à bacia de Jacuípe, as informações técnico-jurídicas prestadas, de mesma linha daquelas emitidas pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, também indicaram o acerto da medida na presente oportunidade, considerando as fases vindouras do procedimento para a concessão, em especial o seminário técnico-ambiental.*

V.6. Acerca dos estudos ambientais.

208. *No ensejo do processo de escolha das áreas, a ANP realiza uma análise preliminar visando identificar questões críticas com relação ao estabelecimento de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) e à conservação do meio ambiente. Para isso, utiliza informações que constam em base de dados oficiais de áreas protegidas junto aos órgãos competentes em cada estado, bem como na esfera federal.*

209. *Além disso, para cumprimento ao disposto no inciso V, art. 2º, da Resolução CNPE 8/2003, as áreas oferecidas nas rodadas de licitações promovidas pela ANP são previamente analisadas quanto à sensibilidade ambiental pelo Ibama e órgãos ambientais estaduais competentes.*

210. *Vale assinalar que o licenciamento ambiental das atividades marítimas e em zona de transição de E&P é realizado pelo Ibama, por meio da Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG), enquanto que os órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas) são responsáveis pelo licenciamento ambiental das atividades terrestres restritas aos limites de um único estado.*

211. *Assim, para evitar sobreposição de usos conflitantes do solo e com vistas a mitigar o risco do indeferimento do licenciamento das áreas selecionadas para a oferta, a ANP preventivamente busca não licitar blocos em áreas ambientalmente sensíveis a partir da utilização de determinados critérios, tais como a exclusão de áreas de Unidades de Conservação e Terras Indígenas.*

212. *De acordo com a ANP, essa diretriz fundamenta-se na legislação ambiental vigente e no conteúdo dos pareceres ambientais emitidos por ocasião de rodadas anteriores. Desse modo, após o recebimento dos pareceres ambientais, a ANP avalia as proposições específicas de cada órgão ambiental.*

213. *Em atenção ao art. 3º, inciso XVII, da IN TCU 81/2018, a ANP, por intermédio da NT 131/2017/SSM (peça 4, em anexo não digitalizável), encaminhou as justificativas de oferta dos blocos após os pareceres ambientais emitidos pelos órgãos competentes.*

214. *A propósito, o parecer ambiental tem como objetivo: (i) indicar áreas onde as atividades necessárias para a exploração e produção de petróleo e gás natural não são compatíveis com a preservação do meio ambiente; e (ii) apresentar recomendações com vista à futura obtenção do licenciamento ambiental por parte dos agentes interessados.*

215. *Para cada Bacia a ser ofertada na 16ª Rodada foram emitidos pareceres pelos órgãos responsáveis avaliando as características e restrições de cada bloco a ser ofertado. Desse modo, a ANP pode adequar os blocos a serem ofertados, com base em análises preliminares de sobreposição dos blocos com áreas ambientalmente sensíveis.*

216. *Compulsando a documentação disponibilizada, verificou-se a Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC (peça 5), a qual estabeleceu as seguintes diretrizes à configuração “das áreas propostas para 16ª Rodada” a serem licitadas em relação à Bacia de Camamu-Almada, máxime quanto ao Arquipélago de Abrolhos, pontuou que:*

(...) a ausência de informações específicas e a sensibilidade ambiental de áreas costeiras e marítimas sujeitas ao toque de óleo em caso de derrames acidentais, com possibilidade de atingir em curto espaço de tempo importantes áreas com espécies endêmicas e ameaçadas, bem como sítios de acasalamento e reprodução de tartarugas e mamíferos marinhos, seria importante a realização de um processo de avaliação prévia estruturada de caráter estratégico para subsidiar a oferta de blocos na região. Estudos de caráter estratégico (como a AAAS) permitiriam uma avaliação prévia da aptidão das áreas com maior segurança ambiental, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica aos empreendedores.

(...)

A partir do exposto acima, entende-se que a oferta dos Blocos CAL-M-126, CAL-M-252, CAL-M-316, CAL-M-376, nesta bacia deve ser precedida da realização de estudos de caráter estratégico (como a AAAS), que poderiam avaliar a aptidão da área com maior segurança ambiental, proporcionando, conseqüentemente, maior segurança jurídica aos empreendedores.

217. *Tocante à Bacia de Jacuípe, noticiou-se que se encontraria:*

(...) em andamento a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) das Bacias de Sergipe/Alagoas e Jacuípe, cujo Comitê Técnico de Acompanhamento – CTA foi constituído pela Portaria Interministerial MME/MMA n° 622, de 18.11.2014.

218. *Considerando que o cronograma em curso, para conclusão de AAAS das bacias de SEAL e Jacuípe prevê conclusão dos trabalhos para o mês de novembro de 2019, não se justifica a oferta de áreas nas referidas bacias antes da conclusão da referida avaliação.*

219. *Em ambos os casos se propugnou pela exclusão dos blocos da oferta do certame.*

220. *Os demais órgãos componentes do extinto do GTPEG opinaram no seguinte sentido: o Ibama, manifestando discordância do posicionamento da Informação Técnica n. 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC, por meio do Ofício n. 237/2019/GABIN, enunciou:*

(...) que a Informação Técnica n° 7/2019-COPROD/CGMAC/DILIC foi remetida ao MMA como subsídio inicial a decisão a ser formulada pelo GTPEG, portanto não tem o caráter cogente.

(...)

As manifestações anteriores do GTPEG, em especial, a realizada como suporte a decisão do CNPE para o leilão da 13ª Rodada, indicaram como possível a realização de leilão para blocos em áreas mais próximas da costa do que as dos Blocos apresentados para a 16ª Rodada.

(...)

A não conclusão do estudo da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para as Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não se configura como fundamento técnico para a negativa de se levar Blocos a leilão, considerando principalmente, que as condições de contorno apontadas na Informação Técnica como modelagens e outros rigores impostos a quem adquirir determinado Bloco são devidamente apontadas na referida Informação.

221. *O ICMBio, por seu turno, forneceu subsídios alusivos à avaliação técnica “das espécies da biodiversidade brasileira ameaçadas de extinção com polígonos de extensão ou pontos de*

ocorrência sobrepostos aos blocos propostos para a 6ª e 16ª Rodada”, estudo componente da análise ambiental prévia, conforme exposto pela Nota Técnica 12/2019/COESP/CGCON/DIBIO/ICMBio (peça 6).

222. *Em seguida, a ANP emitiu a Nota Técnica Conjunta 02/SSM/AGR/2019 (peça 7), como antecipação de parecer ambiental, a teor da Resolução CNPE 17/2018, alterada pela Resolução CNPE 3/2019, considerando o art. 6º da norma, cujo teor é o seguinte:*

(...) nas áreas nas quais não tenham sido concluídas as avaliações ambientais de área sedimentar, como é o caso daquelas aprovadas pelas Resoluções acima, o planejamento para a outorga de blocos deverá avaliar possíveis restrições ambientais, sustentadas por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

223. *De fato, a Resolução do CNPE, acima transcrita, órgão de Estado responsável pelas diretrizes da Política Energética, equaciona a controvérsia dos posicionamentos conflitantes dos órgãos ambientais constatados nos autos, visto que o ponto central se consubstancia na inexistência e ou não conclusão de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para a região dos blocos ofertados nas Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não havendo óbices para a oferta dos blocos em questão, à luz das diretrizes do CNPE.*

224. *Por fim, a citada manifestação conjunta MME/MMA (peça 8), registrou, em conclusão, o seguinte:*

Após análise conjunta, MME e MMA concordam com a apresentação dos (...) blocos acima citados para oferta na 16ª Rodada de Licitações e com a publicação das informações contidas neste documento no sítio das Rodadas de Licitações da ANP, assim como a íntegra dos pareceres, contendo as diretrizes ambientais, elaborados pelo Ibama, ICMBio e SBio.

225. *Assim, foram exarados os pareceres ambientais que auxiliaram na definição dos blocos exploratórios que serão ofertados na 16ª Rodada de Licitações. Considerando se tratarem de blocos marítimos, não se fizeram necessárias consultas à Funai, ANA ou organismos ambientais de outras esferas de governo.*

226. *Em derradeiro, cabe lembrar que ocorrerá, ainda, previamente à realização da Rodada, o Seminário Técnico-Ambiental, no vindouro mês de agosto, onde a ANP exibirá os principais aspectos dos pareceres ambientais antes referidos. Dessa forma, serão apresentados a todos os interessados elementos específicos das áreas que serão ofertadas, incluindo as recomendações lançadas nos pareceres ambientais, quando existentes, e que o licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção de óleo e gás natural caberá ao eventual vencedor da licitação de cada bloco ofertado.*

V.7. Calendário de Leilões e Competitividade.

227. *O calendário de leilões de 2019 já foi divulgado pelo governo, que espera realizar não só o leilão da 16ª Rodada de Concessão, mas também o da 6ª Rodada de Partilha de Produção e principalmente o dos volumes excedentes à Cessão Onerosa. Há ainda a competição por blocos no âmbito da sistemática de Oferta Permanente da ANP.*

228. *Um aspecto fundamental para os resultados das licitações é promover a competição de ofertas por objeto ofertado. Tendo em vista a magnitude econômica das estimativas de valor dos objetos relacionados nas referidas rodadas, pode haver a possibilidade de os certames, concorrerem entre si pelo interesse das empresas, gerando uma diluição da possibilidade de ofertas.*

229. *Os bônus de assinatura da 16ª Rodada, como se demonstrou, atingem R\$ 3,2 bilhões. Ao seu turno, os da 6ª Rodada de Partilha atingem R\$ 7,85 bilhões e os da Cessão Onerosa atingem a cifra impressionante de R\$ 106,65 bilhões. Os valores dos bônus de assinatura dos blocos da Oferta Permanente não têm o condão de aumentar o somatório dos valores acima de forma significativa.*

230. *A data da sessão pública de ofertas da 16ª Rodada está prevista para o dia 10/10/2019, enquanto que a dos excedentes à Cessão Onerosa para o dia 6/11/2019, e o da 6ª Rodada de Partilha para o dia 7/11/2019.*

231. *Dessa forma, evidencia-se que essas rodadas concorrem entre si pelos mesmos recursos de investimentos. Ainda que o setor de petróleo e gás congregue grandes players mundiais, cotidianamente acostumados a tratar de investimentos bilionários, esses valores poderão vir a representar a maior parte dos investimentos mundiais do setor neste ano.*

232. *Se essa possibilidade se materializar, significará menor concorrência nas licitações ou, até mesmo, ausência de interesse em alguma delas por insuficiência de recursos disponíveis, **implicando imensuráveis prejuízos para a União**, seja por ausência de oferta em determinada área, ou redução do valor de oferta, pela menor capacidade de competição, impactando diretamente as receitas dos leilões.*

233. *Já há evidências, no processo de acompanhamento do leilão dos volumes excedentes à Cessão Onerosa, no sentido de que a simultaneidade das licitações impactará as possibilidades de competição pelas áreas, conforme declaração das empresas interessadas.*

234. *Há que se ressaltar a importância da competição para que a União capture adequadamente eventuais avaliações conservadoras no cálculo dos bônus mínimo de assinatura, conforme analisado no subitem V.4 desta instrução, aspecto que pode ser prejudicado pelo calendário de leilões para o ano em curso.*

235. *Neste sentido, entende-se que se deve determinar ao CNPE que reavalie a oportunidade de realização das licitações da 16ª Rodada, prevista para o dia 10/10/2019, dos excedentes à Cessão Onerosa, para o dia 6/11/2019, e da 6ª Rodada de Partilha, para o dia 7/11/2019, considerando eventual rearranjo de datas que não prejudique a competitividade dos certames, ante as evidências dos riscos de redução ofertas pelas áreas, dados os níveis de objetos e valores ofertados simultaneamente e as manifestações das empresas interessadas.*

VI. Conclusão.

236. *Tratou-se da análise dos elementos técnicos apresentados para a sequência da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, mormente ao conteúdo prescrito no art. 3º da IN TCU 81/2018.*

237. *Durante os exames iniciais, conforme peça 13, apontou-se a ausência da manifestação do GTPEG, ato que se entendeu, naquela altura, primordial ao cumprimento do aspecto formalístico disposto pelo art. 3º, inciso XVII, da IN TCU 81/2018.*

238. *Realizadas as diligências, esclareceu-se que o referido colegiado fora extinto pelos arts. 1º e 2º do Decreto 9.759/2019. Tal fato descaracterizou, por conseguinte, o apontamento inicialmente realizado.*

239. *Sobre as divergências apontadas relativamente aos blocos das bacias de Camamu-Almada e Jacuípe, essas, no âmbito das atribuições pertinentes ao exame realizado, não implicam restrição ao prosseguimento do certame. Além disso, ocorrerá, previamente à realização da sessão de lances da 16ª Rodada, o Seminário Técnico-Ambiental, no próximo mês de agosto, onde a ANP exporá, com o necessário rigor técnico, aos eventuais interessados, os principais aspectos dos pareceres ambientais exarados. Ademais, saliente-se que nos blocos da bacia de Camamu-Almada, conforme trazido pela Superintendente de Segurança Operacional e Meio Ambiente-SSM/ANP, já fora concedida, inclusive, uma licença de instalação, terceira fase do licenciamento ambiental, para perfuração de poço exploratório no bloco BM-CAL-13 (peça 23) mais próximo ainda dos recifes de Abrolhos que os licitados na 16ª Rodada, por ora em exame.*

240. *Consignou-se, nesta instrução, que órgão de Estado responsável pelas diretrizes da Política Energética, o CNPE, equaciona a controvérsia dos posicionamentos conflitantes dos órgãos ambientais constatados nos autos, visto que o ponto central se consubstancia na inexistência e ou não conclusão de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para a região dos blocos ofertados nas Bacias de Jacuípe e Sergipe-Alagoas, não havendo óbices para a oferta dos blocos no âmbito da Rodada. Segundo o CNPE, não havendo AAAS, manifestação conjunta do Ministério do Meio Ambiente e de Minas e Energia decidem sobre as restrições ambientais de blocos e a pertinência da sua oferta, solução observada para o presente certame.*
241. *Também foram avaliados os ajustes levados a termo nos blocos das bacias de Campos e Santos, decorrentes da evolução dos estudos geológicos e da interpretação de dados sísmicos, os quais representaram atuações proativas de modo a mitigar riscos da oferta de estruturas contíguas ao polígono do pré-sal, tal qual ocorrido no curso da 15ª Rodada de licitações.*
242. *No âmbito da 16ª Rodada, portanto, a ANP se antecipou no tratamento de riscos de futura unitização, alinhando-se aos princípios insculpidos no Acórdão 672/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e às melhores práticas da indústria do setor.*
243. *Observou-se que apesar de os riscos de unitização estarem em grande medida mitigados, eles não foram totalmente eliminados, pela constatação de pequenas parcelas de prospectos ainda transpassarem as linhas dos perímetros de alguns blocos ofertados.*
244. *Concluiu-se que as porções mais relevantes das áreas dos prospectos mapeados receberam o adequado tratamento pela ANP.*
245. *Também se concluiu que os procedimentos para definição dos bônus de assinatura de cada bloco ofertado representam práticas adotadas nas últimas rodadas para a maior parte dos blocos do certame. No entanto, estão a merecer os reparos consignados nesta.*
246. *Omissis...*
247. *Omissis...*
248. *No entanto, registra-se, em especial, que os parâmetros “fator de recuperação” e “preço de petróleo”, os quais alimentam essas modelagens econômicas, provocam grande amplitude na valoração, razão pela qual se deve buscar maior acurácia em suas estimativas. Uma das medidas possíveis seria a adoção de metodologias, de entendimento comum para todas as modelagens da Agência para as licitações de áreas para exploração e produção, que refletisse a visão considerada mais adequada para essas variáveis, em especial para os preços de petróleo e gás natural.*
249. *Na presente assentada, apesar da relevância do tema, não se debateu o aspecto inerente à taxa de desconto, o qual carece de maior maturação em torno do assunto.*
250. *Registrou-se que, em se tratando de projetos de petróleo, cuja duração dos contratos ultrapassam décadas, a adoção de preços correntes, tal qual fez a ANP na Nota Técnica Conjunta SPL/SDB 03/2019, ao montar um fluxo de caixa descontado para calcular os bônus de assinatura de oito blocos da rodada (média diária da cotação do Brent do período entre 1º/1 a 31/1/2019), pode não refletir na melhor modelagem econômica, havendo que se considerar a tendência de preço da commodity para toda a vigência do contrato, especialmente diante de projeções de preço de petróleo, a exemplo da que consta do Plano Decenal de Expansão de Energia 2027 da EPE, demonstrando patamares de valores bem distintos em relação ao preço adotado pela ANP na modelagem econômica.*
251. *Omissis...*
252. *Omissis...*
253. *Enfim, sabendo-se que em função das incertezas inerentes às avaliações das áreas levam a fatores de ponderação que tendem a descontar o valor econômico projetado, cabe, todavia, ao TCU*

zelar para que os parâmetros técnicos e econômicos mais comuns não acentuem a redução desse valor, desnecessariamente.

254. *Considerando que as variações amplas de parâmetros sensíveis podem repercutir em tomadas de decisões equivocadas, com riscos de subavaliação de bens da União postos em leilão, propõe-se determinar à ANP que, no prazo de 180 dias, promova estudos para a adoção de referencial metodológico comum aos leilões, de modo a padronizar a aplicação de estimativas dos parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial o de preços de referência do petróleo e gás natural e o fator de recuperação do Volume de óleo in place.*

255. *Além disso, competição efetiva é fator muito relevante para que a União capture adequadamente eventuais avaliações conservadoras, as quais depreciariam o cálculo dos bônus mínimo de assinatura. Particularmente em relação à 16ª Rodada essa medida se faz essencial pois, como visto em rodadas anteriores e diante das análises sobre a metodologia de estimativas para os valores de bônus mínimo de assinatura (item V.4), o qual revelou a percepção de que alguns parâmetros podem ter sido definidos de modo conservador, deposita-se especial relevância em eventuais ágios nas ofertas de bônus de assinatura para os contratos, que, por evidência lógica, são possíveis somente em cenários competitivos. Nesse sentido, é fundamental que se propicie as melhores condições possíveis de competitividade ao certame.*

256. *Considerando, ainda, que os valores dos bônus de assinatura da 16ª Rodada, da 6ª Rodada de Partilha e os do Leilão dos Excedentes à Cessão Onerosa atingem R\$ 117,7 bilhões, valor elevado até para o mercado de Petróleo & Gás, e que os certames concorrem entre si, em termos de absorção de recursos financeiros do mercado e que há áreas de alto potencial nos três leilões, propõe-se determinar ao CNPE que, no prazo de trinta dias, diante dos riscos apontados pelo TCU, em especial os de possíveis avaliações conservadoras de bônus mínimos de assinatura e de provável ausência de competição efetiva, reavalie a conveniência e a oportunidade de realização das licitações da 16ª Rodada, prevista para o dia 10/10/2019, dos excedentes à Cessão Onerosa, para o dia 6/11/2019, e da 6ª Rodada de Partilha, para o dia 7/11/2019, considerando eventual rearranjo de datas que não prejudique a competitividade dos certames, encaminhando a esta Corte de Contas a avaliação produzida. Bem certo que a deliberação é de exclusiva competência do CNPE, não devendo esta Corte de Contas se imiscuir em tais decisões, entretanto mostra-se imperativo que o CNPE se manifeste sobre a questão, ante os riscos apontados por este TCU.*

257. *Omissis...*

258. *Outros elementos avaliados, tais como Programa Exploratório Mínimo (PEM), Garantia para o PEM, Exigência de Patrimônio Mínimo, Conteúdo Local, Alíquotas de Royalties, Taxa de retenção de área e Taxa de participação e acesso ao pacote de dados, apresentaram-se de acordo com os termos dos editais das últimas rodadas de concessão levadas a efeito pela ANP, não ensejando pronunciamento específico desta Corte de Contas.*

259. *Tendo em vista a conclusão da análise dos elementos técnicos carreados aos autos, mormente ao conteúdo prescrito pelo art. 3º da IN TCU 81/2018, e dado o escopo de análise definido pela SeinfraPetróleo, opina-se que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu com ressalvas os aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos.*

260. *As ressalvas se devem à ausência de padronização na aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de Petróleo & Gás, dentre os quais os preços de petróleo do fluxo de caixa, e bem assim à ausência de avaliação, pelo CNPE, da capacidade de o mercado absorver, simultaneamente, investimentos em lances para aquisição de blocos em quatro*

leilões simultâneos de petróleo e gás natural, que apresentam somatório de bônus de assinatura mínimo de R\$ 117,7 bilhões.

261. *Por fim, acerca da classificação de confidencialidade da informação, fundamenta-se uma proposta no mesmo sentido da deliberação prolatada no Acórdão 3.343/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. No voto condutor daquele decisum defendeu-se ser de amplo interesse público que a apreciação da matéria não seja afastada do escrutínio social e, ainda, que não se poderia olvidar que a publicidade deve ser a regra e a confidencialidade a exceção, motivo pelo qual o próprio relatório da fiscalização deveria ser tornado público. Tomando como base tal deliberação, propõe-se que a presente instrução seja tornada pública, à exceção dos parágrafos 31 a 38, 80, 83, 88 a 125, 131, 132, 139 a 152, 162, 174 a 176, 186, 246, 247, 251, 252 e 257; das figuras 2 a 5, 9 e 10 e das tabelas 6 a 12.*

262. *Dessa forma, os trechos classificados como sigilosos no parágrafo anterior foram suprimidos desta instrução, sendo que a instrução completa, sem omissões, se encontra na peça 27 deste processo, com a chancela de sigilosa.*

VII. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios do Controle.

263. *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.*

264. *Desta forma, o VRF atualizado observa o item 1.3 da Portaria TCU 222/2003, fazendo-se remissão aos valores contratuais. O valor projetado decorrente dos contratos a serem firmados para a concessão da 16ª Rodada de Licitações alcança R\$ 4.007.069.000,00, que representa a soma das ofertas vencedoras em bônus de assinatura (R\$ 3.216.125.000,00) e em valores de PEM (R\$ 790.944.000,00).*

265. *A atual sistemática de quantificação e registro de benefícios das ações de controle externo foi instituída pela Portaria TCU 17/2015. O registro dos benefícios potenciais que se estimam para esta instrução diz respeito à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas e ao aperfeiçoamento da atuação governamental.*

VIII. Proposta de Encaminhamento.

266. *Ante o exposto, com fundamento no art.17 c/c art. 9º, caput, ambos da Instrução Normativa TCU 81/2018, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao gabinete do Excelentíssimo Ministro Relator Raimundo Carreiro, propondo:*

266.1. *Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu com ressalvas aos aspetos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos;*

266.1.1. *As ressalvas a que se referem o subitem supra se devem à ausência de padronização na aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, dentre os quais os preços de petróleo, e bem assim à ausência de avaliação da capacidade de o mercado absorver investimentos em lances para aquisição de blocos em quatro leilões simultâneos de petróleo e gás natural, que apresentam somatório de bônus de assinatura mínimo de R\$ 117,7 bilhões;*

266.2. *Determinar, com fulcro com fulcro no art. 43, Inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, no prazo de 30 dias:*

266.2.1. *Considerando os riscos apontados pelo TCU, em especial aqueles decorrentes de possíveis avaliações conservadoras de bônus mínimos de assinatura e de provável ausência de competição efetiva, reavalie a conveniência e a oportunidade de realização das licitações da 16ª Rodada, prevista para o dia 10/10/2019, dos excedentes à Cessão Onerosa, para o dia 6/11/2019, e da 6ª Rodada de Partilha, para o dia 7/11/2019, considerando eventual rearranjo de datas que não prejudique a competitividade dos certames, ante o expressivo valor de bônus mínimo de assinatura de R\$ 117 bilhões e a existência de áreas de alto potencial de produção nos três leilões, encaminhando a esta Corte de Contas a avaliação produzida;*

266.2.2. *Caso se delibere pela manutenção do calendário de leilões em curso, reavalie e decida acerca da conveniência e oportunidade em se manter a oferta dos Blocos C-M-541, C-M-661 e C-M-713 da Bacia de Campos, e dos Blocos S-M-883, S-M-885, S-M-887, S-M-1008 e S-M-1500 da Bacia de Santos, na 16ª Rodada, diante dos apontados riscos de subavaliação dos valores dos bônus de assinatura, encaminhando a esta Corte de Contas a avaliação produzida;*

266.3. *Determinar, com fulcro no art. 43, Inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com observância aos princípios da motivação, economicidade e eficiência, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que, no prazo de 180 dias, promova estudos para a adoção de referencial metodológico comum aos leilões, de forma a padronizar a aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial os preços do petróleo e do gás natural e o fator de recuperação do volume de oil in place;*

266.4. *Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;*

266.5. *Tornar a presente instrução pública, à exceção dos seguintes tópicos: parágrafos 31 a 38, 80, 83, 88 a 125, 131, 132, 139 a 152, 162, 174 a 176, 186, 246, 247, 251, 252 e 257; as figuras 2 a 5, 9 e 10 e as tabelas 7 a 12; e fazer incidir sobre as peças 1, 4, 25, 26 e 27 deste processo a classificação proposta no aplicativo “Classificação de peças do e-TCU com restrição de acesso”, de modo que a concessão de vistas e cópias destes autos seja feita de acordo com as restrições ou permissões ali constantes;*

266.6. *Restituir os autos à SeinfraPetróleo para o acompanhamento da etapa pós publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, nos termos da IN TCU 81/2018.”*

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo no presente processo em razão de haver sido sorteado Relator, conforme o termo de sorteio à peça três destes autos.

2. Trago à apreciação deste Colegiado estes autos de Desestatização que cuidam do acompanhamento da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

3. O valor projetado decorrente dos contratos a serem firmados para a concessão da 16ª Rodada de Licitações alcança mais de R\$ 4 bilhões, valor que representa a soma das ofertas vencedoras em bônus de assinatura (R\$ 3.216.125.000,00) e em valores de Programa Exploratório Mínimo (PEM) (R\$ 790.944.000,00).

4. O exame foi realizado nos termos da Instrução Normativa – TCU 81/2018, a qual regulamenta, no âmbito do TCU, os processos de desestatização incluídos na Lei 9.491/1997, no caso, outorga de concessão para exploração de atividade econômica reservada ao Estado.

5. A rodada de licitação ora analisada abrange 36 blocos nas bacias sedimentares marítimas de Camamu-Almada, Pernambuco-Paraíba, Jacuípe, Campos e Santos.

6. As análises procedidas pela SeinfraPetroleo concluíram que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu **com ressalvas** os aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos.

7. Mencionadas ressalvas, **que não comprometem o prosseguimento do certame**, referem-se à:

a) ausência de padronização na aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, dentre os quais os preços de petróleo;

b) inexistência de avaliação da capacidade de o mercado absorver investimentos em lances para aquisição de blocos em quatro leilões simultâneos de petróleo e gás natural, que apresentam somatório de bônus de assinatura mínimo de R\$ 117,7 bilhões.

8. Considerando esse riscos ora apontados, são oportunas e pertinentes as determinações propostas pela SeinfraPetroleo, as quais acolho sem reparos.

9. A primeira, dirigida à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para que promova, no prazo de 180 dias, estudos para a adoção de referencial metodológico comum aos leilões, de forma a padronizar a aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial os preços do petróleo e do gás natural e o fator de recuperação do volume total de óleo originalmente existente (*oil in place*). (vide alínea “a” do item 7 do presente Voto)

10. A segunda, direcionada ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para que reavalie e informe ao TCU, no prazo de 30 dias, a conveniência de realização das licitações a seguir listadas, tendo em vista a proximidade das datas de realização dos certames, com o objetivo de avaliar a conciliação das referidas datas de forma a não haver prejuízo para a competitividade dos certames, tendo em vista o expressivo valor de bônus mínimo de assinatura de R\$ 117 bilhões e a existência de áreas de alto potencial de produção nos três leilões. (vide alínea “b” do item 7 do presente Voto):

a) da 16ª Rodada, ora em análise, prevista para o dia **10/10/2019**;

b) dos excedentes à Cessão Onerosa, prevista para ser realizada no dia **6/11/2019**;

c) da 6ª Rodada de Partilha, com previsão para ocorrer no dia **7/11/2019**.

11. No que concerne à restrição de acesso às informações constantes dos presentes autos, com vistas a harmonizar a sensibilidade de parte das informações do processo com a regra da publicidade, a unidade técnica propôs resguardar as informações registradas na instrução à peça 27 nos parágrafos 31 a 38, 80, 83, 88 a 125, 131, 132, 139 a 152, 162, 174 a 176, 186, 246, 247, 251, 252 e 257; nas figuras 2 a 5, 9 e 10; e nas tabelas 6 a 12.

12. Para tanto, os parágrafos mencionados no item anterior, cujo teor foi classificado como sigiloso, foram suprimidos da instrução à peça 27, sendo elaborada a instrução de peça 28, a qual foi transcrita no Relatório precedente. No entanto, repiso que a instrução completa, sem omissões, se encontra na peça 27 deste processo, com a chancela de sigilo.

13. Por fim, o processo deve ser restituído à SeinfraPetroleo para o acompanhamento da etapa pós publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, nos termos da IN TCU 81/2018.

14. Sendo assim, acolho como razões para decidir as conclusões do criterioso trabalho realizado pela SeinfraPetroleo, transcrito no Relatório precedente, ao tempo em que incorporo os fundamentos da minudente análise procedida por aquela unidade técnica, adotando a sua proposta uníssona de encaminhamento.

15. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de novembro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Retornam para apreciação deste Colegiado estes autos de Desestatização que cuidam do acompanhamento da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

2. O presente processo foi pautado para apreciação na Sessão Plenária de 31/7/2019, data na qual houve pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo, com fulcro no art. 119 do Regimento Interno do TCU.

3. Naquela oportunidade, registrei em meu Voto a necessidade de tecer determinações ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para que reavaliasse e informasse ao TCU, no prazo de 30 dias, a conveniência de realização das licitações a seguir listadas, tendo em vista a proximidade das datas dos certames, com o objetivo de avaliar a conciliação dos certames de forma a não haver prejuízo para a sua competitividade, tendo em vista o expressivo valor de bônus mínimo de assinatura de R\$ 117 bilhões e a existência de áreas de alto potencial de produção nos três leilões.

a) da 16ª Rodada, ora em análise, prevista para o dia **10/10/2019**;

b) dos excedentes à Cessão Onerosa, prevista para ser realizada no dia **6/11/2019**;

c) da 6ª Rodada de Partilha, com previsão para ocorrer no dia **7/11/2019**.

4. As determinações estavam materializadas no item 9.3 da minuta de Acórdão que apresentei na Sessão de 31/7/2019, a seguir transcrito:

“9.3. com fulcro com fulcro no art. 43, Inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, no prazo de 30 dias:

9.3.1. reavalie a conveniência e a oportunidade de realização das licitações da 16ª Rodada, prevista para o dia 10/10/2019, dos excedentes à Cessão Onerosa, para o dia 6/11/2019, e da 6ª Rodada de Partilha, para o dia 7/11/2019, considerando os riscos decorrentes de possíveis avaliações conservadoras de bônus mínimos de assinatura e de provável ausência de competição efetiva e levando em conta a possibilidade de eventual rearranjo de datas a fim de não haver prejuízo à competitividade dos certames, ante o expressivo valor de bônus mínimo de assinatura de R\$ 117 bilhões e a existência de áreas de alto potencial de produção nos três leilões, encaminhando a esta Corte de Contas a avaliação produzida;

9.3.2. caso delibere pela manutenção do calendário de leilões em curso, reavalie e decida acerca da conveniência e oportunidade em se manter a oferta dos Blocos C-M-541, C-M-661 e C-M-713 da Bacia de Campos, e dos Blocos S-M-883, S-M-885, S-M-887, S-M-1008 e S-M-1500 da Bacia de Santos, na 16ª Rodada, diante dos apontados riscos de subavaliação dos valores dos bônus de assinatura, encaminhando a esta Corte de Contas a avaliação produzida;”

5. Considerando que os leilões já foram realizados nas datas previstas, as determinações supramencionadas perderam seu objeto, razão pela qual foram excluídas da minuta que trago à apreciação deste Colegiado na presente oportunidade, com a necessária renumeração dos itens subsequentes.

6. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de novembro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2854/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.352/2019-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Desestatização que cuidam do acompanhamento da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas à outorga de concessão para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, abrangendo 36 blocos nas bacias sedimentares marítimas de Camamu-Almada, Pernambuco-Paraíba, Jacuípe, Campos e Santos.

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

9.1. com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 1º da Instrução Normativa TCU 81/2018, considerar sob ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise da presente desestatização pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) atendeu com ressalvas aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame da 16ª Rodada de Licitações de Blocos Terrestres e Marítimos;

9.2. informar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que as ressalvas mencionadas no item 9.1 supra se devem à:

9.2.1. ausência de padronização na aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, dentre os quais os preços de petróleo;

9.2.2. inexistência de avaliação da capacidade de o mercado absorver investimentos em lances para aquisição de blocos em quatro leilões de petróleo e gás natural, a serem realizados em datas muito próximas e apresentando somatório de bônus de assinatura mínimo de R\$ 117,7 bilhões;

9.3. com fulcro no art. 43, Inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em observância aos princípios da motivação, economicidade e eficiência, determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que, no prazo de 180 dias, promova estudos para a adoção de referencial metodológico comum aos leilões, de forma a padronizar a aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial os preços do petróleo e do gás natural e o fator de recuperação do volume total de óleo originalmente existente (*oil in place*);

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. nos termos do art. 23, inciso II, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 8º, inciso I, art. 9º, inciso II, e § 2º, da Resolução-TCU 294, de 2018, manter o sigilo das peças 1, 4, 25, 26, 27 e 31 deste processo, pelo prazo de cinco anos, e adotar as providências para que isso se

reflita no aplicativo “*Classificação de peças do e-TCU com restrição de acesso*”, de modo que a concessão de vistas e cópias destes autos seja feita de acordo com as restrições ou permissões ali constantes, com acesso somente aos servidores que irão desenvolver atividades relacionadas aos autos;

9.6. restituir os autos à SeinfraPetroleo para o acompanhamento da etapa pós publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, nos termos da IN TCU 81/2018.

10. Ata nº 46/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2854-46/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes e Vital do Rêgo (Revisor).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral