

Identificação

Decisão 417/2001 - Plenário

Número Interno do Documento

DC-0417-27/01-P

Ementa

Acompanhamento. Programa Nacional de Desestatização. Agência Nacional do Petróleo - ANP. Outorga de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Segunda rodada de licitações. Estágios 1, 2 e 3. Aprovação. Determinação.

Grupo/Classe/Colegiado

Grupo I - CLASSE VII - Plenário

Processo

000.745/2000-0

Natureza

Acompanhamento

Entidade

Entidade: Agência Nacional do Petróleo - ANP

Interessados

Responsável: David Zylbersztajn

Dados Materiais

ATA 27/2001

DOU de 20/07/2001

INDEXAÇÃO Acompanhamento; Programa Nacional de Desestatização;
Concessão de Serviço Público; Privatização; Produção;

Unidade Técnica: SEFID

Sumário

Acompanhamento dos procedimentos adotados pela ANP, visando à concessão de áreas no território nacional para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Detecção de falhas que, entretanto, não prejudicaram o andamento do procedimento da licitação. Aprovação dos três primeiros estágios. Determinações. Prosseguimento do acompanhamento.

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos do exame do processo de acompanhamento da 2ª rodada de licitações para outorga de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural a cargo da Agência Nacional do Petróleo ? ANP.

2. Pela clareza das análises realizadas pela SEFID e tendo em vista a especificidade da matéria, passo a transcrever, como Relatório, trechos das instruções constantes dos autos:

"Em exame o processo de acompanhamento da Segunda Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), como órgão regulador da indústria do petróleo.

2. Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, de 9/11/1995, era vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação em atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Ao regulamentar o texto constitucional alterado pela E.C. 9/1995, a Lei nº 9.478, de 6/8/1997, determinou que cabe à ANP a contratação dessas atividades, mediante concessão, precedida de processo licitatório do qual podem participar empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela Agência.

3. A licitação de concessão para pesquisa e lavra de petróleo e gás natural segue o disposto na Lei nº 9.478/1997, na regulamentação expedida pela ANP e no respectivo instrumento convocatório. Não se aplicam, nesse caso, a Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações) nem a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões). Assim, para cada rodada de licitação a ANP expede uma regulamentação, mediante portaria, que estabelece os procedimentos a serem adotados. Do ponto de vista do Controle Externo a matéria está regulada pela IN TCU nº 27/1998 que define os seguintes estágios que compõem o processo de outorga:

. primeiro estágio (Art. 7º, I ? IN TCU nº 27/1998): compreende a fase de encaminhamento ao TCU dos relatórios prévios e tem o objetivo de avaliar, de forma sintética, os estudos de viabilidade técnica e econômica, as especificações do objeto, investimentos, estudos e projetos já realizados bem como os estudos de impacto ambiental referentes à outorga;

. segundo estágio (Art. 7º, II ? IN TCU nº 27/1998): trata da pré-qualificação, dos termos do edital e da minuta de contrato a ser firmado entre a Administração e o vencedor do certame;

. terceiro estágio (Art. 7º, III ? IN TCU nº 27/1998): trata da habilitação dos licitantes e do julgamento das propostas incluindo os questionamentos e os recursos interpostos pelos licitantes assim como a manifestação da Administração;

. quarto estágio (Art. 7º, IV ? IN TCU nº 27/1998): trata, finalmente, da avaliação do ato de outorga e do contrato de concessão.

4. O exame pelo TCU do processo de acompanhamento da Primeira Rodada de Licitações, realizada na cidade do Rio de Janeiro nos dias 15 e 16 de junho de 1999, ocorreu no TC-005.109/1999-0, que deu origem à Decisão TCU nº 351/1999 ? Plenário (DOU de 22/06/1999) e à Decisão TCU nº 493/1999 ? Plenário (DOU de 13/8/1999), sendo que esta última emanou uma série de determinações a serem observadas quando da realização dos demais certames licitatórios com vistas à outorga de concessão

para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

5. Na Segunda Rodada de Licitações, prevista para ocorrer no segundo trimestre de 2000, estão sendo oferecidos 23 blocos, que são áreas delimitadas onde estarão circunscritas as atividades do concessionário, em terra e mar, de acordo com o quadro apresentado abaixo:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

6. Os prazos para a realização das atividades relativas à Segunda Rodada constam do cronograma indicativo publicado do pré-edital (fl. 5) e abaixo transcrito:

(...)

7. A Portaria ANP nº 174, de 25/10/1999 (fls. 103 ? 107), conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 9.478/1997, aprovou o regulamento sobre os procedimentos a serem adotados nas licitações de blocos para a contratação das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Segundo essa norma, as licitações dividem-se nas seguintes etapas:

- . pré-qualificação;
- . habilitação;
- . publicação do edital;
- . julgamento da licitação;
- . homologação da licitação;
- . assinatura do contrato de concessão.

8. Na etapa de pré-qualificação, é facultado à Agência, nos termos do art. 5º do regulamento anexo à Portaria ANP nº 174/1999, a publicação de um pré-edital que tem o objetivo de colocar à disposição informações sobre a licitação de blocos e permitir a habilitação dos interessados, antes da publicação do edital, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União, em jornais de grande circulação e em publicações e apresentações no Brasil e no exterior.

9. Valendo-se dessa prerrogativa, a ANP publicou no DOU de 20/12/1999 um comunicado (fl. 108) informando que o pré-edital de licitação encontrava-se disponível para consulta no endereço Internet <http://www.Brazil-Round2.com> ou na sede da Agência, na cidade do Rio de Janeiro. Em 3/1/2000 foi remetida ao TCU cópia do pré-edital (fls. 2 a 97), por meio do Ofício nº 001/PROGE (fl. 1).

10. O pré-edital, por constituir a fase de pré-qualificação da licitação de concessão para pesquisa e lavra de petróleo e gás natural, equivale ao edital de pré-qualificação, integrante do segundo estágio do processo de outorga de concessão descrito no art. 7º, II e deve ser encaminhado ao TCU até cinco dias, no máximo, após sua publicação conforme o art. 8º, II, a, ambos da IN TCU nº 27/1998.

11. Portanto, a remessa do pré-edital deveria ter ocorrido até o dia 28/12/1999 no rigor da IN TCU nº 27/1998. Entretanto, considerando que a publicação do edital de licitação está prevista para o segundo trimestre de 2000, conforme o Cronograma Indicativo, não haverá prejuízo para sua apreciação decorrente do não cumprimento do prazo especificado.

12. É relevante notar que até o presente momento nenhum dos documentos referentes ao primeiro estágio do processo foi encaminhado ao TCU, o que deverá ocorrer até, no mínimo, 30 dias antes da publicação do edital, conforme o art. 8º, I da IN TCU nº 27/1998.

Análise da fase de pré-qualificação

13. A fase de pré-qualificação constitui-se exclusivamente do pré-edital, cuja composição é definida no art. 6º do regulamento anexo à Portaria ANP nº 174/1999. Cumpre verificar, portanto, se o pré-edital publicado pela ANP atende ao disposto no regulamento e às determinações expressas na Decisão TCU nº 493/1999 ? Plenário.

(...)

15. As determinações emanadas pela Decisão TCU nº 493/1999 ? Plenário, aplicáveis à fase de pré-qualificação, foram atendidas, exceto aquela que estabelece que a ANP defina critérios técnicos objetivos para a classificação das empresas como operadoras A, B ou C, incluindo-os nos respectivos editais. No pré-edital essa questão é tratada no item 3.2 ? Qualificação Técnica (fls. 15 a 17), que qualifica as empresas como operadoras ou não-operadoras.

16. As empresas operadoras são empresas do ramo de exploração e produção de petróleo e gás natural e devem apresentar todas as informações necessárias à avaliação de sua capacidade técnica, tais como informações sobre os locais onde atualmente realiza atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, além dos níveis de investimentos realizados em cada uma dessas atividades nos últimos cinco anos. As empresas qualificadas como operadoras serão classificadas em três categorias:

. Operadora A ? empresa qualificada para operar em qualquer bloco oferecido na Segunda Rodada de Licitação;

. Operadora B ? empresa qualificada para operar nos 15 blocos designados como B ou C;

. Operadora C ? empresa qualificada para operar nos oito blocos designados como C.

17. A designação dos blocos como A, B ou C consta da Tabela 1(fl. 8). Para efeito de classificação como operadora A, B ou C, serão utilizados como critérios as seguintes características das empresas:

. volume de produção de óleo equivalente;

. operações de exploração e produção em terra;

. operações de exploração e produção em mar;

. operações de exploração e produção em águas profundas e ultra-profundas;

. operações de exploração e produção em ambientes adversos;

. experiência em operações em áreas ambientalmente sensíveis;

. experiência em operações internacionais.

18. As não-operadoras não pertencem ao ramo de exploração e produção de petróleo e gás natural, mas podem participar do certame como integrantes de um consórcio que tenha uma empresa operadora qualificada para operar no bloco desejado.

19. Apesar de especificados os critérios técnicos para a qualificação das empresas, os parâmetros que balizarão o enquadramento dos interessados pela ANP não foram explicitados no pré-edital, impossibilitando, por exemplo, que uma empresa estime sua qualificação previamente, a despeito do julgamento a ser efetuado pela Agência. Isso é necessário, inclusive, para subsidiar a eventual interposição de recursos por parte dos interessados, nos termos do Capítulo VIII do regulamento anexo à Portaria ANP nº 147/1999 e do item 7.1 do pré-edital (fl. 36).

20. A omissão de parâmetros objetivos para o enquadramento das empresas qualificadas como

operadoras nas categorias A, B ou C, configura desatendimento à Decisão TCU nº 493/1999 ? Plenário, bem como ao art. 6º, III do regulamento anexo à Portaria ANP nº 174/1999 que determina a obrigatoriedade de o pré-edital indicar critérios, parâmetros e documentos necessários à qualificação técnica.

21. Nos termos do art. 9º da IN TCU nº 27/1998, a Unidade Técnica deverá encaminhar o processo de outorga à apreciação do Relator após findo o terceiro estágio, mas, se verificados indícios ou evidências de irregularidades, os autos serão submetidos de imediato à consideração do Relator com proposta de adoção das medidas cabíveis, conforme o art. 17 da mesma IN.

Conclusão

22. Ante o exposto, com base no art. 17 da IN TCU nº 27/1998, somos pelo encaminhamento dos autos à consideração do Ministro Relator propondo:

22.1. determinar à ANP que promova a alteração do item 3.2 ? Qualificação Técnica, do pré-edital (fls. 15 a 17), com o objetivo de incluir parâmetros objetivos, em cada um dos critérios enumerados para a classificação das empresas operadoras nas categorias A, B ou C."

3. Diante das conclusões da unidade técnica e buscando sanear a omissão identificada, o então Relator, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, determinou, por meio de Despacho, que fosse ouvido o Diretor-Geral da ANP, alertando-o que, caso não fossem satisfatórios os esclarecimentos enviados, poderia este Tribunal sustar o prosseguimento do certame.

4. Presente a resposta do Diretor-Geral da Agência, foi explicitado que os parâmetros requeridos haviam sido objetivamente definidos na Ata da 4ª reunião da Comissão Especial de Licitação e aplicados na qualificação técnica das empresas operadoras, como revelam os relatórios de avaliação remetidos ao Tribunal. Assim, uma vez que a ANP assumiu, na oportunidade, o compromisso de que os referidos parâmetros constariam do edital de licitação, o Relator devolveu os autos à SEFID para prosseguimento dos exames, dispensando-se especial ênfase quanto ao mencionado compromisso.

5. Dando seguimento, a unidade técnica, após receber os documentos relacionados ao primeiro estágio do acompanhamento, realizou a análise que vem a seguir:

"Em exame o processo de acompanhamento do primeiro estágio da Segunda Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), como órgão regulador da indústria do petróleo.

2. As considerações iniciais a respeito do acompanhamento da Segunda Rodada de licitações foram feitas quando da análise do pré-edital de licitação, integrante do segundo estágio (fls. 98 a 102), encaminhada anteriormente ao TCU, em 3/1/2000, por meio do Ofício nº 001/PROGE (fl. 1).

3. A análise do primeiro estágio do processo de outorga, definido no Art. 7º, I ? IN TCU nº 27/1998 objetiva avaliar sinteticamente os estudos de viabilidade técnica e econômica, as especificações do objeto, investimentos, estudos e projetos já realizados bem como os estudos de impacto ambiental. Para tanto, a ANP encaminhou ao TCU, em 28/1/2000, a avaliação técnico-econômica prévia dos blocos oferecidos na Segunda Rodada (vol. 1), por meio do Ofício nº 15/PROGE (fl. 133), de 26/1/2000.

4. Os estudos apresentados, contudo, não evidenciam as razões da escolha de cada um dos blocos oferecidos. Do ponto de vista da análise do primeiro estágio, a avaliação técnico-econômica prévia dos blocos permite que se faça uma classificação dos blocos mais ou menos atrativos, em função das variáveis

apresentadas na análise. Não se pode, entretanto, proceder a uma avaliação comparativa de alternativas que conduziram ao universo dos blocos ofertados.

5. A ausência de relatórios circunstanciados que detalhem a seleção de blocos já havia sido notada quando da análise da Primeira Rodada de Licitações (TC-005.109/1999-0) e também quando da realização da auditoria na Agência Nacional do Petróleo (TC-000.858/2000-4). Como resultado deste último processo, inclusive, foi encaminhado, em 12/4/2000, ofício de diligência à ANP (fls. 134 e 135) determinando que sejam encaminhados ao TCU relatórios que evidenciem mais claramente o processo decisório interno que culminou na eleição dos blocos oferecidos na Segunda Rodada de Licitações.

Análise dos estudos de viabilidade técnica e econômica

6. A metodologia empregada na análise econômica de cada bloco leva em conta o risco associado a uma atividade que poderá trazer ou não retorno futuro ao concessionário. Portanto, consideram-se fatores geológicos que contribuem para a ocorrência de um achado comercial de hidrocarbonetos, bem como fatores conjunturais que dizem respeito ao mercado nacional e internacional de petróleo e à infraestrutura das regiões onde estão situados os blocos.

7. Estimar o valor presente líquido (VPL) do fluxo de caixa associado a uma descoberta depende, portanto, do percentual da riqueza total que pode ser convertido em valor monetário, da probabilidade de ocorrer a descoberta e dos custos necessários à exploração do bloco, como se vê abaixo:

$VPL = FAE \cdot VD \cdot P \cdot 6,29$, onde:

VD.P = receita provável

VPL ? valor presente líquido (em 106 US\$);

VD ? volume de hidrocarbonetos recuperável a descobrir (em 106 m3);

P ? preço médio do petróleo a ser produzido (em dólar por barril ? US\$/b);

FAE ? fator de aproveitamento econômico (%);

6,29 ? conversão de barril para m3.

8. Em outras palavras, o valor presente líquido é o fator de aproveitamento econômico (FAE) vezes a receita provável. O FAE é um valor variável dado para cada bacia ou faixa de bacia, dependendo principalmente da infra-estrutura, facilidades operacionais e de produção. É também uma medida da riqueza que pode ser transformada em valor monetário de mercado. A receita provável, por sua vez, dependerá do preço médio do petróleo praticado no mercado internacional e do volume de hidrocarbonetos recuperável a descobrir no bloco (VD).

9. Para que ocorra uma acumulação de hidrocarbonetos é necessário a combinação adequada de uma série de mecanismos geológicos, tais como a existência de uma rocha reservatório, de uma rocha geradora, a estruturação do pacote sedimentar (trapa), a conexão entre as rochas geradora e reservatório e a relação de tempo adequada entre geração, maturação, estruturação e migração (timing). A análise ponderal desses atributos de um sistema petrolífero determina a probabilidade de sucesso (PS) de ocorrer uma acumulação de hidrocarbonetos em cada um dos poços para o qual se tenha prospecto. A probabilidade de que ocorra pelo menos uma descoberta dentre os poços pioneiros perfurados denomina-se fator de chance (FC) e é calculada como se segue:

VIDE FÓRMULA NO DOCUMENTO ORIGINAL

10. O próximo passo é estimar o volume de hidrocarboneto recuperável a descobrir no bloco (VD), que é uma função do fator de chance (FC), do volume (V) e da probabilidade sucesso (PS) de cada poço pioneiro:

$$VD=f(FC,V,PS)$$

11. Nos estudos elaborados pela ANP para a Segunda Rodada de Licitação, o VD é um dado de entrada com base em prospectos identificados pela Petrobrás, única empresa a desenvolver este tipo de trabalho até então.

12. Finalmente, o índice esperado do consumidor (IEC) é um número adimensional que torna comparáveis empreendimentos de diferentes portes, não tendo muita utilidade quando apresentado isoladamente, mas pode orientar a tomada de decisão de um investidor quando encontram-se em jogo diferentes alternativas. O IEC é dado pela seguinte expressão:

VIDE FÓRMULA NO DOCUMENTO ORIGINAL

, onde:

IEC ? índice esperado do consumidor;

VPL ? valor presente líquido descontado a 15% (em US\$);

t ? carga tributária a 15% (%);

Invex ? investimento exploratório nominal (em US\$);

Incx ? Incentivo exploratório (%);

VME ? valor monetário esperado (em US\$).

13. Um IEC negativo significa que o VPL não é suficiente para cobrir as despesas efetuadas durante o investimento exploratório. Nesses casos, deveria ser adotado um maior incentivo exploratório (Incx), que opera como um redutor do investimento exploratório (Invex), ou seja, uma parcela do Invex que poderá ser recuperada no futuro por meio de amortizações ou outros mecanismos.

14. Na Segunda Rodada de Licitação estão sendo oferecidos blocos em sete bacias sedimentares brasileiras. Uma breve descrição de cada um dos blocos juntamente com o resumo dos dados obtidos a partir dos estudos efetuados pela Agência serão apresentados no Anexo I da presente instrução.

Conclusão

15. A análise do primeiro estágio da Segunda Rodada de Licitações de blocos destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural fica prejudicada em virtude da escassez de informações que possibilitem a identificação, de forma mais explícita, das razões que levaram a ANP a selecionar os blocos ofertados na presente rodada.

16. Esta deficiência já havia sido identificada pelo Tribunal em duas outras oportunidades (TC-005.109/1999-0 e TC-000.858/2000-4), razão pela qual já foi determinado à ANP que encaminhe relatórios que evidenciem a seleção dos blocos com mais transparência e objetividade.

17. Nesses termos proponho que a manifestação conclusiva acerca do primeiro estágio do presente processo aguarde a remessa das informações requeridas por meio do Ofício nº 050/2000, de 12/4/2000, sem prejuízo da continuidade do acompanhamento dos demais estágios, nos termos do Art. 7º da IN TCU nº 27/1998, devendo os autos permanecerem nesta Unidade Técnica para juntada dos documentos correspondentes aos estágios subseqüentes."

6. Nesse ínterim, foram remetidos os documentos relativos ao segundo estágio do exame deste acompanhamento, o que levou a SEFID a produzir a seguinte instrução:

"Em exame o edital e a minuta de contrato da Segunda Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), como órgão regulador da indústria do petróleo. As peças analisadas integram o segundo estágio do processo de concessão nos termos do art. 7º, II da IN TCU nº 27/1998.

2. O acompanhamento do primeiro estágio (art. 7º, I da IN TCU nº 27/1998) teve início na instrução de fls. 136 a 149, mas ainda encontra-se pendente de informações requisitadas no item 2.a da Diligência expedida por meio do Ofício nº 050/2000 (fls. 134 e 135).

3. O segundo estágio, tal como previsto no art. 7º, II da IN TCU nº 27/1998 é composto por: (a) edital de pré-qualificação; (b) atas de abertura e encerramento da pré-qualificação; (c) relatório de julgamento da pré-qualificação; (d) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à pré-qualificação; (e) edital de licitação; (f) minuta de contrato. Entretanto, considerando que o pré-edital do processo de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural inaugura, na verdade, a fase de habilitação que faz parte do terceiro estágio do processo de outorga, nos termos do art. 7º, III da IN TCU nº 27/1998, pode-se dizer que, nesse tipo de processo de outorga, não há as etapas previstas nos itens b, c e d, acima, conseqüentemente o segundo estágio é composto estritamente pelo pré-edital, edital de licitação e minuta de contrato.

(...)

6. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, depois de extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais e contratuais correspondentes. Somente poderão obter concessão para a exploração e produção de petróleo ou gás natural as empresas que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela ANP.

7. Os contratos de concessão dividem-se nas fases de exploração e de produção que, juntas, podem durar até 36 anos. Pertence à fase de exploração a avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade. A fase de produção, por sua vez, inicia-se com a etapa de desenvolvimento antes de se tomar a produção, propriamente dita.

8. A fase de exploração se inicia com a assinatura do contrato de concessão e termina com a declaração de comercialidade da descoberta, se houver, e pode durar de sete a nove anos, dependendo do bloco. Essa fase é dividida em três períodos, para cada um dos quais o concessionário obriga-se ao cumprimento de um Programa Exploratório Mínimo especificado no contrato, com quantidade e tipo de pesquisa a ser realizada (geralmente a quilometragem de pesquisa sísmica e o número de poços a serem perfurados). Ao final de cada período exploratório, o concessionário devolve à ANP uma fração da área inicialmente concedida. O último período exploratório poderá ter seu prazo estendido, a critério da ANP, exclusivamente para a avaliação de descobertas realizadas próximo do término da fase exploratória. Nada impede, no entanto, que o concessionário realize trabalhos adicionais, além do Programa Exploratório Mínimo.

(...)

O processo licitatório

(...)

11. O julgamento da licitação deverá identificar a proposta mais vantajosa com fiel observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e igualdade entre os concorrentes. O art. 41 da Lei nº 9.478/1997 determina que, além de outros critérios que o edital expressamente estipular, devem ser levados em conta, para o julgamento da licitação, o programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimento, os cronogramas físico-financeiros e as participações governamentais.

12. Na prática, os critérios considerados para fins de julgamento da proposta, especificados no edital de licitação, são o bônus de assinatura (previsto no art. 45, I da Lei nº 9.478/1997) e o compromisso com aquisição local de bens e serviços na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento. O programa geral de trabalho, as propostas para as atividades de exploração, os prazos, os volumes mínimos de investimento, os cronogramas físico-financeiros, mencionados no art. 41, I, representados, nesta etapa do processo, pelo programa exploratório mínimo, são pré-definidos pela ANP e, portanto, idênticos para todos os licitantes. Essa predefinição é vantajosa, pois evita que os licitantes comprometam-se com metas de difícil atingimento no intuito de auferir melhor pontuação no julgamento das ofertas ao mesmo tempo que a administração garante a execução de programas que lhes são de interesse.

13. O edital de licitação e a minuta de contrato que o acompanha devem atender às exigências específicas contidas na Lei nº 9.478/1997, na Portaria ANP nº 174/1999, na legislação pertinente, bem como se ater às decisões do TCU referentes à Primeira Rodada de Licitações, no que couber. A adequação desses instrumentos aos dispositivos normativos está registrada nos papéis de trabalho do Manual para acompanhamento de processos de outorga de concessão de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural (fls. 152 a 156), desenvolvido no âmbito do TC-000.858/2000-4. A seguir são apresentadas considerações sobre os aspectos que carecem de maiores explicações.

Redação do edital de licitação

14. Os dispositivos que o edital de licitação deve conter estão listados nos papéis de trabalho. De um modo geral, a remissão aos dispositivos contidos no instrumento convocatório foi bastante dificultada em razão da inexistência de numeração específica para cada subcláusula. Por essa razão, para facilitar a localização desses dispositivos, foi utilizado, sempre que possível, as referências contextuais *caput* e *in fine*, posto que alguns itens são muito extensos e compostos por grande número de parágrafos desprovidos de qualquer indexação. Ainda assim, exige-se um certo esforço do leitor que pretender localizar um determinado texto no âmbito do instrumento convocatório.

Investimentos

15. De acordo com o art. 37, I da Lei nº 9.478/1997, devem 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. 152, vol. 2). Entretanto, o valor indicado para a garantia financeira corresponde ao investimento do primeiro período exploratório, conforme consta da nota de rodapé

nº 3, 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. 148, vol. 2). Desta feita encontram-se completamente supridas as exigências do art. 37, I da Lei nº 9.478/1997.

16. Além disso, mais importante do que garantir a quantidade de recursos despendidos é assegurar o atingimento de objetivos exploratórios que agreguem informações relevantes para o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras. Essa filosofia pode ser melhor compreendida se comparados os objetivos mínimos especificados na Primeira e na Segunda Rodada de Licitações. No primeiro certame o objetivo da perfuração de poços era indicado em termos idade geológica e da profundidade a ser perfurada, em metros. Na Segunda Rodada, a especificação é feita em termos de objetivos litoestratigráficos, ao invés de mencionar a profundidade em metros lineares que pode revelar-se insuficiente ou excessiva para o tipo de prospecto pretendido.

Empresa líder

17. 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 6.9 do Edital, que trata da participação no certame de empresas consorciadas, não permite aferir a exigência do dispositivo legal citado. Verifica-se, no entanto, 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.

18. Nesse caso há possibilidade de até três operadoras por consórcio, fato que, isoladamente, inviabiliza a caracterização de uma empresa líder. Nesse sentido o item 1.2.8 da minuta de contrato esclarece que concessionário significa, individual e coletivamente, uma determinada empresa operadora e cada um de seus eventuais cessionários, todos solidariamente responsáveis, sem prejuízo do direito ou da obrigação do concessionário ou de cada um desses cessionários de praticar individualmente os atos a que assim lhes obrigue ou faculte a lei ou este contrato.

19. O conceito de operador, detalhado no item 13.2 da minuta de contrato (fl. 119, vol. 2), deixa claro que a empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, é, na verdade, a operadora. A novidade nesta Rodada é que poderá haver operadores adicionais por campo ou área de exploração em que consórcio atue, respeitado o limite de três operadores por consórcio. A forma como isso se dá está regulada nos subitens do item 13.2 (fls. 118 e 119). A vantagem dessa flexibilização do conceito de líder é que, de acordo com as peculiaridades de cada campo ou área, poderá ser designado um líder (operador) que de tenha melhor know how ou capacidade de atuação naquele caso específico.

20. A designação de um novo operador, diferente do operador inicial, está sujeita a aprovação por parte da ANP.

Empresa estrangeira

21. 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'. A ausência desta regulamentação já havia sido notada quando da análise da Primeira Rodada de Licitação (TC-005.109/1999-0), constando, inclusive, como determinação feita nas Decisões TCU - Plenário nº 351 (item 8.1.1) e 493 (item 8.2.2.1), ambas de 1999 (grifei).

22. 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 seus capítulos III, IV e V, 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).

23. 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.

24. 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.'

25. A exigência do art. 18, II da Portaria ANP nº 174/1999, reproduzida no item 6.5, in fine, do edital de licitação também constava como determinação trazida no item 8.2.2.7 da Decisão TCU -

Plenário nº 493/1999.

26. Pode-se dizer, portanto, que as determinações do TCU, no que se refere à participação de empresa estrangeira nas rodadas de licitação promovidas pela ANP, foram integralmente atendidas pela Portaria ANP nº 174/1999. Não obstante, a ANP optou por explicitar a referência ao dispositivo legal citado e, nesse sentido, editou a Portaria ANP nº 84, de 24/5/2000 (fl. 164), que ratifica o regulamento do certame fazendo menção ao art. 39, I da Lei nº 9.478/1997.

Participações governamentais

27. O contrato de concessão deve conter a identificação das penalidades a que estarão sujeitos, na forma da legislação vigente, os concessionários, em caso de inadimplemento ou mora no pagamento das participações governamentais, tal como disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 2.705, de 3/8/1998:

'Art. 2º

Parágrafo único. A Agência Nacional de Petróleo ? ANP definirá, nos respectivos contratos, as penalidades a que estarão sujeitos, na forma da legislação vigente, os concessionários, em caso de inadimplemento ou mora no pagamento das participações governamentais.' (grifei)

28. É certo que não existe cláusula contratual específica que trate das penalidades a que estarão sujeitos os concessionários em caso de inadimplemento ou mora no pagamento das participações governamentais, mas o que deve ser verificado é se há mecanismos que permitam a aplicação de penalidades caso consume-se tal infração.

29. Nesse sentido consta do item 23.1 da minuta de contrato (fl. 134, vol. 2) a obrigação explícita de que o concessionário pagará à União as participações ali relacionadas, detalhadas no anexo V da minuta de contrato (fl. 151, vol. 2), calculadas de acordo com a legislação vigente. O item 29.1 da minuta de contrato, por sua vez, prevê a aplicação de sanções administrativas e pecuniárias cabíveis, segundo a legislação brasileira aplicável, no caso de descumprimento, por parte do concessionário, de qualquer uma de suas obrigações estabelecidas no contrato.

30. Sobre essa questão a ANP informou que estão sendo elaborados estudos, no âmbito da Agência, que visam à alteração da Lei nº 9.847, de 26/10/1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis. É que essa Lei, apesar de referir-se às 'atividades da indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis', em seu art. 1º, enfocou quase que exclusivamente as atividades de abastecimento. Por essa razão, as diversas superintendências da ANP, dentre elas a de Participações Governamentais, estão mapeando os principais tipos de infração possíveis de serem cometidas nos diversos segmentos da indústria do petróleo para propor a alteração da Lei.

31. Em razão disso também será alterado o Decreto nº 2.705/1998, no sentido de remeter as infrações relativas às participações governamentais (inadimplemento ou mora) apenas à legislação vigente e não mais ao contrato como é atualmente.

32. Pode-se considerar, portanto, que a minuta de contrato atende ao disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 2.705/1998.

Crerios para qualificação técnica dos participantes

33. Quando da análise do pré-edital da Segunda Rodada de Licitações, parte integrante do

segundo estágio da licitação (instruções de fls. 98 ? 108 e 128 ? 131), foi detectada a ausência de parâmetros objetivos para a qualificação técnica dos interessados em participar do certame. Argüida sobre essa impropriedade, por meio de audiência (fls. 111), a ANP manifestou-se informando os critérios e parâmetros adotados para a qualificação técnica (fls. 113 ? 127) comprometendo -se a republica-los in totum no edital de licitação. A aprovação do pré-edital ficou, então, condicionada ao atendimento desse compromisso, conforme se vê no despacho do Ministro-Relator (fls. 132).

34. De fato, a ANP reproduziu os critérios e parâmetros anteriormente informados ao Tribunal no item 8 do edital de licitação, sanando a impropriedade detectada.

Conclusão

35. Pelo exposto, considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN TCU nº 27/1998 e que foram observadas as formalidades previstas na legislação aplicável quanto à pré-qualificação e ao edital de licitação, incluindo a minuta de contrato que o acompanha, submeto os autos à consideração superior propondo que sejam aprovados os procedimentos relativos ao segundo estágio, devendo os autos permanecerem nesta Unidade Técnica para juntada dos documentos correspondentes aos estágios subseqüentes sem prejuízo de recomendar à ANP que na elaboração do edital de futuras licitação numere todos os parágrafos contidos no corpo do instrumento convocatório a fim de facilitar a remissão aos dispositivos do mesmo."

7. O exame do terceiro estágio foi feito nos termos da instrução a seguir:

"Em exame o processo de acompanhamento do terceiro estágio da Segunda Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural realizada pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), como órgão regulador da indústria do petróleo.

2. A análise do primeiro estágio de licitações foi iniciada na instrução fls. 136/9, tratando, de conformidade com a IN TCU nº 27/98, dos estudos de viabilidade técnica e econômica, das especificações do objeto, dos investimentos, dos estudos e projetos já realizados, bem como dos estudos de impacto ambiental.

3. Concluiu-se que a análise do primeiro estágio da Segunda Rodada de Licitações ficou prejudicada em virtude da escassez de informações que possibilitassem a identificação, de forma mais explícita, das razões que levaram a ANP a selecionar os blocos ofertados na presente rodada. Foi proposto, então, que a manifestação conclusiva acerca do primeiro estágio do presente processo aguardasse a remessa das informações requeridas por meio do ofício nº 050/2000. Essa espera, contudo, não implicou prejuízo à continuidade do acompanhamento dos demais estágios, nos termos do Art. 7º da IN TCU nº 27/98.

4. A análise do segundo estágio deu-se na instrução de fls. 98/102 e 157/163. Nessa ocasião foram verificados o edital e a minuta de contrato da Segunda Rodada de Licitações. Considerou-se que foi apresentada toda a documentação exigida pela IN TCU nº 27/98 e que foram observadas as formalidades previstas na legislação aplicável quanto à pré-qualificação e ao edital de licitação.

TERCEIRO ESTÁGIO

5. Para esse estágio, a IN nº 27/98 prevê a análise dos seguintes documentos:

- a) atas de abertura e de encerramento da habilitação;
- b) relatório de julgamento da habilitação;
- c) questionamentos das licitantes sobre a fase de habilitação, eventuais recursos interpostos,

acompanhados das respostas e decisões respectivas;

d) atas de abertura e de encerramento da fase do julgamento das propostas;

e) relatórios de julgamentos e outros que venham a ser produzidos;

f) recursos eventualmente interpostos e decisões proferidas referentes à fase do julgamento das propostas.

6. De acordo com as atas das reuniões da Comissão Especial de Licitação (CEL), finalizada a etapa de habilitação, 49 empresas manifestaram interesse em participar da licitação (volume IV, fls. 53). Ao final da etapa, quatro delas não foram habilitadas e, dentre as habilitadas, quatro eram não operadoras (volume IV, fls. 57). A arrecadação com o pagamento da taxa de participação chegou a US\$ 9,04 milhões (Ata da 21ª Reunião, Volume IV, fls. 57).

7. A decisão da Comissão Especial de Licitação foi baseada nos relatórios em que foi verificado o atendimento aos requisitos técnicos, jurídicos e financeiros. Os relatórios de julgamento apenas mencionam o caso da SISPETROL, que pediu reconsideração da decisão da ANP de não habilitá-la, em virtude da perda do prazo previsto no Edital para o envio da documentação financeira. A ANP manteve a decisão relativa à inabilitação da SISPETROL.

8. 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 formulário padrão indicado e serão entregues em envelopes lacrados, na data e horário determinados no edital;

b) as propostas serão elaboradas para cada bloco isoladamente;

c) as propostas serão obrigatoriamente acompanhadas da caução estabelecida no pré-edital;

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

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

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

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.

9. O Edital, item 7, define outros procedimentos para a licitação. Esse item está dividido em quatro subitens: procedimentos gerais, ofertas, entrega dos envelopes, abertura dos envelopes (Volume II, fls. 23/5).

10. Com base nessa regulamentação, realizou-se a licitação no dia 7/6/2000. Dos vinte e três blocos anunciados na licitação, vinte e um foram arrematados. A Comissão Especial de Licitação julgou e aprovou o resultado da licitação (Volume III, fls. 651/5). Do relatório da Comissão constam todas as ofertas apresentadas e a pontuação dada aos participantes. A soma das ofertas vencedoras foi de R\$ 468.259.069,00 (quatrocentos e sessenta e oito milhões duzentos e cinquenta e nove mil e sessenta e nove reais).

11. A Diretoria da ANP, reunida em 20/06/2000, homologou, por meio da Resolução Interna nº

123/2000, o relatório da Comissão Especial de Licitação e resolveu tornar público o resultado da Segunda Rodada de Licitação de Blocos (Volume III, fl. 665). O resultado foi publicado no DOU de 26/6/2000 (Volume III fls. 666/673).

AVALIAÇÃO DO TERCEIRO ESTÁGIO

12. Pelo exposto, considerando que foi apresentada a documentação exigida na IN TCU nº 27/98 e que foi atestada a conformidade legal do julgamento da habilitação e das propostas, submeto os autos à consideração superior, propondo a aprovação dos procedimentos relativos ao terceiro estágio e o encaminhamento ao Relator."

8. Por fim, presentes os elementos requisitados para a conclusão dos exames relacionados ao primeiro estágio deste acompanhamento, a SEFID procedeu à complementação de sua instrução, como a seguir:

"Trata-se da conclusão da análise do primeiro estágio da Segunda Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural iniciada na instrução de fls. 136 a 149.

2. Em razão da escassez de informações nos estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTE) apresentados pela ANP (vol. 1) decidiu-se aguardar as informações requisitadas no âmbito do processo TC-000.858/2000-4, conforme proposta da Unidade Técnica (parágrafo 17, fl. 139), acatada pelo Secretário de Controle Externo, mediante despacho (fl. 150).

3. As informações complementares sobre a escolha dos blocos foram remetidas pela ANP em 11/5/2000, pelo Ofício nº 153/DG (fls. 151 a 158 do TC-000.858/2000-4), cujas cópias encontram-se às fls. 174 a 181 do presente processo. Nesse documento a Agência descreve sucintamente os critérios utilizados para a seleção dos blocos da Primeira Rodada e, de forma um pouco mais detalhada, a dos blocos da Segunda Rodada.

4. De um modo geral, o Diretor-Geral da ANP discorre sobre as dificuldades envolvidas na eleição dos blocos ofertados em cada rodada de licitação, mas ressalta que a 'aparente subjetividade que envolve o processo está relacionada com os diferentes modelos e interpretações geológicas defendidas por diferentes geocientistas (?)' (grifei). É lícito supor, portanto, que a seleção dos blocos deriva de um processo objetivo, uma vez que é apenas aparentemente subjetivo. Apesar disso, quando questionado sobre o assunto, o Superintendente de Definição de Blocos da ANP à época sugeriu que esse processo estava 'fundado na sensibilidade e na experiência dos técnicos e dirigentes da Agência e seus consultores', deixando de apresentar qualquer documento que detalhasse as razões da escolha dos blocos, como ficou registrado no parágrafo 107 do relatório da auditoria realizada na ANP em 1999 (fl. 77, TC -000.858/2000-4).

5. Segundo a ANP, a seleção das áreas disponíveis para licitação baseou-se na combinação dos seguintes critérios técnicos:

- . blocos destinados a companhias de grande capacidade financeira;
- . blocos destinados a companhias de pequena capacidade financeira (incluindo as companhias nacionais ou suas parceiras);
- . blocos em bacias maduras;
- . blocos em bacias de novas fronteiras;

- . blocos em bacias terrestres;
- . blocos em bacias marítimas (águas rasas e profundas);
- . blocos próximos a alguma infra-estrutura de produção;
- . blocos com tamanhos diversificados;
- . blocos com quantidades de informações diversificadas.

6. Na Segunda Rodada, ao contrário da Primeira, houve uma oferta mais equilibrada entre blocos destinados a empreendedores de grande e pequeno porte, inclusive como estímulo à formação de um setor petrolífero nacional. Na Primeira Rodada houve uma predominância de blocos destinados a empresas de maior porte.

7. As justificativas para a escolha dos blocos ofertados na Segunda Rodada encontra-se nas fls. 177 e 178. Ressalta-se, no entanto, que as razões ainda estão genericamente descritas e não é possível identificar como as informações do EVTE (vol. 1) subsidiam o processo de seleção dos blocos. O que se pretende ao insistir na utilização do EVTE como uma ferramenta adicional para a seleção dos blocos é que se tenha um indicador que contribua para o sucesso da licitação, dando suporte à difícil decisão de incluir ou excluir as áreas a serem ofertadas. A impressão obtida até essa Segunda Rodada é a de que o EVTE não tem muita utilidade nesse processo.

8. O quadro abaixo foi elaborado após a apuração do resultado da Segunda Rodada de Licitações. As duas primeiras colunas foram elaboradas com base no estudo de viabilidade econômica elaborado pela ANP (vol. 1), em ordem decrescente de atratividade. Para isso, foram considerados mais atrativos os blocos com maior Valor Monetário Esperado (VME). A terceira e a quarta coluna apresentam o valor (em milhões de reais) pelo qual foi arrematado o bloco e o ágio sobre o preço mínimo fixado.

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

9. Observa-se que duas das áreas consideradas menos atrativas pelo EVTE (p.e. BM-S-9 e BM-S-10) receberam os maiores ágios do leilão (38.659% e 33.898%, respectivamente), enquanto que áreas substancialmente mais atrativas (p.e. BM-SEAL-4) tiveram ágio bastante inferior (688%).

10. Além disso, em relação à seleção dos blocos, percebe-se, da leitura do relatório, a ausência de uma visão interdisciplinar (política, social, econômica e ambiental) e de acoplamento a uma política energética formulada em nível mais estratégico, o que deverá ocorrer a partir do início das atividades do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Essa situação já havia sido registrada no relatório da auditoria realizada na ANP em 1999 como vê a seguir:

'No caso do setor do petróleo, cabe à ANP a implementação das políticas formuladas no âmbito do CNPE. Como o CNPE não se reuniu até o presente momento, tal como dispõe o art. 6º de seu Decreto Constitutivo, o Ministério de Minas e Energia e a ANP vêm suprindo, de forma anômala, as lacunas decorrentes da inexistência de uma política setorial discutida no fórum apropriado.'

11. Ainda assim, as justificativas para a escolha dos blocos da Segunda Rodada de Licitações é melhor e mais completo do que aquele apresentado na Primeira Rodada, revelando um aprimoramento do primeiro estágio do processo de concessão de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural pela ANP.

12. Não se tem aqui a pretensão de impingir à ANP a obrigatoriedade de elaborar estudos

capazes de decifrar o futuro, principalmente em área tão repleta de incertezas quanto a do setor petrolífero, mas é necessário que seja plenamente esclarecido ao Controle Externo quais as ferramentas efetivamente utilizadas no processo seleção dos blocos a serem oferecidos em cada rodada de licitação. Isso não apenas pelo caráter formal, mas, fundamentalmente, para revelar com transparência para toda a sociedade os motivos que conduzem as decisões que podem alterar a correlação econômica e política regional brasileira em virtude dos significativos investimento destinados pela poderosa indústria do petróleo.

Conclusão

13. Ante o exposto recomendo a aprovação dos procedimentos relativos ao primeiro estágio da Segunda Rodada de Licitações de blocos para exploração e Produção de petróleo e gás natural.

14. Proponho também que seja o presente o processo encaminhado ao ministro-relator com a recomendação de que sejam aprovados o segundo estágio (instrução de fls. 157 a 163) e o terceiro estágio (instrução de fls. 171 a 173) da Segunda Rodada de Licitações e que se determine à ANP que:

14.1. apresente, em rodadas futuras, informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos, demonstrando, inclusive, a aderência desse processo decisório à política elaborada pelo Conselho Nacional de Política Energética para o setor de petróleo e gás natural, se houver;

14.2. nas próximas rodadas de licitação, torne públicos os critérios e os parâmetros necessários à qualificação técnica dos interessados desde a inauguração da fase de pré-qualificação, de forma a permitir o conhecimento prévio de todos os interessados (parágrafo 16.3, fl. 130);

14.3. na elaboração dos instrumentos convocatórios de futuras licitações numere todos os parágrafos contidos no corpo do documento a fim de facilitar a remissão aos dispositivos ali prescritos (parágrafo 35, fl. 163).

15. Recomendo também, que após a deliberação deste Tribunal, sejam os autos restituídos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização (SEFID) a fim de que se dê prosseguimento ao acompanhamento do quarto estágio da Segunda Rodada de Licitações."

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Como se observa do Relatório precedente, a unidade técnica procedeu a exame detalhado e rigoroso dos três estágios da licitação realizada pela Agência Nacional do Petróleo ? ANP, relativa à segunda rodada para concessão de áreas para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, cotejando uma a uma as exigências contidas na Lei nº 9.478, de 06.08.97, bem como as orientações emanadas deste Tribunal, em especial aquelas elencadas na Decisão nº 493/99 ? TCU ? Plenário, proferida quando da apreciação da primeira rodada, com o inteiro teor do pré-edital, do edital e da minuta do contrato.

2. Da mesma forma como identificado por ocasião do exame do primeiro estágio da primeira rodada (TC 005.109/99-0 ? Decisão nº 493/99 ? TCU ? Plenário), ressaltou a SEFID que a ANP, exceto pelos estudos de viabilidade técnica e econômica, encaminhou os documentos exigidos na IN/TCU nº 27/98, tendo observado as exigências previstas na Lei nº 9.478/97.

3. Mais uma vez o Diretor-Geral da ANP trouxe ao conhecimento do Tribunal as dificuldades envolvidas na eleição dos blocos ofertados em cada rodada de licitação. Por outro lado, salienta a SEFID que

as justificativas para a escolha dos blocos aqui licitados foi melhor e mais completo do que na primeira rodada. Ainda assim, no que concerne aos estudos para verificar a viabilidade técnica e econômica de um bloco, concordo com a unidade técnica que seria importante que a Autarquia, mesmo que se deparasse com obstáculos para desenvolver tais estudos, buscasse estabelecer quais as ferramentas efetivamente utilizadas no processo de seleção dos blocos a serem oferecidos em cada licitação. Adotando-se tal procedimento, garante-se, ou ao menos, trabalha-se no sentido de garantir, transparência em todo o processo, evitando-se dúvidas sobre os valores envolvidos na possível negociação do patrimônio nacional. Por essa razão, concordo com a proposta de que seja aprovado o primeiro estágio do procedimento, sem prejuízo de que seja feita a determinação sugerida pela SEFID.

4. Com relação ao segundo estágio, acolho a proposta da unidade técnica, quando sugere seja o mesmo aprovado. Registro, apenas, que dos exames procedidos nessa fase, restaram duas sugestões de determinações à ANP, que também acolho nesta oportunidade, conforme subitens 14.2 e 14.3 do item 8 do Relatório precedente.

5. De fato, a inclusão na fase de pré-edital de todos os critérios e parâmetros necessários à qualificação técnica dos licitantes atenderia muito mais aos princípios da publicidade e da isonomia que norteiam toda a atividade administrativa. Assim, oportuna a sugestão da SEFID.

6. Quanto à dificuldade com que se deparou a unidade técnica na leitura do edital, em razão da inexistência de numeração específica para cada subcláusula, julgo que a determinação proposta visa, tão-somente, aprimorar procedimentos, representando ganhos com relação à racionalidade administrativa de todo o processo.

7. Concordo, por fim, com a unidade técnica quando sugere seja aprovado o terceiro estágio do procedimento, uma vez cumpridas as exigências da Lei nº 9.478/97.

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 04 de julho de 2001.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

Assunto

VII - Acompanhamento

Ministro Relator

UBIRATAN AGUIAR

Decisão

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

8.1 aprovar os três primeiros estágios da Segunda Rodada de Licitações para Outorga de Concessão para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, realizada pela Agência Nacional de Petróleo ? ANP;

8.2 determinar à Agência Nacional do Petróleo ? ANP que:

8.2.1 presente, em rodadas futuras, informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos, demonstrando, inclusive, a aderência desse processo decisório à política elaborada pelo Conselho Nacional de Política Energética para o setor de petróleo e gás natural, se houver;

8.2.2 nas próximas rodadas de licitação, torne públicos os critérios e os parâmetros necessários à qualificação técnica dos interessados desde a inauguração da fase de pré-qualificação, de forma a permitir o conhecimento prévio de todos os interessados;

8.2.3 na elaboração dos instrumentos convocatórios de futuras licitações numere todos os parágrafos contidos no corpo do documento a fim de facilitar a remissão aos dispositivos ali prescritos;

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

Quorum

Ministros presentes: Valmir Campelo (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e Ubiratan Aguiar (Relator).

Sessão

T.C.U., Sala de Sessões, em 4 de julho de 2001