

Acórdão:

ACÓRDÃO 2929/2016 - PLENÁRIO

Relator:

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo:

016.786/2015-7

Tipo de processo:

DESESTATIZAÇÃO (DES)

Data da sessão:

16/11/2016

Número da ata:

47/2016

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

Entidade:

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

Representante do Ministério Público:

não atuou

Unidade Técnica:

SeinfraPetróleo

Representante Legal:

não há

Assunto:

Acompanhamento da 13ª rodada de licitações com vistas à outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela ANP. Análise do 4º estágio.

Sumário:

DESESTATIZAÇÃO. ANP. ACOMPANHAMENTO NOS TERMOS DA IN-TCU 27/1998. DÉCIMA TERCEIRA RODADA DE LICITAÇÕES PARA CONCESSÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. QUARTO ESTÁGIO. APROVAÇÃO. CIÊNCIA.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização, referente à Décima Terceira Rodada de Licitações para outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 18 da Lei 8.987/1995; arts 169, inciso V, 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU; e arts. 7º, inciso IV, e 8º, inciso IV, da [Instrução Normativa TCU 27/1998](#), em:

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

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

9.3. encerrar o presente processo.

Quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório:

Adoto como relatório a instrução transcrita a seguir, elaborada no âmbito da SeifraPetróleo, acostada à peça 68, que contou com anuência dos dirigentes da unidade (peças 69 e 70):

"Introdução

Trata-se de processo de acompanhamento da 13ª Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos da [Instrução Normativa TCU 27/1998](#), em especial, o inciso IV do art. 7º, que trata da análise do quarto estágio de acompanhamento dos processos de outorga.

HISTÓRICO

A realização da 13º Rodada de Licitações foi autorizada pela Resolução 01, de 3/6/2015, do Conselho Nacional de Política Energética, composta de duas etapas. Na primeira etapa, A ANP ofertou uma área total de 125.045,9 Km², dividida em 266 blocos exploratórios, dos quais 182 estão localizados nas bacias terrestres do Amazonas, Parnaíba, Recôncavo e Potiguar e 84 nas bacias marítimas de Sergipe-Alagoas, Jacuípe, Espírito Santo, Campos, Camamu-Almada e Pelotas.

Na segunda fase, foram ofertadas onze áreas inativas com acumulações marginais, localizadas nas bacias do Recôncavo, Tucano do Sul, Paraná, Barreirinhas, Potiguar e

Espírito Santo, totalizando uma área de 58,4 Km² (acompanhamento feito no TC 023.106/2015-8).

Conforme as etapas definidas pela Instrução Normativa TCU 27/1998, o primeiro estágio relativo à 13ª Rodada foi aprovado sem ressalvas (TC 016.786-2015-7, peça 36), tendo sido exarado o Acórdão 2.063/2015 – Plenário (peça 40). O segundo e terceiro estágio foram aprovados, sem demais consignações, conforme Acórdão 1.941/2016 – Plenário (peça 60).

O leilão de blocos exploratórios da 13ª Rodada de Licitações ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, em 7/10/2015, tendo como resultado o total de 37 blocos arrematados, dos quais 94,56% localizam-se em terra e 5,41% em águas profundas.

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

Segundo cálculos da ANP, o conteúdo local médio das propostas vencedoras na 13ª Rodada atingiu 73,14% para a fase de exploração e 79,51% para a fase de desenvolvimento. De acordo com as ofertas vencedoras, a previsão de investimentos do Programa Exploratório Mínimo a ser cumprido pelos concessionários deverá ser de R\$ 216,042 milhões (resultados consolidados podem ser consultados no Quadro III da peça 56).

Em relação aos documentos previstos para análise do quarto estágio, em atenção ao inciso IV do art. 7º da IN TCU 27/1998, a ANP encaminhou os seguintes expedientes:

a) Ofício 062/2015/AUD, de 17/12/2015, peça 52, minuta retificada do edital e do contrato de concessão.

b) Ofício 064/2015/AUD, de 28/12/2015, peça 53, cópia dos 25 contratos de concessão referentes aos blocos arrematados na 13ª Rodada de Licitações; cópia dos extratos de contratos de concessão publicados no DOU do dia 24/12/2015, cópia da página do site Brasil Rounds divulgando a assinatura dos contratos de concessão da 13ª Rodada de Licitações – Blocos Exploratórios e a postergação da data limite de assinatura para 19/2/2015; e cópia do aviso de alteração publicado no DOU.

c) Ofício 004/2016/AUD, de 17/2/2016, peça 54, cópia dos sete contratos de concessão que foram assinados entre os dias 25 de janeiro e 3 de fevereiro; extratos publicados dos referidos contratos, publicados no DOU de 27/1 a 4/2/2016; página do site Brasil Rounds divulgando a assinatura desses contratos.

d) Ofício 013/2016/AUD, de 11/4/2016, peça 55, cópia dos dois contratos referentes a blocos arrematados na 13ª Rodada, assinados no dia 4/4/2016; extratos da publicação dos

contratos no DOU de 5/4/2016 e página do site Brasil Rounds divulgando a assinatura dos referidos contratos de concessão da 13ª Rodada.

e) Ofício 032/2016/AUD, de 8/7/2016, peça 59, cópia dos dois contratos remanescentes referentes a blocos arrematados na 13ª Rodada de Licitações – Blocos Exploratórios; extratos desses contratos publicados no DOU de 5/7/2016, página do site Brasil Rounds divulgando a assinatura de tais contratos; e cópia da Ata da 16ª Reunião da Comissão Especial de Licitação-CEL, que dispôs sobre a desclassificação da Tamar Energia e Participações Ltda., em relação ao bloco REC-T-164, assim como a correspondente publicação no DOU de 28/6/2016.

Dessa forma, dos 37 Blocos Exploratórios arrematados na 13ª Rodada de Licitações, a ANP concretizou a assinatura de 36 contratos de concessão. Conforme Ofício 032/2016/AUD (peça 59), a Empresa Licitante Tamar Energia e Participações Ltda. manifestou expressamente desistência na assinatura do contrato de concessão relacionado ao Bloco REC-T-164, sendo assim, desclassificada do certame, conforme consta em Ata da 16ª Reunião da CEL.

EXAME TÉCNICO

O exame do quarto estágio tem por objetivo verificar se os contratos de concessão assinados estão de acordo com as características pré-definidas do empreendimento. Cada contrato assinado deverá, portanto, estar em consonância com a minuta previamente aprovada, integrante do edital, e o resultado do leilão. Conforme disposto no inciso IV do art. 7º da IN TCU 27/1998, os documentos objeto de análise são:

a) ato de outorga;

b) contrato de concessão ou de permissão.

As cópias digitalizadas dos 36 contratos de concessão da 13ª Rodada de Licitações foram encaminhadas a este Tribunal por meio dos Ofícios 064/2015/AUD, 004/2016/AUD, 013/2016/AUD e 032/2016/AUD (peças 53 a 55 e 59).

Conforme prazo previsto no inciso IV do art. 8º da IN TCU 27/1998, a documentação relativa ao quarto estágio deverá ser encaminhada a este Tribunal no prazo de até cinco dias após a assinatura do termo contratual.

Considerando que a assinatura dos 36 contratos de concessão deu-se em momentos distintos, a análise do atendimento desse prazo legal deve observar o envio da documentação conforme Tabela 1. Assim sendo, o prazo foi atendido na assinatura de 27 contratos de concessão, Ofícios 064/2015/AUD e 032/2016/AUD. No entanto, em sete contratos, o lapso temporal, entre a assinatura do termo e o envio da cópia do contrato para o TCU, foi maior que 14 dias (Ofício 004/2015/AUD), em desacordo ao previsto no Inciso IV do art. 8º da IN TCU 27/1998.

Tabela 1- Atendimento ao Inciso IV do art. 8º da IN TCU 27/1998

<i>Número do Ofício</i>	<i>Data de assinatura dos contratos de concessão</i>	<i>Data do Ofício que enviou Cópia digitalizada dos Contratos Assinados</i>	<i>Lapso Temporal</i>
064/2015/AUD	23/12/2015	28/12/2015	5 dias
004/2015/AUD	25/1 a 3/2	17/2/2016	14 dias
013/2016/AUD	11/4/2016	4/4/2016	7 dias
032/2016/AUD	4/2/2016	8/7/2016	4 dias

Fonte: elaboração própria

Apesar do envio de alguns contratos fora do prazo regulamentar, importa mencionar que tal fato não atrapalhou as análises consubstanciadas na presente instrução, não merecendo ressalvas quanto à questão.

Uma amostra de quatro contratos (10%) foi selecionada para se verificar a aderência dos contratos com a minuta encaminhada previamente a este Tribunal (peça 52), a qual foi submetida à análise durante o segundo estágio, sem que fossem identificadas irregularidades nos seus procedimentos ([Acórdão 1.941/2016 - Plenário](#)), considerando os seguintes aspectos: dois contratos de maior materialidade, Empresa Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A e Parnaíba Gás Natural S. A., referente aos blocos SEAL-M-351e PN-T-103 e dois contratos de empresas que arremataram o maior número de blocos, GDF Suez E&P Brasil Participações Ltda. e Tamar Energia e Participações Ltda., referente aos blocos PN-T-146 e REC-T-152.

Essa análise demonstrou que não houve alterações dos fundamentos dos contratos escolhidos em relação à minuta previamente estabelecida, estando, assim, em consonância com os propósitos desta fase de acompanhamento.

Ante o exposto, tendo em vista que os contratos de concessão estão de acordo com a legislação aplicável à matéria e com a minuta de contrato analisada anteriormente, propõe-se a aprovação do quarto estágio e arquivamento do presente processo.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS DO CONTROLE

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

Desse modo, o VRF neste processo deve ser calculado pelo somatório dos valores de bônus mínimo de assinatura dos blocos licitados em adição à estimativa de investimentos por ocasião do programa exploratório mínimo ofertado (PEM).

O total de bônus de assinatura arrecadado na 13ª Rodada foi de R\$ 121.109.596,73, somado à totalização do resultado das ofertas do PEM, estimada pela ANP (peça 52, publicação no DOU de 10/12/2015) em aproximadamente R\$ 216.042.000,00, correspondente ao investimento mínimo no primeiro período exploratório, tem-se o VRF de R\$ 337.151.596,73.

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

Ademais, ao longo do acompanhamento das rodadas anteriores, é possível identificar várias recomendações e determinações destinadas à Agência reguladora que contribuíram no aprimoramento, ao longo dos anos, das licitações de blocos exploratórios.

Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

- a) aprovar o quarto estágio de acompanhamento de outorga de concessão de exploração de petróleo e gás natural, nos termos do art. 7º, inciso IV, da IN TCU 27/1998;
- b) encerrar o processo, em observância ao art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;
- c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamenta à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Conselho Nacional de Política Energética e ao Ministério de Minas e Energia."

É o Relatório.

Voto:

Trago à apreciação deste Plenário o quarto e último estágio do acompanhamento da Décima Terceira Rodada de licitações para a outorga de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

2. Nos certames em análise estão sendo ofertados 266 blocos exploratórios, com área total de 125.045,9 km², distribuídos em dez bacias sedimentares: Amazonas, Parnaíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas, Jacuípe, Camamu-Almada, Espírito Santo, Campos e Pelotas. O conjunto é composto de 182 blocos em terra e 84 blocos marítimos.

3. As etapas precedentes deste acompanhamento, realizadas nos termos da [Instrução Normativa TCU 27/1998](#), foram aprovadas pelos Acórdãos 2.063/2015 e [1.941/2016 – Plenário](#).

4. Como resultado deste leilão, ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, em 7/10/2015, foram arrematados 37 blocos, sendo 94,56% situados em terra e 5,41% em águas profundas.

5. O total arrecadado em bônus de assinatura atingiu o montante de R\$ 121,109 milhões, o que corresponde a uma média de R\$ 3.272.232,34 por área arrematada, com ágio médio de 8,36%.

6. De acordo com os cálculos da ANP, o conteúdo local médio das propostas vencedoras alcançou 73,14% para a fase de exploração e 79,51% para a fase de desenvolvimento. A previsão de investimentos no âmbito do Programa Exploratório Mínimo a ser cumprido pelos futuros concessionários deverá ser de R\$ 216,042 milhões.

7. Dos 37 blocos exploratórios arrematados na rodada em análise, a ANP concretizou a assinatura de 36 contratos de concessão, uma vez que a licitante Tamar Energia e Participações Ltda. manifestou expressamente desistência na assinatura do contrato relacionado ao Bloco REC-T-164.

8. O exame deste quarto estágio tem por objetivo verificar se os contratos de concessão assinados estão de acordo com as características pré-definidas do empreendimento, em conformidade com a minuta previamente aprovada, integrante do edital, e o resultado do leilão. Para tanto, foram analisados os atos de outorga e os contratos de concessão.

9. A unidade técnica avaliou que não houve alterações dos fundamentos dos contratos em relação às respectivas minutas previamente estabelecidas, restando atendidos os propósitos desta fase de acompanhamento.

10. Acolho, portanto, as conclusões da SeinfraPetróleo, no sentido de aprovar o quarto estágio de acompanhamento de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, relativos à Décima Terceira Rodada de licitações da ANP, nos termos da IN TCU 27/1998.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de novembro de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator