

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC 029.248/2016-7

Natureza: Desestatização

Interessado: Tribunal de Contas da União

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

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ANP. ACOMPANHAMENTO NOS TERMOS DA IN TCU 27/1998. QUARTA RODADA DE LICITAÇÕES PARA CONCESSÃO DE ÁREAS INATIVAS COM ACUMULAÇÕES MARGINAIS PARA ATIVIDADES DE REABILITAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. PRIMEIRO ESTÁGIO. APROVAÇÃO. CIÊNCIA. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SEINFRA PETRÓLEO PARA ACOMPANHAMENTO DOS DEMAIS ESTÁGIOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, no essencial, a instrução do auditor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração - SeinfraPetróleo sobre a matéria dos autos (pç. 8):

“1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitações, com vistas à outorga de concessão de áreas inativas com acumulações marginais para atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998.

2. HISTÓRICO

2. *As licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural são regidas pelo art. 177 da Constituição Federal de 1988, pela legislação setorial específica, especialmente pelas Leis 9.478/1997, 12.351/2010 e, ainda, pela Resolução ANP 18/2015. Para as áreas do polígono do pré-sal e outras áreas estratégicas, a Lei 12.351/2010 estabelece regras específicas. A rodada em análise, porém, contempla apenas o regime de concessão, por não abranger áreas do pré-sal ou estratégicas, que devem ser contratadas sob regime de partilha de produção.*

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 execução da outorga, tais como desenvolver estudos visando à delimitação de blocos e também promover as licitações das áreas a serem ofertadas.*

4. *A Agência já realizou, desse modo, treze rodadas pelo regime de concessão, uma pelo regime de partilha de produção e três de campos marginais, sendo essa a quarta rodada para outorga de áreas com acumulações marginais.*

3. EXAME TÉCNICO

5. *A Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais tem por objeto a outorga de contratos de concessão para exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em dez áreas inativas com acumulações marginais, quais sejam: Garça Branca, Rio Doce, Rio Mariricu, Iraúna, Noroeste do Morro Rosado, Urutau, Araçás Leste, Itaparica, Jacumirim e Vale do Quiricó. Tais áreas encontram-se distribuídas em três bacias sedimentares: Potiguar, Recôncavo e Espírito Santo.*

3.1. Primeiro Estágio

6. No âmbito do Tribunal de Contas da União, a matéria está disciplinada pela IN TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de outorga de concessão em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente. Conforme dispõe o art. 7º, inciso I, dessa norma, no primeiro estágio devem ser analisados os seguintes elementos:

- a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre objeto, área e prazo de concessão;
- b) estudos vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;
- c) relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental, observando o disposto no item 9.1.1 do Acórdão 787/2003 –TCU-Plenário.

7. Em atendimento ao disposto na IN TCU 27/1998, a ANP encaminhou os seguintes documentos por meio do Ofício 44/2016/AUD (peça 1):

- a) Resolução CNPE 4/2016 (peça 2);
- b) Resolução ANP 18/2015 que regulamenta os procedimentos para a realização das licitações sob o regime de concessão (peça 3);
- c) estudos sobre as dez áreas objeto da licitação (em anexo à peça 1, como item não digitalizável);
- d) Nota Técnica da Superintendência de Desenvolvimento e Produção (NT SDP 108/2016), que versa sobre a proposta de áreas contendo acumulações marginais para inclusão na Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais (peça 4);
- e) Nota Técnica da Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (NT SSM 342/2016), que analisa as recomendações feitas pelos órgãos de meio ambiente para a oferta de blocos exploratórios na Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais (em anexo à peça 1, como item não digitalizável);
- f) Nota Técnica da Superintendência de Promoção de Licitações (NT SPL 7/2016), que discorre sobre os parâmetros editalícios técnicos e econômicos da Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais (peça 5);
- g) Nota Técnica da Superintendência de Promoção de Licitações (NT SPL 6/2016), que discorre sobre os principais aprimoramentos incorporados ao pré-edital e minuta de contrato da Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais (peça 6);

3.2. Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica

3.2.1 Objeto, área e prazo de concessão

8. A Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais, a ser realizada pela ANP, foi autorizada pelo CNPE por meio da Resolução 4/2016, publicada no Diário Oficial da União em 2 de agosto de 2016 (peça 2).

9. Áreas inativas com acumulações marginais abrangem áreas que já foram concedidas, com descobertas conhecidas de petróleo e/ou gás natural, em que não houve produção ou a produção foi interrompida por ausência de interesse econômico. Na rodada em análise, a oferta de áreas inativas com acumulações marginais, selecionadas em bacias maduras apenas, tem o objetivo de ampliar o conhecimento das bacias sedimentares e oferecer oportunidades a pequenas e médias empresas, possibilitando a continuidade dessas atividades nas regiões onde exercem importante papel socioeconômico, a geração de empregos e a distribuição de renda, em consonância com o art. 65 da Lei 12.351/2010.

10. Esta Quarta Rodada de Licitações contempla dez áreas: Garça Branca, Rio Doce, Rio Mariricu, Iraúna, Noroeste do Morro Rosado, Urutau, Araçás Leste, Itaparica, Jacumirim e Vale do Quiricó. Tais áreas encontram-se distribuídas em três bacias sedimentares: Potiguar, Recôncavo e Espírito Santo.

11. Vale dizer que, inicialmente, a Resolução CNPE 4/2016 (peça 2) autorizou o procedimento para leilão de treze áreas, sendo inclusive esse o número que consta na Nota Técnica SDP 108/2016 da ANP (peça 4), após análise para seleção das áreas que iriam ser ofertadas nessa rodada.

12. No entanto, o pré-edital enviado pela agência lista apenas as dez áreas detalhadas anteriormente no parágrafo 10 e que constituem, de fato, o objeto da licitação. A figura a seguir lista as características dessas áreas.

Figura 1 – Áreas ofertadas na Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais

Bacia	Setor	Área com acumulação marginal ¹	Modelo exploratório	Área em oferta (km ²)	Fase de Reabilitação (anos)	Pagamento pela ocupação ou retenção de área (R\$/km ² /ano) ²	Qualificação mínima requerida ³
Espírito Santo	SES – T4	Garça Branca	Madura	9,83	3	44,22	D
		Rio Mariricu	Madura	6,85	3	44,22	D
	SES-T6	Rio Doce	Madura	3,88	3	44,22	D
Recôncavo	SREC-T2	Araçás Leste	Madura	8,08	3	44,22	D
	SREC-T3	Jacumirim	Madura	1,21	3	44,22	D
	SREC-T4	Vale do Quiricó	Madura	2,79	3	44,22	D
	SREC-C	Itaparica	Madura	21,68	3	44,22	D
Potiguar	SPOT-T3	Noroeste do Morro Rosado	Madura	39,36	3	44,22	D
		Urutau	Madura	27,63	3	44,22	D
	SPOT-T4	Iraúna	Madura	14,82	3	44,22	D

Fonte: ANP

13. Como pode ser observado, as acumulações marginais em oferta estão distribuídas em três bacias sedimentares com modelo exploratório já maduro, perfazendo um total de 136,13 km².

14. O prazo previsto para as concessões decorrentes da Quarta Rodada de Licitações de Áreas com Acumulações Marginais é estabelecido no contrato (conforme cláusula quarta da minuta do contrato, peça 5) e corresponderá ao período decorrido desde a data de sua assinatura até a Declaração de Comercialidade, acrescido de um prazo de quinze anos para a Fase de Produção.

15. Além disso, a esta duração total se acrescentarão eventuais prorrogações que venham a ser autorizadas pela ANP nos termos do Contrato.

3.2.2 Alterações específicas da Quarta Rodada de Áreas com Acumulações Marginais

3.2.2.1 Alterações no Pré-Edital

16. Por meio da Nota Técnica SPL 6/2016 (peça 6), a ANP apresentou as mudanças ocorridas no pré-edital para a Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais em relação à rodada anterior. Desse modo, usaram como referência o Edital da 13^a Rodada de Licitações – Acumulações Marginais, utilizando o seu texto como base.

17. Grande parte das mudanças realizadas foram feitas por meio de aprimoramentos de forma e conteúdo. As alterações de forma visaram simplificar o texto, tornando a redação mais clara e objetiva.

18. Adicionalmente foram implementadas mudanças referentes à especificidade da Rodada de Licitações no que tange aos objetos que serão licitados.

19. Entre os aprimoramentos realizados destaca-se a inclusão de vedação a qualquer forma de exploração de Recursos Não Convencionais nas áreas com acumulações marginais outorgadas nesta rodada, a pedido da Procuradoria Federal junto à ANP.

20. Entende-se por recursos não convencionais a exploração do gás de xisto, por meio de processo de faturamento hidráulico. Dessa forma, a intenção da ANP é de coibir a exploração desses recursos nos blocos concedidos para esta rodada, visto que os procedimentos realizados para essa exploração ainda não foram regulados e se apresentam ainda como um risco para a segurança operacional, a saúde humana e à preservação do meio ambiente.

21. Destaca-se ainda a obrigatoriedade de apresentação de parecer de auditor independente por todas as licitantes com Patrimônio Líquido (PL) igual ou superior a R\$ 2.225.000,00, patamar mínimo exigido para as licitantes serem qualificadas como não operadora no ambiente de terra (Categoria 'C').
22. A ANP justifica essa exigência dizendo que, para a avaliação da capacidade financeira das empresas interessadas em participar do processo licitatório, o parecer dos auditores independentes é indispensável na verificação de que as demonstrações financeiras representam fidedignamente os fenômenos econômicos que acontecem com os patrimônios das empresas.
23. Afirma ainda que a auditoria é benéfica para a companhia, pois aumenta a credibilidade junto a bancos, fornecedores, nas concorrências públicas e oportunidades de fusões e aquisições, entre outros. Segundo a ANP, as demonstrações financeiras são fundamentais para se conhecer a saúde econômica, financeira e contábil de uma organização.
24. Argumenta em seguida que não há vedação legal na exigência de parecer dos auditores independentes por órgãos da administração pública para empresas reguladas que não se enquadrem no caso do parágrafo 3º do artigo 177 da Lei 6.404/76, que estabelece que as demonstrações financeiras das companhias abertas devem, obrigatoriamente, ser submetidas à auditoria por auditores independentes registrados na CVM e, no caso do artigo 3º da Lei 11.638/2007, que determina que se aplique às sociedades de grande porte a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado na CVM.
25. Traz ainda o argumento de que o parecer dos auditores independentes já é exigido das empresas reguladas por outras agências reguladoras, como Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), entre outras.
26. Por fim, comenta que a Lei 12.351/2010, nos termos do artigo 65, delegou ao Poder Executivo o estabelecimento de políticas e medidas específicas que visem ao aumento da participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural e sugere, dessa forma, que o parecer do auditor independente seja exigido apenas das licitantes com Patrimônio Líquido, que permita sua qualificação, igual ou superior, como não operadora 'C' – ambiente de terra, isentando dessa forma as empresas de menor porte desta exigência.
27. Como dito anteriormente, com base nos valores vigentes do Patrimônio Líquido para fins de qualificação financeira, o parecer de auditor independente será obrigatoriamente exigido para as licitantes que possuam um PL igual ou superior a R\$ 2.225.000,00.
28. De forma geral, as alterações promovidas pela ANP, segundo a própria Agência, visam simplificar os procedimentos, inibir exploração de recursos não convencionais, permitir somente a entrada de licitantes que possuam saúde financeira comprovada por meio de demonstrativos auditados, conferir maior segurança aos contratos de concessão e facilitar a participação de empresas de pequeno e médio porte, além de otimizar a atuação da agência no processamento da licitação.
- 3.2.2.2 Alterações na Minuta do Contrato**
29. Ainda por meio da NT SPL 6/2016 (peça 6), a ANP apresentou as mudanças ocorridas na minuta do contrato para a Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais em relação à rodada anterior.
30. De acordo com o documento, na elaboração da minuta do contrato de concessão da rodada, foram realizados aprimoramentos de forma e conteúdo.
31. Segundo a ANP, o instrumento contempla as cláusulas essenciais elencadas no artigo 43 da Lei 9.487/1997, as sugestões recebidas de outras áreas técnicas, as especificidades inerentes às áreas em oferta na Quarta Rodada de Licitações e o aprendizado institucional da ANP.
32. Destaca-se novamente a inclusão da vedação a qualquer forma de exploração de recursos não convencionais nas áreas com acumulações marginais, além das seguintes alterações:

- a) inclusão de cláusula especificando as regras de responsabilidade solidária do operador renunciante ou destituído com o novo operador;
 - b) inclusão da obrigatoriedade do concessionário em fornecer equipamentos de proteção individual para os representantes da ANP em caso de visita técnica ou fiscalização;
 - c) inclusão da obrigação de entrega de carta de anuência nos casos de apresentação de garantia financeira do PEM por um dos integrantes do consórcio garantindo a proporção do outro;
 - d) inclusão da possibilidade de execução da garantia do Programa de Trabalho Inicial (PTI) do consorciado que for excluído compulsoriamente pela ANP do contrato, podendo haver abatimento do PTI. Essa alteração tem como objetivo não permitir que integrantes do consórcio abandonem o contrato e não sejam responsabilizados por isso, deixando as obrigações aos consorciados remanescentes;
 - e) inclusão da obrigatoriedade do concessionário em fornecer equipamentos de proteção individual para seu pessoal e subcontratados;
 - f) inclusão de nova cláusula sobre o prazo máximo para transferência dos dados do antigo para o novo concessionário;
 - g) inclusão de cláusula explicitando que o concessionário permanece obrigado a reparar quaisquer danos porventura causados em decorrência das atividades;
 - h) inclusão de cláusula explicitando que a rescisão do contrato não exime o concessionário de reparar quaisquer danos porventura causados em decorrência das atividades.
33. Por fim, a NT SPL 6/2016 apresentou e justificou as principais modificações implementadas no pré-edital e na minuta do contrato de concessão.

3.2.3 Parâmetros técnicos e econômicos

34. Como visto no item 3.1, parágrafo 7, a ANP encaminhou, por meio do Ofício 44/2016/AUD (peça 1), a NT 7/2016 da Superintendência de Promoção de Licitações - SPL (peça 5), que embasa as estimativas dos parâmetros técnicos e econômicos empregados para esta licitação.
35. A referida Nota tem como objetivo apresentar os critérios utilizados para definição dos parâmetros enumerados a seguir:
- a) Patrimônio Líquido Mínimo (PLM);
 - b) Programa de Trabalho Inicial Mínimo (PTI-Min);
 - c) Garantia Financeira do Programa de Trabalho Inicial (GF-PTI);
 - d) Fase de Reabilitação;
 - e) Taxa de Participação e Acesso ao Pacote de Dados;
 - f) Taxa pela Ocupação ou Retenção de Área;
 - g) Bônus Mínimo de Assinatura; e
 - h) Garantia de Oferta.
36. A metodologia utilizada para definição dos critérios listados, bem como os valores encontrados estão presentes na referida NT (peça 5).
37. Destes parâmetros, o Bônus de Assinatura será o único a ser aplicado como critério de julgamento da licitação a ser utilizado para definição do licitante vencedor.
38. Importa observar, no entanto, que a condição de vencedora da sessão pública de apresentação de ofertas não garante o direito à licitante de assinar o contrato de concessão, pois as empresas serão ainda submetidas às etapas de qualificação, que compreende a análise de documentação para comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica.
39. Vale dizer que, caso a licitante vencedora da etapa de apresentação pública de ofertas não seja qualificada, a garantia da oferta é executada, além das penalidades previstas no edital, quando cabíveis, convocando-se em seguida as demais licitantes classificadas para manifestarem seu interesse em honrar a oferta apresentada pela licitante vencedora.
40. Dessa forma, a adjudicação dos objetos às licitantes vencedoras será realizada somente com a posterior confirmação da qualificação, de acordo com as exigências do edital.

3.2.3.1 *Bônus Mínimo de Assinatura*

41. O artigo 46 da Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997) assinala que o bônus de assinatura terá seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

42. Mediante a NT SPL 7/2016, a Superintendência explica que, como forma de incentivo a participação de empresas de pequeno e médio porte, de acordo com o artigo 65 da Lei 12.351/2010, o valor do Bônus Mínimo de Assinatura para as áreas inativas com acumulações marginais foi fixado em níveis abaixo daqueles propostos para os blocos exploratórios situados em terra.

43. A metodologia aplicada para diferenciação do potencial das áreas em oferta se baseou em duas variáveis: infraestrutura local existente e potencial de produção. A cada variável foram atribuídos três níveis de pesos distintos (um, um e meio e dois), gerando multiplicadores para um valor de bônus mínimo de referência (R\$ 15.569,00).

44. Sendo assim, a NT apresentou a seguinte equação final para o cálculo do Bônus Mínimo de Assinatura, representada na figura abaixo:

Figura 2 – Fórmula do Bônus Mínimo de Assinatura

VALOR BÔNUS MÍNIMO	=	Bônus Referência	x	Peso Infra- estrutura	x	(Peso Potencial da Produção)²
-----------------------------------	----------	-----------------------------	----------	----------------------------------	----------	---

Nota: A variável potencial da produção tem peso 2.

Fonte: ANP

45. O bônus de referência foi calculado a partir dos bônus de referências para bacias maduras utilizados nas rodadas de licitações anteriores (a partir da Sexta Rodada). Foi tomado o menor valor (R\$ 10.000,00) e calculada a atualização monetária, pela variação do preço do barril de petróleo Brent no período de 2004 a 2015.

46. A ANP explica ainda que a queda do valor do petróleo nos últimos anos influenciou a queda do bônus de referência, que utiliza esta variação da cotação do petróleo em sua metodologia de atualização a valor presente. Consequentemente, os valores do Bônus Mínimo de Assinatura para as áreas dessa rodada também tiveram redução.

47. Com a aplicação dos fatores de avaliação de infraestrutura e potencial de produção na fórmula de cálculo, a ANP apresentou a seguinte tabela de Bônus Mínimo de Assinatura para as áreas ofertadas:

Figura 3 – Bônus Mínimo de Assinatura por Área

Bacia	Setor	Bloco	Infra-Estrutura	Nota Infra Estrutura	Potencial de produção	Nota do Potencial de produção *	Bônus de Referência (em R\$)	Bônus de Mínimo por Área (em R\$)
Espírito Santo	SES-T4	Garça Branca	Existente mínima	1,5	Baixo	1	15.569,00	23.353,50
		Rio Mariricu	Existente suficiente	2	Médio	1,5	15.569,00	70.060,50
	SES-T6	Rio Doce	Inexistente	1	Baixo	1	15.569,00	15.569,00
Recôncavo	SREC-T2	Araçás Leste	Existente suficiente	2	Baixo	1	15.569,00	31.138,00
	SREC-T3	Jacumirim	Existente mínima	1,5	Baixo	1	15.569,00	23.353,50
	SREC-T4	Vale do Quiricó	Existente mínima	1,5	Baixo	1	15.569,00	23.353,50
	SREC-C	Itaparica	Existente suficiente	2	Médio	1,5	15.569,00	70.060,50
Potiguar	SPOT-T3	Noroeste do Morro Rosado	Existente suficiente	2	Médio	1,5	15.569,00	70.060,50
		Urutau	Existente suficiente	2	Médio	1,5	15.569,00	70.060,50
	SPOT-T4	Iraúna	Existente suficiente	2	Médio	1,5	15.569,00	70.060,50

Nota*: A variável potencial da produção tem peso 2.

Fonte: ANP – NT SPL 7/2016

3.2.4. Estudos Ambientais

48. No início 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 isto, utiliza informações que constam em bases de dados oficiais de áreas protegidas junto aos órgãos competentes em cada estado, bem como na esfera federal.

49. Vale dizer 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.

50. Assim, para evitar sobreposição de usos conflitantes do solo e com vistas a minimizar o risco do indeferimento do licenciamento das áreas selecionadas para a oferta, a ANP preventivamente se antecipa a partir da utilização de alguns critérios, tais como a exclusão de áreas de Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

51. De acordo com a ANP, esses critérios são baseados 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.

52. Para a realização da Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais foram aprovadas inicialmente pelo CNPE a oferta de treze áreas: Conceição da Barra, Garça Branca, Rio Doce, Rio Mariricu, Iraúna, Noroeste do Morro Rosado, Urutau, Riacho Alazão, Araçás Leste, Fazenda Sori, Itaparica, Jacumirim e Vale do Quiricó.

53. No entanto, após análises dos pareceres ambientais e ainda por meio de outros fatores, apenas dez áreas foram escolhidas para compor a oferta final da rodada.

54. Em atenção à alínea c, inciso I, art. 7º da IN TCU 27/1998, a ANP, por intermédio do Ofício 44/2016/AUD (peça1), encaminhou a NT 342/2016 da Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), com análise das recomendações feitas pelos órgãos de meio ambiente para a oferta dos blocos exploratórios na Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais.

55. A NT SSM 342/2016 (em anexo à peça 1, como item não digitalizável) traz a análise técnica das Bacias analisadas, assim como os pareceres dos órgãos ambientais responsáveis por cada região.

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.

56. *Segundo a ANP, os estados da Bahia, Espírito Santo e Rio Grande do Norte, bem como o ICMBio, emitiram pareceres ambientais que auxiliaram na definição das áreas que serão ofertadas na Quarta Rodada em Áreas Inativas com Acumulações Marginais.*

57. *Dessa forma, após análise dos pareceres ambientais, restaram as dez áreas apresentadas anteriormente na Figura 1.*

58. *Vale destacar, no entanto, o caso da área de Conceição da Barra, localizada na Bacia do Espírito Santo. Esta área já havia sido considerada para a 13ª Rodada – acumulações marginais e não foi ofertada pela ANP por questões ambientais. À época da licitação, o Parecer do Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), do Estado do Espírito Santo, havia recomendado a não oferta dessa área, por estar quase em sua totalidade dentro de uma Área de Proteção Ambiental (APA).*

59. *Para a atual rodada, a área foi novamente cogitada pela ANP, e de acordo com a NT SSM 342/2016, novamente não foi recomendada pelo órgão estadual. Importa ressaltar ainda que a própria SSM já havia recomendado anteriormente a não inclusão da área de Conceição da Barra em futuras rodadas de licitação por meio da NT SSM 341/2014, recomendando ainda que o poço presente nessa área deveria ser abandonado e a área do campo recuperada. Propõe-se, então, diligenciar a ANP sobre o motivo de novamente cogitar ofertar uma área não recomendada por sua própria Superintendência e também pelo órgão ambiental.*

60. *Por fim, é importante ressaltar que os órgãos ambientais, apesar de não sugerirem a exclusão explícita de determinadas áreas, apresentaram restrições que podem influenciar o processo de licenciamento ambiental no caso de algumas das áreas ofertadas. A ANP cita como exemplo as áreas de Rio Doce, Itaparica e Vale do Quiricó.*

61. *Dessa forma, visando aumentar a segurança para os interessados no certame, a ANP exibirá os aspectos específicos das áreas que serão ofertadas, incluindo as recomendações e restrições apresentados nos pareceres ambientais, quando existentes. De acordo com a agência, será realizado um Seminário Técnico-Ambiental para este fim, a ser realizado em data anterior à realização da Rodada.*

62. *O intuito do seminário é orientar os participantes da rodada a definirem suas ofertas com o conhecimento das exigências que deverão nortear os processos de licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção de óleo e gás natural.*

63. *Ressalta-se também que alguns dos órgãos que compõe o citado CGPEG, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Agência Nacional de Águas (ANA), ainda não haviam se manifestado na data de elaboração da NT SSM 342/2016. Segundo a ANP, caso a manifestação desses órgãos ocorresse, uma nova análise seria realizada.*

3.3. Prazos

64. *A IN TCU 27/1998, em seu art. 8º, normatiza os prazos de entrega documental, por parte da ANP, relativamente ao primeiro estágio da fiscalização da concessão da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural:*

‘Art. 8º - O dirigente do órgão ou entidade federal concedente encaminhará, mediante cópia, a documentação descrita no artigo anterior ao Tribunal de Contas da União, observados os seguintes prazos:

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

65. *A ANP, de acordo com o cronograma inserido no pré-edital, publicará o edital da licitação em 15 de dezembro de 2016 e toda a documentação relativa ao primeiro estágio foi encaminhada tempestivamente pela ANP (peça 1) no dia 11 de outubro de 2016.*

66. Tendo isso em consideração, no que tange à verificação de prazos da IN TCU 27/1998, não foram encontrados motivos de ressalva aos procedimentos do primeiro estágio em análise.

4. CONCLUSÃO

67. A Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais tem como objetivo a oferta de dez áreas inativas com acumulações marginais para atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural no país.

68. Os procedimentos e metodologias aplicadas pela ANP nesta rodada se assemelham aos realizados na 13ª Rodada – Acumulações Marginais, visando principalmente à simplificação do processo e à participação das pequenas e médias empresas.

69. Em relação às alterações realizadas na minuta do edital e na minuta do contrato, de forma geral, as modificações promovidas pela ANP visam simplificar os procedimentos, inibir exploração de recursos não convencionais, permitir somente a entrada de licitantes que possuam saúde financeira comprovada por meio de demonstrativos auditados, conferir maior segurança aos contratos de concessão e facilitar a participação de empresas de pequeno e médio porte, além de otimizar a atuação da agência no processamento da licitação.

70. Manteve-se ainda a metodologia de definir o Bônus Mínimo de Assinatura como critério único da licitação, além das definições aplicadas nos outros critérios técnicos e econômicos utilizados pela ANP para caracterização da rodada.

71. Em relação à análise dos estudos ambientais, a NT SSM 342/2016, relatando os pareceres dos órgãos ambientais responsáveis, reuniu condições para o prosseguimento regular da licitação das dez áreas em oferta.

72. Dessa forma, considerando o que foi exposto neste relatório, recomenda-se que seja aprovado o Primeiro Estágio de acompanhamento de outorga de concessão de atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural, nos termos do artigo 7º, inciso I, da IN TCU 27/1998.

(...)

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Ante o exposto, uma vez que não foram verificadas irregularidades nos procedimentos ora analisados relativos à Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais, propõe-se:

a) aprovar o Primeiro Estágio de acompanhamento, nos termos do artigo 7º, inciso I, da IN TCU 27/1998;

b) com fulcro no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c art. 157, **caput** e § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e nos termos da delegação de competência conferida pelo Ministro José Múcio Monteiro (Portaria GM-JM n. 1, de 28/6/2011), diligenciar a ANP para que, no prazo de quinze dias, após o recebimento da notificação, encaminhe a este Tribunal justificativa para incluir, preliminarmente nas ofertas, a área de Conceição da Barra, a despeito de manifestações contrária pretéritas do órgão ambiental competente e da própria Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente da Agência;

c) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Voto e do Relatório que o fundamentarem à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Conselho Nacional de Política Energética, e ao Ministério de Minas e Energia, e

d) restituir os autos à SeinfraPetróleo para acompanhamento dos demais estágios previstos na IN TCU 27/1998.”

2. Conforme peças 9 e 10, os dirigentes da SeinfraPetróleo concordam com o encaminhamento acima, reescrevendo-o nos seguintes termos, ante a delegação de competência outorgada pela Portaria GM-JM 1, de 28/6/2011, para a emissão da comunicação de diligência:

“a) considerar atendidos os requisitos previstos no inciso I, do art. 7º, da IN-TCU 27/1998, relativamente à Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais, tendo em vista não terem sido verificadas irregularidades nos procedimentos ora analisados;

b) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Voto e do Relatório que o fundamentarem à ANP, ao CNPE e ao MME;

c) restituir os autos à SeinfraPetróleo para acompanhamento dos demais estágios da concessão.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitações, promovida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas à outorga de concessão de dez áreas inativas com acumulações marginais para atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural, quais sejam: Garça Branca, Rio Doce, Rio Mariricu, Iraúna, Noroeste do Morro Rosado, Urutau, Araçás Leste, Itaparica, Jacumirim e Vale do Quiricó. Tais áreas encontram-se distribuídas em três bacias sedimentares: Potiguar, Recôncavo e Espírito Santo.

2. No âmbito desta Corte de Contas, a matéria está disciplinada pela IN TCU 27/1998, que dispõe sobre o acompanhamento dos processos de outorga de concessão em quatro estágios, mediante análise da documentação remetida pelo poder concedente.

3. A presente apreciação diz respeito ao primeiro estágio de acompanhamento, em que são analisados os seguintes elementos: relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre objeto, área e prazo de concessão; estudos vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver; e o relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental.

4. Conforme instrução da SeinfraPetroleo, que fiz constar do relatório acima, não foram verificadas irregularidades nos procedimentos analisados relativos à referida rodada de licitações.

5. As metodologias aplicadas pela ANP nesta Rodada assemelham-se aos da 13ª Rodada - Acumulações Marginais, que teve seu primeiro estágio de acompanhamento apreciado nos termos do Acórdão 2.525/2015-TCU-Plenário, à exceção de algumas alterações promovidas na minuta do edital e na minuta do contrato, que visaram simplificar os procedimentos, inibir a exploração de recursos não convencionais, permitir somente a entrada de licitantes que possuam saúde financeira comprovada por meio de demonstrativos auditados, conferir maior segurança aos contratos de concessão e facilitar a participação de empresas de pequeno e médio porte, além de otimizar a atuação da agência no processamento da licitação.

6. Dessa forma, conforme anotado pela unidade técnica, pode-se considerar atendidos os requisitos do inciso I do art. 7º da IN TCU 27/1998, relativamente à Quarta Rodada de Licitação de Áreas com Acumulações Marginais, tendo em vista não terem sido verificadas irregularidades nos procedimentos ora analisados.

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 7 de dezembro de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3169/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.248/2016-7
2. Grupo I - Classe VII - Desestatização
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SeinfraPetróleo
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização, referente ao primeiro estágio de acompanhamento, nos termos da Instrução Normativa IN TCU 27/1998, da Quarta Rodada de Licitações, promovida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) com vistas à outorga de concessão de áreas inativas com acumulações marginais para atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural.

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

9.1. aprovar o primeiro estágio de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitações para a outorga de concessão de áreas inativas com acumulações marginais para atividades de reabilitação e produção de petróleo e gás natural;

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

9.3. restituir os autos à unidade técnica, para prosseguimento dos demais estágios deste acompanhamento.

10. Ata nº 50/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/12/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3169-50/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral