

GRUPO I - Classe VII - Plenário  
 TC 000.448/2002-2 (com 07 volumes)  
 Natureza: Acompanhamento  
 Entidade: Agência Nacional do Petróleo - ANP  
 Responsável: Sebastião do Rego Barros (Diretor-Geral)

Sumário: Acompanhamento. Programa Nacional de Desestatização. Concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Quarta rodada de licitações. Estágios 1, 2 e 3. Aprovação com ressalvas. Determinações.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de acompanhamento da Quarta Rodada de Licitações de blocos para concessão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, sob a responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo - ANP.

2.A Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid realizou o acompanhamento dos três primeiros estágios do processo, conforme preconizado na IN/TCU nº 27/98. As análises feitas pela Unidade Técnica estão consubstanciadas nas instruções de fls. 02, 06/09, 30/36, 39/48, 49/50 e 54/59, todas do volume principal.

3.Transcrevo a seguir, trechos das instruções elaboradas pela Sefid, contendo as principais constatações realizadas a partir da análise da documentação relativa aos três estágios acompanhados:

### Análise do Pré-Edital (fls. 06/09)

*“5. Os blocos oferecidos nesta Quarta Rodada de Licitações, por bacia sedimentar, são apresentados no quadro a seguir.*

Bacia	Blocos
Bacia do Amazonas	BT-AM-2
Bacia do Espírito Santo	BT-ES-14, BT-ES-15, BM-ES-16, BMES-17, BM-ES-18, BM-ES-19, BM-ES-20
Bacia do Pará-Maranhão	BM-PAMA-5, BM-PAMA-6, BM-PAMA-7
Bacia do Parnaíba	BT-PN-1
Bacia Potiguar	BT-POT-8, BT-POT-9, BT-POT-10, BM-POT-11, BM-POT-12, BM-POT-13, BM-POT-14, BM-POT-15
Bacia do Recôncavo	BT-REC-7, BT-REC-8, BT-REC-9, BT-REC-10
Bacia do São Francisco	BT-SF-1
Bacia de São Luís	BT-SL-1
Bacia do Solimões	BT-SOL-1, BT-SOL-2
Bacia de Barreirinhas	BM-BAR-2, BM-BAR-3
Bacia de Campos	BM-C-20, BM-C-21, BM-C-22, BM-C-23, BM-C-24, BM-C-25, BM-C-26
Bacia Cumuruxatiba	BM-CUM-3, BM-CUM-4
Bacia de Foz do Amazonas	BM-FZA-2, BM-FZA-3
Bacia de Jequitinhonha	BM-J-2, BM-J-3
Bacia de Pelotas	BM-P-1
Bacia de Pernambuco	BM-PEPB-1
Paraíba	
Bacia de Santos	BM-S-28, BM-S-29, BM-S-30, BM-S-31, BM-S-32, BM-S-33, BM-S-34, BM-S-35
Bacia de Sergipe-Alagoas	BM-SEAL-8, BM-SEAL-9

BM – bloco marinho (offshore); BT – bloco terrestre (onshore)

6.Em atendimento à IN TCU nº 27/1998, a ANP encaminhou, em 21 de novembro de 2001, o estudo de viabilidade técnico-econômica dos blocos ofertados na Quarta Rodada

de Licitações como parte do primeiro estágio do processo de acompanhamento da outorga de concessão (fl. 1 e vol. 1). A questão das justificativas da seleção dos blocos tem sido motivo de diversas tratativas entre a ANP e o TCU. Várias recomendações sobre a questão foram feitas por ocasião do acompanhamento da Terceira Rodada de Licitações, no âmbito do TC 016.905/2000-7. Como este processo ainda não foi apreciado pelo TCU, optamos por analisar o primeiro estágio posteriormente à análise do Pré-Edital, tal como aconteceu na Segunda Rodada e na Terceira Rodada, sem o risco de que isso venha a interferir negativamente na análise dos demais estágios, inclusive pela folga do cronograma do atual certame.

.....

9. Ressalte-se que a ANP, neste Pré-Edital da Quarta Rodada de Licitações, supriu as impropriedades existentes nos anteriores, especificamente no que se refere aos ditames dos incisos V, IX e X do art. 6º do Regulamento anexo à Portaria ANP nº 174/99. Nos Pré-Editais anteriormente publicados, não havia, respectivamente, a especificação do período e horário no qual poderiam ser obtidos os pacotes de dados técnicos e os valores para o bônus mínimo de assinatura e para a caução.

10. Deve-se também salientar que, atendendo a um pedido desta SEFID, a ANP corrigiu uma impropriedade que já havia sido objeto de proposta de mérito contida no processo referente à Segunda Rodada de Licitações (TC 000.745/2000-0). Trata-se da ausência de numeração dos parágrafos, impropriedade constante dos três Pré-Editais anteriores, que dificultava sobremaneira a remissão aos dispositivos dos documentos.”

#### **Conclusão**

Ante o exposto, recomendamos a aprovação do Pré-Edital da Quarta Rodada de Licitações, como parte integrante do Segundo Estágio do processo de acompanhamento definido na IN TCU nº 27/98 e que sejam mantidos na SEFID os autos do processo a fim de que se dê prosseguimento ao acompanhamento do certame.”

#### **Análise do 1ª Estágio (fls. 30/36)**

“8. Examinaremos a seguir, portanto, essas duas questões: o estudo de viabilidade apresentado pela ANP e os critérios para escolha dos blocos.

#### **O ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICO-ECNÔMICA**

9. A ANP encaminhou, para cada um dos blocos a serem oferecidos na quarta rodada, estudos de viabilidade (vols. 1 a 3) que permitem identificar aqueles mais atrativos. O método adotado na elaboração do Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica (EVTE) dos blocos oferecidos na Quarta Rodada de Licitações está descrito no Volume I (fls. 18/25). Devido às incertezas inerentes às variáveis que alimentam o modelo, a ANP optou por usar a técnica da simulação de Monte Carlo, que relaciona as probabilidades de ocorrência dos diferentes parâmetros que servirão como dados de entrada a este modelo, com o intuito de, por fim, se calcular o Valor Monetário Esperado (VME), que é dado pela expressão:

$$VME = ISP \cdot \frac{P_{10} \cdot VPL_1 + P_{50} \cdot VPL_2 + P_{90} \cdot VPL_3}{3} - (1 - ISP) \cdot CEM$$

10. VPL é o valor presente líquido das eventuais receitas descontado a uma taxa de 12% ao ano. O VPL é ponderado pelas probabilidades P10, P50 e P90 de se obter um

maior ou menor Volume de Óleo Recuperável (VOR). As receitas futuras que determinam o valor presente líquido estão de acordo com uma curva de produção padrão que prevê dois anos de desenvolvimento e 20 anos de produção, sendo que 80% do volume de óleo recuperável será extraído nos primeiros 10 anos e os 20% restantes nos 10 anos subseqüentes.

11. ISP é o índice de sucesso na perfuração, que é obtido pela razão entre o número de poços exploratórios descobridores e sub-comerciais e o número total de poços exploratórios perfurados. Já o VOR é o volume de óleo recuperável. Por fim, CEM é o custo exploratório mínimo, baseado no programa exploratório mínimo de cada bloco licitado e de acordo com as especificações da ANP.

### **Críticas ao Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica da ANP**

12. O modelo que a ANP apresenta como base para o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica dos blocos contém em seu bojo uma série de generalizações que acabam por torná-lo frágil e fazer dele um instrumento aparentemente de pouca utilidade para a tomada de decisão de investimento por parte dos agentes econômicos que atuam na indústria do petróleo, além de ter pouca serventia, e é isso que importa ao TCU, para a própria ANP, no sentido de ajudá-la na decisão pela inclusão de determinado bloco na rodada de licitação.

13. Uma das principais fragilidades do modelo da ANP está no cálculo do ISP, o índice de sucesso na perfuração. O ISP, segundo a ANP, é arbitrado por bacia sedimentar. Isso significa que, após essa grande simplificação, todos os blocos de uma mesma bacia teriam o mesmo valor de ISP. Essa simplificação, evidentemente, não leva em conta as peculiaridades de cada bloco, apesar de haver informações geológicas que os distinguem. Além disso, não é a realidade mais freqüente que uma mesma bacia tenha ao longo de toda a sua área o mesmo índice de sucesso na perfuração de poços. A pobreza desta assunção certamente fragiliza por demais o EVTE apresentado pela Agência ao TCU, como parte do Primeiro Estágio da IN TCU nº 27/98.

14. Também no cálculo do volume de óleo recuperável (VOR), não se leva em conta as peculiaridades geológicas de cada bloco. Nesse caso, também por simplificação, utiliza-se um VOR para cada bacia sedimentar ou, na melhor das hipóteses, região de bacia sedimentar. O que se vê, em razão desse procedimento, portanto, é que vários blocos, ou mesmo todos os blocos, da mesma bacia podem possuir o mesmo VOR, o que, evidentemente, também não é a situação encontrada com mais freqüência na realidade.

15. O conjunto dessas simplificações de variáveis importantes do modelo, a despeito da complexidade da simulação, acaba por fazer com que blocos com o mesmo VOR, situados em uma mesma bacia sedimentar possam apresentar o mesmo VME, ou seja, o valor monetário esperado para o investimento, como resultado. Também é possível a ocorrência de resultados de VME que, tomados como valores absolutos, terminariam por levar o investidor a tomar a decisão de não investir.

16. Apenas a título de exemplificação, dos 54 blocos colocados em oferta na rodada, dois deles apresentam o VPL negativo, o que, pelo menos em uma análise superficial, os tornaria sem atratividade econômica (vide anexo, fl. 37). Mais, três outros blocos apresentam VPL nulo, enquanto que outros seis, valores presentes líquidos menores do que um milhão de dólares.

17. É claro que nossa crítica ao modelo deste EVTE proposto pela ANP leva em consideração o fato de o resultado apresentado ser fruto de uma simulação, o que quer dizer que estamos tratando com um valor probabilístico, ao invés de determinístico. Isto significando que um valor de VME negativo, obtido via um programa computacional de simulação, é tão-somente, segundo os parâmetros de média e desvio padrão usados na simulação, o resultado esperado, ou a esperança matemática do empreendimento, que poderá ser nulo ou mesmo negativo, conforme podemos observar no anexo.

18. Mesmo ressaltando o aspecto de tratar-se de uma simulação, queremos aqui marcar um ponto de que é a qualidade dos dados de entrada do modelo que determinará sua utilidade como insumo decisório para o processo de seleção dos blocos. Assumindo tantas simplificações, dificilmente qualquer modelo seria verossímil como instrumento de decisão, não só para o investidor, como também, o mais importante segundo a ótica do TCU como critério importante, insistimos, para que a Agência selecione determinado bloco.

19. A ANP teria condições de enriquecer seu EVTE se utilizasse os dados de entrada relativamente aos blocos, em vez de utilizá-los em relação a regiões de uma bacia, ou mesmo toda a bacia, como unidade. Com as informações geológicas de que dispõe, a Agência certamente poderia fornecer dados que efetivamente balizassem todo o processo de seleção de blocos, tornando-se uma referência para toda a indústria de petróleo.

20. Pode ser, sempre há a possibilidade, que o único interesse da ANP na confecção do EVTE em discussão seja o de cumprir com o compromisso do Primeiro Estágio da IN 27/98. Se esta for a motivação de fazer o estudo, que aquela Agência sintá-se desobrigada desta formalidade, desde que, claro, apresente ao TCU argumentos que suficientemente fundamentem o procedimento de seleção de blocos para as rodadas de licitação que porvirão.

21. Em virtude dos pontos que expusemos, entendemos, pois, que, mais importante do que a apresentação de um EVTE com hipóteses que contrariem a realidade, que conduzam a resultados sem consistência e que sejam inúteis para os agentes envolvidos, seria a apresentação de um estudo detalhado que demonstrasse, de forma objetiva, os critérios de seleção de blocos, de acordo com as diretrizes da política energética nacional.

### **OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BLOCOS**

22. Nesta Quarta Rodada de Licitações, a ANP procurou sanar um ponto que foi alvo de reparos nas rodadas anteriores, ou seja, a explicitação dos critérios de seleção dos blocos oferecidos naqueles certames licitatórios. Por ocasião das rodadas anteriores, o TCU solicitou à ANP esclarecimentos adicionais sobre tais critérios.

23. Desta feita, a ANP apresentou os critérios de seleção dos blocos num relatório intitulado Critérios de Seleção de Blocos para a Quarta Rodada de Licitações, de agora em diante referenciado como Relatório de Escolha dos Blocos (fls. 1/18, vol. I). O Relatório está dividido em cinco seções, sendo que uma delas serve tão-somente de fecho: O Contexto Mundial do Mercado de Petróleo, O Contexto Energético Brasileiro, Critérios de Escolha de Blocos, Blocos da Quarta Rodada de Licitações e Conclusão.

24. Na primeira seção, menciona-se a importância das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural para redução da dependência externa de energia, bem como para o potencial de dinamização econômica propiciado por estas atividades.

25. Na segunda seção do Relatório, dá-se destaque ao fato de a matriz energética brasileira estar passando por dramáticas modificações, com o consumo de energia

*crescendo a taxas superiores às de crescimento econômico. Nesse sentido, esta seção serve para destacar a importância das atividades de exploração e produção de petróleo, tanto para a renovação de nossas reservas quanto para o incremento da atividade econômica, devido aos notáveis investimentos de capital que a atividade requer.*

*26. Por fim, a ANP também destaca os efeitos de uma eventual descontinuidade dos processos de licitação sobre a atividade exploratória em nosso País. Por fim, a agência informa que a área sob concessão, ao final do ano de 2001, corresponderá a cerca de 5% do total de nossas bacias sedimentares.*

*27. Na terceira seção do Relatório são relacionados os critérios adotados para escolha dos blocos (fls. 8/11, vol. 1):*

- a) aspectos técnicos;*
- b) interesse já despertado por potenciais investidores;*
- c) grau de risco comparado com o perfil dos investidores;*
- d) a existência de fatores circunstanciais que possam valorizar a área;*
- e) disponibilidade de dados;*
- f) implantação de um ambiente competitivo;*
- g) existência de áreas ambientalmente sensíveis.*

*28. A quarta seção (fls. 11/17, vol. 1) indica os critérios de escolha para os sete conjuntos de blocos oferecidos nessa Quarta Rodada (blocos marítimos de águas rasas na costa leste e na costa equatorial, marítimos de águas profundas na costa leste e na costa equatorial, marítimos de novas fronteiras, terrestres de novas fronteiras e terrestres de bacias maduras).*

*29. Para os diversos blocos, são mencionados com especial destaque os seguintes critérios:*

***Costa Leste – Águas Rasas***

- a) sugestão de diversas empresas;*
- b) disponibilidade de novos dados sísmicos não exclusivos;*

***Costa Leste - Águas Profundas***

- a) sugestão de diversas empresas;*
- b) localização estratégica em relação ao parque de refino;*
- c) perspectivas da Bacia de Campos;*
- d) similaridade das estruturas da Bacia do Espírito Santo com a Bacia de Campos;*

***Costa Equatorial - Águas Profundas***

- sugestões recebidas de empresas;*
- disponibilidade de novos dados;*
- diversificação das oportunidades exploratórias no país.*

***Costa Equatorial - Águas rasas***

- a) sugestões recebidas de empresas;*
- b) tentativa de retomar a exploração em águas rasas na bacia da foz do Amazonas, há algum tempo abandonada.*

***Bacias Maduras***

- a) importância das atividades de exploração e produção nas áreas onde os blocos estão localizados;*

- b) atração de companhias de pequeno e médio porte;
- c) interesse das empresas manifestados em rodadas anteriores.

**Novas Fronteiras – Em Terra**

- a) indicação das empresas;
- b) possibilidades de descobertas expressivas;

**Novas Fronteiras – Em Mar**

- a) iniciar a exploração onde a atividade é nula;
- b) disponibilidade de novos dados;

30.A ANP conclui seu relatório admitindo que, no complexo processo de análise e seleção de blocos, muitas vezes os aspectos geopolíticos e logísticos são não menos importantes do que os puramente técnicos (grifei).

31.Como se pode notar, mesmo numa rápida leitura desta instrução, o critério de seleção mais citado, para todos os tipos de blocos, foi a sugestão das empresas. Ocorre que nada há de estratégico ou de geopolítico no fato de a ANP se pautar pelo interesse das empresas. Nota-se, pois, que a grande preocupação da Agência é a de garantir o sucesso do leilão.

32.O Relatório de Escolha de Blocos, em que pese a descrição genérica e superficial das razões de escolha do conjunto de blocos oferecidos na Quarta Rodada, revela que a escolha de blocos exploratórios é de fundamental importância na determinação da matriz energética no futuro e, conseqüentemente, deveria ser norteada pela política energética nacional.

33.A política energética nacional foi definida no Capítulo I da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Aquele diploma legal estabelece, já em seu art. 1º, que as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão, dentre outros, aos objetivos de promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos, atrair investimentos na produção de energia e ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

34.No capítulo seguinte, a mesma Lei determina que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) propor a política energética nacional:

35.Já ao estipular as atribuições da ANP, a Lei nº 9.478/97, em seu artigo 8º, explicita que cabe à Agência a implementação da política energética nacional no que diz respeito às atividades da indústria do petróleo:

36.Uma leitura isolada do art. 8º, pode sugerir que a delimitação dos blocos está desvinculada das diretrizes contidas na política energética nacional. Mas a própria leitura do inciso II do mesmo artigo, deixa claro que a atribuição primeira da Agência é a de implementar, em sua esfera de atribuição, a política energética nacional. Não é sequer razoável, pois, imaginar que a definição de blocos exploratórios esteja dissociada de uma visão mais ampla e interdisciplinar. Nessas condições, torna-se evidente que o fórum apropriado para a formulação das políticas para energia, petróleo em particular, não é a ANP, mas o CNPE.

37.O CNPE, criado pela Lei nº 9.478/97, regulamentado pelo Decreto nº 2.457, de 14/1/1998, só teve seu Regimento Interno aprovado em 7 de novembro de 2000, pela Resolução MME nº 1. Ou seja, somente três anos depois de sua criação é que o CNPE foi efetivamente operacionalizado. Ao longo desse período, a ANP, responsável pela

implementação, na sua esfera de atribuição, da Política Energética Nacional vem, na prática, formulando e implementando a política que deveria ser proposta pelo CNPE.

38.É importante ressaltar que o CNPE é um órgão de caráter consultivo e responsável por propor a política energética ao Presidente da República e não formulá-la em caráter mandatório. Não se pode ter dúvida, no entanto, de que o sistema normativo aplicado ao caso prevê duas questões claras e distintas: a existência de uma política energética formulada com o suporte de um órgão interdisciplinar, o CNPE, e a implementação de uma política energética que, no caso da indústria do petróleo, deve ser feita pela ANP. Salta aos olhos o cuidado que teve o legislador ao segregar essas atribuições em instâncias distintas, CNPE e ANP.

39.Por mais que, na ausência do CNPE, algum outro órgão ou entidade tivesse que suprir a necessidade de proposição de uma política energética, não seria razoável supor que esse ente fosse justamente o responsável pela implementação dessa política. Na Quarta Rodada de Licitações, como se viu da leitura do Relatório de Escolha dos Blocos, mais uma vez a ANP agiu como formulador da política energética para a indústria do petróleo, o que irá determinar a matriz produtiva de petróleo e gás natural para as próximas décadas.

40.Já havia sido conclusão da equipe da unidade técnica que cuidou da Terceira Rodada de Licitações, no âmbito do referido processo TC 016.905/2000-7, ser inaceitável que a ANP continuasse a realizar novas rodadas de licitações sem demonstrar que a escolha dos blocos é feita de acordo com a política energética nacional proposta pelo CNPE.

41.A apreciação do TCU, quando do julgamento do referido processo (Decisão Plenário nº 232, de 20 de março de 2.002), foi no sentido de concordar com os argumentos da unidade técnica, ao determinar que o CNPE intercedesse diretamente na escolha dos blocos a serem licitados, colocando a seleção destes blocos no âmbito da política energética nacional.

42.Quando a ANP iniciou o processo desta Quarta Rodada de Licitações, contudo, ainda não havia o resultado do julgamento da Terceira Rodada. Não seria justo, pois, que utilizássemos as determinações emanadas pelo TCU num certame que já se encontrava em andamento. Nessas condições, ressalvamos que na eventualidade de se adotar as propostas de determinações contidas nesta instrução, bem como aquelas já aprovadas no processo que cuidou da Terceira Rodada, que elas passem a valer para as próximas rodadas de licitação.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43.Em face do exposto, apresentamos a seguinte proposta:

a) seja aprovado, com ressalva, o primeiro estágio dessa Quarta Rodada de Licitações, sem prejuízo de se recomendar à ANP que avalie a utilidade do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica como instrumento para a seleção de blocos para as futuras rodadas de licitação, propondo outros mecanismos de verificação da viabilidade econômico-financeira em cumprimento à IN TCU nº 27, caso o EVTE atualmente elaborado não seja utilizado efetivamente na tomada de decisão sobre os blocos a serem licitados;

b) sejam os autos restituídos à divisão para que se dê prosseguimento à análise desta Rodada de Licitação.”

## **Análise do 2º Estágio (fls. 39/48)**

“21. A seguir são apresentadas considerações sobre os aspectos que carecem de maiores explicações.

### *Investimentos*

22. De acordo com o art. 37, I da Lei nº 9.478/1997, deve constar do edital os blocos objeto da concessão, o prazo estimado para a duração da fase de exploração, o investimento e os programas exploratórios mínimos para cada bloco. Destas exigências, verificadas nos itens b.1, b.2 e b.3 dos papéis de trabalho, poderia ser suscitada dúvida a respeito da inexistência do valor do investimento, que não consta explicitamente da Tabela 4 do Anexo III (fl. 195/196, vol. 5). Entretanto, o valor indicado para a garantia financeira corresponde ao investimento do primeiro período exploratório, conforme consta da nota de rodapé nº 2, da própria Tabela 4. Ou seja, é o valor que suprirá, segundo os critérios estabelecidos pela ANP, os prejuízos decorrentes da não execução da exploração programada. Este é o mesmo valor que será registrado, para cada concessionário, no documento denominado **Programa de Trabalho e Investimentos** (Anexo II da minuta de contrato, fl. 190/191, vol. 5). Desta feita encontram-se completamente supridas as exigências do art. 37, I da Lei nº 9.478/1997.

### *Empresa líder*

23. Nos termos do art. 38, II da Lei nº 9.478/1997, quando permitida a participação de empresas em consórcio, deve constar do edital a indicação da empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas. A leitura do item 6.14 do Edital (fl. 27, vol. 5), que trata da participação no certame de empresas consorciadas, permite aferir a exigência do dispositivo legal citado. Verifica-se, também, a necessidade de cada consórcio contar com pelo menos uma empresa qualificada como operadora para o bloco pretendido, desde que a operadora detenha pelo menos 30% de participação no consórcio.

24. O conceito de **operador**, detalhado no item 13.2 da minuta de contrato (fl. 152, vol. 5), deixa claro que a empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, é, na verdade, a operadora.

### *Empresa estrangeira*

25. O art. 39, I da Lei nº 9.478 determina que, quando permitida a participação de empresa estrangeira no certame, esta deverá apresentar a “prova de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal, **nos termos da regulamentação a ser editada pela ANP**”(grifei).

26. A Portaria ANP nº 174/1999, apesar de não trazer explicitamente em seu preâmbulo referência ao art. 39, I da Lei nº 9.478/1999, em seu capítulo III regulamenta os procedimentos necessários à habilitação técnica, jurídica e financeira dos concorrentes. Percebe-se, nesse caso, o esforço em estipular documentos e requisitos demonstráveis tanto pelo concorrente nacional quanto pelo estrangeiro. Essa idéia fica clara quando da leitura do art. 17, IV da Portaria, que trata da regularidade jurídica:

“IV – certidões dos cartórios de distribuição civil e criminal das Justiças Federal e Estadual, dos cartórios de registro de protestos das comarcas da sede da empresa e de suas filiais, do domicílio do sócio quotista majoritário ou do domicílio do acionista controlador, **podendo tais certidões serem substituídas por declaração expressa do**



*representante legal do concorrente de que não existem pendências judiciais capazes de acarretar a concordata, falência ou qualquer outro evento que possa afetar a idoneidade financeira da empresa.” (grifei).*

*27.O mesmo ocorre no que tange à qualificação financeira que busca homogeneizar os critérios para os concorrentes sejam eles estrangeiros ou nacionais. Um exemplo é a exigência de demonstrações financeiras auditadas por auditor independente constante do art. 21, I da Portaria, sem, no entanto, especificar as demonstrações a serem apresentadas, como ocorreu na Primeira Rodada de Licitações, que exigia as demonstrações de acordo com a legislação brasileira, como prescrito no art. 4º, a da Portaria ANP nº 105, de 11 de 1999, que re-ratificou o regulamento da Primeira Rodada. Com isso é possível à ANP fazer uma análise do desempenho financeiro dos concorrentes sem obrigar o licitante estrangeiro a construir demonstrações contábeis que, a depender da escrituração utilizada em seu país, podem não ser representativas.*

*28.Não se pode, contudo, dizer que o licitante estrangeiro não teve tratamento diferenciado do nacional, uma vez que aquele é obrigado a atender às exigências dos arts. 18 e 19 da Portaria ANP nº 174/1999:*

*“Art. 18. O concorrente estrangeiro que pretenda ter a sua regularidade jurídica analisada pela CEL, estará obrigado a apresentar os documentos mencionados no artigo anterior, ficando obrigado, ainda, a apresentar os seguintes documentos:*

*I – comprovação de que a empresa encontra-se organizada e em regular funcionamento, de acordo com as leis do seu país; e*

*II – compromisso de, caso vencedora, constituir empresa segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil.*

*Art. 19. Os documentos apresentados por concorrente estrangeiro na forma dos artigos 17 e 18 deste Regulamento, deverão ser, obrigatoriamente, notariados, consularizados, e traduzidos para o idioma português por tradutor juramentado.”*

*29.Observa-se que todas essas exigências para a empresa estrangeira estão dispostas, de maneira nem sempre explícita, no item 6 do edital de licitação (fls. 11/19, vol. 5) e também na tabela 1 – Formalização dos Documentos de Qualificação(fl. 20, vol. 5). O art. 18, da Portaria ANP nº 174/1999, por exemplo, foi reproduzido no item 6.7 (fl.19) do edital de licitação.*

*30.Pode-se dizer, portanto, que as exigências para a participação de empresa estrangeira na Quarta Rodada de Licitação foram integralmente atendidas pela Portaria ANP nº 174/1999 e devidamente incorporadas ao edital de licitação.*

*Prazo para o envio dos documentos (Art. 8º, II – IN TCU nº 27/1998)*

*31.O art. 8, II, c, da IN 27/98 determina que, o edital de licitação, acompanhado da minuta do contrato, deve ser encaminhado ao Tribunal no prazo de 5 dias, no máximo, após a sua publicação. No entanto, conforme registrado no **Manual para acompanhamento de processos de outorga de concessão de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural**, o edital somente foi enviado ao TCU no dia 4/06/2002 (fl. 37) enquanto sua publicação se deu no dia 3/05/2002, ou seja, houve um atraso de 27 dias.*

*32.Apesar do atraso verificado no envio dos documentos referentes ao segundo estágio, constata-se que o edital de licitação e a minuta do contrato segue o disposto na Lei nº 9.478/1997 e na regulamentação expedida pela ANP.*

*33.Desta forma, propomos que seja recomendado à ANP que envie os documentos referentes a cada estágio de acordo com o disposto na IN TCU 27/98. Evita-se, assim,*

*atraso na análise e possibilita, caso haja algum tipo de irregularidade no edital, a correção deste em tempo hábil.*

### ***Proposta de Encaminhamento***

*34. Ante o exposto – considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN TCU nº 27/98 e que foram atendidas as formalidades exigidas na legislação aplicável tanto em relação à pré-qualificação (analisada anteriormente) quanto ao edital de licitação, acompanhado da minuta do contrato que o acompanha –, submeto os autos à consideração superior propondo que sejam aprovados com ressalva os procedimentos relativos ao 2º estágio, sem prejuízo de se recomendar à ANP que observe os prazos para o envio da documentação exigida na IN TCU 27/98, devendo os autos permanecerem nesta Unidade Técnica para juntada dos documentos correspondentes aos estágios subseqüentes.”*

### ***Análise do 3ª Estágio (fls. 49/50 e 54/56)***

*“6. A despeito de a conferência de apresentação de ofertas já ter sido levada a cabo, contudo, até a desta instrução, não havia chegado ao TCU a documentação relativa ao acompanhamento do terceiro estágio da rodada ora sob análise.*

*7. Nessas condições, submeto os autos à consideração superior, propondo, visando a sanear este processo, que se proceda Diligência à ANP, para que sejam encaminhados ao Tribunal os documentos relativos ao terceiro estágio da IN nº 27/98, sempre lembrando que o responsável que o responsável que deixar de enviar a tempo os elementos considerados indispensáveis à execução das atividades de acompanhamento, salvo motivo justificado, ficará sujeito à multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/92, nos valores fixados no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, de conformidade com o §4º do art. 13 da referida instrução normativa.”*

*“5. De acordo com as atas das reuniões (fls. 2/62, vol. 6) da Comissão Especial de Licitação (CEL), trinta e cinco empresas manifestaram interesse em participar da licitação, sendo que duas delas apresentaram documentação completa, mas não pagaram a taxa de participação, enquanto que quatro outras não completaram o processo de habilitação. Foram, então, habilitadas pela CEL 29 empresas, sendo vinte como operadoras “A”, cinco como “B”, três como “C” e uma como não operadora para esta Quarta Rodada (fl. 51, vol. 6). A arrecadação com o pagamento da Taxa de Participação foi de aproximadamente US\$ 6,439 milhões (fls. 88/89, vol. 6). Registre-se que, com a Taxa de Participação, foram arrecadados aproximadamente US\$ 9,7 milhões na Primeira Rodada e cerca de US\$ 10,6 milhões na rodada anterior a esta, a Terceira.*

*6. A decisão da Comissão Especial de Licitação de habilitar as vinte e nove empresas foi baseada nos relatórios em que foi verificado o atendimento aos requisitos técnicos, jurídicos e financeiros. Os relatórios de julgamento não mencionam que tenha havido recursos por parte dos licitantes.*

*7. A habilitação das empresas Shell Brasil Ltda. e ChevronTexaco Corporation, contudo, foi contestada. Chegou ao TCU correio eletrônico (fls. 54/56, vol. 7) assinado, dentre outros, por representantes do Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo, Sindicato dos Geólogos do*

*Estado de São Paulo e por advogados ambientais, questionando a habilitação à Quarta Rodada de Licitações dessas duas empresas, sob a alegação de que ambas estariam sendo acusadas de crimes ambientais, o que, nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a chamada lei dos crimes ambientais, as desqualificaria do certame patrocinado pela ANP.*

*8.Com o intuito de obter maiores informações sobre esta questão, foi feita diligência à ANP (fls. 1, vol. 7), por meio da qual se buscava saber se havia efetivo impedimento à participação das empresas mencionadas na Quarta Rodada de licitações.*

*9.Por meio do Ofício nº 114/2002 (fls. 3/8, vol. 7), a ANP informa que ambas as empresas cumpriram todo o ritual de habilitação proposto por aquela agência, apresentando, inclusive, as certidões dos cartórios civil e criminal das Justiças Estadual e Federal, que atestavam a situação de legalidade das duas companhias para participarem do leilão.*

*10.A Shell Brasil Ltda., em esclarecimentos enviados à ANP, assevera que o art. 10º da Lei nº 9.605/98 impede a participação em licitações apenas de empresas que tenham sofrido condenações criminais, com trâmite em julgado, referentes aos crimes ambientais previstos naquela lei. A Shell Brasil Ltda. destaca que nunca foi condenada por crimes desta natureza, estando, portanto, apta a participar desta Quarta Rodada de Licitações, posto que a documentação apresentada pela empresa atendeu de pleno ao estabelecido pela ANP para a habilitação ao certame.*

*11.Em seus esclarecimentos, a ChevronTexaco Corporation também informa que não possui condenação ambiental alguma (fl. 8, vol. 7).*

*12.Nessas circunstâncias, concordamos com a ANP, quando a agência considera as duas empresas aptas a participar desta rodada de licitações, já que contra ambas não existe qualquer condenação em processos referentes a crimes ambientais.*

*13.Quanto às especificidades do certame, informamos que a licitação foi realizada na modalidade de leilão de acordo com os procedimentos definidos na Portaria nº 174/1999. A título de ilustração, transcrevemos a seguir alguns desses procedimentos:*

*a) as propostas serão elaboradas em formulários padrão a serem fornecidos pela ANP e serão entregues em envelopes lacrados, na data e horário determinados no edital;*

*b) as propostas serão obrigatoriamente acompanhadas da caução estabelecida no edital;*

*c)a abertura dos envelopes com as propostas será realizada em ato público, na data, hora e local designados no edital;*

*d) após a abertura dos envelopes, os concorrentes não poderão desistir de suas propostas, sob pena de execução da caução apresentada;*

*e)o julgamento das propostas será feito com base no bônus ofertado ou mediante atribuição de pontos e pesos ao bônus ofertado e a outros critérios estabelecidos no edital;*

*f)as propostas serão classificadas segundo a ordem decrescente de pontuação calculada de acordo com a fórmula definida no edital, sendo declarado vencedor o concorrente que obtiver a maior pontuação;*

*g) a CEL realizará a análise, avaliação e classificação das propostas rigorosamente em conformidade com os critérios estabelecidos no edital e na Lei nº 9.478/97, desclassificando os concorrentes que não satisfizerem às exigências pré-fixadas.*

*14.O Edital, item 7 (Estágio de Apresentação das Ofertas), define outros procedimentos para a licitação. Esse item está dividido em cinco subitens: caução de*

*garantia de oferta, procedimentos gerais, ofertas, entrega dos envelopes, abertura dos envelopes (Volume 5, fls. 30/35).*

*15. Com base nessa regulamentação, realizou-se a licitação nos dias 19 e 20/6/2002. Dos cinquenta e quatro blocos anunciados na licitação, vinte e um receberam ofertas. A Comissão Especial de Licitação julgou e aprovou o resultado da licitação (Volume 6, fl. 62). A relação das ofertas apresentadas, bem como pontuação obtida pelos participantes encontra-se no vol. 6, fls. 56/57. O total arrecadado com o bônus de assinatura (fl. 61, vol. 6) foi de R\$ 92.377.971,00, equivalentes a US\$ 33,586 milhões, utilizando os dados de câmbio da transação PTAX 800, do Banco Central. Registre-se que, com esse bônus, foram arrecadados, aproximadamente, US\$ 184 milhões na Primeira Rodada na licitações, US\$ 259,6 milhões na Segunda Rodada e US\$ 240 milhões na rodada anterior.*

*16. A Diretoria da ANP, em Resolução de 16 de julho de 2002 (fls. 81/84, vol. 6), homologou o relatório da Comissão Especial de Licitação e resolveu tornar público o resultado da Quarta Rodada de Licitações. O resultado foi publicado no DOU (Volume 6, fl. 85) e em jornais de importante circulação (Volume 6, fl. 86/87).*

## **CONCLUSÃO**

*17. Considerando que foram encaminhados os documentos exigidos na IN nº 2798 e que foram cumpridos os procedimentos indicados na Lei nº 9.478/97 e em regulamentação pertinente, mas que não foram cumpridos os prazos para o envio da documentação necessária ao acompanhamento do processo, propomos:*

*a) a aprovação com ressalvas do terceiro estágio deste processo de acompanhamento de concessão, reafirmando a determinação, quanto ao cumprimento dos prazos pela ANP, feita por ocasião da análise do segundo estágio desta Quarta Rodada;*

*b) a restituição, após deliberação do Tribunal, dos autos à SEFID para que se proceda a análise do quarto estágio.”*

4. O Sr. Diretor da 1ª D.T da Sefid concordou com as propostas feitas e acrescentou que, ao analisar o acompanhamento da terceira rodada de licitações, o Tribunal proferiu a Decisão nº 232/2002TCU-Plenário, em que foram formuladas à ANP as determinações abaixo transcritas. Ressalta, entretanto, que os efeitos da referida Decisão encontram-se suspensos em razão da interposição de pedido de reexame por parte da ANP:

*“8.2.1 não realize mais licitações sem o pronunciamento prévio do CNPE acerca dos critérios adotados para escolha dos blocos a serem ofertados, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.478/97;*

*8.2.2 verifique, para os consórcios resultantes dessa Terceira Rodada, se foi cumprida a exigência contida no art. 38, V, da Lei nº 9.478/97;*

*8.2.3 regulamente, no prazo de 180 dias, as penalidades relativas aos contratos da Primeira Rodada de Licitações, encaminhando a esta Corte o resultado dos trabalhos realizados;*

*8.2.4 não realize mais nenhuma rodada de licitações até que exista norma jurídica definidora das penalidades aplicáveis às atividades da indústria do petróleo;*

*8.2.5 exclua dos futuros contratos as cláusulas do decurso de prazo, ou de mecanismos de aprovação tácita ou automática, tais como as existentes nos contratos da Primeira, Segunda e Terceira Rodadas;”*

5.O Titular da Unidade Técnica manifesta-se de acordo com a aprovação, com ressalva, dos três primeiros estágios da quarta rodada de licitações, sem prejuízo de:

*“a) determinar à ANP que observe os prazos para envio da documentação ao TCU, conforme estabelecidos na referida norma.*

*b) recomendar à ANP que avalie a utilidade do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica como instrumento de seleção de blocos para as futuras rodadas de licitação, propondo outros mecanismos de verificação de viabilidade econômico-financeira em cumprimento à INTCU nº 27/98, caso o EVTC atualmente elaborado não seja utilizado efetivamente na tomada de decisão sobre os blocos a serem licitados”*

É o relatório.

VOTO

Em suma, foram três as principais falhas detectadas no exame do 1º, 2º e 3º estágios da quarta rodada de licitações para concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural:

a) falta de envio tempestivo dos documentos relativos ao processo, nos prazos estabelecidos pela IN/TCU nº 27/98. Tal fato foi detectado na análise do segundo e do terceiro estágios;

b) fragilidade do estudo de viabilidade técnica e econômica dos blocos licitados. As simplificações feitas no modelo adotado pela ANP diminuem a utilidade do estudo para auxiliar a tomada de decisão sobre os blocos a serem licitados;

c) adoção de critérios de seleção de blocos sem a demonstração que tais critérios tenham sido estabelecidos de acordo com a política energética nacional, proposta pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

2.Quanto à primeira falha, é importante ressaltar a relevância do envio da documentação ao TCU, pela ANP, nos prazos previstos na norma pertinente, possibilitando que a atuação desta Corte seja a mais tempestiva possível, de forma que se possa sanar a tempo alguma irregularidade mais grave que porventura venha a ser detectada, conforme já foi feito em oportunidade anterior, na primeira rodada de licitações (Decisão nº 351/99-Plenário). É pertinente, portanto, a determinação proposta pela Unidade Técnica nesse sentido.

3. Em relação à segunda falha, ante as fragilidades observadas, que comprometem a própria finalidade do estudo de viabilidade, também é adequada a proposta da Unidade Técnica para que a ANP avalie o estudo de viabilidade técnica e econômica, propondo

outros mecanismos de verificação da viabilidade, caso o atual modelo não esteja sendo efetivamente utilizado na tomada de decisão a respeito dos blocos a serem licitados (fl. 59, v.p - item **b**). Entendo, entretanto, que ela deve ser feita na forma de determinação e não de recomendação como sugeriu a Unidade Técnica.

4.No que tange à terceira, conforme registrou o Analista às fls. 35/36, v.p – item 40, a falha já havia sido apontada quando do acompanhamento da terceira rodada. A determinação correspondente foi feita no item 8.2.1 da Decisão nº 232/2002-Plenário, que se encontra com seus efeitos suspensos em razão da interposição de pedido de reexame pela ANP. Não há necessidade, portanto, de fazer nova determinação nesse sentido.

5.Por fim, faço o registro que, conforme assinalou o Secretário Substituto da Sefid (fls. 10, verso – v.p), houve uma falha na numeração do volume principal do processo, que passou da folha de nº 10 para a de nº 30.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 05 de fevereiro de 2003.

UBIRATAN AGUIAR  
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 68/2003 TCU - Plenário

1. Processo TC 000.448/2002-2 (com 07 volumes)
2. Grupo I - Classe de Assunto VII - Acompanhamento
3. Responsável: Sebastião do Rego Barros (Diretor-Geral)
4. Entidade: Agência Nacional do Petróleo - ANP
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não houve

9. Acórdão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDA:

9.1 aprovar, com ressalvas, os três primeiros estágios da quarta rodada de licitações para concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

9.2 determinar à ANP que:

9.2.1) observe, em rodadas futuras, os prazos previstos na IN/TCU nº 27/98 para envio da documentação a este Tribunal;

9.2.2) avalie a utilidade do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica como instrumento para a seleção de blocos para as futuras rodadas de licitação, propondo outros mecanismos de verificação da viabilidade econômico-financeira, caso o estudo atualmente

elaborado não esteja sendo efetivamente utilizado na tomada de decisão sobre os blocos a serem licitados.

9.3 restituir os autos à Sefid para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento do processo de concessão.

**10. Ata nº 3/2003 – Plenário.**

11. Data da Sessão: 5/2/2003 – Ordinária.

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

Fui Presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral