

# ENERGIA



**FISCALIZAÇÃO DE  
OUTORGAS PARA  
EXPLORAÇÃO  
E PRODUÇÃO  
DE PETRÓLEO E  
GÁS NATURAL  
EM REGIME DE  
CONCESSÃO**

## OUTORGA DAS ATIVIDADES

Sendo as reservas de petróleo e gás natural de propriedade do Estado, as atividades de exploração e produção podem ser outorgadas a agentes privados com os objetivos de ampliação do conhecimento geológico das bacias sedimentares nacionais e de geração econômica, com apropriação governamental de parcelas de suas rendas, em linha com a diretriz de valorização dos recursos energéticos nacionais prevista na Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997). São atividades caracterizadas pelo alto risco exploratório, relacionada à inviabilidade econômica da atividade, e por elevados rendimentos nos casos de êxito.

O controle desses objetivos se dá pelo regramento das atividades exploratórias e de produção das áreas outorgadas, como das atividades de pesquisa e conhecimento geológico das áreas (programa exploratório) e de produção (plano de



desenvolvimento da produção) e pela definição das participações governamentais no contrato de outorga. Esse regramento também segue um rito contratual, observando-se as normas gerais e específicas de licitação para esses tipos de contratos, bem como regras derivadas da política setorial, como níveis de conteúdo local e recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento, que particularizam as regras gerais de cada regime. Atualmente, existem dois regimes de outorga previstos pela Lei do Petróleo: **concessão** ou partilha de produção.

## O REGIME DE CONCESSÃO

No Brasil, o regime de concessão é caracterizado por:

- alocar o risco exploratório **integralmente** ao cessionário;
- conferir ao cessionário a **propriedade de todo o produto** da lavra das jazidas de petróleo e gás natural;
- adotar alíquotas específicas de *royalties* (**de 5 a 10%**) e de **participações especiais** (para os casos que a alta produtividade dos campos aumenta a rentabilidade do concessionário);
- regular outorgas em áreas localizadas em terra (*onshore*) ou mar (*offshore*), exceto no polígono do pré-sal (exclusivo para partilha de produção).

A partir da autorização do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o processo de outorga para essas atividades inicia-se com a **elaboração de estudos técnicos e econômicos** pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

(ANP), que avaliam o valor e a atratividade econômica da atividade específica, fundamentam as escolhas da estratégia de contratação e dos parâmetros técnicos e econômicos da licitação e do contrato, bem como as regras gerais da outorga<sup>1</sup>. Esses estudos fundamentam a elaboração do edital de licitação e a minuta de contrato para o certame conduzido pela Agência.

Na **licitação das áreas** autorizadas pelo CNPE, são aplicadas os seguintes critérios para definição do vencedor: (i) o valor do bônus de assinatura; e (ii) do programa exploratório mínimo (compromisso assumido pela empresa concessionária de realização de investimentos mínimos na atividade de exploração). Realizado o certame e havendo propostas válidas, **assinam o contrato** de concessão os representantes da proposta

<sup>1</sup> Esses estudos desdobram-se em uma série de **documentos técnicos de análise e fundamentação de cada um dos aspectos envolvidos**, tais como estimativas econômicas da atividade e de produção das jazidas, programa exploratório mínimo (PEM) necessário, valor de outorga (bônus de assinatura do contrato), questões ambientais e regras para o edital de licitação do contrato de outorga.

vencedora e a ANP, como representante da União. Iniciado o contrato, sucedem-se a fase de exploração, a notificação de descoberta de jazida (se houver) ou devolução de área à União, a declaração de comercialidade (caso a cessionária pretenda desenvolver a produção), o desenvolvimento da produção e a fase de produção.

## COMO O TCU ATUA?

As outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União, disciplinada pela **Instrução Normativa do TCU n. 81/2018** (atualização da IN TCU 27/1998). A norma estabelece que o poder concedente deverá enviar ao TCU:

- o **extrato do planejamento da desestatização** (descrição do objeto, previsão do valor dos investimentos, sua relevância, localização e respectivo cronograma licitatório), com

antecedência mínima de **cento e cinquenta dias** da data prevista para publicação do edital (art. 2º, §2º);

- os **estudos de viabilidade, as minutas do edital e do contrato e resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas**, além de outros documentos listados no art. 3º e outros que o TCU entender necessários, em **noventa dias**, no mínimo, da data prevista para publicação do edital de licitação (art. 8º); e
- o edital publicado e o contrato assinado, se essas fases estiverem contempladas no escopo da fiscalização definido pela unidade técnica do TCU (art. 9º, § 7º).

Como subsídio ao pronunciamento do TCU quanto à **legalidade, legitimidade e economicidade**, a unidade técnica do Tribunal possui até **setenta e cinco dias<sup>2</sup> a contar da data do recebimento de toda a documentação** para avaliar:

<sup>2</sup> O art. 9º, § 7º, da IN 81/2018, em casos excepcionais nos quais a magnitude e a complexidade do empreendimento assim o exigam, o Ministro Relator poderá fixar prazo superior ao previsto no *caput* deste artigo para análise do acompanhamento da desestatização.

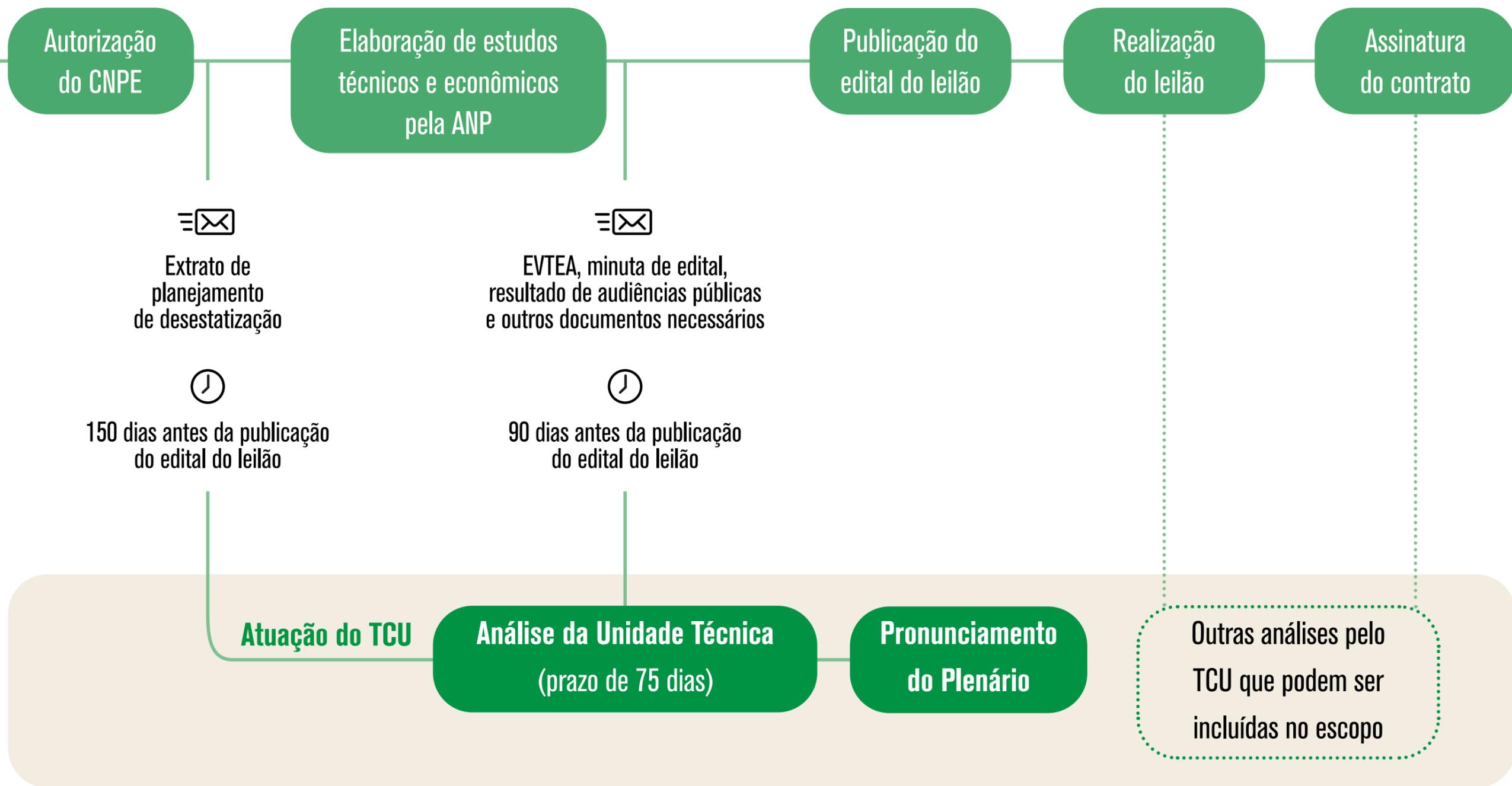
- a aderência do processo de outorga à **legislação vigente**, às **políticas governamentais para o setor** e às **normas regulatórias**, ao examinar os principais elementos e decisões do processo de outorga (edital e contrato);
- os aspectos de **transparência, publicidade e isonomia da contratação**;
- a consistência e a coerência dos **fundamentos, parâmetros e critérios técnicos e econômicos dos estudos** apresentados pelos gestores com o processo decisório que definiu as regras da licitação e do contrato de outorga e com a valorização das áreas ofertadas e a geração de receitas governamentais, bem como com a promoção da competitividade do processo licitatório; e
- o **tratamento dado às informações** para as definições finais do processo de outorga.

São vários os parâmetros e critérios examinados, tais como os de seleção das áreas ofertadas, critérios e classificação de participantes e das suas propostas e níveis de conteúdo local.

Alguns têm especial importância por serem utilizados como critérios de licitação das outorgas conforme as características técnicas das áreas ofertadas e a estratégia da licitação, como a definição de programa exploratório mínimo (PEM) e valores mínimos de bônus de assinatura.

Em sua análise, o TCU pode:

- **apontar eventuais omissões, falhas ou riscos identificados e determinar correções**, quando for o caso, principalmente em situações de irregularidades; e
- **apresentar recomendações**, procedimento preferencial, que tem sido priorizado e se mostrado efetivo, ao sugerir ajustes em aspectos específicos da outorga antes da concretização dos seus efeitos e por haver, em regra, o pronto acatamento dos gestores. Essa ação tem sido reconhecida pelos gestores como boa prática em prol do aperfeiçoamento dos processos de outorga e da mitigação de impactos no calendário das contratações.



Após a promulgação da Lei 9.478/1997, já foram realizadas dezesseis **rodadas de leilões para blocos exploratórios** em regime de concessão, além de outras quatro de acumulações marginais (áreas maduras em inatividade), que arrecadaram **R\$ 29,38 bilhões** em bônus de outorga, além de gerarem compromissos de investimentos de **R\$**

**16,15 bilhões** nos programas exploratórios mínimos das áreas concedidas.

Para exemplificar a atuação do controle externo para o aperfeiçoamento das rodadas de licitações, destacam-se algumas das deliberações realizadas pelo TCU:

Posicionamento do TCU	Deliberação
<p>Determinação para a ANP promover estudos para a adoção de referencial metodológico comum aos leilões, de forma a padronizar a aplicação de estimativas de parâmetros econômicos para as modelagens dos leilões de petróleo e gás, em especial os preços do petróleo e do gás natural e o fator de recuperação do volume total de óleo originalmente existente (<i>oil in place</i>).</p>	<p>Acórdão 2.854/2019 TCU – Plenário</p>
<p>Recomendação ao CNPE para que, no âmbito das ações interinstitucionais entre as entidades da área de energia e meio ambiente, promovidas pelo Conselho, seja desenvolvida avaliação conjunta que aponte opções de aperfeiçoamento de procedimentos prévios às contratações das áreas exploratórias de petróleo e gás natural que possam conferir maior segurança e previsibilidade aos respectivos licenciamentos ambientais, de modo a conferir maior valorização às áreas licitadas e a evitar atrasos para os inícios dos projetos e para seus frutos econômicos.</p>	<p>Acórdão 1.388/2018 TCU – Plenário</p>

Posicionamento do TCU	Deliberação
<p>Determinação de suspensão cautelar dos procedimentos de oferta pública dos blocos S-M-645 e S-M-534, no âmbito da 15ª Rodada de Licitações, de modo a prevenir riscos de se licitar duas parcelas da mesma jazida em regimes regulatórios distintos.</p>	<p>Acórdão 672/2018 TCU – Plenário</p>
<p>Determinação para que a ANP:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ promova maior transparência e publicidade das licitações; explicitasse a motivação dos atos administrativos, e</li><li>▪ dê publicidade aos questionamentos, solicitações, reclamações, recursos ou impugnações e respectivas respostas e decisões.</li></ul>	<p>Acórdão 2.249/2007 TCU – Plenário</p>
<p>Recomendação para que a ANP estabeleça prazo máximo para solicitação de esclarecimentos sobre os editais e para que o acesso aos questionamentos e respectivas respostas estejam disponíveis no sítio da ANP na internet.</p>	<p>Acórdão 1.158/2007 TCU – Plenário</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## DADOS DAS DELIBERAÇÕES

**Acórdãos:** 2.854/2019-TCU-Plenário, 1.388/2018-TCU-Plenário, 672/2018-TCU-Plenário, 2.249/2007-TCU-Plenário e 1.158/2007-TCU-Plenário

**Datas das sessões:** 27/11/2019, 20/6/2018, 28/3/2018, 24/10/2007 e 13/6/2007

**Relatores:** Min. Raimundo Carreiro e Min. Aroldo Cedraz

**TC:** 005.352/2019-3, 021.357/2017-0, 000.016/2018-7, 010.512/2006-1 e 002.428/2005-3

**Unidades Técnicas Responsáveis:** SeinfraPetróleo e SEFID

**[WWW.TCU.GOV.BR](http://WWW.TCU.GOV.BR)**

**[WWW.FACEBOOK.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.FACEBOOK.COM/TCUOFICIAL)**

**[WWW.YOUTUBE.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.YOUTUBE.COM/TCUOFICIAL)**

**[WWW.TWITTER.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.TWITTER.COM/TCUOFICIAL)**