



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Nota Técnica Conjunta SPL/SCM nº 001/2016

Rio de Janeiro, 28 de julho de 2016.

NOTA TÉCNICA

1. OBJETIVO

A presente Nota Técnica tem por objetivo subsidiar a Diretoria Colegiada da ANP na deliberação sobre o cancelamento da 1ª Licitação para Transporte de Gás Natural, que tem por objeto a contratação da construção, operação e manutenção, sob regime de concessão, do Gasoduto de Transporte entre os Municípios de Itaboraí/RJ e Guapimirim/RJ, bem como sobre o cancelamento da Chamada Pública nº 01/2014, realizada com o objetivo de identificar os potenciais carregadores e dimensionar a demanda efetiva para o gasoduto em questão.

2. INTRODUÇÃO

Em 04/03/2009, foi estabelecido novo marco regulatório da indústria do gás natural com a promulgação da Lei nº 11.909/2009, que dispôs, entre outras, sobre a exploração da atividade econômica de transporte de gás natural por meio de gasodutos.

A partir da publicação da citada Lei, a atividade de transporte de gás natural passou a ser realizada sob o regime de concessão precedida de licitação, cabendo ao Ministério de Minas e Energia (MME) propor, por iniciativa própria ou provocação de terceiros, os gasodutos de transporte a serem construídos ou ampliados e à ANP elaborar os editais de licitação, contrato de concessão e promover as licitações para a construção ou ampliação e operação dos gasodutos de transporte, observando as diretrizes estabelecidas pelo MME. A



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

celebração do contrato de concessão também cabe ao MME, uma vez que este não delegou esta atribuição à ANP.

O regime de outorga de concessão prevê que a licitação para concessão da atividade de transporte de gás natural seja precedida de chamada pública para contratação da capacidade de transporte. Os objetivos da chamada pública são identificar os potenciais carregadores e dimensionar a demanda efetiva a ser licitada, de forma transparente e não discriminatória. Desta forma, a outorga de concessão para a atividade de transporte de gás natural compreende duas etapas: a chamada pública e processo de licitação para o gasoduto de transporte. O edital de licitação deve conter o termo de compromisso de compra de capacidade assinado pelos carregadores que têm sua capacidade alocada ao final do processo de chamada pública.

O primeiro processo de licitação para concessão de um gasoduto de transporte precedido de chamada pública nos termos da Lei nº 11.909/2009 teve seu início em função da proposição, pelo MME, da construção de gasoduto de transporte entre os municípios de Itaboraí e Guapimirim, no Estado do Rio de Janeiro, por meio da Portaria nº 317/2013 de 13 de setembro de 2013. A proposição do gasoduto Itaboraí-Guapimirim ocorreu mediante provocação da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), efetuada nos termos da Portaria MME nº 94, de 5 de março de 2012.

Nesse contexto, a Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM) e a Superintendência de Promoção de Licitações (SPL), elaboraram os editais de chamada pública e de licitação relativos à contratação da atividade de transporte de gás natural para o referido gasoduto.

Ocorre que a referida licitação foi suspensa por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) antes mesmo da publicação da versão final do edital, e a ANP restou impedida de dar prosseguimento ao processo. Cumpridas as exigências do colendo TCU, verifica-se a impossibilidade de se dar prosseguimento à licitação, conforme será detalhado ao longo do presente documento.

Desta forma, para subsidiar a análise da Diretoria Colegiada, a SCM e SPL elaboraram esta Nota Técnica Conjunta que apresenta, nas duas seções iniciais, respectivamente, o objetivo e introdução. Na terceira seção é apresentado, a partir da proposição do MME para a licitação da construção do gasoduto de transporte Itaboraí/RJ -



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Guapimirim/RJ, o histórico do processo licitatório, incluindo as decisões dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). A quarta seção, apresenta o atual status da Chamada Pública e do processo licitatório com base no resultado da avaliação determinada pelo TCU. Esta seção também contém as justificativas e demais informações necessárias para a Diretoria Colegiada da ANP apreciar Proposta de Ação recomendando o cancelamento dos processos de Licitação e Chamada Pública referentes ao gasoduto de transporte em questão.

3. HISTÓRICO DO PROCESSO LICITATÓRIO DE TRANSPORTE DE GÁS

Dando prosseguimento às atividades necessárias para atendimento da proposição estabelecida pela Portaria MME nº 317/2013, o gasoduto de referência foi elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE e, encaminhado pelo MME à ANP em 24 de abril de 2014. A partir do recebimento dos dados do gasoduto de referência, a SCM iniciou o processo de chamada pública para contratação de capacidade de transporte de gás natural.

Neste cenário, e com base no disposto na Lei nº 11.909/2009, no Decreto nº 7.382/2010 e na Portaria MME nº 450/2013, que estabelecem as diretrizes para a promoção da licitação para a construção, operação e manutenção do Gasoduto de Transporte Itaboraí-Guapimirim, e diante da iminência da realização da 1ª Licitação de Transporte de Gás Natural, a SPL elaborou a Resolução ANP nº 39, aprovada pela Diretoria Colegiada da ANP em 30 de julho de 2014, regulamentando os procedimentos licitatórios para a concessão da atividade de transporte de gás natural, contemplando a construção ou ampliação e a operação dos gasodutos de transporte.

Em 14 de agosto de 2014, a SCM publicou o edital de Chamada Pública nº 01/2014, referente ao gasoduto de transporte Itaboraí/RJ - Guapimirim/RJ.

O resultado da Chamada Pública foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 30 de outubro de 2014, sendo obtida a seguinte alocação de capacidade de transporte:

- i) Carregador(es) Vencedor(es): Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras
- ii) Capacidade Alocada de Transporte: 17.000 mil m³/dia



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Em 13 de novembro de 2014, a Petrobras assinou com a ANP o Termo de Compromisso de Compra da Capacidade resultante da Chamada Pública nº 01/2014, com a vigência de 2 (dois) anos contados de sua assinatura (ou seja, até 12 de novembro de 2016), ou até o cumprimento do compromisso assumido pelo carregador, o que ocorrer antes.

Este termo é irrevogável e irretratável e obrigatoriamente passaria a integrar o edital de licitação para construção, operação e manutenção do Gasoduto de Transporte Itaboraí-Guapimirim, conforme determina o art. 5, Lei nº 11.909/2009 e o art. 10, Decreto nº 7.382/2010. O referido termo de compromisso contém a previsão de início do serviço de transporte firme, o qual, na data de sua assinatura, consistia na data de 1º de agosto de 2016.

Nesse contexto, a SPL elaborou os instrumentos licitatórios relativos à 1ª Licitação de Transporte de Gás Natural, com a participação da SCM e do MME. O pré-edital e a minuta do contrato de concessão foram submetidos à apreciação da Diretoria Colegiada no âmbito da Proposta de Ação nº 1405/2014.

Em 23 de dezembro de 2014, a Reunião de Diretoria nº 785 autorizou a realização de Audiência Pública, precedida por um período de 30 (trinta) dias de consulta pública, para a minuta de edital referente a 1ª Licitação para Concessão da Atividade de Transporte de Gás Natural, com prazo a ser iniciada em 05 de janeiro de 2015. A audiência pública foi realizada em fevereiro/2015.

Após avaliação das contribuições recebidas durante o período de consulta e audiência pública, em 23 de março de 2015, a SPL encaminhou para apreciação da Procuradoria-Geral junto à ANP, as novas versões da minuta de edital e do contrato da 1ª Licitação para Concessão da Atividade de Transporte de Gás.

A Procuradoria, por meio do Parecer nº 155/2015/PF-ANP/PGF/AGU, de 01/04/2015, efetuou a análise das novas versões da minuta de edital e do contrato de concessão. Após, retornou os documentos à SPL para que fossem realizadas as adequações necessárias e, posteriormente, encaminhados à deliberação da Diretoria Colegiada da ANP.

Paralelamente aos trâmites internos da ANP para aprovação dos instrumentos licitatórios, em 1º de abril de 2015, o MME, por meio do Ofício nº 018/2015-SPG-MME, informou que a Petrobrás manifestou-se pela postergação do início da prestação do serviço de transporte de gás para outubro de 2017, quando teria início a operação da Unidade de



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Processamento de Gás Natural (UPGN) do COMPERJ, bem como solicitou que a ANP avaliasse a possibilidade de adequar o edital de licitação a esta nova previsão.

Neste contexto, a ANP divulgou comunicado, por meio do seu sítio eletrônico (www.brasil-rounds.gov.br), às sociedades empresárias inscritas informando que o cronograma da Primeira Licitação de Transporte de Gás Natural encontrava-se em fase de reavaliação e que novo cronograma seria divulgado em substituição ao constante na minuta do Edital.

Em 20 de abril de 2015, durante teleconferência entre a ANP e o MME para tratar da 1ª Licitação para a Concessão da Atividade de Transporte de Gás Natural e de seu cronograma, foi acordada a manutenção do resultado da Chamada Pública nº 01/2014 e a validade de 2 (dois) anos do Termo de Compromisso de compra de capacidade assinado com o carregador Petrobras. Portanto, a assinatura do contrato de concessão com o transportador deveria ocorrer no máximo até 13/11/2016. Nesta época, foi acordado que a publicação do edital iria ocorrer em meados de maio/2015 e a licitação seria realizada na primeira quinzena de dezembro/2015. Desta forma, haveria tempo hábil para assinatura do contrato de concessão antes de expirada a validade do Termo de Compromisso.

No entanto, em 3 de junho de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Ofício nº 141/2015-TCU/SeinfraPetróleo, notificou a ANP acerca do Acórdão nº 1281/2015, sessão plenária de 27/05/2015, determinando que a Agência suspendesse a 1ª Licitação para Transporte de Gás Natural até que o TCU reunisse condições para se pronunciar conclusivamente sobre a matéria. Para tanto, o referido Acórdão solicitava esclarecimentos a respeito dos seguintes pontos:

i. Analisados os indícios de sobreavaliação dos custos de investimento atrelados à construção, haja vista ter sido constatado que o valor global estimado para a obra encontrava-se acima de referenciais paramétricos de outras obras similares; e

ii. Manifestação expressa da Petrobras quanto ao efetivo interesse em prosseguir nesse momento com a concessão por ela provocada, tendo em vista a necessidade de sincronizar o início da operação do gasoduto com outras obras da Estatal, dentre elas a UPGN do Comperj e a Rota 3 do Pré-sal.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Com relação ao interesse da Petrobrás em prosseguir com a concessão, inicialmente, a empresa informou por meio da carta DG&E 0030/2015, de 11/12/2015, a necessidade do gasoduto para outubro/2018.

Posteriormente, em 09 de dezembro de 2015, por meio do Acórdão nº 3348/2015, os Ministros do TCU determinaram que:

- i. A Petrobras encaminhasse à EPE informações completas sobre o projeto do gasoduto Guapimirim-Comperj I;
- ii. A EPE refizesse os estudos disponibilizados aos licitantes (gasoduto de referência), com base nas informações prestadas pela Petrobras;
- iii. A ANP, uma vez finalizada a revisão do orçamento base do gasoduto, encaminhe ao TCU os documentos resultantes da nova avaliação ao menos trinta dias antes da publicação da licitação.

As solicitações do novo Acórdão do TCU tinham como objetivo permitir à EPE quantificar as incertezas relativas às faixas de variação dos custos do investimento previsto para o projeto do gasoduto, tendo em vista que o referido projeto prevê o compartilhamento da faixa de servidão com outros dutos. Desta forma, a EPE, de posse das informações fornecidas pela Petrobrás, poderia empreender ajustes nos estudos a serem disponibilizados aos licitantes interessados em participar do certame.

Em 11 de março de 2016, por meio da carta GAPRE 0089/2016, a Petrobras enviou à EPE as informações técnicas do projeto do gasoduto Guapimirim – COMPERJ I. E, em 8 de abril de 2016, por meio da carta GE-CORP/AR 007, a Petrobras novamente alterou a data prevista para necessidade de operação do gasoduto, alegando que a data anterior (outubro de 2018) não seria mais viável, uma vez que estava atrelada a renovação do consórcio da Queiroz Galvão para o andamento das obras, que não logrou êxito. Com isso, a Petrobras postergou a partida da UPGN do COMPERJ para o ano de 2019, mas a nova data para início da operação do gasoduto permaneceu indefinida visto que dependia da conclusão da análise do planejamento da nova contratação e aprovação do Plano de Negócios e gestão 2016-2019.



4. DA NECESSIDADE DE CANCELAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO EM ANDAMENTO

A partir das novas informações encaminhadas em março/2016, a análise empreendida pela EPE resultou em alterações nos custos de investimento e operação estimados para o gasoduto objeto da licitação, bem como na atualização de outros parâmetros, que foram igualmente utilizados para a elaboração do edital de Chamada Pública e da minuta do edital de Licitação, estes já submetidos ao processo de consulta e audiência pública.

O relatório elaborado pela EPE, resultante da análise das novas informações prestadas pela Petrobras, denominado “Ajustes aos estudos do gasoduto Itaboraí/RJ – Guapimirim/RJ” foi encaminhado à ANP pelo MME em 25 de maio de 2016, por meio do Ofício nº 49/2016-SPG-MME.

Em função da conclusão da EPE pelo valor revisado do investimento total (CAPEX) de R\$ 151,6 milhões, apresentada no relatório “Ajustes aos estudos do gasoduto Itaboraí/RJ – Guapimirim/RJ”, e levando em consideração que o processo de Chamada Pública que resultou na celebração do Termo de Compromisso utilizou uma tarifa de transporte máxima calculada com base no valor de CAPEX de R\$ 112,3 milhões acrescido do grau superior de incerteza de 20%, faz-se mister a revisão do cálculo da tarifa de transporte máxima, o que, em último caso, implica o cancelamento da Chamada Pública realizada, de forma a ser promovido um novo processo de chamada pública com a nova tarifa de transporte máxima.

É importante observar que, uma vez que a tarifa de transporte havia sido calculada com base em valores de investimento estimados em 2012, a tarifa de transporte constante do Termo de Compromisso apresenta uma grande defasagem com relação à data na qual os investimentos deveriam ser efetivados, caso a licitação fosse realizada e o contrato assinado. Isso se soma ao fato de que as premissas utilizadas no cálculo da tarifa de transporte máxima – especialmente no que tange aos parâmetros “taxa livre de risco”, “prêmio de risco de mercado” e “risco país” - se referem ao ano de 2014, sendo que os indicadores macroeconômicos que afetam o país se alteraram significativamente de 2014 até o presente momento.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Desse modo, a revisão do gasoduto de referência e do orçamento base do projeto elaborado pela EPE tem como consequência direta a alteração da tarifa de transporte máxima já utilizada no processo de Chamada Pública e na minuta do edital de licitação, e, por conseguinte, ensejará necessariamente a realização de nova Chamada Pública pela ANP, bem como a publicação de nova minuta de Edital de Licitação. Considerando que as alterações decorrentes das modificações levam a novos parâmetros técnicos e econômicos, será necessária, ainda, a realização de nova consulta pública e audiência, haja vista as significativas mudanças esperadas (em relação a minuta de edital submetida anteriormente ao escrutínio do mercado).

Como é prática na ANP, o processo licitatório é balizado por um conjunto de procedimentos sequenciais, assim como prazos legais que devem ser respeitados. Importante destacar que a licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público abre a todos os interessados que se sujeitem às condições estabelecidas pelo instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. Tal procedimento se desenvolve através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de moralidade nos negócios administrativos.

No caso da licitação de gasodutos de transporte de gás, regido pela Resolução ANP nº 39/2014, o processo tem como pré-requisito a realização de Chamada Pública, regulamentada pela Resolução ANP nº 11/2016. Ambos os processos (de Chamada Pública e Licitatório) são vinculados não apenas às suas respectivas Resoluções mas também às motivações particulares emanadas para a prática da série de atos administrativos que deram início à Licitação. Dessa forma, denota-se que a alteração nos próprios parâmetros técnicos e econômicos que resultaram nos editais publicados não pode, portanto, ter outra consequência que não a necessidade de publicação de novos editais, e reinício do processo.

Nesse sentido, cabe notar que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, um dos princípios basilares das licitações no ordenamento pátrio, vinculam aos termos dos instrumentos tanto os licitantes como a Administração que os expediu. E os novos parâmetros indicados pela EPE representam, de fato, uma alteração na própria essência do objeto licitado.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

Assim, embora seja admitida a correção do instrumento, caso verificada sua inadequabilidade (seja através de aditamento, seja através de expedição de um novo instrumento licitatório), no caso em tela, como será demonstrado, os Princípios da Razoabilidade e da Eficiência impõem o cancelamento da licitação em andamento (e reinício do processo licitatório quando da nova definição de todas as informações necessárias para sua realização).

É importante observar que o cronograma estimado para realização de ambos os processos e assinatura do contrato de concessão para a atividade de transporte de gás natural era de aproximadamente 18 meses. Considerando a necessidade de que o processo seja reiniciado, já não é mais possível realizar a licitação com os parâmetros originalmente propostos e no cronograma originalmente acordado.

A esse respeito, cumpre destacar que, conforme o histórico exposto na presente Nota Técnica, a Chamada Pública nº 01/2014 resultou em um Termo de Compromisso de Compra de Capacidade de Transporte válido até 12 de novembro de 2016, o qual era parte integrante do pré-edital submetido à Consulta e Audiência Públicas e, em função da evolução dos fatos apresentada acima, reflete no presente parâmetros econômico-financeiros não mais vigentes. Considerando a alteração dos parâmetros e a necessária revisão do cronograma de entrada em operação do gasoduto, não há justificativa para a manutenção da vigência do Termo de Compromisso.

Destaca-se também que, até o presente momento, não houve nova manifestação da Petrobrás a respeito da data de necessidade da prestação do serviço de transporte, permanecendo, portanto, a indefinição para início da operação do gasoduto apontada pela empresa em abril de 2016, fato este que também impede o prosseguimento do atual processo licitatório.

É importante, por fim, sublinhar que novo processo de Chamada Pública deverá ser realizado quando ocorrer a definição de nova data de “previsão de início de operação” do gasoduto em tela, tendo em vista que a informação constante da Portaria MME nº 317/2013 encontra-se desatualizada, conforme relatado acima.

Como é de conhecimento público, embora uma licitação possa ser anulada ou revogada, tais atos exigem da Administração a demonstração de que há “justa causa” para sua realização, a qual deve ficar evidenciada em procedimento regular. Nesse sentido, não basta a



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

simples alegação de vício ou de interesse público para invalidar a licitação; necessário é que a Administração demonstre o motivo invalidatório.

A rigor, como fartamente demonstrado tanto no processo da 1ª Licitação de Transporte de Gás Natural quanto no Processo da Chamada Pública ANP nº 01/2014, não há qualquer irregularidade ou ilicitude no processo licitatório em questão. Não se trata, aqui, de existência de vícios no processo, mas sim de alterações nos parâmetros técnico e econômicos como resultado de uma decisão do Tribunal de Contas da União, que determinou, como já exposto, não apenas à EPE que realizasse novos estudos relativos ao gasoduto de referência a ser considerado, mas também à ANP que levasse em consideração o resultado de tais estudos quando do prosseguimento do processo.

Ora, como indicado, os novos estudos encaminhados pela EPE exigem a realização de nova Chamada Pública, trata-se, neste caso, de situação típica de revogação do procedimento em decorrência de fato superveniente não apenas pertinente, mas suficiente para justificar tal conduta.

Isto porque a dilação do processo (ou a manutenção de sua suspensão) não seria sequer útil, visto que o resultado da decisão do Tribunal de Contas da União faz com que os parâmetros do processo ultrapassem a moldura inicial prevista no Edital.

Ainda, considerando os termos da seção 4 do Pré-Edital da 1ª Licitação de Transporte de Gás Natural, 06 sociedades empresárias já haviam se inscrito no certame, pago a taxa de participação e retirado o pacote de dados disponibilizado para elaboração das propostas. A manutenção da licitação poderia ensejar custos para tais agentes, ou gerar expectativas claramente não mais factíveis (seja porque o Termo de Compromisso que garante a licitação nos termos originais está próximo do término de sua vigência, seja porque o gasoduto de referência a ser considerado para o projeto foi alterado, ou, ainda, porque não há mais qualquer previsão para data de entrada em operação do objeto licitado). Nesse sentido, os princípios da Razoabilidade e Eficiência da Administração Pública exigem que esta Agência conclua o processo atualmente em curso, visto não ser mais oportuno nem conveniente o prosseguimento do certame.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Promoção de Licitações - SPL

5. CONCLUSÃO

Mediante o exposto, entendemos que estão presentes os requisitos técnico-regulatórios e legais para a conclusão do processo tal como ele se apresenta no momento. Assim, sugerimos o cancelamento da Chamada Pública nº 01/2014, que terá como consequência a extinção do Termo de Compromisso firmado, e posterior cancelamento da Primeira Licitação de Transporte de Gás Natural.

Kátia de Souza Almeida

Especialista em Regulação

Amanda Wermelinger Pinto Lima

Especialista em Regulação

Marco Antonio Barbosa Fidelis

Especialista em Regulação

De acordo:

Heloisa Borges Esteves

Superintendente Adjunta de Promoção de Licitações

José Cesário Cecchi

Superintendente de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural

