

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.248/2014-7.

Natureza: Desestatização.

Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Responsável: Magda Maria de Regina Chambriard (673.612.937-00).

Interessado: Petróleo Brasileiro S/A.

Representação legal: Wladimir Soares de Brito Filho (167.332/OAB-RJ) e outros, representando Empresa de Pesquisa Energética; Samara da Silva Bernardes (160361/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. LEILÃO PARA CONCESSÃO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE GÁS NATURAL. GASODUTO GUAPIMIRIM-COMPERJ. SUSPENSÃO CAUTELAR. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DOS AGENTES ENVOLVIDOS. AJUSTE DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA. DETERMINAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de Desestatização, constituído para acompanhar a primeira licitação para a concessão da atividade de transporte dutoviário de gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos da Lei 11.909/2009.

2. A licitação destina-se a outorgar a particulares a construção e posterior operação de gasoduto conectando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), na cidade de Itaboraí/RJ, ao gasoduto Cabiúnas-Reduc, na altura do município de Guapimirim/RJ. Adoto por parte do relatório, com ajustes pertinentes, instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração – SeinfraPetróleo, a qual contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 82-84):

HISTÓRICO

3. O processo em análise encontra-se no período de avaliação estipulado pela Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998, que em seu art. 7º, inciso I preconiza a avaliação de 1º estágio, onde são avaliados os estudos de viabilidade econômico-financeira e a aderência do empreendimento a requisitos ambientais aplicáveis.

4. Por meio do Acórdão 1.281/2015 (Peça 55), o TCU rejeitou os estudos apresentados pelo órgão concedente e determinou que a licitação não fosse continuada face às diversas inconsistências encontradas na análise do projeto em estudo.

5. Ademais, determinou-se à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras que se manifestasse em relação à possibilidade de divulgação de informações atreladas à construção de um outro gasoduto em construção e que se situa próximo ao novo gasoduto que viria a ser licitado. Com essas informações, a serem disponibilizadas inclusive aos licitantes – de modo a diminuir-lhes o risco e

fomentar maior segurança para os investimentos – espera-se obter um maior respaldo para avaliar os estudos apresentados pela ANP.

6. Por meio do Ofício 143/2015 (Peça 80), a Petrobras respondeu ser possível a divulgação de dados referentes ao gasoduto em construção na área ressaltando que as informações e documentos a serem eventualmente disponibilizados devem ser considerados meramente informativos, por se tratar de um projeto diferente.

7. Nesse novo cenário, a presente instrução objetiva avaliar o impacto dessas novas informações nos estudos de viabilidade em análise, nesta Corte, neste primeiro estágio de exame da concessão.

EXAME TÉCNICO

8. A concessão ora avaliada (denominado Guapimirim-Comperj II) destina-se à instalação de duto que interligará o Comperj ao gasoduto Cabiúnas-Reduc (Gasduc III), na altura da cidade de Guapimirim/RJ, conectando a Rota 3 do Pré-Sal (advinda da Bacia de Santos) ao restante da malha dutoviária de transporte da Petrobras.

9. Diante de alterações na cadeia produtiva de petroquímicos, a Petrobras solicitou ao MME um gasoduto para escoar o excedente de produção de gás natural do Pré-Sal que não for consumido nas plantas do Comperj. O duto se juntará a outro, já em fase final de construção, de propriedade integral da Petrobras (Guapimirim-Comperj I), que não passou pelos procedimentos previstos na Lei do Gás, por contar, quando da promulgação da Lei, com processo de licenciamento ambiental já iniciado (art. 30, § 2º, da Lei 11.909/2009).

10. Coube então à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) desenvolver um anteprojeto básico para ser utilizado na chamada pública que serviria para estimar a demanda de gás a ser transportada, além de fornecer uma modelagem financeira para a quantificação do preço teto paradigma a ser utilizado para balizamento do leilão (Receita Anual Máxima – RAM), valendo-se do método do fluxo de caixa descontado pela taxa mínima de atratividade.

11. Foi realizada, então, a chamada pública com o intuito de pesquisar, no mercado, eventuais interessados em carregar o gás que seria transportado e estimar capacidade de transporte do gasoduto. Como não acudiram outros interessados além da própria Petrobras, provocadora inicial do gasoduto, não houve mudanças nas dimensões planejadas para o empreendimento.

12. Em razão desse cenário, a Petrobras firmou termo de compromisso junto à ANP, ratificando a pretensão de instalação do gasoduto, mesmo tendo ciência de que será a única responsável por remunerar o futuro concessionário (construtor e operador do duto) durante o prazo da outorga, isto é, por trinta anos.

13. De posse das informações encaminhadas pela ANP, a SeinfraPetróleo deflagrou uma série de testes de auditoria sobre a viabilidade técnica e econômica do gasoduto Guapimirim-Comperj II, tendo acompanhado o processo desde antes mesmo da chamada pública.

14. No que tangencia aos valores de investimento, de posse das informações franqueadas ao TCU, a SeinfraPetróleo buscou atestar a razoabilidade do orçamento paradigma. Como dito alhures, coube à EPE estimar os custos referenciais para o gasoduto, chegando à cifra de R\$ 134,80 milhões para a construção (CAPEX) e R\$ 4,49 milhões ao ano com despesas operativas (OPEX).

15. Inicialmente, insta pontuar que, pela modelagem financeira adotada pela ANP, o custo de implantação da obra (CAPEX) possui correlação linear com a Receita Anual Máxima - RAM, que balizará as ofertas comerciais no leilão; ou seja, variações no CAPEX implicam alterações diretas e de mesma magnitude no preço teto do certame. Ademais, como se depreende da estimativa da EPE (Peça 22, pp. 53-57), o valor de OPEX foi quantificado arbitrando-se um percentual fixo sobre o CAPEX para remunerar as despesas anuais de operação.

16. Com isso, não é descabido afirmar que o custo de construção representa, no presente caso, a variável de maior importância para a definição da RAM da licitação, possuindo, por conseguinte, significativa relevância para a definição da tarifa que virá a ser suportada pela Petrobras (única carregadora interessada) nos trinta anos de outorga do gasoduto.

17. Mais informações referentes aos preços estimados pela EPE e às análises realizadas pela Unidade Técnica podem ser lidas no Voto do Ministro Relator Vital do Rêgo (Peça 54).
18. Cabe destacar na presente instrução, no entanto, a crítica realizada pela equipe em relação a metodologia utilizada pela EPE para precificar o empreendimento, ao lançar mão de uma faixa de variação de preço que iria de -15% a +20% dependendo do risco do projeto adotado.
19. Consoante se depreende do relatório da EPE à Peça 22, a partir do anteprojeto encaminhado pela Petrobras, o sistema Sagas calculou que os custos de construção seriam de R\$ 112,33 milhões. Sobre esse valor, a EPE acresceu o percentual de 20%, alcançando os já citados R\$ 134,80 milhões. Tal sistemática, segundo a Empresa, seria suportada pela literatura internacional e estaria “em conformidade com as boas práticas de engenharia”.
20. A literatura a que a EPE se refere é da Associação Americana de Engenheiros de Custos - AACE (tradução literal de **American Association of Cost Engineers**), entidade de classe norte-americana de profissionais que atuam nas áreas de engenharia de custos, gerenciamento de projeto e administração de contratos. Mais especificamente, como atestam as notas bibliográficas, a EPE remeteu seu procedimento à prática recomendada IRP 18R-97, que versa sobre a elaboração de estimativas de custos de empreendimentos de indústrias de processo (Peça 41).
21. A mencionada prática da AACE é a mesma empregada pela Petrobras para abalizar a adoção de uma margem de variação para as contratações de obras e serviços de engenharia. Como é de público conhecimento, a Estatal utiliza em suas licitações uma faixa de precisão de -15% a +20% para sopesar as propostas comerciais apresentadas pelas empreiteiras interessadas.
22. Pontualmente sobre a aplicação dessa sistemática, o TCU empreendeu exame específico no assunto, quando da análise das contratações da refinaria Abreu e Lima (TC-006.810/2011-0). Ao apreciar a matéria, o Tribunal entendeu que a Petrobras não adotava de forma adequada as recomendações da AACE, o que comprometeria os resultados da aplicação da norma 18R-97 (Acórdão 571/2013-TCU-Plenário).
23. Eis que, pelo que se deflui da documentação confeccionada pela EPE, no caso do gasoduto Guapimirim-Comperj II, igualmente não foram observadas as diretrizes da AACE.
24. Primeiramente, como mencionado, a prática 18R-97 destina-se à avaliação de obras de indústrias de processo, caracterizadas por possuírem plantas de transformação em sua estrutura, como fábricas de produtos químicos, petroquímicos e de processamento de hidrocarbonetos.
25. Essa constatação, de per si, já coloca em cheque a incidência da aludida recomendação a obras de gasoduto, caracterizadas por possuírem frente itinerante, sem a instalação de qualquer equipamento de processo em seu escopo. No bojo do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, foi determinado à Petrobras que se abstinhasse de adotar tal prática para empreendimentos não classificados como indústria de processo (item 9.1.1.1 do aresto).
26. Além disso, inobstante a EPE não consigne informações minuciosas acerca da majoração de +20% no orçamento, espelhado no que a Petrobras usualmente adota em suas contratações, esse percentual pressupõe a classificação do projeto a ser iniciado como “Classe 2”, o que, ante os dados disponíveis no anteprojeto, não se afeiçoa razoável.
27. Nos termos da AACE (Peça 41, p. 8), as estimativas de custo classificam-se de 1 a 5, sendo a Classe 1 atrelada a projetos de maior maturidade (menor imprecisão) e a Classe 5 referente a projetos de menor maturidade (mais imprecisão). Em suas licitações, a Petrobras adota, em regra, a Classe 2, que possui um intervalo de precisão superior entre +5% a +20% e inferior de -5% a -15%, de onde retirou a faixa de aceitabilidade de -15% a +20%.
28. Entretanto, para o enquadramento de determinado projeto na Classe 2, é necessário que alguns dados do empreendimento já estejam plenamente delimitados, a exemplo dos estudos geológicos e geotécnicos da área e a localização específica (não aproximada) da planta (Peça 41, p. 10). Nenhum desses parâmetros queda-se totalmente definido no anteprojeto precificado pela EPE, que, como atesta a SeinfraPetróleo, sequer dispõe de laudos de sondagem ou de mapeamento geológico-

geotécnico da área. Esse assunto foi debatido no Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, resultando na seguinte deliberação:

9.1.1.4. promova a adequada classificação da estimativa de custo do empreendimento, com vistas à definição de faixa de precisão específica para cada caso, levando em consideração o grau de maturidade do projeto, bem como os riscos sistêmicos associados à estimativa de custos, tais como complexidade do projeto, qualidade dos dados de referência das estimativas de custos, qualidade dos pressupostos usados na elaboração da estimativa, experiência e nível de habilidade do estimador, técnicas empregadas de estimativa e tempo e nível de esforço adotado para preparar a estimativa de custos, dentre outros relevantes;

29. Todas essas constatações induzem-me a coligir que, independentemente da justeza do preço final cotado pela EPE para o gasoduto, o arbitramento do percentual de +20%, a elevar o custo estimado de R\$ 112,33 milhões para R\$ 134,80 milhões, não possui respaldo técnico consistente. Muito embora a inserção de margens de imprecisão em orçamentos seja prática consagrada para tentar cobrir eventuais riscos inerentes à construção, tais margens devem ser calculadas a partir de métodos e critérios objetivos da engenharia de custos, que considerem a robustez dos dados do projeto e das informações que lhe servem de supedâneo.

30. Outra fragilidade evidenciada na precificação da obra aqui apreciada – e esta redundante em decisivo impacto em face da disponibilização, pela Petrobras, de estudos mais precisos de projeto – decorre do nível de especificidade dos elementos de projeto considerados pela EPE.

31. Como mencionado, a quantificação dos custos pautou-se nos dados de anteprojeto fornecidos pela Petrobras, que se limitou a oferecer macroinformações sobre os aspectos técnicos do gasoduto, como traçado, válvulas, pontos de travessia, dimensionamento do duto e sistemas auxiliares.

32. Tal qual anota a auditoria do TCU, estudos mais detalhados afetos ao empreendimento não foram considerados pela EPE nas estimativas e não deverão ser ofertados ao mercado quando da fase externa do leilão. Dados como exames de solo (mapas geológicos e geotécnicos), sondagens georreferenciadas, relatórios de instabilidades fluviais da região e outros, não foram confeccionados pela Petrobras ou tampouco demandados pela EPE.

33. Assim, ante a falta de informações mais robustas que permitissem aferir a consistência entre os preços estimados e a solução de engenharia concebida para a obra, a SeinfraPetróleo advertiu não ser possível atestar a justeza dos custos delineados para o gasoduto em comento.

34. Sobre esse assunto, insta rememorar que o duto a ser leiloado será construído na mesma faixa de domínio de outro, em instalação, o Guapimirim-Comperj I. Este último, de propriedade exclusiva da Petrobras, teve seu início em dez/2013, prevendo a instalação de uma linha de tubulação de gás natural que seguirá do Comperj até a estação de interligação de Guapimirim/RJ. O Guapimirim-Comperj II não apenas seguirá paralelo ao Guapimirim-Comperj I, como será assentado dentro da mesma faixa de domínio.

35. Isso significa que, considerando o grau de avanço do Guapimirim-Comperj I, a Petrobras, interessada última no Guapimirim-Comperj II, detém informações amplamente discriminadas sobre o projeto executivo do primeiro gasoduto, com plena definição do traçado e da área de construção e conhecimento detalhado sobre a geologia e a geotecnia da região.

36. Paralelamente, cabe ressaltar que o anteprojeto do Guapimirim-Comperj II estatui o compartilhamento de facilidades e até mesmo a desnecessidade de alguns itens de despesa, por já terem sido incorridos pela Petrobras no Guapimirim-Comperj I, como a aquisição de terrenos, o licenciamento ambiental e as pontes para travessia. Contudo, todas essas peculiaridades, com potencial capacidade de provocar mitigação de riscos e redução de desembolsos, aparentemente não foram discriminadas de maneira adequada na estimativa da EPE.

37. Veja-se, em importante nota contextual, que a Petrobras seria a primeira interessada em disponibilizar estudos mais bem detalhados. Uma redução de riscos, afinal, viabiliza propostas mais enxutas. Significa que a estatal pagará pelas incertezas do processo durante todas as décadas de concessão, mesmo detendo informações, em seu poder, mais detalhadas do empreendimento.

38. À luz dessas condições e diante da conjuntura descrita, reputa-se que as informações de projeto consideradas pelo Poder Concedente na estipulação dos valores de investimento não refletem o grau de conhecimento já detido pelo maior interessado na obra em destaque, a Petrobras. Na discricionariedade da Petrobras em disponibilizar, ou não, os estudos, e parametrizando a decisão em termos do melhor caminho em termos de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, a companhia só não disponibilizaria tais informações se apresentasse motivos de igual ou maior porte para a recusa.

39. Em verdade, em sua última manifestação nos autos, a Petrobras revelou que poderia, sim, disponibilizar as informações que detém, desde que devidamente remunerada pela empresa vencedora – decisão, aliás, identicamente questionável, posto que “pagará de volta” tal projeto, em custos a serem distribuídos no fluxo de caixa das concorrentes (**there is no free lunch**).

40. O art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995 preceitua que, nas concessões precedidas da execução de obra pública, os dados relativos à construção, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, deverão ser repassados aos interessados. Quanto ao tema, esta Corte discutiu, em algumas oportunidades, quais devem ser os elementos mínimos de projeto a serem fornecidos ao mercado nas outorgas de serviços públicos, sem formar jurisprudência firme para guiar a Administração Pública.

41. Nada obstante, no presente caso, não se está a definir, in abstracto, quais devem ser os elementos mínimos de projeto para permitir a plena caracterização de determinada construção num leilão de serviços públicos. Está-se, sim, a defender que a salvaguarda do interesse público, em busca de seleções efetivamente vantajosas e isonômicas, deve pressupor franquear ao mercado informações tão minudentes quanto se disponha em cada certame, sempre ponderando o custo-benefício de se avançar na confecção do projeto ou se antecipar a contratação da obra. A Petrobras – ou a ANP; ou a EPE – não gastará numerário a mais disponibilizando os estudos mais detalhados aos licitantes. O retorno, porém, de menos riscos aos empreendedores, pode ser milionário.

42. Dessa forma, ainda que o orçamento estimativo da EPE tenha-se pautado nas diretrizes da Portaria-MME 94/2012, considerou-se que, no caso concreto, há condições de se aportar maior esmero à precificação dos custos vislumbrados para a obra, especialmente pela incorporação da sinergia que existirá entre o gasoduto ora pretendido e o Guapimirim-Comperj I. Essa medida ganha relevo especial perante a constatação de não ter sido possível atestar de forma acurada as expectativas de investimento, situadas acima dos referenciais paramétricos de obras similares.

43. Com base nessa argumentação, no voto do Ministro Relator Vital do Rêgo, determinou-se a Petrobras a se manifestar sobre a possibilidade de divulgar informações atreladas à construção do gasoduto Guapimirim-Comperj I.

44. Tem-se conhecimento do estágio em que se encontram as obras do primeiro gasoduto em construção pela Petrobras (avanço físico de 34% em dezembro de 2014). Por ser localizado na mesma faixa de domínio do gasoduto a ser licitado, é de se esperar – mais uma vez – que a Estatal possua vasto conhecimento sobre as condições da área em questão.

45. Dessa forma, com o compartilhamento das informações com a ANP e a EPE pela Petrobras, e conseqüentemente com os interessados no certame, informações mais esmiuçadas sobre as características geológicas, geotécnicas e topográficas da região permitirão um melhor dimensionamento das propostas comerciais e reduzirão as contingências, de modo a fomentar a isonomia entre aqueles que participarão do leilão

46. Objetivamente, a Petrobras respondeu (Peça 80):

A Petrobras entende possível a divulgação das plantas de faixa e do relatório de caracterização do solo utilizados pela Companhia ao longo da obra de construção do gasoduto Guapimirim-Comperj I aos participantes da licitação (ou ao licitante vencedor) do gasoduto Guapimirim-Comperj II (Itaboraí-Guapimirim)

Ressalte-se contudo, que as informações e documentos a serem eventualmente disponibilizados pela Petrobras devem ser considerados como meramente informativos, de utilização não obrigatória no certame.

Nessa linha registre-se que o conteúdo dessas informações, uma vez disponibilizado, deverá ser analisado e validado formalmente pelos licitantes que estiverem efetivamente interessados em utilizá-los, ficando a Petrobras isenta de qualquer responsabilidade sobre a consistência, suficiência ou veracidade dos dados técnicos, não podendo ser direta ou indiretamente demandada em razão de eventuais erros, divergências ou inconsistências que porventura venham a ser encontradas nos mesmos.

Tal cautela se faz necessária, repise-se, por se tratarem de empreendimentos distintos, com características naturalmente particulares e que demandam estudos técnicos específicos. O citado contrato 0800.0087755.13.2, aliás, abarca, além da construção do gasoduto Guapimirim-Comperj I, outros cinco dutos, que compartilham parte da faixa do Guapimirim-Comperj II (9 dos 11 km). São eles: i) petróleo 32 polegadas; ii) adutora de 26 polegadas; iii) diesel/nafta de 20 polegadas; iv) QAV de 14 polegadas e; v) GLP de 10 polegadas.

Considerando que a implantação destes dutos ainda está em curso, parte das informações a serem eventualmente disponibilizadas aos participantes da licitação (ou licitante vencedor) do gasoduto Guapimirim-Comperj II (Itaboraí-Guapimirim) não deve ser considerada como definitiva, já que ainda não alcançaram sua versão "as built".

Cabe ressaltar que a divulgação e utilização das informações para o processo de licitação do gasoduto Guapimirim-Comperj II (Itaboraí-Guapimirim) deverá ser objeto de prévia avaliação técnica e validação também pela EPE e pela ANP, as quais serão as responsáveis técnicas pelos dados, condição que se entende fundamental para esta divulgação. Reitere-se, nesse sentido, que tais informações foram elaboradas com o objetivo exclusivo do cumprimento do escopo do citado contrato, que, como visto, não contempla o gasoduto Guapimirim-Comperj II, de modo que deverão ser feitas análises e/ou estudos específicos para o gasoduto de transporte objeto do processo licitatório em questão.

Merece atenção, ainda, que, nos termos da legislação de regência, (artigo 7º, I e III da Portaria MME 450/2013), podem ser colocados à disposição da ANP estudos e projetos realizados, relativos ao gasoduto de transporte a ser licitado, de modo que possam ser utilizados pelo licitante vencedor, devendo o mesmo ressarcir os valores incorridos com a elaboração e contratação de tais informações e documentos.

Desse modo, a Petrobras entende que a divulgação e utilização, por terceiros, de informações e documentos produzidos pela Companhia para subsidiar a construção do gasoduto Guapimirim-Comperj I deverá ser devidamente remunerada, devendo a ANP validar os valores a serem apresentados pela Petrobras para tais informações e documentos, nos termos do § 1º, do artigo 7º, da Portaria MME 450/2013.

47. Como visto, não há óbice por parte da Petrobras que as informações a serem utilizadas para o processo sejam objeto de prévia avaliação técnica e validação por parte da EPE e da própria ANP.

48. Viu-se que, para a estimativa do custo global do empreendimento e consequente definição da tarifa máxima a ser proposta no leilão, foi utilizado por parte da EPE um grau de incerteza de 20% em todos os custos presentes na obra, encarecendo o custo inicial do presente projeto em mais de dez milhões de reais e acarretando aumento de 20% no valor da tarifa máxima a ser paga pela Petrobras, única interessada na chamada pública realizada.

49. Considerando que a obra será contígua a outra já em construção, valendo-se da mesma licença ambiental e da mesma faixa de domínio, não se mostra presente uma motivação hábil para que não sejam escrutinadas ao mercado informações minudentes sobre a área de construção. Dados concernentes à plena caracterização das condições geológicas, geotécnicas e hidrológicas da região, bem como outras informações sensíveis sobre os reais custos de construção da primeira obra poderão mitigar eventuais riscos a serem considerados pelos proponentes e catalisarão o oferecimento de soluções mais eficientes e módicas, com maiores vantagens à Petrobras.

50. Nesse viés, com as informações mais específicas da “obra gêmea”, seria natural esperar, uma redução da faixa de precisão de 20% alvitrada como teto de aceitabilidade para o custo global do empreendimento, com impacto decisivo no fluxo de caixa estimado no certame. De posse de informações mais detalhadas a respeito da área em que será construído o gasoduto, e possuindo ainda valores gastos com um gasoduto que está sendo construído na mesma região, espera-se que seja feita uma valoração de custos mais precisa, reduzindo consequentemente a faixa de incerteza adotada pela EPE e influenciando inclusive a análise paramétrica feita pela EPE que foi analisada mais a fundo no Voto do Ministro Relator citado alhures (Peça 54).

51. Por fim, determina-se à ANP e a EPE que refaçam os estudos realizados no anteprojeto que será levado ao certame, utilizando dessa vez os dados e informações que a Petrobrás está disposta a oferecer referentes a área onde será construído o gasoduto a ser licitado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Determinar à Petrobras que encaminhe à EPE os dados e informações completos referentes ao projeto do gasoduto Guapimirim-Comperj I.

b) Determinar à EPE, com base nas novas informações a serem encaminhadas pela Petrobras, que empreenda os devidos ajustes nos estudos a serem disponibilizados aos licitantes relativos ao gasoduto de referência Guapimirim-Comperj II, mormente os concernentes à quantificação das incertezas atinentes às faixas de variação dos custos dos investimentos – impactantes, também, em outros custos operacionais – utilizando os dados relativos ao gasoduto Guapimirim-Comperj I como subsídio para a novel análise.

c) Determinar à ANP que, tão logo finalizados os estudos a que se refere o item ‘b’ supra, encaminhe ao TCU, pelo menos trinta dias antes da publicação do edital de licitação, os documentos resultantes da nova avaliação, nos termos do art. 8º, inciso I, da IN-TCU 27/1998.

Eis o Relatório.

VOTO

Em deliberação, processo de desestatização destinado a acompanhar leilão para a outorga do serviço de transporte dutoviário de gás natural, realizado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Nos autos, aprecia-se licitação que almeja conferir a particulares a construção e operação do gasoduto “Guapimirim-Comperj II”, conectando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), ao gasoduto Cabiúnas-Reduc, na altura de Guapimirim/RJ, de modo a permitir a injeção de gás advindo do Pré-Sal na malha de dutos da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

2. A concessão em tela corresponde ao primeiro certame efetuado pelo Governo Federal desde a promulgação da Lei 11.909/2009, conhecida como “Lei do Gás”, que inaugurou novo marco regulatório para construção e ampliação de gasodutos no Brasil.

3. De acordo com o regramento previsto na Instrução Normativa (IN) TCU 27/1998, dentro do TCU, no primeiro estágio da concessão, avaliam-se os estudos de viabilidade econômico-financeira e a aderência do empreendimento a requisitos ambientais aplicáveis. Ao deliberar sobre essa primeira etapa, por meio do Acórdão 1.281/2015-TCU-Plenário, esta Corte suspendeu o prosseguimento da licitação para que fossem esclarecidas inconsistências atreladas aos custos de referência e ao cronograma de implantação da obra, nos seguintes termos:

9.1. Determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, que não dê prosseguimento ao leilão para a outorga do gasoduto Guapimirim-Comperj II, enquanto não superados os seguintes pontos:

9.1.1. elisão dos indícios de sobreavaliação dos custos de investimento atrelados à construção, haja vista ter sido constatado que o valor global estimado para a obra encontra-se acima de referenciais paramétricos de outras obras similares, sem que existam estudos técnicos consistentes ou informações sobre o projeto a ser licitado que permitam aferir a justeza dos preços paradigmas;

9.1.2. manifestação expressa da Petrobras quanto ao efetivo interesse de prosseguir com a concessão e quanto ao cronograma de implantação a ser considerado para o gasoduto, tendo em vista revisão de seu plano de investimentos e a necessidade de sincronizar a operação do referido empreendimento com a conclusão de outras obras a cargo da Estatal, como a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) do Comperj e o Rota 3 do Pré-Sal.

4. No mesmo **decisum**, determinou-se a oitiva dos agentes estatais envolvidos e da Petrobras, interessada na construção do gasoduto (subitens 9.2 e 9.3 do supradito aresto). Assim, superadas as comunicações, nessa fase de evolução do feito, apreciam-se as alegações acostadas pela ANP, pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pela Petrobras.

- II -

5. Antes de discorrer sobre os principais temas debatidos nos autos, é pertinente rememorar alguns dos aspectos que envolvem a licitação em apreço e, mais especificamente, os motivos que levaram o TCU a sustar o andamento do certame.

6. A outorga aqui avaliada (gasoduto Guapimirim-Comperj II) destina-se à instalação de duto que interligará o Comperj ao restante da malha dutoviária de transporte da Petrobras. Para viabilizar a obra, seguindo as novas regras previstas na Lei do Gás, a Petrobras solicitou ao MME um gasoduto para escoar a produção de gás natural do Pré-Sal, que se juntará a outro, já em fase final de construção, de propriedade integral da Petrobras, o Guapimirim-Comperj I.

7. Impulsionado o procedimento pela Petrobras (interessada na construção do gasoduto), a EPE desenvolveu o anteprojeto básico de engenharia, denominado “gasoduto de referência”, balizador do preço teto paradigma do leilão e das propostas comerciais a serem ofertadas.

8. Finda a fase interna, realizou-se chamada pública voltada a divulgar a intenção da Petrobras em instalar a nova dutovia e a pesquisar, no mercado, eventuais particulares interessados em compartilhar a infraestrutura que será instalada. Como não acudiram outros pretendentes, a Petrobras firmou termo de compromisso com a ANP, ratificando a pretensão de usufruir do gasoduto, mesmo sendo a única a arcar com os ônus de remunerar o futuro concessionário durante todo o prazo da outorga, isto é, por trinta anos.

9. Com esse cenário, o anteprojeto da obra foi ultimado prevendo-se um gasoduto de 11,3 km de extensão, 24 polegadas de diâmetro e capacidade nominal de 17 milhões m³/dia, a ser construído no prazo de treze meses. O custo global estimado para a obra foi de R\$ 134,80 milhões e o valor anual de operação foi orçado em R\$ 4,49 milhões.

10. Às vésperas da realização do leilão, a Petrobras solicitou a postergação do cronograma idealizado para o gasoduto, alegando atrasos na conclusão de outras obras correlatas sob sua responsabilidade, dentro do Comperj. No expediente, requereu o traslado da operação do gasoduto Guapimirim-Comperj II, de agosto de 2016 para outubro de 2017 (Peça 38). A ANP acolheu o pedido da companhia petroleira e adiou a licitação.

11. O Plenário desta Corte, ao se debruçar sobre os documentos do certame, questionou os preços estimados para o empreendimento pela EPE, por se situarem superiores a outros indicadores de mercado, e indicou pairarem dúvidas sobre o efetivo interesse da Petrobras em manter os investimentos no gasoduto. Desta forma, por meio do já mencionado Acórdão 1.281/2015-TCU-Plenário, a licitação foi cautelarmente sustada.

12. Resgato, por oportuno, trechos do voto condutor daquela decisão que sintetizam algumas preocupações que consignei sobre a matéria:

76. Não se pode olvidar, ainda, que a Petrobras é a única interessada em fruir dos serviços que serão prestados na outorga em questão, o que implicará a necessidade de remunerar, com exclusividade, o futuro concessionário. Com isso, custos eventualmente superestimados ou não suportados em premissas técnicas consistentes poderão provocar, de imediato, uma majoração indevida da RAM [Receita Anual Máxima] que balizará o leilão; e, num segundo plano, poderão incutir à Estatal a obrigação de suportar tarifas desarrazoadas por um prazo de trinta anos. O cenário fático em que se insere a Companhia demanda cautela, especialmente ante as recentes notícias de dificuldades em manter seu plano de investimentos. (...)

78. Os indícios de sobreavaliação do valor global da obra não puderam ser elididos com base nas informações técnicas compulsadas pela área técnica do TCU e pairam dúvidas se o orçamento constituído pela EPE não deveria incorporar dados mais específicos sobre as conhecidas condições da área aonde será instalado o gasoduto, reduzindo eventuais incertezas alocadas ao empreendimento. Essas arguições, a meu juízo, consubstanciam a plausibilidade do direito que sustentaria uma tutela acautelatória. (...)

80. E, a par de todos esses assuntos, é inarredável que a continuidade da outorga esteja condicionada a inequívoca caracterização de interesse da Petrobras, ponderada sob o prisma da corrente revisão do seu plano de investimentos, do cronograma das obras interdependentes ao gasoduto a licitar e das conhecidas dificuldades de finalização das obras atinentes ao Comperj.

13. Como se vê, as justificativas primordiais para se determinar a suspensão cautelar do leilão foram: (i) colher manifestação conclusiva da Petrobras sobre seu interesse em prosseguir com o empreendimento nos termos firmados pela EPE e pela ANP; e (ii) elucidar os indícios de sobreavaliação dos custos estimados para a obra.

14. As oitivas deflagradas em razão do mesmo acórdão intentaram, pois, obter esclarecimentos dos envolvidos sobre tais questões.

15. Conclusa essa necessária síntese, adentro o mérito das alegações acostadas aos autos.

- III -

16. Inicialmente, sobre a confirmação do interesse da Petrobras no gasoduto a ser leiloadado, o Acórdão 1.281/2015-TCU-Plenário determinou a manifestação da Estatal quanto aos seguintes termos:

9.2.1. efetivo interesse na implantação do gasoduto Guapimirim-Comperj II, nas condições de custo e prazo atualmente estipuladas pelo Poder Concedente, levando em consideração a recente revisão de seu plano de investimentos, a situação atual dos cronogramas das obras interdependentes e as possíveis dificuldades para a finalização das obras da UPGN do Comperj e da Rota 3 do Pré-Sal; (...)

9.2.3. possível inadequação dos custos de investimento considerados pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE para o empreendimento, haja vista ter sido constatado que o valor global estimado para a obra encontra-se acima de referenciais paramétricos de outras obras similares, o que pode implicar a aferição inadequada da Receita Anual Máxima que balizará as propostas comerciais do leilão e, em último plano, incutir à Companhia a obrigação de suportar tarifas desarrazoadas de utilização do gasoduto Guapimirim-Comperj II por um prazo de trinta anos.

17. Em seu arrazoado, sito à Peça 80, a Companhia ratificou o interesse na implantação do gasoduto, ressaltando que a obra em tela será fundamental para a operação da Unidade de Processamento de Gás Natural – UPGN do Comperj, destinada a processar o gás extraído do Pré-sal.

18. Quanto ao prazo para a operação, informou que a revisão dos planos de investimentos não impactou nas previsões desse projeto, permanecendo inalterada a data suscitada em sua última comunicação à ANP, de outubro de 2017.

19. Por fim, no que atina aos custos considerados pela EPE, a Petrobras alegou que seu papel cinge-se a remunerar o usufruto da infraestrutura, não lhe cabendo elaborar a estimativa prévia de investimentos. Nada obstante, afirmou que, segundo seus indicadores internos, os custos considerados no edital são compatíveis com suas pretensões.

20. Com base nessas afirmações, a despeito de todas as notícias de dificuldades financeiras e atrasos em concluir obras em andamento no Comperj, fica corroborada a intenção da Petrobras no gasoduto, nos termos de prazo e custo estipulados para a licitação. Resta, então, avaliar a pertinência dos indícios de sobreavaliação dos custos apontados no Acórdão 1.281/2015-TCU-Plenário.

- IV -

21. No que tangencia o orçamento base da obra, a primeira avaliação feita pela área técnica do TCU pontuou haver riscos de que os valores quantificados pela EPE estejam superdimensionados. Por meio de métodos paramétricos de precificação, a auditoria desta Corte identificou que as estimativas de custo para a construção do gasoduto Guapimirim-Comperj II situam-se significativamente acima das praticadas em outras obras similares.

22. Enquanto o valor paramétrico da obra debatida foi US\$ 165,68/metropol (metro.polegada), o mesmo indicador relativo a empreendimentos similares apontou média de US\$ 81,78/metropol, ao passo que o paradigma oficial considerado pelo próprio Governo Federal no Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário - PEMAT é de US\$ 80,00/metropol.

23. Diante dessa disparidade, o TCU tentou avaliar o orçamento base da Administração, de autoria da EPE. Contudo, após se debruçar sobre os custos idealizados para o certame, concluiu ser inviável criticar os valores erigidos pelo Poder Concedente, porquanto o nível de detalhamento das estimativas não permitia cotejar os serviços previstos para a obra com referenciais oficiais de preço. Adicionalmente, considerando o nível de generalidade em que se pautou o orçamento de referência e sem que existissem informações técnicas que permitissem confrontar os indicadores paramétricos, não foi possível atestar a justeza dos valores globais delineados para o gasoduto.

24. Além de não esmiuçar os custos do projeto, a estimativa da EPE também não considerava características específicas sobre o local de construção. Muito embora a obra do Guapimirim-Comperj II seja contígua a outra já em construção, o Guapimirim-Comperj I, valendo-se da mesma licença ambiental e da mesma faixa de domínio, dados concernentes à caracterização das condições geológicas, geotécnicas e hidrológicas da região, bem como informações sensíveis sobre os reais custos de construção da primeira obra, não foram sopesados na confecção do preço base do leilão.

25. Perante tais evidências, o Plenário decidiu indagar a ANP e a EPE quanto aos aspectos que seguem (Acórdão 1.281/2015-TCU-Plenário):

9.3.1. possibilidade de incorporar, nas estimativas de investimento atreladas à construção do gasoduto Guapimirim-Comperj II, as informações já existentes acerca dos levantamentos topográficos e geotécnicos da região, bem como outros dados relacionados às reais condições de construção e montagem de tubulação na área de implantação da obra;

9.3.2. possibilidade de incrementar, no orçamento estimativo previsto para a obra, o grau de detalhamento das benfeitorias que serão aproveitadas pelo Guapimirim-Comperj II em razão do Guapimirim-Comperj I, assentado na mesma faixa de domínio e sob responsabilidade de Petrobras, com potencial reflexo nas contingências a serem inseridas na proposta comercial dos interessados em participar da licitação;

9.3.3. arbitramento de faixa de precisão de +20% sobre o valor global da obra, elevando o custo estimado de construção sem respaldo em orientação técnica apropriada ao empreendimento e ao grau de avanço do projeto a ser submetido à licitação.

26. Em suas arguições, as entidades não discordaram das conclusões desta Corte. Entrementes, retorquiram que o nível de detalhamento do anteprojeto publicado atendia às disposições dos

normativos do MME sobre o tema, em especial ao estatuído na Portaria-MME 94/2012. Ademais, como a Petrobras, interessada em usufruir da infraestrutura, ao provocar a Administração, não disponibilizou dados caracterizadores da região de construção, os custos de referência foram quantificados a partir de estimativas gerais, sem detalhamento específico.

27. Em complemento, diante dos questionamentos do TCU, asseveraram ter solicitado à Petrobras os levantamentos topográficos e geotécnicos referentes ao Guapimirim-Comperj I, bem como os custos detalhados de implementação das faixas de dutos do Comperj disponíveis até o momento. E a Estatal, respondendo à solicitação, prontificou-se a remeter tais informações.

28. Ao dissertar sobre tais argumentos, a unidade técnica ressaltou que a Petrobras, em suas alegações, propugnou não existir óbice a franquear os dados de projeto e execução das obras do Guapimirim-Comperj I, desde que tais informes sejam objeto de prévia avaliação técnica e validação por parte da EPE e da ANP.

29. Com isso, conforme consigna o acervo precedente, de posse de informações mais específicas sobre o local de construção e os custos reais de implantação da obra “gêmea”, será possível à EPE apor maior detalhamento às estimativas de referência do gasoduto a ser licitado, reduzindo-se contingências e permitindo que os proponentes possam ofertar soluções mais eficientes e módicas.

30. Nessa linha, acolhendo na essência a proposta advinda da unidade técnica, reputo que a melhor solução a ser dada para o presente caso seja condicionar o prosseguimento da licitação à revisão do orçamento base confeccionado pela EPE. Valendo-se dos dados de projeto e custos reais das obras do Guapimirim-Comperj I, os valores de referência do Guapimirim-Comperj II poderão ser melhor discriminados, reduzindo-se incertezas. A partir daí, será possível esclarecer as razões por que os preços paramétricos da obra se encontram tão acima de outros projetos similares.

31. Ademais, quanto à faixa de precisão de 20% arbitrada pela EPE sobre o valor global da construção, criticada por ter sido aplicada sem fundamento em orientação técnica adequada ao empreendimento e ao grau de avanço do projeto, apurando-se o deslinde do Guapimirim-Comperj I, será possível sopesar a razoabilidade dos contingenciamentos considerados pela EPE e a justeza do aludido percentual de majoração.

- V -

32. Em conclusão, confirmado o interesse da Petrobras na implantação do gasoduto em comento, suportado nas motivações aqui expostas, avalio que o leilão em apreço pode prosseguir, sob a condição de serem incorporadas ao orçamento de referência as informações alusivas ao gasoduto Guapimirim-Comperj I, disponibilizadas pela Petrobras, e de serem remetidas ao mercado dados técnicos concernentes à região de construção da obra.

33. Com tal desiderato, pugno por que seja aprovado o Acórdão que ora elevo ao descortino deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de dezembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3348/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.248/2014-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Petróleo Brasileiro S/A (33.000.167/0001-01);
 - 3.2. Responsável: Magda Maria de Regina Chambriard (673.612.937-00).
4. Entidades/Órgão: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo).
8. Representação legal:
 - 8.1. Wladimir Soares de Brito Filho (167.332/OAB-RJ) e outros, representando Empresa de Pesquisa Energética;
 - 8.2. Samara da Silva Bernardes (160.361/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de processo de acompanhamento de desestatização, com vistas à outorga do serviço de transporte dutoviário de gás natural, nos ditames da Lei 11.909/2009, de modo a conferir a particulares a construção e posterior operação do gasoduto Guapimirim-Comperj II, conectando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), na cidade de Itaboraí/RJ, ao gasoduto Cabiúnas-Reduc, no município de Guapimirim/RJ;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que encaminhe à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) informações completas sobre o projeto do gasoduto Guapimirim-Comperj I, objeto do contrato 0800.0087755.13.2, incluindo documentos técnicos referentes à caracterização das condições geológicas, geotécnicas e hidrológicas da região, além de outros dados atrelados aos reais custos incorridos na construção da obra;

9.2. determinar à EPE, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, de posse das informações encaminhadas pela Petrobras a que se refere o item anterior, empreenda os devidos ajustes nos estudos a serem disponibilizados aos licitantes relativos ao anteprojeto do gasoduto Guapimirim-Comperj II, mormente os concernentes à quantificação das incertezas atinentes às faixas de variação dos custos dos investimentos;

9.3. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com espeque no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, tão logo finalizada a revisão do orçamento base do gasoduto Guapimirim-Comperj II, nos moldes previstos no item anterior, encaminhe ao TCU os documentos resultantes da nova avaliação ao menos trinta dias antes da publicação da licitação, nos termos do art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 27/1998;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e voto que o abalizam, ao Ministério de Minas e Energia, à ANP, à EPE e à Petrobras.

10. Ata nº 51/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/12/2015 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3348-51/15-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral