

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 031.831/2014-1.

Natureza: Relatório de Levantamento.

Entidade: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PPSA).

Responsável: Oswaldo Antunes Pedrosa Junior (Diretor-Presidente PPSA).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE
LEVANTAMENTO NA EMPRESA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE
PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A. (PPSA).
CONSTATAÇÕES DE RISCOS
RELACIONADOS À EFETIVA
IMPLANTAÇÃO E À OPERAÇÃO DA
EMPRESA. RECOMENDAÇÕES.
DETERMINAÇÃO.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada pela equipe técnica responsável pela realização do levantamento na Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PPSA) ora sob apreciação (peça 37), que contou com a anuência do corpo dirigente da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SinfraPetroleo) (peças 39 e 38), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes e sem a expressa menção às informações tidas por reservadas pela própria PPSA:

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos e escopo

5. Dada a materialidade, a relevância e a complexidade das competências atribuídas à PPSA e considerando se tratar de uma empresa criada recentemente, o presente levantamento tem o objetivo de trazer uma visão sobre o estágio atual de sua estruturação para o desempenho de suas funções e mapear os riscos inerentes para que se cumpram a finalidades da empresa a contento. Dessa forma, as questões aqui tratadas não visam respostas analíticas, mas parametrizar zonas de riscos para identificar pontos de controle a serem priorizados pelo TCU em futuras ações de fiscalização, com foco mais delimitado.

6. O escopo do trabalho, portanto, é conhecer os processos de estruturação da empresa e a implantação de suas atividades para cobertura das atribuições que a Lei 12.304/2010 lhe conferiu.

1.2 Metodologia

7. Durante a etapa de planejamento, foram reunidas informações preliminares a respeito da PPSA, principalmente em relação a sua criação, suas funções e finalidades, por meio de pesquisas à legislação relacionada, notadamente a Lei 12.351/2010 (lei da partilha de produção), a Lei 12.304/2010 (lei da PPSA) e o Decreto 8.063/2013, que criou a PPSA e aprovou seu Estatuto Social.

8. Além disso, a PPSA realizou uma palestra de apresentação da empresa ao TCU, durante visita realizada à sede do Tribunal, em outubro de 2014. Participaram desta reunião servidores da então Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia)

e da então Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (SecobEnergia), além de representantes da PPSA, incluindo seu Diretor-Presidente.

9. Por fim, ainda no planejamento, diligenciou-se à PPSA, a fim de que se pronunciasse sobre diversos aspectos sobre a empresa, a saber:

- a) documentos normativos e de planejamento;
- b) sistemas e softwares utilizados;
- c) gestão dos contratos de partilha de produção, incluindo questões específicas referentes ao contrato de Libra;
- d) procedimento de individualização da produção;
- e) conteúdo local; e
- f) recursos orçamentários e financeiros.

10. Na fase de execução do levantamento, realizou-se visita técnica à sede da PPSA, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, durante a qual foram realizadas entrevistas com os gestores, a fim de aprofundar alguns aspectos tratados na diligência e sanar eventuais dúvidas.

11. Na sequência das respostas obtidas, compilaram-se as informações mais relevantes e as análises que fazem parte do presente levantamento. Os dados apresentados neste relatório baseiam-se, sobretudo, na Carta PPSA-PRE 175/2014 (peça 9) e na Carta PPSA-DP 40/2015 (peça 17), além das informações e materiais apresentados nas entrevistas realizadas com os gestores.

12. Destaque-se, ainda, que o presente contou com valoroso apoio de um servidor da Sefti, dando suporte às análises acerca do planejamento de TI na PPSA.

2 HISTÓRICO

13. No bojo do novo marco regulatório do pré-sal, que introduziu o regime de partilha de produção no Brasil (Lei 12.351/2010), foi autorizada a criação da Pré-sal Petróleo S.A. – PPSA mediante a Lei 12.304/2010. Esse novo modelo, exclusivo para a área do pré-sal e demais consideradas estratégicas para exploração e produção de petróleo e gás natural, pressupõe a nova empresa como agente gestor dos contratos de partilha da produção em nome da União. A concepção coloca a PPSA como parte funcional do contrato de partilha para o controle dos custos que devem ser recuperados em óleo pela contratada e a gestão da exploração e produção, com vistas à maximização dos resultados e comercialização da parcela que couber à União.

14. Além disso, a PPSA também foi incumbida de representar a União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que jazidas no polígono do pré-sal e em áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha da produção.

15. Para concretizar a previsão legal, foi editado o Decreto 8.063, de 1/8/2013, respectivo à criação da PPSA e à aprovação do seu Estatuto Social (anexo ao decreto), que a definiu, em conformidade com a Lei 12.304/2010, como empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

16. Segundo o Estatuto Social da entidade, a empresa tem por finalidade maximizar o resultado econômico dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União (art. 5º). Para tal, também definiu as seguintes competências (art. 6º):

I - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente:

- a) representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção;
- b) defender os interesses da União nos comitês operacionais;

c) avaliar, técnica e economicamente planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local;

d) monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

e) monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção; e

f) fornecer à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP as informações necessárias às suas funções regulatórias;

II - praticar todos os atos necessários para gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especialmente:

a) celebrar os contratos com agentes comercializadores, representando a União;

b) verificar o cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás natural da União; e

c) monitorar e auditar as operações, os custos e os preços de venda de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;

III - analisar dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha de produção; e

IV - representar a União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas da área do Pré-Sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção.

17. Em outubro de 2013, foi realizada a primeira licitação do regime de partilha de produção no Brasil, com a oferta da área de Libra. O consórcio vencedor, liderado pela Petrobras, assinou o primeiro contrato de partilha de produção em 2/12/2013, já com a participação da PPSA, em conformidade com a aplicação das regras do novo modelo. Com isso, a PPSA iniciou sua participação na gestão do contrato de Libra a partir da reunião inaugural do comitê operacional do consórcio, em 17/12/2013.

18. Criada à mesma época do processo de contratação de Libra, a PPSA necessitou estruturar-se rapidamente, ao mesmo tempo em que já participava da gestão do primeiro contrato de partilha de produção. Segundo relato da empresa (Carta PPSA 175/2014 – peça 9), ao longo de 2014, a PPSA atuou nas seguintes ações: (1) na gestão do contrato de partilha da produção de Libra; (2) nas negociações de acordos de individualização da produção em áreas não contratadas do Polígono do Pré-sal; e (3) no processo de estruturação da área de comercialização de petróleo e gás natural da União. Adicionalmente, a PPSA esteve envolvida nas negociações dos futuros contratos dos volumes excedentes da cessão onerosa.

3 ESTRUTURA DA PPSA

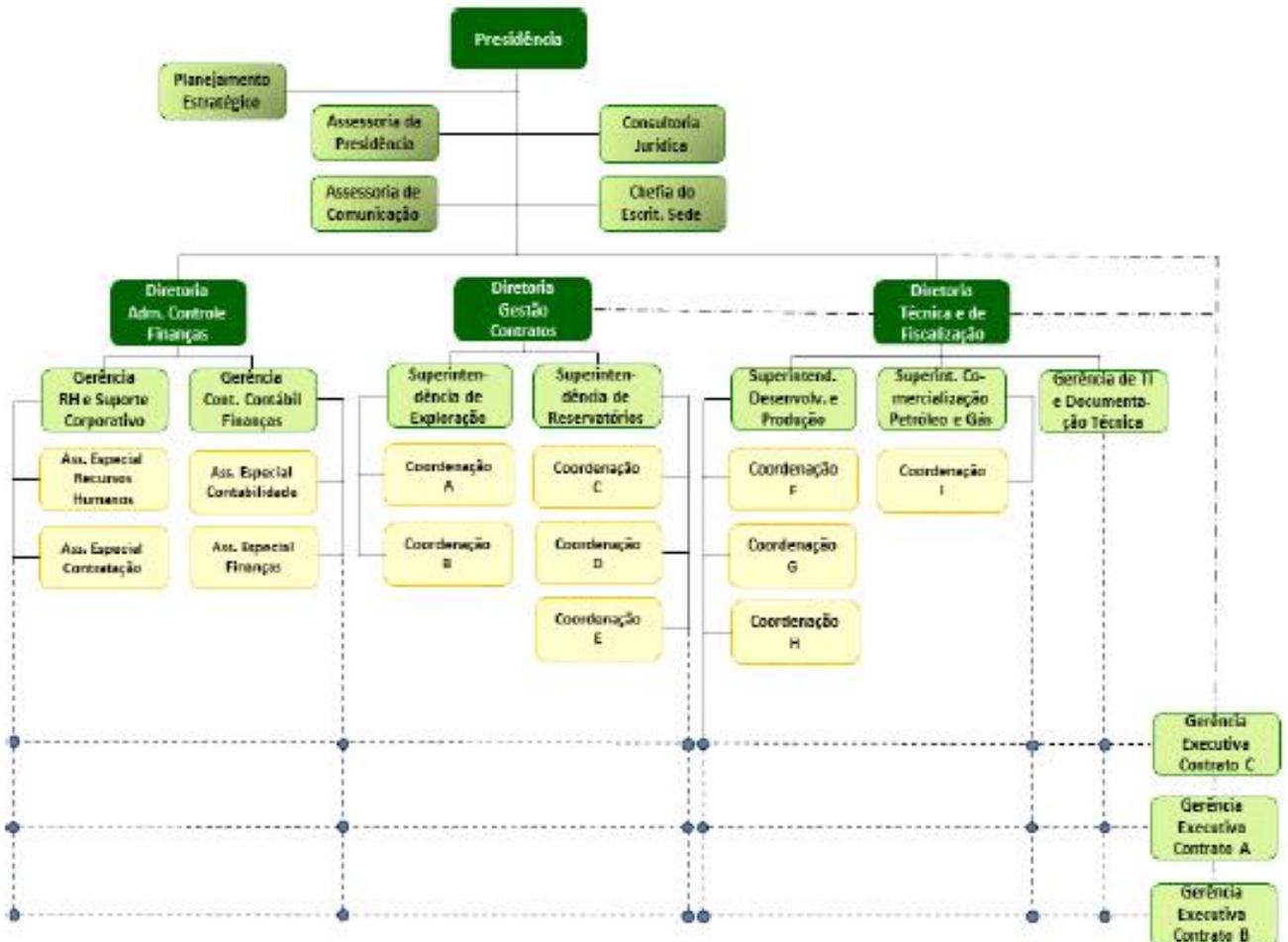
3.1 Arcabouço normativo e organização da empresa

19. Conforme estabelecido no Estatuto Social aprovado pelo Decreto 8.063/2013, a estrutura administrativa da PPSA compreende um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e uma Diretoria Executiva, composta pelo Diretor-Presidente e mais três Diretores (art. 17, caput, e art. 22).

20. No que concerne ao seu arcabouço normativo e institucional, verificou-se que a PPSA elaborou um Plano Organizacional com vistas a guiar a implantação inicial da empresa. O documento descreve os objetivos, a estrutura organizacional, as atribuições das diretorias e unidades funcionais, bem como a estrutura de cargos e salários a ser adotada pela companhia. A versão inicial do Plano foi apresentada ao Conselho de Administração em 26/11/2013, tendo sido finalmente aprovado em 13/3/2014.

21. Entre outras disposições, este documento sugeriu a adoção de um modelo de estrutura matricial para a PPSA, no qual a gestão dos contratos de partilha e de comercialização da produção e os processos atinentes aos acordos de individualização da produção alocariam recursos humanos e materiais cedidos pelas unidades funcionais das diretorias técnicas, conforme figura abaixo:

Figura 1 – Organograma da estrutura organizacional da PPSA



Fonte: PPSA

22. O Regimento Interno da PPSA foi aprovado pelo Conselho de Administração em 17/11/2014, em conformidade com os preceitos legislativos. O documento complementa o Estatuto Social e detalha a estrutura organizacional, ratificando a formação matricial instituída pelo Plano Organizacional e definindo competências, normas básicas e procedimentos para o funcionamento da empresa.

23. Ainda no que diz respeito à implantação inicial da PPSA, convém destacar que a empresa não realizou planejamento estratégico, em sentido estrito. No entanto, encontra-se em fase final de elaboração documento denominado Termo de Compromisso de Gestão, a ser firmado entre a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração e que, muito embora não represente um planejamento estratégico institucional formal, incorpora vários de seus elementos, tais como visão, objetivos e diretrizes, além de tentar estabelecer projetos e ações, metas, indicadores e avaliação de desempenho.

24. Essa proposta de Termo de Compromisso de Gestão está sendo elaborada pela PPSA e será submetida para aprovação pelo Conselho de Administração. A sistemática que se pretende

estabelecer a partir desse acordo é fornecer procedimentos e instrumentos de avaliação de desempenho para garantir maior eficiência na gestão da empresa.

25. O documento preliminar elaborado e apresentado pela PPSA contempla a avaliação do desempenho da administração no cumprimento do seu objeto, suas atribuições e finalidades, instituindo, também, um plano de trabalho bianual que explicita objetivos, fixa metas que determinam ações específicas e cria um sistema de indicadores para avaliação de desempenho.

26. O Termo em elaboração compreende o período de 2015 a 2017. Estabeleceram-se três objetivos, aos quais foram associadas diretrizes, projetos e ações, além de metas – apenas para 2015, com seus respectivos pesos. Em função de ainda se encontrar em fase de elaboração, nem todas as metas tinham sido definidas até a realização deste levantamento. Da mesma forma, não haviam sido estabelecidos os indicadores de desempenho atrelados às metas.

27. Especificamente no que se refere às metas já estabelecidas, percebe-se que este primeiro termo prioriza aspectos relacionados à implementação e ao cumprimento das funções da PPSA, como a construção e a implantação de sistemas ou o atendimento de prazos ou requisitos específicos na realização de procedimentos de trabalho ou emissão de pareceres técnicos, estando praticamente ausentes elementos relacionados a eficiência e, sobretudo, efetividade da atuação da empresa. Em outras palavras, percebe-se que as metas associam-se mais a aspectos do funcionamento da empresa que aos resultados que ela deveria alcançar em termos de efetividade e desempenho de suas funções legais e regimentais.

28. Em relação à avaliação de desempenho, o Termo definiu critério baseado no grau de cumprimento da meta – meta cumprida, parcialmente cumprida ou não cumprida. A partir dessa qualificação, atribui-se uma pontuação associada a cada meta medida e, ao final, soma-se a pontuação final, a qual, por sua vez, sinalizaria ao Conselho de Administração o desempenho da Diretoria Executiva. A depender do resultado alcançado, caberia ao CA determinar eventuais medidas corretivas.

3.2 Recursos humanos

29. Outra questão relacionada ao estabelecimento da PPSA diz respeito ao seu quadro de recursos humanos. Conforme o Estatuto Social aprovado pelo Decreto 8.063/2013, a empresa terá até 150 empregados permanentes, além de trinta funções gratificadas de livre provimento, com regime de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e contratação de pessoal efetivo condicionada à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 38, único, e art. 39). Além disso, o Estatuto ainda dispõe sobre a possibilidade de a PPSA realizar contratação temporária, mediante processo seletivo simplificado, nos termos da Lei 8.745/1993, para atender às necessidades de funcionamento inicial da empresa, limitada a um período de 48 meses.

30. Conforme esclarecido pela PPSA, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) autorizou inicialmente, em 8/1/2014, a contratação de quatorze empregados, via funções de livre provimento, para ocupar cargos de superintendentes, gerentes, assessores e consultores jurídicos, os quais foram destinados às áreas administrativa, financeira e finalística, com o fito de implantar a estrutura inicial da empresa. Posteriormente, em 17/4/2014, o Dest autorizou o preenchimento das dezesseis funções remanescentes, das quais três ainda não foram preenchidas (previsão de ocupação em 2015).

31. No tocante à formação do quadro permanente, planeja-se a realização de concursos públicos de provas e títulos a partir de 2016, para preenchimento das posições permanentes em conformidade com as necessidades da empresa.

32. Em relação a essas necessidades, convém destacar que a PPSA realizou, internamente, diagnóstico a respeito do seu planejamento de demanda por mão de obra especializada. Trata-se de uma metodologia que visa estabelecer o perfil qualitativo e quantitativo de profissionais requerido por cada tipo de processo no qual a PPSA atua – gestão de contrato de partilha ou representação nos acordos de individualização da produção, por exemplo, a partir de suas características e níveis de complexidade – duração curta, média ou longa, partes e interesses envolvidos, grau de interferência da PPSA, complexidade geológica e operacional, entre outras. A combinação desses aspectos

permitiu a construção de uma espécie de “matriz”, a partir da qual se pode “classificar” algum projeto específico e, com isso, determinar a sua demanda por mão de obra especializada.

33. A metodologia utilizada, portanto, conjugada com a existência de projetos que já demandam a atuação da PPSA ou em relação aos quais haja uma expectativa concreta de demanda, dota a empresa de uma ferramenta capaz de auxiliar no planejamento de suas necessidades de contratações presentes e futuras.

34. Entretanto, anteriormente à realização do concurso público, faz-se necessária a elaboração do Plano de Cargos e Salários, para a qual se encontra em andamento contratação de consultoria especializada. Essa consultoria, além de auxiliar na elaboração do PCS em si – que conterà a descrição dos cargos e funções, a estrutura salarial e os critérios de progressão – também atuará na definição das diretrizes para a realização do concurso público de provas e títulos. A partir de tais diretrizes, proceder-se-á à preparação do edital de seleção, à contratação da empresa especializada para a efetivação do concurso e às demais fases posteriores (provas, homologação e nomeação). Considerando todas essas etapas e atividades, prevê-se um prazo de cerca de nove meses para a conclusão de todo o processo.

35. A par disso, a PPSA já deu início ao processo de contratação de mão de obra temporária para atender às necessidades técnicas da empresa. A contratação respalda-se na demanda já existente por recursos humanos, tendo em vista a gestão do contrato de Libra, em andamento desde o fim de 2013, e os atuais procedimentos de individualização da produção. O processo já foi validado pela Diretoria Executiva e aprovado pelo Conselho de Administração, restando ainda a aprovação pelo Dest. A contratação abrangerá quinze temporários, cujos perfis profissionais estão em fase final de validação interna.

3.3 Auditoria interna

36. Ainda no âmbito da questão do preenchimento dos cargos de livre provimento, cumpre mencionar que uma das três vagas ainda não preenchidas destina-se ao auditor interno da PPSA, o qual, até o momento do levantamento, ainda não havia sido contratado. Conforme esclarecimentos prestados pela PPSA, houve alguns empecilhos que acabaram por retardar esse processo.

37. O Estatuto Social da PPSA, aprovado pelo Decreto 8.063/2013, dispõe que a auditoria interna será vinculada ao Conselho de Administração e que a escolha do seu titular, a ser designado e destituído pelo Presidente do CA, por proposta do Diretor-Presidente, após aprovação do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), deve recair sobre os empregados da ativa da empresa.

38. Tendo isso em vista, a PPSA, sob orientação do Conselho de Administração, articulou com o MME na busca por um profissional ligado, preferencialmente, aos órgãos governamentais de controle interno. Nesse sentido, na 14ª Reunião Ordinária do CA da PPSA, em 19/12/2014, aprovou-se a indicação de Nelson Alves Santiago Neto, servidor membro da carreira de Analista de Finanças e Controle da própria CGU.

39. Entretanto, entendimento proferido pelo Dest apontou impropriedade na indicação do citado servidor para ocupar o cargo de auditor interno na PPSA, uma vez que este Departamento interpreta a disposição do Estatuto Social referente a “empregado da ativa” como um empecilho para ocupação da vaga mediante os cargos de livre provimento disponíveis, sendo admitida sua ocupação apenas dentre os membros do quadro permanente.

40. Diante disso, a PPSA firmou acordo com o Dest para que se pudesse nomear o auditor interno mediante o compromisso de ajuste no Estatuto Social da companhia.

41. Em que pese a indefinição narrada, encontra-se em elaboração e discussão com o Conselho de Administração o plano anual de atividades de auditoria interna (PAINT) para o ano de 2015, o qual deverá ser submetido extemporaneamente à CGU.

42. Após a fase de comentários dos gestores acerca do relatório preliminar, a PPSA informou que o PAINT 2015 já foi aprovado pelo Conselho e enviado à CGU.

3.4 Recursos orçamentários e financeiros

43. Outro pilar institucional da estruturação da PPSA diz respeito aos seus recursos orçamentários. O art. 7º do Estatuto Social dispõe que o capital social da empresa é de R\$ 50 milhões, integralmente sob propriedade da União. Além disso, seu art. 8º estabelece que constituem recursos da PPSA:

- a) rendas provenientes da gestão dos contratos de partilha de produção, inclusive parcela que lhe for destinada do bônus de assinatura relativo aos respectivos contratos;
- b) rendas provenientes da gestão dos contratos que celebrar com os agentes comercializadores de petróleo e gás natural da União;
- c) recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais;
- d) rendimentos de aplicações financeiras que realizar;
- e) alienação de bens patrimoniais;
- f) doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; e
- g) rendas provenientes de outras fontes.

3.4.1 Capital social e bônus de assinatura

44. Em consonância com esse dispositivo legal, a Resolução CNPE 5, de 25/6/2013, que aprovou os parâmetros técnicos e econômicos para a licitação do campo de Libra, o primeiro sob o regime de partilha de produção, fixou o valor do bônus de assinatura em R\$ 15 bilhões e destinou parcela de R\$ 50 milhões à PPSA (art. 1º, § 9º).

45. Diante disso segundo esclarecido pela PPSA, a expectativa era de que a empresa contasse com recursos da ordem de R\$ 100 milhões nos primeiros anos de atividade – pela soma dos R\$ 50 milhões de capital social com os R\$ 50 milhões da parcela do bônus de Libra, valor que seria suficiente para assegurar os recursos necessários para os primeiros dois ou três anos, conforme estudos preliminares do próprio MME.

46. Nesse sentido, do montante estabelecido como capital social, R\$ 15 milhões foram integralizados em 12/11/2013, na Assembleia de Constituição da PPSA, consistindo no primeiro aporte de capital da empresa. Dos R\$ 35 milhões remanescentes, foram aportados R\$ 2 milhões em 26/8/2014, tendo sido o restante retirado do orçamento de 2014 e ainda pendentes de integralização.

47. No que concerne à parcela do bônus de assinatura correspondente ao contrato de Libra, a PPSA esclareceu que o montante total, incluindo a parcela que lhe era devida, foi recolhido ao Tesouro Nacional em 27/11/2013, em razão de não estar ainda regulamentada a forma como se daria o recebimento pela empresa dos valores que lhe haviam sido reservados pelo CNPE.

48. Todavia, uma vez tendo ingressado no Tesouro, criou-se a necessidade de autorização orçamentária para que os R\$ 50 milhões pudessem ser transferidos à PPSA, fato que não ocorreu na proposta da Lei Orçamentária Anual para 2014 (LOA 2014), então em discussão no Congresso Nacional. Por esse motivo, a questão foi objeto do Projeto de Lei 4/2014, que incluía crédito especial no valor de R\$ 50 milhões em favor do MME, mas que não chegou a concluir sua tramitação legislativa.

49. Devido a isso, optou-se pela destinação do recurso mediante a emissão da Medida Provisória 666/2014, de 30/12/2014, a qual abriu crédito extraordinário em favor do MME no exato montante de R\$ 50 milhões, a título de remuneração da PPSA pela gestão de contratos. A expectativa atual, portanto, é que o bônus seja creditado à PPSA, em sua totalidade, ao longo de 2015. Em 7/1/2015, foi recebida a primeira parcela de R\$ 10 milhões.

50. Além da parcela do bônus de Libra, a Resolução CNPE 1/2014 aprovou a proposição à Presidência da República de contratação direta da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para a produção de petróleo e gás natural, em regime de partilha de produção, dos volumes que vierem a

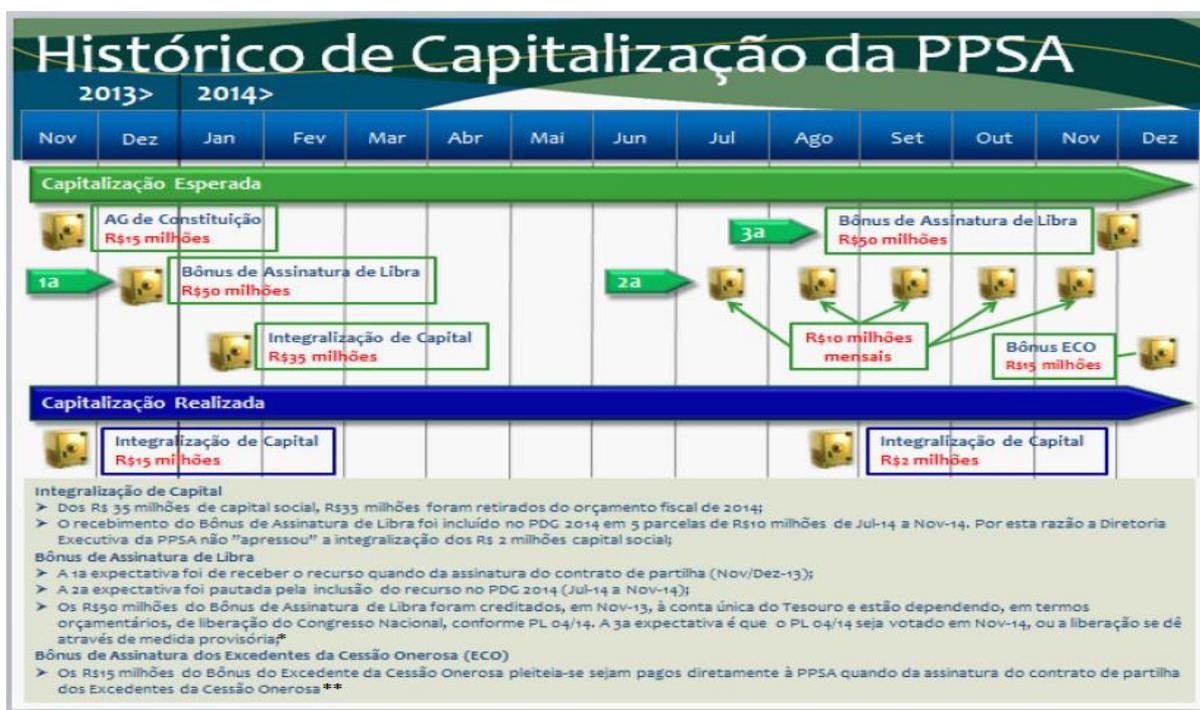
ultrapassar os limites contratados sob o regime de cessão onerosa estabelecido pela Lei 12.276/2010 e destinou R\$ 15 milhões do seu bônus de assinatura à PPSA.

51. A partir dessa Resolução e diante do ocorrido quando da licitação de Libra, o valor previsto para repasse de parte do bônus de assinatura dos excedentes da cessão onerosa foi incluído no Projeto da Lei Orçamentária Anual para 2015 (LOA 2015), no orçamento fiscal do MME, como uma das fontes de recursos para o Programa de Dispendios Globais (PDG) da PPSA daquele ano, genericamente reconhecido no orçamento fiscal e da seguridade social como receita decorrente da gestão de contratos.

52. Esse processo de contratação direta relativa aos excedentes da cessão onerosa, contudo, foi suspenso pelo TCU, não tendo havido, portanto, até o presente momento, a assinatura do referido contrato e, por conseguinte, o pagamento do bônus de assinatura dele decorrente. Por esse motivo, em que pese a previsão orçamentária, a parcela do bônus atribuída à PPSA pela Resolução CNPE 1/2014 permanece como mera expectativa de receita.

53. A figura abaixo ilustra, de forma resumida, as situações descritas anteriormente:

Figura 2 – Capitalização da PPSA – Capital social e bônus de assinatura



Fonte: PPSA

* A MP 666/2014 abriu crédito extraordinário correspondente ao montante do bônus de Libra.

** Assinatura do contrato suspensa pelo TCU, com previsão para se efetivar em 2015.

3.4.2 Gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização

54. A par das parcelas dos bônus de assinatura das contratações sob o regime de partilha de produção, a PPSA deve contar com uma remuneração regular por sua atuação na gestão dos contratos sob sua responsabilidade, mediante assinatura de contrato específico com o MME.

55. O Estatuto Social estabeleceu que o pagamento da PPSA pela gestão dos contratos de partilha será estipulado em função das fases de cada contrato – exploração, desenvolvimento e produção – e das dimensões dos blocos e campos, entre outros critérios, observados os princípios da eficiência e da economicidade (art. 8º, parágrafo único).

56. O contrato a ser firmado com o Ministério terá como objeto a fixação de parâmetros e procedimentos para a remuneração da PPSA, pelo MME, em contrapartida à gestão dos contratos de

partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás natural da União e à representação da União nos procedimentos de individualização da produção e acordos deles decorrentes.

57. A proposta elaborada pela PPSA e aprovada pelo Conselho de Administração previu que a remuneração da empresa desse-se mensalmente, de forma proporcional ao número de contratos geridos no período e a parâmetros relacionados a cada fase do contrato (relativos à área dos blocos, na fase de exploração; ao número de módulos de desenvolvimento, na etapa de desenvolvimento; e ao volume produzido, na fase de produção). Para tanto, foi realizado diagnóstico relativo ao uso da força de trabalho que seria requerida em cada tipo de contrato, de acordo com as fases e as dimensões, permitindo que se chegasse a uma estimativa a respeito da demanda por mão de obra da PPSA na gestão dos contratos que lhe cabem.

58. A partir daí, elaborou-se fórmula que, quando aplicada, permitirá calcular o valor total devido a título de remuneração. A metodologia de cálculo, grosso modo, consiste em uma espécie de reembolso das despesas operacionais – aí incluídas as variáveis do uso da força de trabalho, conforme o diagnóstico realizado, acrescido de uma margem operacional estipulada pela PPSA para aplicação em eventuais projetos e investimentos especiais requeridos pela companhia.

59. A proposta do contrato de remuneração prevê, ainda, o envio ao MME, pela PPSA, de um relatório mensal de remuneração. O conteúdo desse relatório abrangeria um resumo executivo que consolida informações acerca dos contratos em gestão, identificados por área, tipo e fase, além de dados acerca dos planos e programas, das atividades desenvolvidas e de eventuais volumes produzidos; da movimentação de gás natural; do demonstrativo do excedente em óleo; do volume de hidrocarbonetos disponibilizado para a União e do volume comercializado.

60. O objetivo desse relatório mensal de remuneração é fornecer subsídios para que o Ministério avalie o nível de atividades da companhia e acompanhe o andamento dos contratos por ela geridos. Ademais, ele fundamentaria o cálculo da remuneração, apresentando a memória de cálculo do montante devido à PPSA.

61. De fato, o contrato de remuneração tem o objetivo de ser a principal fonte de receitas regulares da PPSA. Isso porque, segundo esclarecido, as parcelas dos bônus de assinatura que forem atribuídas à empresa nos leilões dos contratos de partilha, como receitas eventuais, serão preferencialmente alocadas em investimentos e projetos especiais, à exceção das parcelas já aprovadas, correspondentes a Libra e ao contrato dos excedentes da cessão onerosa – esta última ainda mera expectativa, uma vez que ambas foram planejadas para constituir parte do capital da empresa em sua fase de implantação.

62. Cumpre ressaltar ainda que, até o presente momento, a proposta de contrato de remuneração elaborada pela PPSA e aprovada pelo Conselho de Administração foi enviada ao MME, mas se encontra pendente de aprovação por parte deste órgão. A expectativa é que a assinatura dê-se ainda no primeiro semestre de 2015, com eficácia para o mesmo ano, e que ele seja reconhecido orçamentariamente, na sua totalidade, por intermédio de projeto legislativo especial.

3.4.3 Situação atual

63. A tabela, a seguir, ilustra, de forma simplificada, a situação orçamentária e financeira da empresa no ano de 2014, na qual se evidencia a não realização da receita operacional prevista (bônus de Libra) e a forte redução na realização de dispêndios de capital (investimentos) e correntes:

Tabela 1 - Orçamento (PDG 2014) e realização em 2014 (em R\$ mil)

	PDG 2014	Realizado 2014
Fontes	51.227	18.104
Receita operacional	50.000	0
Receita não operacional	1.227	898
Aporte de capital	0	2.000
Disponível final de 2013		15.206
Usos	41.624	17.971
Dispêndios de capital	5.522	277
Dispêndios correntes	36.102	17.694
Disponível final 2014	9.603	133

Fonte: PPSA

64. Já a Tabela 2, abaixo, apresenta um comparativo entre o PDG de 2014 e o de 2015. De pronto, percebe-se um aumento significativo de um ano para outro, em função da recuperação dos gastos que deixaram de ser realizados em 2014 relativos à implantação da companhia, bem como do programa a ser cumprido no ano corrente. O valor de R\$ 112 milhões de receita operacional corresponde à soma entre o contrato de remuneração (R\$ 97 milhões) e o bônus dos excedentes da cessão onerosa (R\$ 15 milhões). Os R\$ 33 milhões representam o saldo de capital ainda a ser aportado.

Tabela 2 – Orçamento da PPSA - PDG 2014 e PDG 2015 (R\$ mil)

	PDG 2014	PDG 2015
Usos	41.624	119.361
Gastos correntes	36.102	96.613
Gastos com implantação	5.522	22.748
Fontes	41.624	119.361
Receita operacional	50.000	112.000
Receita não operacional	1.227	3.060
Aporte de capital	0	33.000
Variação do disponível / Ajustes de receitas	-9.603	-28.699

Fonte: PPSA.

65. Cumpre destacar que, após a fase de comentários dos gestores a respeito do relatório preliminar, a PPSA esclareceu que o valor correspondente ao bônus de assinatura de Libra já foi integralmente pago à companhia, em decorrência dos créditos extraordinários abertos pela Medida Provisória 666, de 30/12/2015.

66. A LOA 2015 (orçamento fiscal e da seguridade social) contém os valores apresentados a seguir, relativos à PPSA:

Tabela 3– Orçamento fiscal e da seguridade social 2015 (R\$ mil)

32000 – Ministério de Minas e Energia

Volume II	Participação da União no capital da PPSA	18.000*
Volume II	Remuneração da PPSA pela gestão de contratos (bônus do excedente da cessão onerosa)	15.000
Acordo de remuneração – gestão dos contratos de partilha de produção	Crédito extraordinário 2015	73.000
Total		106.000

Fonte: PPSA

* Medida provisória 667, de 2/1/2015 – Crédito extraordinário no valor de R\$ 6 milhões (1/3 do valor).

67. Dos R\$ 33 milhões relativos a aporte de capital, R\$ 18 milhões foram consignados na LOA 2015, dos quais 1/3 já foi objeto da Medida Provisória 667. Desse modo, segundo a companhia, juntamente com o pagamento efetivado do bônus de Libra, já foram assegurados, praticamente, os recursos mínimos necessários para 2015.

68. Ainda estão pendentes de discussão R\$ 77 milhões correspondentes ao contrato de remuneração, resultado da soma entre os R\$ 15 milhões já consignados na LOA 2015 e R\$ 62 milhões de crédito suplementar.

69. Destarte, a perspectiva orçamentária para a PPSA em 2015 é a seguinte: R\$ 50 milhões do bônus de Libra (já efetivado) + R\$ 12 milhões de aportes de capital + R\$ 77 milhões do contrato de remuneração = R\$ 139 milhões.

70. A esse montante, somam-se, ainda, R\$ 6 milhões de aporte de capital e R\$ 3 milhões de receitas financeiras, resultando nos R\$ 148 milhões constantes do PDG 2015.

3.5 Tecnologia da informação

71. O último aspecto relativo à estrutura da PPSA diz respeito à estruturação da tecnologia da informação (TI). Conforme informações coletadas junto à empresa, as atividades iniciais referentes à área de TI foram relativas à aquisição de recursos primários para a instalação de sua sede definitiva, em agosto de 2014, tais como criação de sistema de e-mails, aluguel de computadores e contratação de *link* de *internet* e telefonia.

72. Vencida esta etapa, puderam ser priorizados projetos mais estruturantes relacionados ao negócio da PPSA propriamente dito. Um desses projetos é a contratação de escritório de direito digital, com vistas a apoiar a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) – ainda inexistente -- e a sua implementação e a elaboração de normativos de segurança da informação e governança de TI; fornecer suporte para a contratação, via procedimento licitatório, de prestação de serviços relacionados a soluções na nuvem privada (*cloud computing*), para o desenvolvimento de *softwares* para a PPSA (fábrica de *softwares*) e para a implementação de solução de gestão eletrônica de documentos; e, por fim, apoiar a blindagem legal do sítio eletrônico da empresa.

73. Outro projeto consiste no estabelecimento do Data Center, que tem o objetivo de prover segurança, disponibilidade e integridade das informações, além de suportar as aplicações relativas a, entre outros, sistema de e-mails, de antivírus e controle de *internet*, armazenamento, autenticação e controles de acesso.

74. A par desses, também se planeja a contratação de um sistema para gestão eletrônica de documentos que atenda às exigências legais e as funcionalidades requeridas pela PPSA.

75. Esses projetos já se encontram em andamento. A contratação do escritório de direito digital está em fase de finalização da contratação. Inicialmente, conforme informado durante os trabalhos

em campo, a ideia era contratar via inexigibilidade de licitação, opção que, por sua vez, foi descartada pelo Conselho de Administração, segundo esclarecimentos fornecidos na fase de comentários dos gestores. Em relação ao Data Center, foi realizada contratação por adesão a ata de registro de preços, a qual, segundo esclarecido pela PPSA, atendeu a cerca de 80% das necessidades da empresa.

76. Demais disso, no que tangencia os recursos humanos, convém ressaltar que a área de TI, atualmente, conta apenas com o Gerente, que se subordina diretamente à Diretoria Técnica e de Fiscalização e a quem cumpre a execução de todas as atividades afetas ao setor.

77. Não há comitê de TI, ou outra estrutura formal de aconselhamento, nem tampouco previsão para sua implantação. O objetivo desse comitê seria apoiar a diretoria executiva nas decisões sobre gestão e uso de TI, em conformidade com as melhores práticas do setor. Vale comentar que, de acordo com as informações prestadas, as decisões sobre os primeiros projetos de TI vêm sendo deliberadas pela diretoria executiva e submetidas ao conselho de administração da empresa.

3.5.1 Sistema de gestão

78. Afora a estruturação geral da área de TI, a PPSA também apresentou seu projeto de desenvolvimento de sistema de gestão planejado para atender à gestão dos contratos de partilha e de comercialização de petróleo e gás natural. Na verdade, trata-se de uma solução complexa que busca apoiar a estruturação das atividades operacionais da área fim da empresa, relativas à gestão, processos e implantação de escritório de projetos e sistemas.

79. Para o desenvolvimento dessa solução, iniciou-se preparação de termo de referência para processo de contratação, via licitação, de empresa de consultoria especializada. A ideia é que essa contratação possua a característica conhecida como *software as a service* (SaaS), que consiste, basicamente, na implementação de solução tecnológica pré-desenvolvida, ajustada aos processos e procedimentos de trabalho específicos da PPSA.

80. O escopo do projeto possui quatro etapas, a saber:

- a) mapeamento de processos;
- b) estruturação do escritório de gerenciamento de projetos (EGP), cujas atividades abrangerão, notadamente, a governança do planejamento integrado e do monitoramento dos contratos, programas e projetos;
- c) implantação do sistema de gastos da partilha de produção (SGPP), composto dos seguintes módulos:
 - c.1) reconhecimento de custos;
 - c.2) acompanhamento de conteúdo local;
 - c.3) cadastro de ativos;
 - c.4) cadastro de contratos;
 - c.5) apuração do excedente mensal;
- d) implantação do sistema de gestão dos contratos de comercialização de óleo e gás natural.

81. O mapeamento de processos servirá de base para o desenvolvimento e implantação dos sistemas de gestão, uma vez que ele delineará as especificidades das atividades desenvolvidas pela PPSA diretamente ligadas à gestão dos contratos de partilha de produção, à gestão dos contratos de comercialização de hidrocarbonetos e à representação da União nos acordos de individualização da produção.

82. Para a implementação do sistema, prevê-se, também, serviços de suporte e de manutenção corretiva e evolutiva, além da customização de todos os sistemas, a fim de que estes sejam capazes de suportar futuros contratos a serem gerenciados pela PPSA sem a necessidade de aquisição posterior de outros sistemas ou desenvolvimentos extras.

83. De acordo com o cronograma planejado, o projeto de implantação desse sistema de gestão inicia-se com a realização do mapeamento de processos e com a estruturação do EGP, com duração prevista para 45 dias. A fase de implementação prossegue e o projeto como um todo totalizaria cerca de dezoito meses de duração.

84. O SGPP é um dos principais entregáveis desse sistema de gestão, uma vez que, quando implantado, será um dos pilares para a atuação da PPSA na gestão dos contratos de partilha de produção. O sistema terá rastreabilidade para totalizar os gastos reconhecidos conforme os procedimentos de compras e aquisições do consórcio e para realizar parte da análise de consistência, como parte do processo de reconhecimento dos custos, de responsabilidade da PPSA e necessário para a contabilização do excedente em óleo, a partir do qual se calcula a parcela cabível à União.

3.5.2 Outros recursos

85. Conforme as informações prestadas, a PPSA necessita de modernos recursos de *hardware* e *software* especializados, capazes de prover o suporte técnico adequado à execução de suas atividades. O objetivo desse aparato tecnológico é auxiliar a empresa a analisar de forma crítica os dados e modelos geológicos, de reservatórios e de desenvolvimento da produção, bem como os planos de exploração e desenvolvimento inerentes à gestão dos contratos sob sua responsabilidade.

86. Entretanto, os investimentos relacionados as esses *hardwares* e *softwares* ainda não foram concretizados, em razão da restrição orçamentária e financeira enfrentada pela empresa.

87. Diante disso, a PPSA adotou uma solução temporária para as áreas consideradas mais urgentes, notadamente geologia, geofísica e engenharia e geologia de reservatórios. Alguns fornecedores de software disponibilizaram soluções transitórias de *hardware* e *software*, sem custo, mediante acordos específicos. Houve casos, inclusive, em que se necessitou de que algumas dessas licenças temporárias gratuitas fossem prorrogadas, mediante novas tratativas entre a PPSA e os fornecedores.

3.6 Pontos críticos e riscos eventuais

3.6.1 Organização e planejamento

88. Em termos de estruturação organizacional, a PPSA tem avançado rapidamente e apresenta um arcabouço normativo mínimo para a empresa iniciar suas atividades e desenvolver seu planejamento.

89. A equipe inicial tem desenvolvido instrumentos de planejamento e realizado o mapeamento de processos para dar suporte à definição de suas rotinas, entre eles, o plano organizacional, o plano diretor e o desenvolvimento de termo de compromisso de gestão da empresa.

90. A dedicação ao planejamento faz-se realmente necessária, pois o contexto de desafios que a empresa enfrenta é grande. Primeiramente, a empresa foi constituída à mesma época da assinatura do primeiro contrato de partilha de produção, já iniciando suas atividades com grande carga de atribuições incidentes e responsabilidades imediatas. Assumiu a gestão do projeto de Libra ao final de 2013 e iniciou o controle de custos em 2014, além de se envolver nos necessários acordos de unitização que ocorre em diversas áreas do pré-sal.

91. Nesse contexto, a PPSA não teve tempo para se estruturar previamente ao início de suas atividades. Por isso, ao mesmo tempo em que procura dar cumprimento às suas obrigações legais e contratuais que a inauguração do modelo de partilha trouxe, está tentando concluir seu planejamento e implantar as atividades já definidas da empresa, bem como os sistemas planejados.

92. Para isso, trabalha com uma limitação inicial de recursos humanos, até que possa desenvolver suas contratações, e ainda congrega um vasto leque de atribuições complexas.

93. Por meio de um instrumento que intitulou Termo de Compromisso de Gestão, a PPSA tenta definir suas principais diretrizes, metas, bem como instituir parâmetros de avaliação e acompanhamento de seus resultados. Esse documento, proposto para parametrizar a relação entre a empresa e seu Conselho de Administração, pretende tratar de avaliação dos resultados da PPSA, a partir da definição de metas e de indicadores de desempenho.

94. Essa iniciativa é de extrema relevância para o acompanhamento dos resultados da empresa. Todavia, a PPSA tem o MME como órgão supervisor e principal demandante de suas atividades de gestão. Assim sendo, as metas definidas pela PPSA deveriam estar atreladas a macro diretrizes emanadas pelo seu órgão supervisor. Cabe lembrar que uma das finalidades estatutárias da empresa é maximizar o resultado econômico da União na gestão dos contratos. Nesse particular, seria importante o MME definir o que se espera da PPSA para maximização de resultados, além de

explicitar claramente outras diretrizes a serem seguidas. Assim, merece atenção o fato de o Termo de Compromisso de Gestão ter sido uma iniciativa da PPSA, e não do próprio MME, e que o Ministério não tenha indicado as principais diretrizes e metas esperadas. Sem essa definição clara por parte do MME, há prejuízos ao planejamento da PPSA, com fixação de metas e indicadores de desempenho restritas a resultados de avaliações internas.

95. Exemplo disso pode ser verificado na proposta de Termo de Compromisso de Gestão. Nesse instrumento, o objetivo de maximizar o resultado econômico da União na gestão dos contratos somente deriva em uma diretriz de ação: o desenvolvimento do sistema gestor de contratos SGPP. Percebe-se que é uma meta operacional e não um indicador de resultado finalístico. O desenvolvimento do sistema SGPP é fundamental para que a PPSA exerça suas atividades com eficiência, mas a simples disponibilidade dessa ferramenta não indica um resultado que reflita o desempenho quanto à maximização do resultado econômico para a União – um parâmetro (ou conjunto de parâmetros) que ainda não está claro, sendo, por enquanto, difícil saber exatamente o que se entende por maximização de resultado definido para a atuação da empresa.

96. Considerando a finalidade da empresa, os objetivos que visam alcançá-la são os mais importantes para ser acompanhados. Assim, a ausência de parâmetros e detalhamento de mais ações e metas podem deixar descoberto o acompanhamento e a avaliação de desempenho finalístico da PPSA.

97. Dessa forma, apesar dos atuais esforços de planejamentos da PPSA, considera-se um risco para sua efetividade a ausência de definição, por parte do MME, de parâmetros e diretrizes que possam conduzir a implantação operacional da empresa ao alinhamento eficiente com os objetivos da União. Deixada sem as principais referências quanto aos resultados esperados, a auto-regulamentação (somente entre a PPSA e seu Conselho de Administração) de uma empresa recém-criada e em uma atividade operacional inédita pode levá-la a não dispor, desde seu início, das melhores rotinas de trabalho e comprometer seus resultados (para União), além de possivelmente incorrer em necessários ajustes futuros, implicando custos e dispêndio de mais tempo para correções.

3.6.2 Auditoria interna

98. Apesar do esforço de implantação da organização matricial da PPSA, alocando prioritariamente os principais cargos para que todas as áreas funcionem sinergicamente, persistia a lacuna quanto ao preenchimento do cargo do Auditor Interno da empresa. Como relatado, a demora se dá por razões jurídicas e burocráticas e já foram adotadas medidas de contorno.

99. Não obstante, vale consignar o risco de comprometer essa importante função na empresa, particularmente em sua fase de implantação, quando as contratações possuem um ritmo mais intenso e o caráter de urgência das operações, bem como eventual precariedade da estrutura inicial expõem maior probabilidade de ocorrência de falhas de procedimentos.

3.6.3 Recursos humanos

100. Com constante aumento da carga de trabalho, à medida que evolui a execução do contrato de Libra e o volume de informações decorrentes, aliado à perspectiva de adição de uma série de acordos de individualização da produção (AIP) a serem realizados pela PPSA, a enxuta equipe já constituída mediante nomeação para os cargos de livre provimento aproxima-se do limite de atuação.

101. Sem conseguir avançar com a estruturação de concurso para contratação do quadro permanente, em razão da ausência de recursos financeiros em 2014, a PPSA previu realizar contratação temporária de empregados em 2015 e somente realizar seu primeiro concurso em 2016. Desse modo, a empresa deve completar dois anos de funcionamento sem iniciar procedimentos para formação de seu quadro permanente.

102. Como foi visto, o rol de atividades que a empresa está sujeito é extenso e complexo e a limitação de recursos humanos impõe riscos à execução e qualidade do desempenho de suas atribuições.

103. Além disso, diante da natureza dos trabalhos da empresa, a exigência de qualificação técnica e experiência das equipes é alta. Portanto, é necessário não somente contratar quantidade suficiente para o quadro técnico da empresa como também prover complemento de capacitação e

amadurecimento das equipes para o adequado desempenho dos processos de trabalho. Tal fato demanda mais tempo para concretização desses objetivos, que também estão sendo postergados pelas restrições financeiras sofridas pela PPSA.

104. Desse modo, apesar da previsão de contratação temporária para 2015 e de realização do primeiro concurso em 2016, ter efetivamente equipe plenamente qualificada e capacitada é um objetivo que pode não ser atingido com a velocidade necessária frente o aumento de demandas que a PPSA enfrentará.

105. Os riscos de limitação à disponibilidade de recursos humanos consistem em prejudicar a adequada realização das avaliações técnicas da PPSA, já que o volume de atividades a ser processado por quantidade restrita de profissionais não permite tempo ideal de análise, e, também, em dificultar a fase inicial de implantação da empresa, notadamente estruturante, considerando que a implantação de rotinas e sistemas requer monitoramento e ajustes, em ocupação extraordinária de força de trabalho.

3.6.4 Recursos orçamentários e financeiros

106. A situação orçamentária e financeira da PPSA demonstra um descompasso entre o planejamento do MME e as necessidades estruturantes da empresa. As duas fontes básicas de recursos da PPSA não foram devidamente operacionalizadas pelo Ministério: o bônus de assinatura da primeira licitação de partilha de produção não teve programação prévia no orçamento geral da União e o atraso dessa colocação comprometeu o respectivo repasse financeiro; o contrato de remuneração do MME com a empresa, previsto na Lei 12.304/2010 e que deve constituir sua principal fonte de recursos, ainda não foi firmado, apesar de passados mais de 15 meses da criação da PPSA, privando-a desses recursos.

107. Tal situação resultou em consumo do capital social da empresa (a parte já integralizada – R\$ 17 milhões). A maior parte foi utilizada para cobrir os gastos correntes, sendo que as despesas de investimento de 2014 foram, majoritariamente, adiadas. Havia a estimativa de que o capital necessário para o primeiro ano de funcionamento da empresa seria de R\$ 50 milhões (equivalente a parcela do bônus de Libra), o que levou à programação de R\$ 41 milhões no PDG de 2014 para a PPSA. A ausência de aprovação no orçamento fiscal do repasse da parcela do bônus de assinatura em 2014 levou a empresa a também não dispor desses recursos no exercício passado.

108. A ausência de ingresso suficiente de recursos financeiros em 2014 impactou a empresa, deixando descoberta a programação daquele exercício, limitando-a a executar apenas 43% do previsto e fazendo-a postergar a realização de despesas de implantação, em mais de R\$ 20 milhões, além de atrasar o pagamento de compromissos correntes, em cerca de um milhão de reais, para 2015.

109. Com isso, além de deixar de realizar a programação prevista em 2014, a PPSA apurou em seu primeiro ano de atividade um prejuízo no balanço do exercício e patrimônio líquido negativo.

Figura 4 – Balanço PPSA (demonstrativo preliminar)

Balço Patrimonial de 2014 e 2013

ATIVO	2014	2013	PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2014	2013
Ativo circulante			Passivo circulante		
Caixa e equivalentes de caixa	133	15.206	Fornecedores	313	-
Impostos a recuperar ou compensáveis	113	16	Honorários a pagar	195	401
Adiantamentos a empregados	11	-	Provisões para férias e 13º salário	1.655	71
Despesas antecipadas	2	-	Impostos e contribuições a recolher	1.344	279
			Obrigações por cessão de pessoal	222	-
			Outros	180	5
Total do ativo circulante	259	15.222	Total do passivo circulante	3.909	756
Ativo não circulante			Patrimônio líquido		
Imobilizado	359	-	Capital subscrito	50.000	50.000
			(-) Capital a integralizar	(33.000)	(35.000)
Total do ativo não circulante	359	-	Capital integralizado	17.000	15.000
			Prejuízo acumulado	(20.291)	(534)
			Total do patrimônio líquido	(3.291)	14.466
Total do ativo	618	15.222	Total do passivo e patrimônio líquido	618	15.222

Os números de 2014 são preliminares, visto que ainda estão sendo auditados

Fonte: PPSA

110. As consequências da não realização de providências estruturantes em 2014 foram relatadas pela empresa ao Conselho de Administração, ainda em maio daquele ano. As figuras a seguir reproduzem a análise da PPSA dos principais projetos e riscos advindos da não implementação.

Figura 5 – Projetos da Diretoria Técnica e de Fiscalização

Projetos - Diretoria Téc. E Fiscalização	Resultados Esperados / Riscos
Desenvolvimento da Produção - Avaliação Técnica-Econômica - Alternativas de Utilização do Gás Natural do Pré-Sal.	Redução de Gás Natural ao mercado pela injeção nos campos produtores.
Desenvolvimento da Produção - Avaliação do Escoamento da Produção - Casos de Individualização da Produção.	Aumento dos custos em consequência de menor aporte pela União (Governo).
Modelagem dos Processos de Gestão da PPSA e Consultoria para contratação de Project Manager Office - PMO.	Efetividade e Performance da PPSA.
PMO Libra	Ter que fazer um de/para de todo o projeto após o mesmo estar totalmente definido.
TI - SGPP - Especificação de Requisitos e Soluções TI - SGPP - Desenvolvimento e Implantação	A PPSA já está recebendo planilhas para reconhecimento de custos e recuperação em óleo. A falta de um sistema aumenta as chances de erros e sobrecarga de trabalho em análises.
ERP - Requisitos e Mapeamento de Processos	Não ter controles e processos precisos, pois o controle fica a base de planilhas.
CPD - Projeto Executivo/Obras	Não ter servidores, sistemas e outras aplicações que suportem o negócio.
Comercialização (capacitação)	Não ter a capacitação básica para o quadro técnico da PPSA.

Fonte: PPSA

Figura 6 – Projetos da Diretoria de gestão de contratos

Projetos - Diretoria de Gestão de Contratos	Resultados Esperados / Riscos
Geologia & Geofísica - Suporte ao Projeto de Libra	Efetividade e performance da PPSA. Diminuir o risco da demanda excessiva para a emissão de pareceres técnicos neste primeiro ano de implantação da PPSA.
Geologia & Engenharia de Reservatórios - Suporte ao Projeto de Libra	Efetividade e performance da PPSA neste primeiro ano de implantação da PPSA.
Geologia & Geofísica - Casos de Individualização de Produção	Efetividade e performance da PPSA em muitos processos simultâneos de Individualização da Produção.
Geologia & Engenharia de Reservatórios - Casos de Individualização de Produção	Efetividade e performance da PPSA. Minimizar o risco em face aos desafios em representar a União em muitos processos simultâneos de Individualização da Produção.
Avaliações Técnicas e Econômicas do Contrato de Libra e dos vários Processos de Individualização da Produção em curso no Polígono do Pré-Sal.	Evitar que a falta dos recursos necessários possam colocar em risco as análises técnicas e econômicas nos Contratos de Partilha e nos Processos de Individualização da Produção.

Fonte: PPSA

Figura 7 – Projetos de Administração, controle e finanças

Projetos - Diretoria de Adm. Controle e Finanças	Resultados Esperados / Riscos
<p>* GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS Consultoria externa visando preparar a realização do primeiro concurso público da PPSA. Será elaborado o Plano de Cargos e Salários.</p> <p>* GOVERNANÇA CORPORATIVA Uma das missões que nos foi atribuída pela Presidenta Dilma foi a de dotar a Companhia de uma governança compatível com o que se pretende da PPSA. Esse quadro normativo e procedimental demandará o apoio de uma consultoria externa para a sua implantação no menor prazo possível.</p>	<p>Caso o trabalho não possa ser desenvolvido neste ano, o primeiro PCS atrasará substancialmente, possivelmente postergando a admissão dos concursados por um prazo em torno de seis meses, o que equivale a dizer meados do segundo semestre de 2015.</p> <p>Atraso no desenvolvimento da Companhia e riscos inerentes ao crescimento sem a devida governança.</p>
<p>* GERÊNCIA DE RISCOS - SEGUROS Obter o assessoramento necessário à identificação e cobertura dos riscos a que a Companhia está sujeita. Exemplificando: o estatuto Social da PPSA prevê a contratação do seguro D&O para os seus administradores. Será também importante verificar o cumprimento pelo operador do Consórcio, da contratação das coberturas que se façam essenciais.</p>	<p>A PPSA não possui no seu quadro especialista na atividade de gestão de riscos e contratação de seguros, o que impedirá o cumprimento do objetivo.</p>

Fonte: PPSA

111. Dessa forma, o atual quadro de desequilíbrio financeiro da empresa está comprometendo o cronograma de implementação dos processos de trabalho da PPSA. Em questões como soluções tecnológicas, há até improviso, com uso de licenças temporárias gratuitas de softwares, sob risco de paralisação de atividades técnicas dependentes dessas ferramentas.

112. Um dos principais riscos advindos da não execução desses projetos é o atraso na implementação do sistema de gestão de contratos, incluindo o de gestão dos contratos de partilha de produção, que será a ferramenta base dos principais processos de trabalho da PPSA.

113. Prevista no art. 7º da Lei de criação da PPSA, a remuneração pela gestão dos contratos de partilha de produção é a primeira fonte de renda que a Lei cita para a empresa, que ainda dispôs: “A remuneração da PPSA pela gestão dos contratos de partilha de produção será estipulada em função das fases de cada contrato e das dimensões dos blocos e campos, entre outros critérios, observados os princípios da eficiência e da economicidade” (art. 7º, parágrafo único).

114. Diante da previsão legal e do início das atividades de gestão do contrato de Libra, em dezembro de 2013, o MME deveria, desde essa data, dispor do instrumento de determinação da remuneração da PPSA por suas atividades – o chamado contrato de remuneração entre a PPSA e a União (MME).

115. Partindo do pressuposto de que o contrato de remuneração da PPSA terá o MME como contratante, é indispensável que o Ministério defina diretrizes, objetivos e resultados esperados da gestão dos contratos de partilha de produção para a União, bem como o montante e a forma de remuneração da contratada. Do mesmo modo, era esperado que isso tivesse sido feito desde o início da gestão do contrato de Libra.

116. Como já relatado, não somente o MME não dispôs previamente desse instrumento, como a atual proposta é uma iniciativa da própria PPSA. A omissão do MME está prejudicando o planejamento da empresa e também sua administração financeira. Desse modo, a própria União, representada pelo MME, como principal parte interessada no funcionamento do sistema de partilha de produção, falha ao deixar de adotar as ações que lhe compete para adequada implantação do sistema. O risco, nesse caso, extrapola a imposição de dificuldades operacionais à nova empresa, para trazer eventual **comprometimento à efetividade do próprio regime de partilha de produção quanto à garantia dos seus melhores resultados para União.**

117. Apesar dos problemas orçamentários para disponibilização dos recursos relativos à parcela do bônus de assinatura de Libra, caso o contrato de remuneração tivesse sido firmado com o MME desde o início da gestão do contrato de Libra, as despesas operacionais da empresa poderiam estar cobertas pelos pagamentos desse contrato, enquanto os outros recursos (capital social e parcelas de bônus de assinatura) financiariam seus investimentos.

118. Diante desse quadro, quanto aos gastos correntes da PPSA, indicados nos demonstrativos (tabelas 1 e 2), em relação aos valores que foram executados (mais de R\$ 20 milhões) e aos que deixaram de ser executados (cerca de R\$ 16 milhões) em 2014, bem como aos previstos para 2015 (cerca de R\$ 50 milhões), deveriam estar cobertos pelo contrato de remuneração com o MME.

3.6.5 Tecnologia da informação

119. Para contextualizar os eventuais riscos que podem acompanhar o desenvolvimento dessa área na PPSA, vale adicionar breves comentários acerca do papel de TI nos processos de trabalho planejados para a empresa.

120. A indústria de exploração e produção de petróleo e gás natural, principalmente em águas profundas, faz uso intensivo de tecnologias. Um dos aspectos que desdobra desse fato é a necessidade de processar, constantemente, um volume de informações muito grande, em particular para dados geológicos e geofísicos. A quantidade e diversidade de equipamentos, sistemas e componentes empregados nas várias fases dos projetos também é muito grande, formando um corpo complexo de planilhas e documentos.

121. Em razão disso, as empresas dessa indústria utilizam sistemas e softwares de ponta para realizar, a todo momento, um extenso leque de análises técnicas e econômicas para tomada de decisões sobre pesados investimentos e custos.

122. A PPSA, que preside o comitê operacional gestor do contrato de partilha, precisa acompanhar concomitantemente essas análises, bem como fazer suas próprias avaliações. Além disso, controla os custos e é responsável pela análise e aprovação dos projetos, para reembolso da operadora.

123. Diante disso, a empresa somente poderá exercer sua função se tiver condições (pessoas e instrumentos) para acompanhar e discutir essas análises. Portanto, deve estar aparelhada com ferramentas compatíveis – em especial, sistemas e softwares.

124. Do ponto de vista administrativo, também precisa do apoio dessas tecnologias para dar vazão aos procedimentos de reconhecimento de custos e monitoramento do contrato, com eficiência, empregando reduzida força de recursos humanos e intensa automação de processos.

125. Conclui-se que, ao lado de equipe de trabalho qualificada, uma estrutura de TI robusta e eficiente é crucial para o desempenho da PPSA.

126. É sabido que o planejamento de TI é tarefa sensível em qualquer organização. Exige cuidados e atenção meticulosa para que o resultado corresponda efetivamente às necessidades da empresa.

127. O fato de a PPSA ser uma empresa criada recentemente traz duas dificuldades para esse planejamento: ausência de estrutura própria para cuidar desse tema e de maturidade de processos de trabalho para orientar a implementação dos sistemas.

128. Atualmente, há **apenas uma pessoa no quadro de TI da PPSA**, o que **eleva sobremaneira os riscos de TI a que o negócio da PPSA está exposto**. Não há processo de planejamento estratégico ou tático de TI formalizado, não havendo Plano Estratégico de TI (PETI) ou Plano Diretor de TI (PDTI). A elaboração de PDTI faz parte do objeto de contratação de consultoria pretendida pela PPSA.

129. Sem quadro próprio, a PPSA procura se valer de apoio de consultoria contratada. Internamente, não foi prevista a formação de um comitê de TI que apoie a diretoria (alta administração) nas decisões sobre gestão e uso da TI.

130. Apesar do avanço dos trabalhos internos de mapeamento de processos e da utilização de serviços de terceiros para o planejamento, a fase de implantação dos sistemas que serão desenvolvidos também requer monitoramento e avaliação interna dos procedimentos e resultados. A indisponibilidade de recursos humanos para essas tarefas aumenta os riscos de haver problemas na implantação.

131. Quanto aos softwares especializados, para as diversas aplicações e análises técnicas da PPSA, é indiscutível a sua imprescindibilidade. São instrumentos necessários para o exercício do papel técnico da PPSA na gestão dos contratos de partilha.

132. Diante dos problemas financeiros que estão provocando o adiamento das aquisições desses softwares, há sérios riscos de se comprometer ou até inviabilizar a realização de importantes tarefas técnicas, tais como:

- a) interpretação sísmica e modelagem geológica;
- b) construção de modelos estáticos e dinâmicos para simulação de fluxo em reservatórios petrolíferos;
- c) análise de dados de perfuração de poços e análise de desempenho petrofísica;
- d) teste de formação modelagem de escoamento.

133. Desse modo, a área de TI da PPSA enfrenta três aspectos críticos:

- a) ausência de estrutura adequada para gestão de TI;
- b) indisponibilidade de recursos financeiros para contratação imediata de acordo com as necessidades já identificadas pela empresa; e
- c) atraso na disponibilização das ferramentas de TI que a atividade fim de empresa necessita para suas atividades;

4 GESTÃO DOS CONTRATOS DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

4.1 Visão geral do processo

134. Conforme já informado, o Estatuto Social aprovado pelo Decreto 8.063/2012 estabelece que o objeto da PPSA consiste, entre outros, na gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo MME (art. 5º, caput), cujas atividades abrangem, especialmente (art. 6º, inciso I):

- a) representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção;
- b) defender os interesses da União nos comitês operacionais;
- c) avaliar, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo e de gás natural, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local;
- d) monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; e
- e) monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção.

135. Por expressa previsão legal (Lei 12.351/2010), os contratos de partilha de produção devem ser executados mediante a constituição de consórcio específico, do qual participam, no mínimo, a Petrobras e a PPSA, esta última na condição de representante dos interesses da União (arts. 19, 20 e 21). A administração desse consórcio caberá ao seu comitê operacional, presidido pela PPSA e do qual ela participa com 50% dos votos (art. 23).

136. Ao comitê operacional foi estabelecida a competência para deliberar sobre as principais questões afetas à execução do contrato de partilha de produção, tais como planos, orçamentos, programas, bem como as operações e os custos relacionados (art. 24).

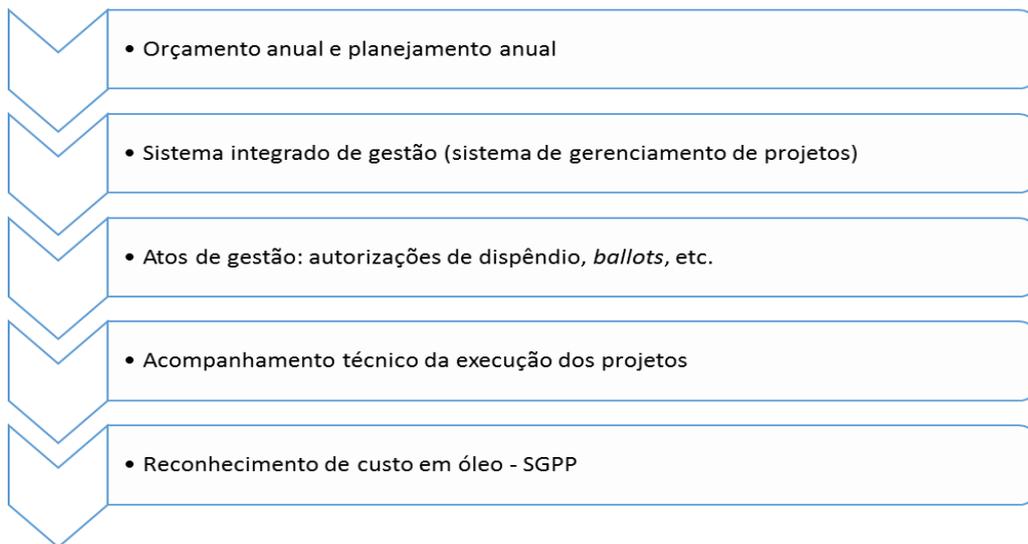
137. Percebe-se, portanto, que a atuação da PPSA na gestão dos contratos de partilha de produção dá-se em todas as suas etapas, desde a elaboração de orçamentos e planos, passando pelo gerenciamento de projetos, autorizações de dispêndios e contratações de bens e serviços, até a etapa do reconhecimento final dos custos incorridos que se tornam elegíveis para recuperação em volume equivalente de óleo, nos termos da legislação.

138. Nesse sentido, a empresa participa do planejamento físico e financeiro do contrato por meio da discussão e aprovação do orçamento anual e dos planos plurianuais; acompanha o gerenciamento dos projetos mais relevantes, constantes dos planos de exploração e avaliação, por exemplo; participa das autorizações de dispêndio submetidas pelo operador do campo, de acordo com os critérios de governança definidos no contrato; e participa ainda das autorizações para contratações de bens e serviços, de responsabilidade do operador, conforme os procedimentos de compras estabelecidos contratualmente.

139. Adicionalmente, tem-se também o processo de reconhecimento de custos, a partir dos dados apresentados pelo operador, em concordância com a execução dos bens e serviços contratados, quando for o caso. Por fim, prevê-se, ainda, a etapa de auditoria, finda a qual consideram-se os custos a ela submetidos definitivamente reconhecidos.

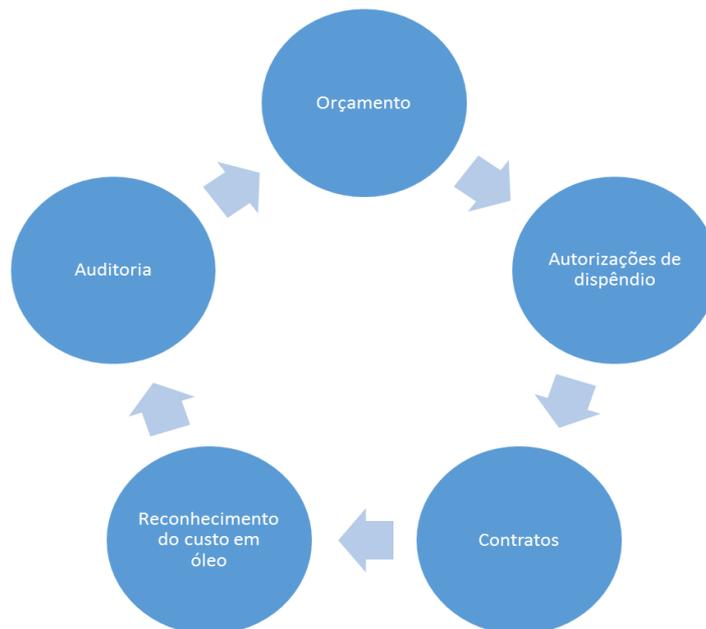
140. Trata-se, na verdade, de um processo integrado de acompanhamento, gestão e fiscalização, conforme ilustrado simplificadamente nas Figuras 8 e 9, a seguir:

Figura 8 – Fluxograma e tratamento de informações em implantação na PPSA



Fonte: PPSA

Figura 9 – O reconhecimento do custo em óleo como parte integrada de um sistema de gestão



Fonte: PPSA

4.2 Análise e aprovação de propostas apresentadas no comitê operacional

141. O contrato de partilha de produção correspondente ao campo de Libra (Anexo XI, Seção 1) dispõe sobre as questões que devem ser submetidas à deliberação do comitê operacional. De forma geral, essas deliberações abrangem as questões necessárias ao desenvolvimento das operações realizadas, em especial planos e estratégias operacionais, planos de trabalho e orçamentos, estratégias de contratações, autorizações para processos de licitação e propostas de dispêndios para contratações de serviços.

142. As aprovações que se dão no âmbito do comitê operacional são feitas por meio dos chamados *ballots*, ou registro de votos, os quais devem ser submetidos à PPSA para análise e aprovação, em consonância com as regras relativas ao funcionamento do comitê.

143. A PPSA já elaborou fluxograma de procedimentos e atividades concernente a esse processo. Desse modo, todos os *ballots* submetidos a sua aprovação são analisados por seu corpo técnico e

gerencial, a depender das áreas envolvidas, além de poderem ser submetidos a uma avaliação jurídica, conforme o caso. Assim, as áreas técnicas ou jurídicas analisam a questão e elaboram nota técnica específica – ou parecer jurídico – que suporta, ou não, a aprovação do *ballot* sob análise.

144. Por expressa previsão contratual, o comitê operacional poderá criar subcomitês especializados, de papel consultivo e com a função de subsidiar as decisões a serem tomadas (Anexo I, Seção 1). Esses subcomitês também são constituídos por representantes de todos os consorciados, incluindo a PPSA.

145. A PPSA esclareceu que os processos de aprovação que envolvem questões mais complexas geralmente são precedidos de várias reuniões técnicas, inclusive no âmbito dos subcomitês especializados, o que acaba por possibilitar um debate mais detalhado e aprofundado acerca de seus principais aspectos, tornando mais transparentes e fundamentadas as decisões posteriores que vierem a ser tomadas.

4.3 Reconhecimento do custo em óleo

146. Conforme disposto na Lei 12.351/2010, o custo em óleo corresponde à parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades do contrato, conforme condições estabelecidas no instrumento contratual (art. 2º, inciso II).

147. O contrato de partilha de Libra (Capítulo II, cláusula quinta), por sua vez, dispõe que os gastos recuperáveis pelo contratado como custo em óleo são aqueles relativos às atividades de exploração e avaliação, desenvolvimento, produção, desativação das instalações e pesquisa, desenvolvimento e inovação, aprovados no âmbito do Comitê Operacional e reconhecidos pela PPSA segundo detalhamento, metodologia e procedimentos estabelecidos.

148. O controle do custo em óleo a ser realizado pela PPSA deverá ser processado por meio do SGPP, em observância aos termos contratuais (Anexo VII, Seção VII) e conforme já relatado anteriormente. Entretanto, segundo informado pelos gestores da empresa, até a implantação desse sistema, o operador atualmente remete à gestora, mensalmente, os dados e as informações referentes aos gastos do período anterior, por meio de sítio eletrônico seguro disponibilizado pela Petrobras aos parceiros, em área de acesso exclusivo da PPSA. O material enviado consiste, basicamente, em planilhas eletrônicas com a lista dos gastos incorridos, acompanhadas de contratos e respectivas medições, além da estrutura analítica do projeto atualizada.

149. Após a remessa dos dados pela operadora, a PPSA analisa os gastos, inicialmente, quanto a sua consistência contábil e financeira, etapa na qual se verificam os procedimentos de contratação, a natureza dos gastos e a conversão de moedas, entre outros aspectos de conformidade.

150. A partir dessa análise geral, procede-se às análises técnicas pelas diversas áreas da empresa, as quais verificam a aderência do escopo e do valor do gasto ao plano de trabalho e ao orçamento aprovado, bem como procedem ao seu balizamento em relação aos custos de mercado.

151. Conforme esclarecido pela PPSA, as referências utilizadas para verificar a aderência dos gastos em relação aos custos de mercado podem abranger dois momentos. O primeiro deles ocorre ainda previamente ao processo de reconhecimento e diz respeito aos próprios procedimentos de contratação pelo operador, os quais devem seguir, rigorosamente, as regras que regem o contrato de partilha em questão. Tais regras visam, de um lado, estimular a consulta de preço ao maior número possível de potenciais fornecedores e, de outro, nos casos em que há inviabilidade de consultas numerosas, submeter as propostas ao crivo mais analítico e crítico de todos os consorciados, incluindo a PPSA, no âmbito do Comitê Operacional. Nesses casos, a empresa informou que faz uso de seu conhecimento especializado, além de recorrer a consultas a bancos de dados internacionais, como o da IHS Energy¹. Já o segundo momento do controle ocorre sob a égide do processo de reconhecimento do custo em óleo em si, realizado pela PPSA, a partir da lista de gastos e das informações apresentadas pelo operador.

152. No âmbito interno da PPSA, criou-se, informalmente, um grupo de trabalho para discussão e elaboração do procedimento e do fluxo de atividades relacionadas ao reconhecimento de custos, com o objetivo de padronizar as análises e homogeneizar o tratamento entre as diversas áreas técnicas e ao longo do tempo. O resultado desse trabalho resultou numa minuta de procedimento, ainda pendente de aprovação pela Diretoria Executiva. Tal minuta descreve o fluxo e os requisitos das tarefas envolvidas, os prazos para seu cumprimento e os atores responsáveis pelas ações – operador, áreas técnicas ou gerente do contrato, por exemplo.

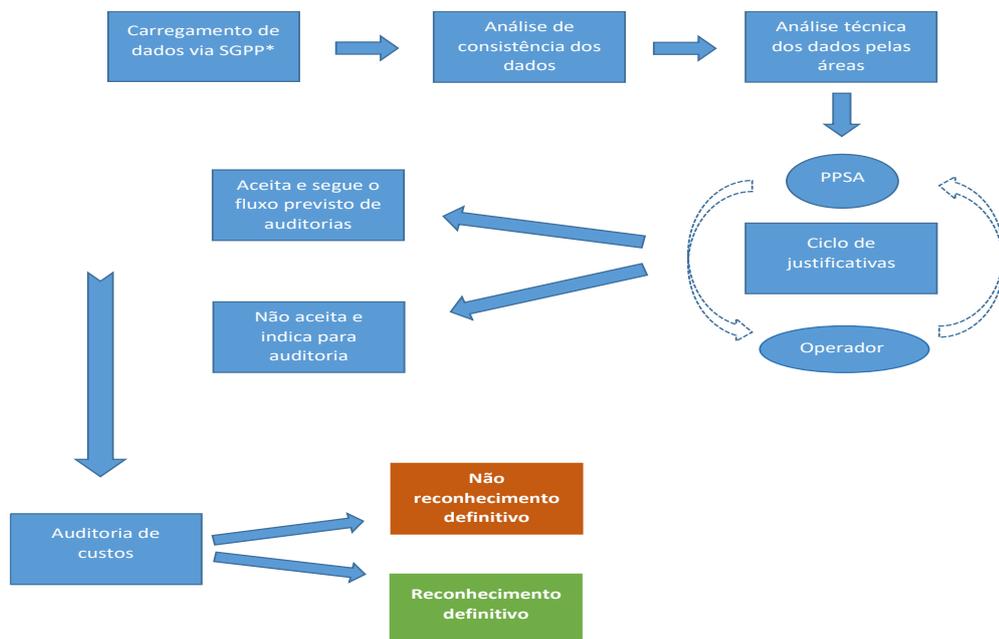
153. O processo de elaboração dessa minuta de procedimento derivou de uma série de ajustes que foram e vêm sendo feitos entre a PPSA e a Petrobras a respeito do formato e do nível de detalhamento dos dados e das informações que devem compor as remessas mensais para fins de reconhecimento do custo em óleo. Da mesma forma, foram discutidas questões relacionados aos requisitos e especificações técnicas necessárias para a implantação futura do SGPP.

154. Atualmente, e já nos termos propostos por essa minuta de procedimento, as análises proferidas pela PPSA estão sendo formalizadas em notas técnicas, as quais são submetidas à aprovação do gestor do contrato de partilha e consolidadas. Após isso, encaminha-se resposta ao operador, com indicação da situação de reconhecimento de cada linha de gasto informada e dos eventuais esclarecimentos adicionais levantados como necessários.

155. A Petrobras remete à PPSA as informações necessárias ao processo de reconhecimento de custos desde abril de 2014.

156. A figura a seguir ilustra, de forma simplificada, o fluxo de atividades referente a esse processo.

Figura 10 – Processo de reconhecimento de custo em óleo pela PPSA



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela PPSA.

4.4 Monitoramento e auditoria de execução de projetos

157. Monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural é uma atribuição da PPSA estabelecida em seu Estatuto Social.

158. A PPSA monitora os projetos relativos aos contratos de partilha sob a sua gestão sobretudo por meio do acompanhamento das ações no âmbito do Comitê Operacional. Nesse sentido, verifica-se a aderência dos procedimentos de submissão das propostas do operador para aprovação do comitê quanto às normas legais, contratuais e regimentais, especialmente dos procedimentos de contratação e de autorizações de dispêndio, bem como da adoção das melhores práticas da indústria do petróleo.

Além disso, também se verifica se as atividades propostas encontram guarida nos planos e orçamentos aprovados.

159. No que se refere à fase de planejamento dos projetos abarcados pelo contrato de partilha de produção, a PPSA informou que participa ativamente das discussões técnicas e econômicas acerca das atividades envolvidas, sejam estas de curto, médio ou longo prazo, apresentando, sempre que julgar necessário e oportuno, sugestões de melhoria, juntamente com os demais parceiros do Consórcio.

160. Como exemplo dos eventos dos quais a PPSA participa citam-se a aprovação dos planos de trabalho e orçamentos anuais e plurianuais, as análises dos programas de operações para sísmica e perfuração, a contratação de unidades de produção e as autorizações de dispêndio.

161. Já na fase de execução, o objetivo fundamental é monitorar o cumprimento físico e financeiro dos projetos e atividades planejadas. Entre os mecanismos desse monitoramento, citam-se, abaixo, os principais:

- a) relatório mensal de atividades emitido pelo operador do contrato de partilha de produção;
- b) participação da PPSA em subcomitês e eventos técnicos;
- c) acompanhamento diário das operações de perfuração de poços, inclusive com o acesso direto a um sistema que fornece um boletim diário com todas os dados técnicos relevantes;
- d) acompanhamento do reprocessamento da sísmica;
- e) contatos técnicos com todos os consorciados; e
- f) verificação da conformidade das atividades em relação aos planos de trabalho e orçamentos aprovados.

162. A gestão do contrato de partilha de produção demanda alto grau de análise técnica especializada por parte PPSA, em razão de sua participação nas discussões e nas aprovações dos principais projetos e atividades levados pelo operador ao Comitê Operacional.

163. De acordo com os esclarecimentos prestados pelos gestores da empresa, planeja-se a implantação de solução tecnológica robusta que permitirá à PPSA realizar seus próprios estudos técnicos e análises econômicas de forma própria e independente dos estudos e análises apresentados pelo operador, a fim de permitir um grau de avaliação mais aprofundado.

164. A par do monitoramento, o contrato de partilha de produção (cláusula vigésima nona) prevê que a PPSA poderá realizar auditoria contábil e financeira dos projetos, seja diretamente ou mediante terceiros, tendo, para isso, amplo acesso aos documentos, registros e outras peças, inclusive aos contratos e acordos firmados pelo operador e relacionados com a aquisição de bens e serviços.

165. Nesse sentido, a PPSA esclareceu que planeja contratar serviço de auditoria para avaliar algumas rubricas específicas das planilhas de gastos enviadas pelo operador, como o custo homem-hora, por exemplo, para fins de reconhecimento de custos.

166. Demais disso, estudam-se formas de atuação semelhante em outras áreas, mas, atualmente, ainda se encontram em discussão as diretrizes, os critérios e a periodicidade de tais ações.

167. Até a data de finalização deste relatório, as operações relativas ao contrato de Libra restringiam-se ao projeto de exploração e avaliação com a perfuração de um poço exploratório, estando em andamento a perfuração do segundo poço. Também já tiveram início o planejamento do projeto do teste de longa duração (TLD) e do projeto-piloto de produção.

4.5 Conteúdo local

168. A responsabilidade da PPSA relativamente ao conteúdo local foi estabelecida pela Lei 12.304/2010, que lhe atribuiu o papel de fazer cumprir as exigências contratuais a ele referentes.

169. Segundo a PPSA, o monitoramento do cumprimento dos compromissos de conteúdo local (CL) terá como base informações trimestrais fornecidas pelo operador, por meio do relatório de investimentos trimestrais e da base de dados que lhe dá origem.

170. A partir dessas informações, proceder-se-á a sua comparação com o plano de conteúdo local, o qual prevê, para os itens sujeitos ao compromisso, o valor total a ser investido e o CL planejado. A base de dados conterà os lançamentos sujeitos ao cálculo, classificados segundo os itens compromissados. Paralelamente, analisar-se-ão os itens não sujeitos ao compromisso, com vistas a identificar eventuais exclusões indevidas.

171. Atualmente, encontra-se em fase de elaboração o procedimento e o fluxo de atividades específico para esse controle por parte da PPSA, incluindo os atores e prazos internos.

172. Ademais, o contrato correspondente ao campo de Libra estabelece que o Sistema de Gestão de Gastos de Partilha de Produção (SGPP) deverá ser utilizado para a gestão do cumprimento do conteúdo local por parte do contratado. Nesse sentido, conforme já relatado anteriormente, a PPSA prevê a implantação desse sistema de gestão em observância às regras contratuais.

4.6 Pontos críticos e riscos eventuais

4.6.1 Gestão dos contratos

173. A gestão dos contratos de partilha de produção já estava parcialmente desenhada com as regras constantes do contrato de Libra e do comitê operacional que a empresa preside. Os procedimentos que a PPSA adota para cumprir essa função dão contorno aos processos de trabalho que estão sendo desenvolvidos.

174. A PPSA tem realizado intenso trabalho no planejamento e mapeamento de processos e também na identificação de necessidades, que se desdobram principalmente em duas vertentes: recursos humanos e infraestrutura. Como estratégia, o SGPP é o sistema proposto como principal apoio à gestão dos contratos de partilha de produção.

175. A experiência da equipe da PPSA tem propiciado uma boa visão e planejamento dos processos de trabalho, mas **o atraso na implantação da empresa impõe limites à capacidade de acompanhamento do contrato de partilha de produção**. Os principais riscos são inerentes à insuficiência da equipe de trabalho frente ao aumento dos volumes de tarefas a serem processados e ao atraso na aquisição de infraestrutura de TI e softwares especializados.

(...)

177. A utilização de softwares especializados para análises técnicas tem sido feita de forma provisória, mediante acordo com os fornecedores, dado que recursos financeiros para aquisição ainda não foram disponibilizados à PPSA.

178. O acompanhamento da gestão nesta fase inicial de Libra é amplo, inclusive junto à própria Petrobras. Mas a PPSA tem que ter capacidade também para avaliar os riscos para a maximização do resultado da União. São análises que ultrapassam o reconhecimento de custos, cumprimento das cláusulas de conteúdo local e a adequação dos projetos às boas práticas da indústria.

(...)

180. Atualmente, somente o contrato de Libra está sob a gestão da PPSA. A empresa foi concebida sob a ótica das futuras contratações de partilha em rodadas de licitação, mas **a expectativa de contratação direta nas áreas de cessão onerosa (volumes excedentes ao contratado) e os contratos de unitização (será visto mais adiante) deverão conferir uma considerável sobrecarga antecipada à gestão da PPSA**, exigindo capacidade da empresa muito mais cedo do que se previra antes de sua criação. Tal expectativa também consiste em riscos ao desempenho da empresa, que necessita de maior e mais rápida evolução de sua estrutura.

181. O mecanismo intrínseco de gestão de cada contrato de partilha de produção funciona mediante reuniões e deliberações do comitê operacional e subcomitês do contrato. Assim, são tarefas que não são supridas ou reduzidas pela utilização de sistemas, como o SGPP. A multiplicidade de reuniões técnicas requer a participação de técnicos da PPSA, além do gerente de contrato. Com o aumento de contratos sob a gestão da PPSA, essas participações começam a concorrer com as demais atividades destes técnicos, comprometendo-os nas rotinas específicas de setores distintos, já que a organização

da empresa é matricial e desempenham várias tarefas. Desse modo, **eventual carência de recursos humanos pode repercutir em cadeia nas atividades da empresa.**

4.6.2 Reconhecimento de custos

182. Quanto ao reconhecimento de custos, especificamente, sofre-se os mesmos riscos verificados na gestão do contrato: disponibilidade de técnicos e infraestrutura de TI.

183. Das análises comentadas pela PPSA, a atual equipe tem conseguido fazer a crítica aos lançamentos e informações encaminhadas pela Petrobras para o contrato de Libra. Não obstante, a atual sistemática não consegue expandir para o tratamento de um volume maior de informações que virá com a evolução do contrato, tornando-se dependente de apoio de sistemas e crescimento da equipe de trabalho.

184. Também da exposição dos parâmetros de análise de custos da PPSA, observou-se que as regras do consórcio para despesas do projeto e a presença da fiscalização dos consorciados não operadores dão maior segurança à aceitação do valor de cada despesa apresentada. Contudo, em função da especificidade dessa indústria, a aferição de preços de mercado de produtos e serviços é difícil e representa riscos que devem ser mitigados com a busca de acesso a referências adequadas e disponíveis para uso regular.

185. A PPSA indicou a IHS Energy como uma das principais referências. O desafio é ter fontes suficientemente abrangentes e especificações compatíveis de custos para realizar a comparação.

186. Além de necessitar contar com adequados recursos humanos e ferramentas tecnológicas, é necessário que as tarefas sejam executadas com precisão, pois o controle de custos é o coração do sistema de partilha de produção, no qual o custo reconhecido é reembolsado à operadora e, portanto, qualquer falha na avaliação dos custos apresentados para a PPSA representará um ônus impróprio à União, impactando diretamente o seu resultado econômico na execução do contrato.

187. Em termos econômicos, esse impacto pode ser extremamente significativo, pois se trata de processamento de avaliações de custos de grandes e crescentes magnitudes. Para ilustrar essa representatividade, somente nesta fase inicial de gestão do contrato de Libra, a PPSA lidou com um orçamento anual do projeto, em 2014, de R\$ 426.507.650,45 e o Comitê de Gestão de Libra já aprovou para 2015 um orçamento de R\$ 1.931.161.332,19, distribuído em quatro grandes projetos: (1) Exploração, (2) TLD (teste de longa duração), (3) Projeto Piloto e (4) Plano de Desenvolvimento (*fullfielddevelopment*), conforme o último Relatório Semestral de Atividades da empresa (peça 20).

188. Como visto, ainda antes de ser plenamente estruturada, a PPSA já tem que processar análises de custos, avaliando centenas de lançamentos mensais, que ultrapassarão o montante de R\$ 2 bilhões. Isso, sem deixar de atuar em outras frentes, como os processos de individualização da produção, que também oferecem riscos de impacto econômico.

189. Nesse sentido, ficam **evidenciados riscos para o desempenho da função da PPSA e, por conseguinte, aos resultados econômicos para União no pré-sal**, visto que todo esse volume de análises e montantes de custos devem ser avaliados com precisão que, por sua vez, não pode ser atingida prescindindo-se de recursos técnicos e humanos suficientes.

4.6.3 Monitoramento e auditoria

190. Ainda não foram realizadas auditorias na execução do contrato de Libra. A PPSA pretende contratar serviços para abordar temas pontuais. Os primeiros trabalhos devem se originar de avaliação de tópicos decorrentes das análises para reconhecimentos de custos do contrato.

191. Apesar da terceirização de trabalhos específicos de auditoria, estudos de identificação de riscos do contrato devem ser um trabalho interno da PPSA no monitoramento dos contratos, em subsídio para o planejamento das auditorias.

192. As auditorias podem contribuir não somente para aferição da conformidade de determinada situação, mas também para análises de riscos do projeto, monitorado pela PPSA com vistas à maximização do resultado para União.

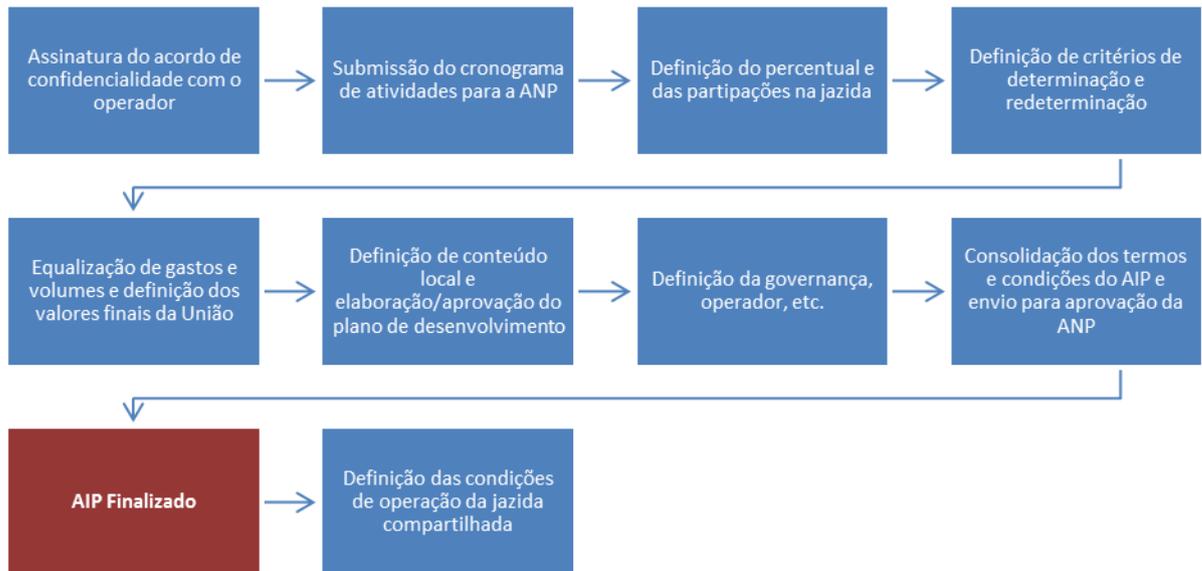
5 PROCEDIMENTOS DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

193. A par da gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás natural, cumpre à PPSA representar a União nos procedimentos de individualização da produção (AIP), ou unitização, e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção dentro do polígono do pré-sal.

194. A regulação do procedimento de individualização da produção cabe à ANP, atualmente fixada mediante a Portaria ANP 25/2013. Dessa forma, a atuação da PPSA nos procedimentos de unitização segue as diretrizes e princípios estabelecidos neste normativo.

195. Os procedimentos de individualização da produção envolvem atividades de análise e auditoria técnica, como geologia e geofísica, perfuração e produção, além de aspectos jurídicos, financeiros, contábeis e fiscais. Trata-se de um processo que ocorre em várias etapas e que já se encontra, ainda que de forma preliminar, detalhado em fluxograma de atividades, o qual relaciona os principais produtos e subprodutos desse processo. Há processos exclusivamente internos à PPSA e processos que envolvem terceiros (operador, consorciados e ANP). Finda a negociação entre as partes, submete-se o acordo para aprovação da ANP.

Figura 11 – Fluxograma de atividades – Individualização da produção (AIP)



Fonte: PPSA.

196. Segundo informado pela própria PPSA, uma das etapas mais importantes de um procedimento de unitização diz respeito à definição das participações na jazida compartilhada, bem como os respectivos impactos na equalização de gastos e volumes, para definição dos valores da União.

197. Além desse aspecto, destaca-se que as obrigações da PPSA não se exaurem quando da assinatura do acordo. De fato, verificam-se a realização de acordos específicos para definir as condições de operação da jazida compartilhada enquanto a área não for contratada. Ademais, caso se proceda a uma contratação direta da Petrobras ou à realização de um leilão de partilha, ambos resultando em um contrato de partilha de produção, cabe à PPSA o papel de gestora desse contrato.

198. Até o presente momento, apenas um procedimento de individualização da produção foi concluído, pendente ainda de aprovação pela ANP. Entretanto, informações fornecidas pela PPSA indicam a existência de mais dezenove processos que demandarão a participação da empresa, dos quais nove já se encontram em andamento.

(...)

199. De acordo com as informações prestadas pela PPSA, o processo já concluído correspondeu ao campo de Tartaruga Mestiça, conforme visualizado na tabela acima. Nesse processo, o acordo de

confidencialidade entre a Petrobras (operadora) e a PPSA foi assinado em junho de 2014. De junho a setembro, procederam-se às discussões técnicas, como a respeito dos estudos de geologia e geofísica, o modelo estático e dinâmico da jazida e a malha de drenagem. Nessa etapa, ressalta-se a participação ativa da PPSA, a qual, inclusive, resultou na alteração do projeto inicial apresentado pela Petrobras. Em outubro, finalizou-se a negociação do acordo de individualização da produção. O AIP foi, então, enviado para aprovação da ANP.

5.1 Pontos críticos e riscos eventuais

200. Cada um dos AIP demanda da PPSA um complexo trabalho de avaliação e negociação de modo a poder configurar adequadamente a área pertencente à União na respectiva jazida e negociar com o consórcio que já adquiriu os direitos de exploração a divisão de direitos e obrigações entre as partes.

201. Todo esse processo é permeado pela grande complexidade que envolvem projetos de exploração e produção de petróleo, incluindo aplicação das regras regulatórias e de conteúdo local. Entre outras, questões como:

- a) delimitação da área individualizada;
- b) regras de conteúdo local;
- c) participações governamentais;
- d) plano de desenvolvimento da jazida;
- e) laudo técnico;
- f) conteúdo do AIP e redeterminação;
- g) equalização de gastos e volumes anteriores ao AIP.

202. Apesar do desafio de toda a carga de trabalho que envolve a elaboração de um AIP, a obrigação da PPSA não termina quando da aprovação do acordo pela ANP.

203. Uma vez em aplicação o acordo, a PPSA assume o papel de sócia não operadora, representando a União, participando dos atos de gestão e decisões relacionadas às atividades de E&P, além de providenciar a comercialização dos resultados obtidos para a União.

204. Há, ainda, acompanhamento para futura redeterminação do AIP - uma espécie de revisão prevista no acordo.

205. Desse modo, com as áreas para unitização em perspectivas próximas de acordo, crescerá rapidamente a demanda para a gestão da PPSA. Uma demanda que ainda não estava calculada quando a empresa foi criada.

206. A expectativa no MME era de que, pelo contrato de Libra estar em fase inicial, a PPSA teria tempo de se estruturar concomitantemente a fase exploratória do primeiro contrato de partilha de produção, pois suas necessidades estariam precipuamente voltadas para a gestão desse contrato.

207. Ocorre que os AIP já constituirão novos contratos a serem geridos e a PPSA terá que tratar de comercialização da produção muito mais cedo do que o previsto. Com isso, a estruturação da empresa, que já vem tardia para a gestão do contrato de Libra, sofrendo limitações para alcançar o nível de acompanhamento ideal e com risco de esgotamento de utilização da capacidade de equipe de trabalho, torna-se muito mais premente diante da necessidade de acompanhamento dos AIP que deverão ser firmados e da gestão dos contratos subsequentes.

208. Adicione-se a isso a complexidade de se tratar na mesma área individualizada regras regulatórias diferentes (concessão e partilha de produção, por exemplo).

209. Deve-se considerar também que, nos AIP, a posição da PPSA é significativamente diferente em relação aos contratos de partilha de produção, nos quais ela preside o comitê operacional. Sua menor influência e a assimetria de informações com o operador a coloca em condições muito menos vantajosas do que as prerrogativas que possui em uma contratação originária de partilha de produção.

210. Desse modo, o volume de contratos e a complexidade da sua elaboração, a assimetria de informações e a perspectiva de que vários desses procedimentos sejam realizados no curto prazo circunscrevem um cenário crítico que impõe riscos à atuação da PPSA.

211. Particularmente quanto à assimetria de informações, representa um grande desafio à PPSA devido à sensibilidade que a análise e interpretação de dados tem em uma questão extremamente complexa para a indústria de petróleo, que são as negociações envolvidas durante um processo de individualização da produção.

212. Para a PPSA, uma das etapas fundamentais é a definição das participações na jazida compartilhada, assim como os respectivos impactos na equalização de gastos e volumes. Obter volume adequado e fidedigno de informações e ter capacidade para analisá-las é fundamental para que a empresa possa defender os interesses da União.

213. Segundo a PPSA, a negociação para um AIP envolve processos críticos, que dependem de processos de governança internos ou de terceiros. O risco de se ter nível de informações ou capacidade de análise menor que o necessário impacta diretamente os interesses da União nessas áreas, pois, durante a negociação do acordo, a PPSA estará lidando com a outra parte, que detém um domínio maior e por mais tempo do conhecimento técnico sobre as condições da área em unitização, atuando para preservar ao máximo seus objetivos econômicos.

(...)

216. Ainda que executadas todas essas avaliações técnicas, o natural domínio da empresa que vêm explorando a área cria uma assimetria de informações com a PPSA que pode gerar dificuldades para a defesa dos interesses da União. Um AIP envolve muitas variáveis de impacto econômico, desde a definição física das reservas até a mensuração e compartilhamento de investimentos e custos.

217. Dessa forma, observam-se nos processos de AIP margens maiores de riscos para os resultados que a PPSA deve preservar para União, tendo em vista o menor nível de controles possíveis em relação aos contratos de partilha de produção.

6 CONCLUSÃO

218. O novo marco regulatório do pré-sal inseriu a PPSA no modelo de partilha de produção para desempenhar atribuições de defender os interesses da União e maximizar os resultados econômicos dos contratos no pré-sal.

219. Criada à última hora para iniciar a gestão do contrato de Libra, a empresa começou suas atividades premida pelo tempo para se estruturar adequadamente. A expectativa é de que tenha uma estrutura enxuta e eficiente, mas enfrenta dificuldades para se estruturar, o que pode comprometer a eficiência de sua missão gestora e fiscalizatória já no início de suas atividades. Tal alerta, aliás, sobre a necessidade de preparação para capacidade operacional da PPSA já fora dado pelo TCU ao MME, por meio do Relatório do Acórdão TCU – Plenário 2.736/2013 (levantamento relacionado às ações estruturantes para exploração no polígono pré-sal).

220. Basicamente, o presente trabalho identificou dois eixos fundamentais para que a empresa tenha capacidade de atuação que suporte as suas atribuições: adequado quadro de funcionários, que exige alta qualificação técnica e experiência; e robusta infraestrutura de TI, entre equipamentos, sistemas e softwares capazes de dar instrumentos mínimos para que a empresa esteja hábil a realizar todas as análises, controles e monitoramento necessários à gestão dos contratos de partilha.

221. Apesar do empenho próprio de planejamento da companhia, o presente levantamento revelou que existem lapsos no processo de planejamento, a cargo do MME, no tratamento adequado das necessidades e condições orçamentárias para que a PPSA dispusesse dos recursos financeiros e em tempo adequado à urgente necessidade de implantação de sua estrutura.

222. O primeiro ano de atividade da PPSA decorreu mediante o consumo do capital social da empresa já integralizado e concluiu com patrimônio líquido negativo, além do adiamento de várias ações estruturantes por falta de recursos financeiros.

223. Com isso, há riscos de se atrasar a formação de força de trabalho do quadro permanente da PPSA e a disponibilização de sistemas e tecnologias para execução dos processos de trabalho da empresa, comprometendo sua eficiência na cobertura de suas atribuições.

224. Ponto importante, a formalização do contrato de remuneração entre o MME e a PPSA, prevista na lei de criação da empresa, sequer foi realizada, mesmo estando em curso seu segundo ano de atividades. Principal fonte de recursos, essa remuneração deveria suportar os custos operacionais da empresa. A mora na sua subscrição – mais uma vez – tem o potencial de comprometer a disponibilidade de recursos necessários para a estruturação da PPSA, em seus desígnios de se preparar para atuar nos contratos no pré-sal.

225. Se por um lado, o MME, como órgão supervisor da empresa, ainda não definiu a remuneração da PPSA, por outro, também não definiu quais parâmetros e como a PPSA será avaliada em desempenho. A PPSA tem uma finalidade explícita em seu estatuto: maximizar, para a União, os resultados econômicos dos contratos por ela geridos. É fundamental que se possa avaliar a empresa por esse prisma; como mecanismo de incentivo para a alavancagem de resultados coerentes com o que se espera da atividade finalística da companhia.

226. O impacto da efetividade nos resultados dos contratos no pré-sal é evidente: a Lei 12.351/2010 (Pré-sal) destinou (art. 46) a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, no pré-sal, ao Fundo Social, criado nessa mesma Lei (art.47), com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, em especial para a área de educação, constituindo uma das principais estratégias de investimento do país para gerações futuras.

227. Somente na área de Libra, essa comercialização deve corresponder a cerca de 41,65% do resultado da produção estimada de oito bilhões de barris de petróleo equivalentes, após a dedução dos custos aprovados pela PPSA e demais participações governamentais. Adicionando-se as áreas da Cessão Onerosa, o volume excedente pode alcançar o dobro de tal estimativa. A tabela 3 deste relatório também apresenta algumas avaliações dos volumes das áreas que serão unitizadas com a União.

228. Nesse sentido, a cada dez dólares por barril de petróleo, em custo administrado ou receita auferida para União (são concorrentes no regime de partilha), repercutem em US\$ 10 bilhões de dólares em cada bilhão de barris produzido no pré-sal, em representatividade nos resultados para União. Os volumes em expectativa de serem submetidos a esse regime já ultrapassam vinte bilhões de barris de petróleo, como visto, somente para os contratos em perspectiva – sem considerar futuras contratações. Reconhecendo, assim, a materialidade e as consequências dos contratos colocados sob gestão da PPSA – única competente legalmente constituída para tanto – e considerando os excepcionalmente elevados impactos da atuação da empresa nos interesses da União, não há como negligenciar os riscos ora apontados. A empresa deve estar hábil técnica e financeiramente para adimplir com os desafios que se avizinham. Não se pode dar margem a falhas no planejamento e no suporte à implantação da empresa.

229. Na situação verificada neste Levantamento, o planejamento da PPSA está sobremaneira prejudicado em função da ausência de definições do MME. Primeiro, sob o aspecto financeiro, que inviabiliza a execução integral do orçamento previsto para empresa, adiando principalmente seus investimentos; e, segundo, sob o aspecto de orientação de estratégias, já que as diretrizes para resultados da União devem ser estabelecidas pelo contratante da empresa.

(...)

231. Agravante da situação, a premência da adequada estruturação da PPSA não decorre somente do natural aumento da complexidade da execução do contrato de Libra, de acordo com sua evolução no tempo. Mas também e, principalmente, do volume inicial de cerca de vinte acordos de individualização da produção na área do pré-sal, que estão em perspectiva mais imediata da empresa.

232. Em particular, esses AIP já são complexos o suficiente para trazer riscos aos interesses da União, ainda que a PPSA já possuísse estrutura formada e maturada. Diferentemente do zelo de

controles que foram criados para os novos contratos de partilha de produção, com o comando da PPSA no comitê operacional, os AIP merecem atenção para criação de procedimentos que mitiguem os riscos para a União.

233. Enquanto que nos contratos de partilha de produção comandados pela PPSA, a empresa deve zelar pelos interesses da União quando das suas execuções, nos AIP esses interesses devem ser defendidos ainda antes, quando da elaboração dos próprios acordos.

234. Com o contexto descrito neste levantamento, conclui-se que, para riscos inerentes aos processos de trabalho da PPSA, a proposta de planejamento da empresa até o momento indica que poderão ser mitigados em sua maioria. Para isso, é necessário empenho na implantação, com ênfase na eficiência das rotinas de trabalho, dos sistemas de suporte e também das equipes de trabalho, dado que a relevância das atividades e o impacto de seus resultados requerem precisão das tarefas executadas.

235. Nesse sentido, destacou-se que a falta de suporte financeiro às ações de estruturação das atividades da PPSA é a principal ameaça à adequada implantação e funcionamento da empresa. A atual situação financeira da PPSA, com o recebimento do valor correspondente ao bônus de assinatura de Libra e a perspectiva do aporte de capital pela União, representa um alívio às dificuldades que vinham sendo enfrentadas pela companhia até então. Entretanto, cabe destacar que a preservação do equilíbrio depende, precipuamente, da assinatura e efetiva implementação do contrato de remuneração a ser firmado entre a PPSA e o MME, sob pena de inviabilizar a tempestiva implantação das rotinas de trabalho da empresa e comprometer o próprio modelo de partilha de produção em sua inauguração, por não dar suporte ao adequado funcionamento do mecanismo de controle do regime.

236. Por fim, salienta-se que as propostas de encaminhamento do presente relatório baseiam-se nas informações e dados levantados neste processo e visam ao aprimoramento da atuação da PPSA no cumprimento de suas funções e de sua missão institucional. Desse modo, os benefícios do controle classificam-se como incremento da economia, da eficiência, eficácia e efetividade de entidade da administração pública, em conformidade com a Portaria Segecex 17, de 15/5/2015.

7 COMENTÁRIOS DOS GESTORES

237. Em atendimento aos preceitos presentes no Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, o relatório preliminar (peça 21) foi encaminhado aos gestores da PPSA (peça 24), para que se manifestassem sobre o teor das constatações da equipe de fiscalização. As manifestações, enviadas a esta Corte de Contas por meio da Carta PPSA – DP 85/2015 (peça 25), foram analisadas e, quando cabíveis, feitos os devidos ajustes no corpo do relatório.

238. Posteriormente, o relatório preliminar (peça 27) também foi encaminhado ao MME para cumprimento da fase de comentários dos gestores, tendo em vista que constatações apresentadas neste processo dizem respeito, direta ou indiretamente, a este órgão.

239. Entretanto, instado a se manifestar, o Ministério absteve-se de enviar quaisquer comentários acerca das conclusões presentes neste relatório, motivo pelo qual não há registros, nesse sentido, no corpo do presente documento.

8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

240. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, à Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Ministério da Fazenda (MF), à Comissão de Serviços de Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com o alerta de que este Tribunal identificou riscos à gestão dos interesses da União no Pré-sal, com potenciais impactos para as receitas da União, em razão das dificuldades iniciais de

implantação e de operacionalização da PPSA, circunstanciadas no referido relatório, em especial quanto:

a.1) aos atrasos nos repasses das fontes de receitas previstas na Lei 12.304/2010 e à ausência, até a conclusão deste relatório, de contrato de remuneração entre o MME e a PPSA, que podem comprometer sua missão gestora e fiscalizatória;

a.2) à demora na formação de força de trabalho do quadro permanente e na disponibilização de robusta infraestrutura de tecnologia da informação para cumprimento das condições mínimas necessárias a habilitá-la para o desempenho de suas funções;

a.3) à ausência de diretrizes claras e planejamento do MME;

b) com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao MME, ao MPOG e ao MF que elaborem entendimento conjunto para equacionar os problemas de atrasos nos repasses de recursos legalmente previstos para a PPSA, a fim de evitar problemas de solução de continuidade para o desempenho da empresa em sua missão;

c) com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à PPSA que atente para os riscos apontados, definindo ações mitigatórias e formalizando alertas ao órgão supervisor (MME), sempre que vislumbrar que a ausência de medidas de alçada externa à empresa possam comprometer seu desempenho;

d) com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao MME que, no prazo de sessenta dias, informe a este Tribunal acerca das definições quanto ao contrato de remuneração a ser firmado com a PPSA e às diretrizes para atuação e aferição do desempenho da empresa, encaminhando os respectivos documentos;

e) levantar o sigilo dos autos, exceto quanto à Tabela 4 (Áreas do Pré-sal previstas para unitização), aos parágrafos 214 e 215 e à Figura 12 (Delimitação de área em unitização – Tartaruga Mestiça) deste relatório, conforme requisitado pela PPSA, e quanto às Peças 9, 17, 18, 20 e 25 do processo;

f) arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Em análise, fiscalização na modalidade levantamento realizada na Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), com o objetivo de conhecer e descrever sua estrutura organizacional, seu atual estágio de funcionamento e suas necessidades de estruturação, além de avaliar os riscos operacionais para o desempenho das principais funções da empresa e o cumprimento de suas finalidades.

2. O presente levantamento foi autorizado por Despacho do então Ministro-Relator José Jorge exarado no âmbito do TC 025.729/2014-4, peça 3, datado de 22/10/2014.

3. O escopo do levantamento realizado cingiu-se à descrição da situação encontrada, abordando as deficiências e as necessidades, em relação à organização administrativa, normatização de suas atividades e funcionamento, recursos humanos, orçamentários e financeiros, sistemas e rotinas de trabalho relativos à gestão dos contratos de partilha e à representação da União nos procedimentos de individualização da produção. Buscou-se, também, identificar potenciais riscos ao cumprimento dos objetivos da PPSA.

4. Manifesto minha concordância, na essência, com as análises e conclusões da unidade técnica, transcritas no relatório precedente, razão pela qual as incorporo em minhas razões de decidir.

5. A PPSA, empresa pública da União, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, teve sua constituição autorizada pela Lei 12.304/2010 e criação efetiva pela edição do Decreto 8.063/2013. Na oportunidade, além de estabelecer o capital social inicial da PPSA em R\$ 50 milhões, dividido em cinquenta mil ações ordinárias nominativas e sem valor nominal, mencionado decreto aprovou o seu Estatuto Social.

6. A teor do que dispõe o art. 4º da Lei 12.304/2010, compete à PPSA, em essência, a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia – MME, a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União e representar a União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes.

7. O regime de partilha de produção no Brasil foi instituído pela Lei 12.351/2010, o que representou novo marco regulatório do pré-sal. Por este novo regime, diferentemente do regime de concessão, o petróleo explorado é de propriedade da União, cabendo à parceira contratada o direito à restituição do custo de exploração, parcela denominada de custo em óleo, bem como de uma parcela do lucro do campo, denominada de óleo excedente, ou seja, parcela de óleo que excede os custos de exploração.

8. É de se destacar que o regime de partilha, a exemplo do que já ocorre no regime de concessão, também prevê a cobrança dos royalties, correspondente a uma alíquota incidente sobre a produção do campo, e do bônus de assinatura do contrato, que representa o pagamento realizado pela empresa contratada no momento da assinatura do contrato de exploração para garantir o direito de exploração de determinado campo.

9. Assim, no regime de partilha, a PPSA assume papel de grande importância, porquanto representa os interesses da União no controle e na fiscalização dos custos de exploração, a ser recuperado em óleo pela contratada, bem como na gestão da exploração e produção, com vistas a maximizar os resultados e a comercialização da parcela de óleo excedente que couber à União, conforme prevê o art. 5º do seu Estatuto Social.

10. Cabe asseverar, ainda, o grande desafio enfrentado pela PPSA em sua fase inicial de implantação, que coincidiu com a realização da primeira licitação dentro do regime de partilha de

produção, com a oferta da área de Libra, vencida por consórcio liderado pela Petrobras. A despeito de ter que tratar das medidas típicas e necessárias para iniciar suas atividades operacionais, a PPSA também se viu incumbida de gerir o contrato de partilha da produção do campo de Libra, o que gerou a necessidade de estruturar-se rapidamente.

II

11. Antes de adentrar às questões de mérito, insta tecer breves comentários acerca da confidencialidade do processo.

12. Consoante anota o relatório prévio, parte das informações franqueadas pela PPSA à auditoria foram classificadas como reservadas, sob a tese de conterem dados imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado brasileiro, nos termos do art. 23 da Lei de Acesso à Informação – LAI. Acolhendo o pleito, a SeinfraPet entendeu necessário manter o resguardo solicitado quanto aos documentos indicados pela empresa, bem como classificar partes do relatório de fiscalização como sigilosas.

13. Sobre esse ponto, a despeito do conservadorismo sugerido pela unidade técnica, reputo coerente adotar procedimento análogo ao que já utilizei nos processos relativos à refinaria de Pasadena, ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no que trata das aquisições e alienações dos ativos promovidas pela Petrobras e, recentemente, na apreciação de fiscalização de natureza operacional realizada em Furnas.

14. Sem questionar a classificação da informação realizada pela PPSA, avalio ser de amplo interesse público que a apreciação da matéria não seja afastada do escrutínio social. Não se pode olvidar que a publicidade deve ser a regra e a confidencialidade a exceção. A divulgação de informações sobre a Administração Pública é medida alinhada às modernas práticas de **accountability** e à boa governança corporativa, a fomentar o controle do cidadão sobre a atuação governamental.

15. Com tal desiderato, considero que o presente levantamento não merece ser discutido em sessão reservada, razão pela qual trago o feito para apreciação em sessão ostensiva deste Colegiado.

16. Punge consignar que somente as informações que podem ser elevadas a descortino público estão sendo divulgadas, tendo sido suprimidos do relatório de levantamento previamente transcrito os dados sensíveis indicados pela PPSA. Além disso, a teor do art. 4º, §2º, da Resolução TCU 254/2013, está sendo mantida a salvaguarda de todas as peças elencadas pela empresa como sigilosas.

17. Feita essas ligeiras considerações, passo à análise das principais questões levantadas relativas à estrutura da PPSA e às suas atividades de gestão dos contratos de partilha de produção e dos procedimentos de individualização da produção, com ênfase nos pontos críticos e eventuais riscos associados.

III

18. Com relação à estrutura da empresa, conforme estabelecido em seu Estatuto Social, sua administração compete ao Conselho de Administração, com funções deliberativas, e à Diretoria Executiva, formada pelo Diretor-Presidente e mais três diretores. O Conselho de Administração aprovou, em 13/3/2014, o Plano Organizacional que estabeleceu as ações necessárias à implantação inicial da PPSA, bem como o Regimento Interno da empresa, em 17/11/2014.

19. Chama a atenção no Plano Organizacional a forma matricial de organização das atividades da empresa, de sorte que a gestão dos contratos de partilha e de comercialização da produção e os processos atinentes aos acordos de individualização da produção alocariam recursos humanos e materiais cedidos pelas unidades funcionais das diretorias técnicas.

20. No que atine à gestão, a unidade técnica constatou que estava em elaboração o Termo de Compromisso de Gestão, a ser firmado pela Diretoria Executiva perante o Conselho de Administração. Mencionado Termo, que abarca o período de gestão de 2015 a 2017, traz em sua estrutura elementos

típicos de um plano estratégico, a exemplo de visão, objetivos, diretrizes, projetos, metas e indicadores, e visa a fornecer procedimentos e instrumentos de avaliação de desempenho para garantir maior eficiência na gestão da empresa.

21. É de se destacar que as metas até o momento estabelecidas referem-se a aspectos operacionais da empresa, que garantem o seu funcionamento em um cenário de implantação, sem se ater a resultados que ela deveria alcançar em termos de efetividade e desempenho de suas atribuições legais e regimentais. Elementos como eficiência e efetividade da atuação da empresa não foram priorizados nesse primeiro momento.

22. Observa-se que o sistema de planejamento da PPSA funda-se exclusivamente na visão interna da própria organização, o que representa um risco para que atuação da empresa esteja alinhada ao alcance dos objetivos da União, representada pelo MME, órgão supervisor da área. Dentro do modelo de Governança Pública, caberia ao MME a definição de parâmetros e diretrizes que possam conduzir a implantação operacional da empresa em consonância com os objetivos da União, assim como a participação efetiva no procedimento de estabelecimento de diretrizes e metas a serem observadas e alcançadas pela empresa.

23. Diante dessa constatação, entendo ser prudente dar ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

24. Com relação à gestão de pessoas, existe a previsão de contratação de 150 empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, cujo concurso para seleção deverá ocorrer em 2016, além de trinta funções gratificadas de livre provimento. Considerando a necessidade de imediata atuação da empresa, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Dest, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, autorizou a contratação de quatorze empregados para ocupar funções de confiança, além da seleção de empregados temporários com base na Lei 8.745/1993.

25. Considerando o cenário de crescente demanda por atuação da PPSA no desempenho de suas atribuições, foi constatado pela unidade instrutiva que a limitação da disponibilidade de recursos humanos capacitados constitui risco para as atividades operacionais da empresa, motivo pelo qual tenho por necessário dar ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

26. A Auditoria Interna da PPSA está vinculada ao Conselho de Administração, que aprova a escolha do titular da área, a ser indicado pelo Diretor Presidente entre os empregados em atividade na empresa, conforme seu estatuto. Considerando a inexistência temporária desse quadro de empregados ativos, a escolha recaiu sobre servidor integrante da carreira de Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União – CGU, escolha esta tida por imprópria pelo Dest, vez que não observou o Estatuto Social. Diante disso, a PPSA firmou acordo com o Dest para que pudesse nomear auditor interno mediante o compromisso de ajuste no Estatuto Social da companhia.

27. Demais disso, o Conselho de Administração aprovou o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT para o ano de 2015, com posterior envio à CGU.

28. A existência de uma auditoria interna forte é elemento essencial para garantia de regularidade na atuação da empresa, com observância das normas que regem sua atividade. Como bem salientou a unidade técnica, na atual fase de implantação da empresa, cujas contratações ocorrem em ritmo mais intenso aliado ao caráter de urgência de suas operações, a efetiva atuação da auditoria interna se faz ainda mais necessário, consistindo em verdadeiro risco à organização o funcionamento precário desse setor.

29. Por essa razão, julgo pertinente dar ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

30. No que toca aos recursos financeiros necessários para financiar as atividades da PPSA, pertine mencionar que a companhia teve dificuldades em aportar os recursos que lhe seriam destinados. Dos R\$ 50 milhões relativos à previsão do capital social inicial, R\$ 15 milhões foram integralizados em 12/11/2013 e R\$ 2 milhões em 26/8/2014.

31. Outros R\$ 50 milhões, oriundos do bônus de assinatura de R\$ 15 bilhões do contrato de exploração do campo de Libra, seriam destinados à PPSA, conforme Resolução Conselho Nacional de Política Energética - CNPE 5, de 25/6/2013. Contudo, em 27/11/2013, esse valor foi recolhido ao Tesouro Nacional, em razão de não estar ainda regulamentada a forma de como se daria o recebimento pela empresa dos valores que lhe haviam sido reservados pelo CNPE. Essa medida passou a exigir a necessidade de autorização orçamentária para que os R\$ 50 milhões pudessem ser transferidos à companhia, o que efetivamente ocorreu apenas em 30/12/2014, por meio da Medida Provisória - MP 666/2014, que abriu crédito extraordinário em favor do MME.

32. Conforme registrado pela unidade técnica, existe ainda a previsão, no projeto da LOA 2015, da destinação do montante de R\$ 15 milhões à PPSA, decorrentes Resolução CNPE 1/2014, que aprovou a contratação direta da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) para a produção de petróleo e gás natural, em regime de partilha de produção, dos volumes que vierem a ultrapassar os limites contratados sob o regime de cessão onerosa estabelecido pela Lei 12.276/2010. Este processo de contratação direta, contudo, está suspenso por determinação deste TCU, de sorte que a assinatura do contrato ainda não ocorreu.

33. Diante desse cenário, é de se observar que os atrasos nos repasses dos recursos financeiros devidos à PPSA foi determinante para o adiamento de grande parte das despesas de investimento relativas ao ano de 2014, limitando-a a executar apenas 43% do previsto e fazendo-a postergar a realização de despesas de implantação e comprometendo a execução de projetos estruturantes.

34. Tais atrasos representam risco tanto para a finalização do processo de implantação da PPSA, quanto para sua atuação, o que dá ensejo para que se dê ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA, ao MME, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e ao Ministério da Fazenda – MF, que adotem medidas tendentes a mitigá-lo.

35. Com relação à remuneração regular a ser paga à PPSA pelo MME em razão da gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização, mediante a assinatura de contrato específico com aquele Ministério, é de se ressaltar que até a data de finalização do presente levantamento ainda não havia sido assinado, apesar de já estar aprovado no âmbito da PPSA pelo Conselho de Administração.

36. A minuta do mencionado contrato de remuneração foi anexada aos autos à peça 40, em 30/7/2015. A cláusula quinta da proposta de avença em questão estabelece os critérios para a remuneração da PPSA.

37. A previsão contratual é de que a remuneração da companhia ocorra mensalmente, com valores a serem calculados com base em fórmula específica. Em essência, essa fórmula considera os custos relativos a despesas operacionais, aí incluídas as variáveis do uso da força de trabalho, conforme o diagnóstico realizado, acrescido de margem operacional estipulada pela PPSA para aplicação em eventuais projetos e investimentos especiais requeridos pela companhia.

38. A inexistência de um instrumento formal que assegure a retribuição da PPSA pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização compromete a sustentabilidade operacional da empresa, além de prejudicar seu planejamento e administração financeira.

39. A dificuldade no aporte dessas receitas operacionais representa risco tanto para a finalização do processo de implantação da PPSA, quanto para a sua atuação, colocando em xeque, inclusive, a

efetividade do próprio regime de partilha de produção, razão pela qual julgo pertinente que se dê ciência desse risco às instâncias decisórias competentes.

40. Adicionalmente, e divergindo em parte da proposta de encaminhamento da unidade técnica, dado o elevado transcurso de tempo em que a PPSA já vem desempenhando suas atividades operacionais sem o amparo de um instrumento contratual que preveja os critérios objetivos para sua remuneração, condição crucial para a sobrevivência da empresa e para garantir a defesa dos interesses da União nos contratos de partilha e nos procedimentos de individualização de produção, entendo adequado expedir determinação ao MME para que ultime as negociações com a PPSA, com vistas a formalizar o contrato de remuneração a ser com ela firmado e a definir indicadores e metas para aferir o desempenho da empresa.

41. Com relação a esse aspecto, quadra asseverar que uma vez instado a se manifestar acerca do conteúdo do presente relatório de levantamento, o MME optou por permanecer silente e não enviou qualquer comentário acerca das conclusões nele expressas.

42. Relativamente à utilização de recursos de tecnologia da informação (TI), a PPSA tem adotado medidas com vistas a permitir que a companhia atue em prol do cumprimento de suas finalidades. Projetos como o estabelecimento de um Data Center, de elaboração de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PD TI), de implementação de solução de gestão eletrônica de documentos, bem como de desenvolvimento de sistema de gestão planejado para atender à gestão dos contratos de partilha e de comercialização de petróleo e gás natural, já estão em andamento.

43. O sistema de gestão a ser desenvolvido buscará apoiar a estruturação das atividades operacionais da área fim da empresa, relativas à gestão, processos e implantação de escritório de projetos e sistemas. Dentro do escopo do sistema de gestão serão desenvolvidos o Sistema de Gastos de Partilha de Produção (SGPP) e o Sistema de Gestão de Contratos de Comercialização de Óleo e Gás Natural.

44. O SGPP consistirá em uma das principais ferramentas à disposição da PPSA para a gestão dos contratos de partilha de produção, porquanto permitirá a totalização dos custos de exploração, necessários para a identificação do custo em óleo e da parcela relativa ao óleo excedente, a partir do qual se calcula a parcela cabível à União.

45. Em que pese à adoção dessas iniciativas, a unidade técnica salientou alguns aspectos críticos relacionados à área de TI. A ausência de estrutura adequada para gestão de TI, a indisponibilidade de recursos financeiros para contratação imediata de acordo com as necessidades já identificadas pela empresa e o atraso na disponibilização das ferramentas de TI que a atividade fim de empresa necessita para sua operação representam riscos ao adequado funcionamento da empresa.

46. Por essa razão, entendo por adequado dar ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

IV

47. A gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo MME a ser realizada pela PPSA abrange, entre outras, atividades relacionadas à representação da União nos consórcios formados para execução desses contratos e à defesa dos interesses da União nos comitês operacionais.

48. Consoante se extrai da Lei 12.351/2010, referidos contratos de partilha de produção são executados mediante a constituição de consórcio específico, do qual participam, no mínimo, a Petrobras e a PPSA, esta última na condição de representante dos interesses da União. A administração do consórcio cabe ao seu comitê operacional, presidido pela PPSA e do qual ela participa com 50% dos votos, que possui competência para deliberar sobre questões relacionadas à execução do contrato de partilha de produção.

49. A atuação da PPSA na gestão desses contratos ocorre em todas as etapas, desde a elaboração de orçamentos e planos, passando pelo gerenciamento de projetos, autorizações de dispêndios e

contratações de bens e serviços, até a etapa do reconhecimento final dos custos incorridos que se tornam elegíveis para recuperação em volume equivalente de óleo, nos termos da legislação.

50. Há que se mencionar, contudo, que o atraso na efetiva implantação da empresa limita a capacidade de gestão dos contratos de partilha de produção. A insuficiência da equipe de trabalho frente à tendência por maior demanda de atuação da PPSA e o atraso na implantação de infraestrutura de TI e na aquisição softwares especializados, para tratamento de grande massa de dados, representam riscos a serem enfrentados.

51. Quanto aos riscos aqui apontados deixo de propor ciência pelas instâncias decisórias competentes, bem como de adoção de medidas para mitigá-los em razão de que tais iniciativas já foram preconizadas no presente Voto.

52. Relativamente ao custo em óleo, correspondente ao custo de exploração a que a contratada tem direito quando da operação do campo, a Lei 12.351/2010 estabelece, em seu art. 2º, que ele corresponde aos custos e aos investimentos realizados pela contratada na execução das atividades do contrato, conforme condições estabelecidas nesse instrumento. No contrato de partilha de produção de Libra, por exemplo, existe a previsão de que esse custo deve considerar aqueles relativos às atividades de exploração e avaliação, desenvolvimento, produção, desativação das instalações e pesquisa, desenvolvimento e inovação, aprovados no âmbito do Comitê Operacional e reconhecidos pela PPSA.

53. Enquanto não implementado o sistema SGPP, que permitirá, entre outros, o controle informatizado do custo em óleo, a contratada deverá disponibilizar mensalmente as informações referentes aos gastos do período anterior, por meio de sítio eletrônico seguro disponibilizado pela Petrobras aos parceiros, em área de acesso exclusivo da PPSA.

54. Conforme mencionado pela unidade técnica, as referências utilizadas para verificar a aderência dos gastos em relação aos custos de mercado podem abranger dois momentos. O primeiro deles ocorre ainda previamente ao processo de reconhecimento e diz respeito aos próprios procedimentos de contratação pelo operador, que deve promover a consulta de preço ao maior número possível de potenciais fornecedores. No caso de inviabilidade dessas consultas, deve o operador submeter as propostas ao crivo mais analítico e crítico de todos os consorciados, incluindo a PPSA, no âmbito do Comitê Operacional.

55. O segundo momento do controle ocorre no próprio processo de reconhecimento do custo em óleo em si, realizado pela PPSA, a partir da lista de gastos e das informações apresentadas pelo operador.

56. Percebe-se que o reconhecimento desses custos exigirá, cada vez mais, o apoio de sistemas informatizados aptos a processar um elevado volume de dados, a exemplo do SGPP, ainda em fase de desenvolvimento, bem como o fortalecimento da equipe responsável por essa análise.

57. Em relação ao procedimento de verificação da aderência dos gastos aos preços de mercado, vale destacar que, em função da especificidade da indústria petrolífera, a aferição de preços de mercado de produtos e serviços é difícil, o que representa riscos que devem ser mitigados com a busca de acesso a referências adequadas e disponíveis para uso regular, a exemplo da IHS Energy, empresa que agrega informações e dados na área de energia. Conforme bem salientado pela unidade instrutiva, o desafio é ter fontes suficientemente abrangentes e especificações compatíveis de custos para permitir realizar a comparação.

58. O controle de custos representa a atividade mais significativa dentro do sistema de partilha de produção, porquanto o custo reconhecido será reembolsado à operadora. Falha na avaliação dos custos apresentados para a PPSA consistirá em ônus indevido imposto à União, com redução do óleo excedente a ser partilhado. Controle realizado de forma indevida ou imprecisa representa risco para a atuação da PPSA e aos resultados econômicos para a União no pré-sal.

59. Apenas a título de exemplo da magnitude dos valores envolvidos nessa atividade, é de se mencionar que, em 2014, a PPSA, somente na fase inicial de gestão do contrato de Libra, teve que lidar com recursos da ordem de R\$ 426 milhões. Para o ano de 2015, o consórcio responsável pela exploração de Libra possui um orçamento previsto de R\$ 1,93 bilhão, de sorte que falhas na atuação por parte da PPSA poderá acarretar significativos prejuízos para a União.

60. Por essa razão, entendo por adequado dar ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

61. Também é atribuição da PPSA, estabelecida em seu Estatuto Social, monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, relativos aos contratos de partilha. Ela também participa ativamente, na fase de planejamento desses projetos, das discussões técnicas e econômicas acerca das atividades envolvidas, apresentando, quando julgar necessário e oportuno, sugestões de melhoria, juntamente com os demais parceiros do consórcio.

62. À PPSA também compete fazer cumprir as exigências contratuais relativas ao conteúdo local. O conceito de conteúdo local, estabelecido no art. 2º, inciso VIII, da Lei 12.351/2010, relaciona-se à proporção de investimentos nacionais aplicados em determinado bem ou serviço, representando o nível de participação da indústria nacional no processo produtivo. A cláusula contratual de conteúdo local prevê que seja dada preferência à contratação de nacionais quando os preços, prazos e a qualidade por eles ofertados sejam equivalentes aos praticados por estrangeiros.

V

63. Nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei 12.304/2010, cabe à PPSA representar a União nos procedimentos de individualização da produção (AIP), ou unitização, e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção.

64. A individualização da produção possui previsão expressa no Capítulo IV da Lei 12.351/2010, competindo à Agência Nacional do Petróleo – ANP a regulação dos procedimentos e das diretrizes para a elaboração dos acordos dela decorrentes, com fundamento no art. 34 da citada lei.

65. Em razão dessa previsão legal, a ANP editou a Portaria 25/2013. Mencionado normativo passou então a delinear a atuação da PPSA nos AIP, seguindo os procedimentos, as diretrizes e os princípios ali estabelecidos. Esses procedimentos envolvem atividades de análise e auditoria técnica, como geologia e geofísica, perfuração e produção, além de aspectos jurídicos, financeiros, contábeis e fiscais, cujas etapas mais relevantes dizem respeito à definição das participações na jazida compartilhada, bem como os respectivos impactos na equalização de gastos e volumes, para definição dos valores da União.

66. Segundo informação trazida pela unidade instrutiva, até a data em que foi finalizado o levantamento, apenas um procedimento de individualização da produção havia sido concluído, relativo ao campo de Tartaruga Mestiça, pendente ainda de aprovação pela ANP. Contudo, a demanda por esse tipo de atuação por parte da PPSA deve ser crescente, na medida em que a própria empresa indicou existir ainda dezenove processos de unitização a serem conduzidos, dos quais nove já se encontram em andamento.

67. Além das atividades relacionadas à elaboração do AIP, cabe à PPSA, na condição de sócia não operadora, representando a União no acordo selado, participar dos atos de gestão e decisões relacionadas às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, bem como providenciar a comercialização dos resultados obtidos para a União.

68. Nesse sentido, de se mencionar que além da gestão do contrato de partilha de produção do campo de Libra, a PPSA deverá enfrentar os desafios próprios do gerenciamento dos nove AIP em andamento, aliado ao fato de ainda se encontrar em fase de implantação.

69. Ademais, na condução dos AIP e dos acordos deles decorrentes, o papel da PPSA difere daquele assumido na gestão dos contratos de partilha de produção, nos quais ela preside o comitê operacional. Sua menor influência e a assimetria de informações com o operador a coloca em condições menos vantajosas do que as prerrogativas que possui em uma contratação originária de partilha de produção.

70. A assimetria de informação assume significativa relevância quando se verifica que uma das etapas fundamentais na condução do AIP é a negociação para a definição das participações na jazida compartilhada, assim como os respectivos impactos na equalização de gastos e volumes, de sorte a garantir a preservação dos interesses da União.

71. Por essas razões, o volume de acordos a serem acompanhados e a complexidade da sua elaboração, aliado à assimetria de informações e à perspectiva de que vários desses procedimentos sejam realizados no curto prazo, ainda durante a fase de implantação da PPSA, representam riscos à atuação da companhia, o que dá ensejo para que se dê ciência desse risco às instâncias decisórias competentes, além de recomendar à PPSA que adote medidas tendentes a mitigá-lo.

VI

72. A PPSA assumiu papel de significativa importância para o sucesso da implantação do novo modelo de partilha adotado para o pré-sal, porquanto coube a ela a defesa dos interesses da União, de sorte a maximizar os resultados econômicos dos contratos do pré-sal.

73. Em que pese à mencionada companhia estar em fase de implantação, o presente levantamento apontou diversas atribuições a que ela já está sujeita, como a gestão do contrato de partilha de Libra e a condução de dez procedimentos de individualização de produção, dos quais um já foi concluído, campo de Tartaruga Mestiça.

74. Esses desafios impostos à PPSA trouxeram à tona dificuldades operacionais para que a empresa possa desincumbir-se de suas atribuições de forma adequada, a exemplo de uma equipe reduzida de servidores, de inexistência de adequada infraestrutura de tecnologia da informação, incluindo desde a ausência de sistemas adequados para o apoio na execução dos principais processos de trabalho, até a falta de equipamentos adequados, bem como da inexistência de um processo de planejamento amplo, envolvendo o MME, que possa conduzir a efetiva implantação da empresa, assim como sua operação sustentável e de forma satisfatória no médio e longo prazos.

75. A restrição orçamentária também surgiu como fator limitante de suas operações, restringindo a adoção de diversas ações estruturantes. No primeiro ano de operação da empresa, suas atividades foram financiadas com recursos do capital social inicial, em cuja conclusão do exercício observou-se a existência de patrimônio líquido negativo.

76. Em todo esse processo, é perceptível o baixo envolvimento do MME na formação e no fortalecimento da atuação da PPSA. A título de exemplo, cabe citar que o marco normativo que permite a obtenção da principal fonte de receita da companhia, decorrente da remuneração a ser percebida do MME pelo desempenho de suas atribuições, ainda não foi formalizada pela assinatura de contrato de remuneração a ser celebrado entre o MMA e a empresa.

77. Todas essas restrições geram um cenário futuro preocupante quando se observa a magnitude do objeto da operação da PPSA, bem como a destinação das receitas da União advindas de sua operação. Consoante o disposto no art. 46 da Lei 12.351/2010, referida receita deve ser destinada ao Fundo Social, criado pelo art. 47 da mesma Lei, e tem por finalidade constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, em especial para a área de educação, representando uma das principais fontes de recursos de investimento do país para gerações futuras.

78. A título de exemplo, segundo dado trazido pela unidade técnica, vale citar que, somente na área de Libra, essa comercialização deve corresponder a cerca de 41,65% do resultado da produção estimada de oito bilhões de barris de petróleo equivalentes, após a dedução dos custos aprovados pela PPSA e demais participações governamentais. É dizer que, considerando a receita de dez dólares por barril de petróleo, bem como a participação da União no óleo excedente, a União arrecadaria US\$ 10 bilhões de dólares a cada bilhão de barris produzido no pré-sal.

Ante o exposto, acolhendo na essência a proposta de encaminhamento da unidade técnica, VOTO para o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de novembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO

Relator

ACÓRDÃO Nº 2900/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.831/2014-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Oswaldo Antunes Pedrosa Junior (Diretor-Presidente PPSA).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PPSA).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPet).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento referente à fiscalização realizada na Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), com o objetivo de conhecer e descrever sua estrutura organizacional, seu atual estágio de funcionamento e suas necessidades de estruturação, além de avaliar os riscos operacionais para o desempenho das principais funções da empresa e o cumprimento de suas finalidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Ministério da Fazenda (MF), à Comissão de Serviços de Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de que este Tribunal identificou riscos à gestão dos interesses da União no Pré-sal, com potenciais impactos para as receitas da União, em razão das dificuldades iniciais de implantação e de operacionalização da PPSA, circunstanciadas nos Relatório e Voto que precedem este Voto, em especial quanto:

9.1.1. aos atrasos nos repasses das fontes de receitas previstas na Lei 12.304/2010 e à ausência de contrato de remuneração entre o MME e a PPSA, devidamente subscrito pelas partes e formalmente vigente, que podem comprometer o desempenho de sua missão e finalidades;

9.1.2. à demora na contratação e na formação de força de trabalho do quadro permanente e na disponibilização de robusta infraestrutura de tecnologia da informação para cumprimento das condições mínimas necessárias a habilitá-la para o desempenho de suas funções, de forma a garantir a maximização de resultados em prol da União;

9.1.3. à ausência de diretrizes claras estabelecidas pelo MME a serem seguidas pela PPSA no estabelecimento de seus planos internos;

9.2. com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** ao MME, ao MPOG e ao MF que elaborem entendimento conjunto e atuação coordenada para equacionar os problemas de atrasos nos repasses de recursos legalmente previstos para a PPSA, a fim de evitar problemas de solução de continuidade para o bom desempenho da empresa no cumprimento de sua missão;

9.3. com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar** à PPSA que atente para os riscos apontados no Relatório e Voto que fundamentam o presente Acórdão, definindo ações mitigatórias e

formalizando alertas ao órgão supervisor (MME), sempre que vislumbrar que a ausência de medidas de alçada externa à empresa que possam comprometer seu desempenho;

9.4. com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao MME que, no prazo de noventa dias, ultime as negociações com a PPSA com vistas a formalizar o contrato de remuneração a ser com ela firmado e a definir indicadores e metas para aferir o desempenho da empresa, encaminhando os respectivos documentos a esta Corte de Contas, ou que apresente as devidas justificativas que impeçam o cumprimento desta determinação no prazo estabelecido;

9.5. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças 9, 17, 18, 20, 21, 25, 27 e 37 deste processo, por conterem informações que se adequam às hipóteses previstas no art. 23 da Lei 12.527/2011;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos órgãos, às entidades e às comissões mencionados no item 9.1;

9.7. determinar à SeinfraPet que monitore, em processo específico, o cumprimento das recomendações e determinação constantes do presente Acórdão.

10. Ata nº 45/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/11/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2900-45/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício

ⁱ Empresa fornecedora de informações e estatísticas globais na indústria do petróleo, entre elas as de cunho econômico, muito utilizadas nas estimativas de custos e análises econômicas preliminares.