

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 001.281/2019-4 [Aposos: TC 021.453/2020-9, TC 040.371/2023-9]

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Ministério de Minas e Energia

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: Nelson Alves Santiago Neto, representando Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.a. Pré-sal Petróleo S.A – PPSA; Rafael Zimmermann Santana (154238/OAB-RJ), Fernando Salles Xavier (65895/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Rodrigo Santos de Paula, representando Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DE OUTORGA DE ÁREAS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL, REFERENTE AO PRIMEIRO LEILÃO DOS VOLUMES EXCEDENTES AO CONTRATO DE CESSÃO ONEROSA (LVECCO), REPRESENTADA POR CONTRATO FIRMADO ENTRE UNIÃO E PETROBRAS EM 2010. ANÁLISE, NESTA FASE PROCESSUAL, DOS PROCEDIMENTOS E DOS ELEMENTOS INFORMATIVOS E DOCUMENTAIS REFERENTES À REALIZAÇÃO DA SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO DE OFERTAS E DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, ADJUDICAÇÃO DO OBJETO E HOMOLOGAÇÃO DO PRIMEIRO LEILÃO DOS VOLUMES EXCEDENTES AO CONTRATO DE CESSÃO ONEROSA. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudPetróleo, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 142-144):

Introdução

1. *Trata-se de processo de acompanhamento de outorga de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, referente ao primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), representada por contrato firmado entre União e Petrobras em 2010.*
2. *A presente instrução tem como finalidade analisar, quanto ao primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa, os procedimentos e os elementos informativos e documentais referentes à realização da respectiva sessão pública de apresentação de ofertas e ao julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.*

HISTÓRICO E CONTEXTO

3. *A Lei 12.276/2010, conhecida como Lei da Cessão Onerosa, excepcionou os regimes então vigentes de concessão (Lei 9.478/1997) e partilha de produção (Lei 12.351/2010), autorizando a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da CF/88 em áreas predeterminadas no polígono do Pré-sal.*

4. *O Contrato de Cessão Onerosa, firmado em setembro de 2010, cedeu à Petrobras o direito de lavra de até 5 bilhões de barris de óleo equivalente em blocos selecionados na Bacia de Santos, na área do Pré-sal: Franco, Florim, Sul de Guará, Sul de Tupi, Nordeste de Tupi e Entorno de Iara (as denominações dos campos foram atualizadas após a declaração de comercialidade), tendo prazo de vigência de 40 anos, pelo valor de R\$ 74,807 bilhões.*

5. *Em 2014, identificada a existência comercial de volumes excedentes de petróleo e gás natural (em relação aos 5 bilhões de barris de óleo equivalente da Cessão Onerosa) em quatro das jazidas dos respectivos blocos, iniciaram-se avaliações e procedimentos para a contratação das respectivas produções, desta vez em regime de partilha de produção.*

6. *Assim, em 2019, os volumes excedentes foram levados à licitação em regime de partilha de produção. Não obstante, das quatro áreas relacionadas, somente as áreas de Búzios (Bloco 2 - Franco) e Itapu (Bloco 1 - Florim) foram arrematadas, restando os volumes excedentes nos campos de Atapu (Bloco 4 - Entorno de Iara) e Sépia (Bloco 6 - Nordeste de Tupi) a serem novamente ofertados.*

7. *Providencialmente, a deliberação deste Tribunal (nos presentes autos, peça 95) sobre o processo do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa determinou medidas preventivas para a hipótese de que alguma das áreas ofertadas não fosse arrematada, conforme se observa no item 9.3 do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário (relatoria Min. Raimundo Carreiro):*

9.3. Com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em atenção ao artigo 11, inciso IV, e ao artigo 36, ambos da Lei 12.351/2010, ao artigo 4º, inciso IV, da Lei 12.304/2010 e às disposições constantes da Resolução ANP 25/2013, alterada pela Resolução ANP 698/2017, determinar à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que adotem providências para que a PPSA inicie imediatamente a representação da União para os volumes excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa, com acesso às informações necessárias e, caso não sejam contratados no LVECCO, dê sequência aos procedimentos necessários à identificação e delimitação da parte da União nas respectivas jazidas, com vistas à futura contratação dessa participação;

8. *Desse modo, como os blocos de Sépia e Atapu não foram arrematados, para cumprir a determinação do TCU, o MME publicou, em 27/1/2020, a Portaria 23/2020 que qualificou a PPSA como representante da União para avaliar os volumes excedentes aos contratados em Cessão Onerosa das áreas de Atapu e Sépia, negociar com a Petrobras acerca da avaliação dos percentuais pertencentes à União nas áreas remanescentes e calcular os valores da compensação pela licitação dos volumes excedentes.*

9. *A partir de então a PPSA iniciou gestão, juntamente com a Petrobras e a ANP, para as definições necessárias, prévias à nova licitação (segundo Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa), acompanhada pelo TCU por meio do TC 045.221/2020-0.*

10. *Cumpra registrar, ademais, que as determinações constantes dos itens 9.3 (retrocitado) e 9.4, assim como a recomendação contida no item 9.5, do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, foram objeto de monitoramento no âmbito do TC 021.453/2020-9, do qual restou prolatado o Acórdão 1.850/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro). Por sua vez, o comando contido no item 9.7*

do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, relativo ao acompanhamento tempestivo, pela SeinfraPetróleo (atual AudPetróleo), da implementação das medidas efetivas de suporte à PPSA, no contexto de abordagens anteriores do TCU, tem sido considerado em ações de controle indiretamente correlatas, e, mais especificamente, pode ser considerado contemplado, de forma aplicada, no escopo da auditoria operacional recém realizada na PPSA para avaliar a gestão dos contratos de partilha de produção (TC 028.803/2022-1).

11. Por fim, é importante ressaltar e sumarizar o acompanhamento que o TCU vem realizando, desde 2014, quanto aos desdobramentos da execução do Contrato de Cessão Onerosa, firmado em 2010. Mais especificamente, a revisão do contrato (TC 011.325/2015-1 – Acórdão 2.548/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro) e a outorga dos volumes excedentes (TC 024.607/2014-2 – Acórdãos 3.087/2014, 449/2016 e 2.931/2018 -TCU-Plenário - relatoria dos ministros José Jorge, Raimundo Carreiro e José Múcio, respectivamente, TC 001.281/2019-4 – Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro, e TC 045.221/2020-0 – Acórdão 2.480/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

EXAME TÉCNICO

12. Conforme o contexto apresentado, e tendo em vista o escopo definido para o acompanhamento, a presente instrução tem por objeto a análise do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), com foco, nesta etapa, na realização da respectiva sessão pública de apresentação de ofertas e subsequentes julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.

13. Cabe registrar, de início, que as informações e a documentação requeridas para este exame não constam do rol contido sob o art. 3º da IN TCU 81/2018, e, destarte, não fazem parte do escopo do referido dispositivo e não são objeto de envio obrigatório pelo Poder Concedente. Nada obstante, todas as informações e documentos relativos ao escopo definido para este trabalho são disponibilizados pela ANP no sítio eletrônico da Rodada de Licitações dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/lveco/1a-lveco>) e no Diário Oficial da União, dando-lhes, assim, ampla publicidade, e permitindo a realização do acompanhamento sem a necessidade de quaisquer solicitações adicionais.

14. Conforme mencionado, foram ofertadas no LVECCO as áreas de desenvolvimento de Atapu, Búzios, Itapu e Sépia, na Bacia de Santos.

15. Assim, a ANP divulgou o cronograma original do Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa, cuja consolidação é apresentada a seguir:

Tabela 1 – Cronograma consolidado do LVECCO

Evento	Data
Publicação do pré-edital e da minuta do contrato de partilha de produção.	13/06/2019
Início do prazo para entrega dos documentos de manifestação de interesse, qualificação e pagamento da taxa de participação.	13/06/2019
Início da disponibilização do pacote de dados técnicos ¹ e do pacote de dados técnicos adicional ² .	13/06/2019
Prazo final para contribuições ao pré-edital e à minuta do contrato de partilha de produção e término da consulta pública.	03/07/2019
Audiência pública (cidade do Rio de Janeiro).	05/07/2019
Publicação do edital e do modelo do contrato de partilha de produção.	06/09/2019
Seminário ambiental e jurídico-fiscal.	18/09/2019
Fim do prazo para entrega dos documentos de manifestação de interesse, qualificação e pagamento da taxa de participação.	23/09/2019
Seminário técnico.	25, 26 e 27/09/2019
Data-limite para apresentação da declaração de desistência prevista na seção 8 do edital.	23/10/2019
Data-limite para apresentação das garantias de oferta ³ .	30/10/2019
Sessão pública de apresentação das ofertas.	06/11/2019
Adjudicação do objeto e homologação da licitação.	Até 18/11/2019
Prazo para entrega dos seguintes documentos: (1) de assinatura dos contratos de partilha de produção; (2) garantia de oferta adicional, quando aplicável e (3) de qualificação da afiliada indicada para assinar o contrato, se for o caso.	Até 27/12/2019
Fim do prazo para pagamento do bônus de assinatura e envio do comprovante.	Até as datas previstas na seção 10 do edital
Assinatura dos contratos de partilha de produção.	Até as datas previstas na seção 10 do edital

Fonte: sítio eletrônico do LVECCO / ANP

16. Em 5/7/2019, após o encerramento do período de consulta pública, foi realizada a Audiência Pública 13/2019, com o objetivo de: (1) obter subsídios e informações adicionais sobre o pré-edital e as minutas de contrato de partilha de produção referentes à Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa; (2) propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de comentários e sugestões; (3) identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; (4) dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP.

17. Durante os vinte dias de consulta pública, encerrados em 3/7/2019, a ANP recebeu, de 10 interessados, 319 contribuições ao pré-edital e às minutas de contrato de partilha de produção do LVECCO.

18. Em 27/9/2019 a Comissão Especial de Licitação (CEL) julgou a habilitação das licitantes interessadas em participar do LVECCO. A tabela abaixo apresenta o resultado da avaliação realizada:

Tabela 2 – Licitantes habilitadas a participar do LVECCO

	Licitante	Situação	Ata da CEL	DOU
1	BP Energy do Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
2	Chevron Brasil Óleo e Gás Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
3	CNODC Brasil Petróleo e Gás Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
4	CNOOC Petroleum Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
5	Ecopetrol Óleo e Gás do Brasil Ltda.	Habilitada (Não Operadora)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
6	Equinor Brasil Energia Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
7	Exxonmobil Exploração Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
8	Petrogal Brasil S.A.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
9	Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
10	Petronas Petróleo Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
11	OPI Brasil Petróleo Ltda.	Habilitada (Não Operadora)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
12	Shell Brasil Petróleo Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
13	Total E&P do Brasil Ltda.	Habilitada (Operadora A)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019
14	Wintershall DEA do Brasil Exploração e Produção Brasil Ltda.	Habilitada (Não Operadora)	Ata nº 01, de 27/09/2019	30/09/2019

Fonte: sítio eletrônico do LVECCO / ANP

19. A ANP realizou a sessão pública de apresentação de ofertas do LVECCO no 6/11/2019, e, dos quatro blocos ofertados, dois foram arrematados: Búzios e Itapu, com arrecadação total de R\$ 69.960.000.000,00 de bônus de assinatura.

20. Todos os resultados relativos ao LVECCO encontram-se disponíveis para consulta pública no sítio oficial do LVECCO (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/lveco/1a-lveco>) e no sistema Relatório das Rodadas de Licitações (<https://relatoriosbid.anp.gov.br/>), ambos providos pela ANP. As tabelas a seguir, deles obtidas, detalham as ofertas apresentadas e as ofertas vencedoras, bem como os resultados por bloco arrematado:

Tabela 3 – Licitantes e Ofertas no LVECCO:

Razão Social	Grupo	Origem do Grupo	Ofertas Apresentadas	Ofertas Vencedoras
CNODC Brasil Petróleo e Gás Ltda.	Governo da China	CHINA, REPUBLICA POPULAR	1	1
CNOOC Petroleum Brasil Ltda.	CNOOC	CHINA, REPUBLICA POPULAR	1	1
Petróleo Brasileiro S.A.	Sistema Petrobras	BRASIL	2	2

Total de Empresas Ofertantes: 3

Fonte: sítio eletrônico do LVECCO / ANP

21. A tabela a seguir sumariza os resultados do LVECCO:

Tabela 3 - Resultados consolidados do LVECCO

Resultado da 1ª Rodada de Licitação de Partilha de Produção dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa					
Ano de Realização	2019 (06/11/2019)				
Rodadas de Licitação	1ª Rodada Volumes Excedentes da Cessão Onerosa				
Bacias sedimentares	Santos				1ª Cessão Onerosa
Blocos Ofertados	Búzios *	Itapu *	Sépia	Atapu	
Bacias sedimentares					1
Blocos ofertados	1	1	1	1	4
Blocos arrematados	1	1	Sem ofertas	Sem ofertas	2
Blocos arrematados/blocos ofertados					50%
Excedente Óleo Mínimo (%)	23,24%	18,15%			20,70%
Excedente Óleo Ofertado (%)	23,24%	18,15%			20,70%
Ágio Médio Excedente Óleo (%)	0,00%	0,00%			0,00%
Área ofertada (km²)	852	147	157	229	1.385,06
Área arrematada (km²)	852	147			998,92
Área arrematada/área ofertada	100,00%	100,00%			72%
Bônus de assinatura (milhões R\$)	68.194	1.766	22.859	13.742	106.561
Bônus arrematado (milhões R\$)	68.194	1.766			69.960
% Bônus Ofertado x Arrematado	100,00%	100,00%			66%
Empresas que manifestaram interesse					14
Empresas que pagaram a taxa de participação					14
Empresas habilitadas ¹					14
Empresas habilitadas nacionais					1
Empresas habilitadas estrangeiras					13
Empresas ofertantes					3
Empresas ofertantes nacionais					1
Empresas ofertantes estrangeiras					2
Empresas vencedoras					3
Empresas vencedoras nacionais					1
Empresas vencedoras estrangeiras					2
Conteúdo local médio – etapa de exploração					
Conteúdo local médio – etapa de desenvolvimento	30,0%	30,0%			30,0%

Fonte: sítio eletrônico do LVECCO / ANP

22. A ANP homologou o relatório de julgamento do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa aprovado pela Comissão Especial de Licitação (CEL) e adjudicou o objeto da licitação às licitantes vencedoras, conforme decisão publicada no Diário Oficial da União em 18/11/2019.

23. Ante as informações e documentos analisados, resumidos no relato supra, e considerando o escopo definido para o acompanhamento, pode-se concluir que foram observados, pela Agência

Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), sob os aspectos procedimental e formal, os ditames do edital de licitações regente do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), quanto à realização da sessão pública de apresentação de ofertas, julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.

CONCLUSÃO

24. Tratou-se da análise dos procedimentos referentes ao primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO).

25. O presente exame abarcou, conforme o escopo previamente definido, sob os aspectos procedimental e formal, as medidas adotadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) quanto aos procedimentos e os elementos informativos e documentais referentes à realização da respectiva sessão pública de apresentação de ofertas e ao julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.

26. Todos os resultados relativos ao LVECCO encontram-se disponíveis para consulta pública no sítio oficial do LVECCO (<https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/lveco/1a-lveco>) e no sistema Relatório das Rodadas de Licitações (<https://relatoriosbid.anp.gov.br/>), ambos providos pela ANP, dando-lhes, assim, ampla publicidade, e permitindo a realização do acompanhamento sem a necessidade de quaisquer solicitações adicionais.

27. Dos quatro blocos ofertados, dois foram arrematados: Búzios e Itapu, com arrecadação total de R\$ 69.960.000.000,00 de bônus de assinatura. Participaram três licitantes (uma nacional e duas estrangeiras).

28. Ante todo o exposto, uma vez que não foram verificadas irregularidades ou inconformidades nos procedimentos ora examinados, propõe-se considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, sob os aspectos procedimental e formal, dado o escopo definido para a análise por esta unidade técnica, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) observou os ditames do edital de licitações regente do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), quanto às etapas de realização da sessão pública de apresentação de ofertas, julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.

29. Por fim, acerca da classificação de confidencialidade da informação, considerando que a análise aqui consignada contempla apenas informações às quais já foi dada integral publicidade pela Agência Reguladora, entende-se que a presente instrução deva ser classificada como pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro Relator Antonio Anastasia, propondo:

30.1 Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e dado o escopo definido para a análise por esta unidade técnica, que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) observou, sob os aspectos procedimental e formal, os ditames do edital de licitações e demais normativos regentes do primeiro Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), quanto às etapas de realização da sessão pública de apresentação de ofertas, julgamento das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame;

30.2 Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), informando-os que o conteúdo da decisão poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;



30.3 *Encerrar o processo e arquivar os autos, em observância ao art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*

É o relatório.