

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 032.740/2017-4

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Economia (ME), Casa Civil da Presidência da República e Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

Autora da Representação: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DO TRIBUNAL. POSSÍVEIS FALHAS NA IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DA EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A. - PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. (PPSA). SANEAMENTO DE UMA DAS FALHAS APÓS A AUTUAÇÃO DESTES PROCESSOS. CONFIRMAÇÃO DA OUTRA IMPROPRIEDADE SUSCITADA NOS AUTOS. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, adoto como Relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) e autuada como peça 59, a qual contou com a anuência do corpo dirigente da referida unidade técnica (peças 60 e 61):

“A. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), a respeito de falhas na implantação e operacionalização das funções da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), com implicações para a gestão dos contratos de partilha de produção no Pré-Sal e dos acordos de individualização da produção, bem como para gestão das receitas da União decorrentes desses contratos.

B. HISTÓRICO

2. Com o advento da Lei 12.351/2010, a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do Pré-Sal e em áreas estratégicas passaram a ser contratadas pela União sob o regime de partilha de produção.

3. Para desempenhar as novas funções derivadas da criação desse novo regime, tal como foi concebido, criou-se a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cuja autorização foi conferida pela Lei 12.304/2010. Em seu artigo 2º a Lei traz o seguinte texto:

Art. 2º A PPSA terá por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

Parágrafo único. **A PPSA não será responsável pela execução**, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e **comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos**. (grifos nossos)

4. À nova estatal criada por ocasião do novo regime ficou incumbida a missão de representar a União e liderar a gestão dos contratos de partilha de produção, bem como de gerir os contratos de comercialização do óleo e do gás pertencente à União provenientes da exploração de blocos situados no Pré-Sal ou em áreas estratégicas, bem como nos decorrentes acordos de individualização da produção (AIP), dentre outras competências.
5. Desde a concepção desse novo modelo, bem como da criação da Empresa, o TCU realizou diversos trabalhos que demonstraram os riscos para a União decorrentes dos problemas de estruturação da PPSA, que remontam desde a sua criação.
6. Em 2012 realizou-se um levantamento (TC 013.895/2012-5) com vistas à análise da estruturação do novo modelo instituído, bem como da nova estatal, coração do modelo concebido.
7. Em 2014, com a PPSA já em funcionamento, o TCU realizou novo trabalho - Levantamento de Informações com o intuito de avaliar a estruturação e a operacionalização da PPSA (TC 031.831/2014-1).
8. Em 2016, foi feita uma auditoria operacional (TC 014.155/2016-8) para avaliar a atuação da PPSA nos processos que envolvessem áreas unitizáveis.
9. Mais adiante, no âmbito do monitoramento (TC 003.487-2016-4) do Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, percebeu-se que persistiam vários dos riscos apontados pelo TCU, sem que os responsáveis tivessem conseguido mitigá-los, apesar da antecedência com que este Tribunal tenha alertado e especificado os principais pontos.
10. Dessa forma, formou-se convicção à época que os fatos ensejavam proposta de adoção de medida cautelar, tendo em vista a possibilidade de vir a ocorrer prejuízos materialmente relevantes para a União, diante da fragilidade da estrutura da PPSA, incorrendo em riscos de a União não ser adequadamente representada nos contratos de partilha de produção e nos acordos de individualização da produção, além de a PPSA à época ainda não dispor de uma forma viável de comercializar os hidrocarbonetos recebidos **in natura**, provenientes das áreas de exploração do polígono do Pré-Sal.
11. A situação já tinha sido antevista, por iniciativa do TCU, desde 2012, tendo sido revisitada em 2014 e 2016. Foram feitas alertas e recomendações nos primeiros trabalhos e também determinações, a exemplo do Acórdão 2.900/2015 TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, e mais recentemente, em janeiro de 2017, por intermédio do Acórdão 72/2017-TCU-Plenário de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.
12. Além dos atrasos na adoção de medidas necessárias, as providências adotadas pelos responsáveis não haviam sido suficientes para alcançar uma resposta satisfatória à solução de falhas e à mitigação dos riscos apontados.
13. Assim, em 1/12/2017 foi proposta representação (peça 1) pela SeinfraPetróleo após constatações de que falhas e riscos apontados pelo TCU no âmbito de trabalhos anteriores realizados na Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) permaneciam, indicando possível descumprimento de determinação do TCU. Além disso, foi proposta oitiva do Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Casa Civil e PPSA para eventual suspensão cautelar da assinatura dos contratos de exploração e produção em partilha decorrentes da 2ª e 3ª Rodadas, promovidas pela ANP, ante falhas e riscos afetos à capacidade operacional da PPSA, que poderiam resultar em danos econômicos à União.
14. De forma resumida, os principais pontos abordados na instrução referiam-se a falhas na estruturação da PPSA e na ausência de uma política de comercialização para o óleo e o gás da União recebidos **in natura** das áreas submetidas ao regime de Partilha de Produção e dos acordos de individualização de produção (AIP) no interior do Polígono do Pré-Sal.

15. Em relação a falhas estruturais, destacou-se os contingenciamentos e a falta de recursos para que a Empresa pudesse exercer suas funções adequadamente, frente às crescentes demandas que a PPSA possui.
16. Em relação à comercialização, questionou-se novamente a ausência de tal política que estaria limitando a concretização da venda do óleo da União e da consequente entrada da renda petrolífera nos cofres da União.
17. Deste modo, em 7/12/2017, o Excelentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz proferiu despacho (peça 4) determinando aos referidos órgãos que se manifestassem, conjuntamente ou não, sobre os fatos apontados na representação.
18. Logo após o despacho, foram tomadas medidas que mitigaram os riscos observados na instrução inicial que esvaziaram a necessidade de medida cautelar, mantida, no entanto, a necessidade de acompanhamento da situação encontrada por parte desta Unidade Técnica, que ensejou diversas diligências. Essas medidas serão detalhadas mais adiante.
19. Por fim, as respostas às oitivas foram enviadas e o processo encontra-se agora para instrução sobre as manifestações das oitivas determinadas e em condições de apresentação de proposta para o mérito das questões tratadas nos autos, ao que se passa na análise a seguir.

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

20. Ratifica-se o entendimento proferido na instrução inicial (peça 1). Sendo assim, a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente a irregularidade ou ilegalidade.
21. Assim, considerando que, por força do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do TCU, esta Unidade Técnica tem legitimidade para representar ao TCU, para fins de apurar e avaliar a procedência da representação, nos termos da segunda parte do § 2º do art. 234 do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações, conforme parágrafo único do art. 237, propõe-se o exame da matéria nestes autos.
22. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

D. EXAME TÉCNICO

23. Diante das manifestações apresentadas, visando facilitar o entendimento e a apresentação dos argumentos trazidos nos autos, serão apresentadas sínteses das manifestações em separado, com a posterior análise.

D.1 Síntese da resposta da Casa Civil (peça 26)

24. A Casa Civil da Presidência da República (CC) foi instada a se manifestar em sede de oitiva de cautelar por intermédio do Ofício 0362/2017-TCU/SeinfraPetróleo (peça 6).
25. A resposta da Casa Civil foi enviada pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (SAG) que esclareceu que tem a competência de realizar a análise de mérito de propostas de atos normativos, bem como avaliar a oportunidade, conveniência e compatibilização do ato com as políticas e diretrizes do Governo. Possui ainda prerrogativas para solicitar informações para fins de instrução dos atos normativos, bem como para se articular com os órgãos afetos à matéria para que sejam efetuados os ajustes necessários.
26. Em sua resposta, a SAG trouxe um resumo do histórico do processo de tentativa de alteração da Lei 12.351/2010, explicitando a intenção de se alterar os dispositivos que tratam da comercialização por meio de Medida Provisória.
27. Aduz inicialmente que lhe foi encaminhada a Exposição de motivos EM 00052/2017 MME, do dia 21/6/2017, acompanhada da minuta de Medida Provisória, definindo a receita advinda da

comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos da União, de que trata o art. 49, inciso III, da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, bem como estabelecendo que, nas individualizações da produção envolvendo áreas não contratadas internas à área do Pré-Sal ou a áreas estratégicas, os gastos realizados nas atividades de exploração e produção da parcela de hidrocarbonetos a que faz jus a União terão o mesmo tratamento conferido ao custo em óleo a que se referem o art. 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.351, de 2010.

28. Afirma que, com base nas manifestações de diversos órgãos, dentre eles o MPDG e a própria Secretaria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (SPG) do MME, concluiu-se pela ausência de óbice ao prosseguimento da proposta no tocante a seu mérito.

29. No entanto, diz que, paralelamente a todo esse processo de discussão da proposta de Medida Provisória acima mencionada, a PPSA, ao consultar diversas companhias petrolíferas nacionais e internacionais (Petrobras, Shell, Total, CNPC, CNOOC, Repsol-Sinopec, Petrogal, Statoil, BP e Exxon), verificou a ausência de interesse das mesmas em atuarem como agentes comercializadores do petróleo e gás natural da União, nos termos da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética 12 de 2016, publicada em 24/03/2017.

30. Aduz ainda que, de acordo com a PPSA, entre os óbices apontados pelas referidas empresas:

(...) destaca-se a apreensão das empresas em assegurar à PPSA o livre acesso a documentos e informações necessários para a verificação do cumprimento da política de comercialização e para permitir à estatal o monitoramento e auditoria das operações, custos e preços de venda do petróleo e do gás natural originalmente adquiridos pela União (alíneas 'b' e 'c' do inciso II do art. 2º da Lei nº 12.304).

31. Diz ainda que, por outro lado, as referidas companhias haviam demonstrado interesse em comprar o óleo e o gás da União, caso estes fossem comercializados diretamente.

32. Dessa forma, a SAG afirma que se cogitou a possibilidade de contratação de um agente comercializador não integrante da indústria do petróleo, razão pela qual foi constituído um Grupo de Trabalho para discutir eventual contratação da B3 S.A. - Brasil, Bolsa, Balcão - (antiga Bovespa) como agente comercializador. Todavia, essa possibilidade terminou não prosperando, com base numa suposta vedação do estatuto da B3 para ela atuar como agente comercializador.

33. A partir desse momento, passou-se a considerar a alternativa de a própria PPSA atuar como agente comercializador, tendo os órgãos jurídicos do MME, ANP e PPSA concluído pela necessidade de alteração legislativa para tanto.

34. A SAG afirma que, nesse momento, o Ministério de Minas e Energia encaminhou à Casa Civil da Presidência da República nova proposta de MP (EM 61/2017 MME, de 28/8/2017), a qual, além consolidar a proposta anterior, acrescentou a atividade de comercialização ao objeto social da PPSA, a desnecessidade de a PPSA observar a atual política de comercialização de óleo e gás da União estabelecida pelo CNPE, a contratação preferencial da Petrobras como agente comercializador, bem como introduziu mecanismos de remuneração direta da PPSA, complementarmente àqueles já indicados na Lei 12.304/2010 (Lei de criação da PPSA).

35. Essa nova MP trazia em seu texto diversas alterações legais que permitiriam à PPSA comercializar diretamente o óleo da União, além de versar sobre outros assuntos que alterariam substancialmente o modelo de remuneração da empresa.

36. A SAG afirma ainda que a SPG produziu uma nota técnica salientando que, apesar de todos os esforços da PPSA, a comercialização dos hidrocarbonetos da União mostrou-se inviável, dado o insucesso em encontrar uma entidade qualificada e interessada em atuar como agente comercializador, nos termos das diretrizes estabelecidas pelo CNPE.

37. No entanto, nesse momento, o MF explicitou diversas preocupações em relação à proposição. Tal ausência de consenso quanto ao mérito da proposta, aliada à necessidade de outros ajustes na proposta de alteração legislativa, impuseram a restituição da EM 61/2017 MME, de 28/8/2017, ao MME em 6/9/2017.

38. Posteriormente, nova proposta de Medida Provisória (MP) foi enviada à Casa Civil acompanhada de diversos pareceres jurídicos concluindo pela ausência de ‘qualquer vício, constatando-se sua juridicidade e adequação ao ordenamento jurídico brasileiro’ na proposta. Entretanto, a SAG alegou que, ao se manifestar sobre o tema, a Conjur MPDG propôs novas alterações à Minuta dessa MP, o que novamente obrigou a Casa Civil a restituir o documento ao MME, autor da minuta.

39. Por fim, afirma que em 15 de dezembro de 2017, foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República a Exposição de Motivos Interministerial EMI 00085/2017 MME MP, acompanhada de nova versão da Medida Provisória, que alteraria a Lei 12.304, de 2 de agosto de 2010. No entanto, em sua resposta, a SAG diz que essa nova minuta ainda estava pendente de análise.

40. A SAG concluiu sua resposta dizendo que os Ministérios de Minas e Energia, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, empreenderam numerosos e significativos esforços para superar os obstáculos jurídicos e práticos em torno da comercialização do petróleo e gás natural da União, com vistas a justamente tutelar um plexo de interesses públicos, em atenção, inclusive, às recomendações do Tribunal de Contas da União.

D.2 Síntese da Resposta do MPDG (peça 27)

41. O Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) foi chamado aos autos para se manifestar em sede de oitiva de cautelar por intermédio do Ofício 0365/2017-TCU/SeinfraPetróleo (peça 7).

42. A oitiva realizada pelo TCU foi recepcionada pela Assessoria Especial de Controle Interno que encaminhou a solicitação às secretarias competentes do MPDG.

43. A primeira parte da resposta foi trazida pelo Secretário de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) que trouxe o consolidado das respostas dos departamentos específicos referentes aos assuntos abordados dentro daquela secretaria. Dessa forma, as manifestações das áreas técnicas da Sest apresentam de forma resumida o que se segue.

44. Das informações prestadas, em relação ao quadro de pessoal, demonstrou-se o histórico de autorizações para contratação de pessoal para os quadros da PPSA.

45. Do ponto de vista orçamentário, as áreas técnicas da Sest entenderam que a manifestação sobre os fatos apontados na Representação em questão deveria ser apresentada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), dado que as decisões relativas a aportes fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, sendo por ela coordenadas.

46. Quanto ao desenvolvimento das atividades da PPSA em si, a Sest afirma que deveria ser considerado o fato de que foi encaminhada, pelo MME, à Presidência da República, proposta de Medida Provisória para alterar a Lei 12.304, de 2 de agosto de 2010, com o fim de retirar a vedação expressa da PPSA atuar diretamente como comercializadora de petróleo e gás natural da União, além de estabelecer dispositivo para que a parcela do quinhão de produção cabível à União, como contrapartida aos gastos incorridos pelo titular dos direitos de exploração e produção da área sob contrato adjacente, nas individualizações da produção envolvendo áreas da União, receba o mesmo tratamento conferido ao custo em óleo no regime de partilha de produção.

47. A Sest afirma ainda que tal proposta de alteração é relevante, na medida em que permitiria à PPSA atuar diretamente na comercialização do óleo e gás natural de propriedade da União, sem a necessidade de contratar uma comercializadora, algo que não havia se verificado factível, em face da negativa de outras companhias de Petróleo atuarem como comercializadoras sob as regras estabelecidas pela PPSA. Faz alusão ainda ao fato de empresas terem manifestado interesse em adquirirem os hidrocarbonetos de propriedade da União, em comercialização direta com a PPSA. De acordo com a Sest, a alteração proposta na Lei nº 12.304/2010 adequaria a atividade às possibilidades de fato verificadas até o momento.

48. Em seguida, a resposta trouxe a manifestação da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, consolidada pelo Departamento de Assuntos Microeconômicos e Regulatórios.

49. Em sua manifestação, a secretaria afirma que, sob coordenação do MME e da Casa Civil, participou de debates sobre a política de comercialização do óleo e gás da União ao longo do ano de 2017. Tais discussões resultaram na proposta de minuta de MP encaminhada pelo MME, a qual passou por alterações até a definição da versão final que se encontrava em análise por aquela Secretaria.

50. Assevera ainda que as análises iniciais sobre o tema se deram a partir de minuta de MP elaborada em julho que alterava a Lei 12.304/2010, regulamentando a comercialização de petróleo e gás natural recebidos na forma do pagamento em espécie (excedente em óleo) pela União no regime de partilha de produção de petróleo e outros hidrocarbonetos, entre outras providências.

51. Afirma que tal minuta tratava: (i) das normas da comercialização do excedente em óleo; (ii) da definição do conceito de 'receita advinda da comercialização', conforme determinação prevista no art. 49 da Lei 12.351/2010; (iii) da igualdade de tratamento entre os gastos incorridos pelo titular de direitos da área adjacente à área não contratada e o custo em óleo a que se refere o art. 2º, incisos I e II, da Lei 12.351, de 2010, nos acordos de individualização de produção em áreas estratégicas ou internas ao Polígono do Pré-Sal.

52. Posteriormente, em outubro, chegou-se a nova minuta de MP tratando do tema, a qual, além dos pontos mencionados, passou a discorrer sobre: (i) as novas competências da PPSA relativas ao processo de comercialização; e (ii) a autonomia orçamentária e financeira da PPSA.

53. Em novembro de 2017, houve novas discussões, que resultaram na Exposição de Motivos (EMI) 77/2017 MME MP. Termina alegando que o Ministério do Planejamento deveria concluir nos dias subsequentes a análise daquela versão da MP, que, caso não ocorresse fato superveniente, seria o texto final a ser publicado.

54. Por fim, a última manifestação do MPDG se deu por parte da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Em sua resposta, a Secretaria afirmou que após análise, este Departamento de Programas das Áreas Econômica e de Infraestrutura (Deinf) entendia com base no exposto na Nota Técnica em análise que não cabia à SOF, tendo em vista suas competências, garantir a alocação de recursos à PPSA, competência esta exclusiva do MME.

55. Manifesta-se ainda em relação à solicitação do TCU, para que a SOF se pronunciasse quanto aos fatos apontados na representação que, dentre outros fatos, apura o possível descumprimento de Contrato de Prestação de Serviço celebrado entre a União e a PPSA.

56. A SOF, por fim, argumenta que, em que pese as competências dessa secretaria, no processo de elaboração, execução e alteração das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), a definição das prioridades alocativas e a distribuição dos limites para elaboração das Propostas Orçamentárias (referenciais monetários) e de movimentação e empenho competem a cada Ministério.

57. Acrescentou ainda que, durante a execução orçamentária, cada Ministério irá receber um valor global de limite de movimentação e empenho, o qual será distribuído às suas Unidades Orçamentárias conforme as prioridades do Órgão.

58. Afirma que, no caso da PPSA, a definição sobre a distribuição dos recursos orçamentários, bem como sua disponibilização, a afetação por conta dos eventuais contingenciamentos ocorridos durante o exercício e a liberação para efetivo empenho, são de responsabilidade integral do MME.

59. Deste modo, a SOF, por meio do Deinf, entende que não cabe àquela Secretaria, tendo em vista suas competências, garantir a alocação de recursos à PPSA, competência esta exclusiva do MME.

D.3 Síntese da Resposta do MF (peça 28)

60. O Ministério da Fazenda apresentou resposta em face da oitiva de cautelar provocada pelo Ofício 0364/2017-TCU/SeinfraPetróleo (peça 8).

61. A oitiva realizada pelo TCU foi recepcionada pela Secretaria Executiva do MF, que encaminhou em sua resposta a documentação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que continha manifestação de três coordenações diferentes dentro daquela Secretaria.

62. Na primeira manifestação, referente à Coordenação Geral de Análise Econômico-Fiscal de Projetos de Investimento Público (Coapi), a resposta ressalta que a atuação da STN está pautada pelas suas competências, conforme Decreto 9.003, de 13/3/2017. Dessa forma, caberia àquela Secretaria disponibilizar os recursos financeiros para o Ministério de Minas e Energia conforme limites definidos no Decreto de Programação Financeira, de modo que o órgão, por sua vez, pudesse alocar esses valores dentro de seus programas.
63. A referida coordenação comentou ainda a respeito da possibilidade de o Tribunal vir a suspender a assinatura de novos contratos de partilha de produção, ressaltando a relevância desses contratos para a programação de receitas primárias da União no exercício de 2017 e posteriores.
64. Disse ainda que essa preocupação não se resumiria ao exercício de 2017 e que, considerando a missão institucional da STN, seria importante que as receitas de concessão tivessem uma previsibilidade adequada para subsidiar a gestão fiscal da União.
65. Por fim, ponderou que o risco de suspensão da assinatura dos contratos de partilha de produção pelo Tribunal poderia gerar inseguranças no mercado e atrasar, ou mesmo frustrar, a própria celebração do contrato, com evidente reflexo negativo sobre as receitas de concessão e sobre a realização de investimentos no setor.
66. A manifestação seguinte foi realizada por meio da Coordenação Geral de Programação Financeira.
67. Em sua resposta, a coordenação afirma que a competência desta STN, no processo de Programação Financeira, e enquanto órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal estabelecido pela Lei 10.180/2001, é a de proceder a liberação de recursos financeiros aos órgãos do Governo Federal de forma global em conformidade com os valores dispostos na Lei Orçamentária Anual e em consonância com os limites do Decreto de Programação Financeira (Decreto 8.961, de 16 de janeiro de 2017), de que trata o artigo 8º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
68. Afirma ainda que é dos órgãos e dos ministérios a competência de efetuar os pagamentos de suas despesas, observando-se as dotações orçamentárias, os limites de pagamento e, ainda, a definição de suas prioridades quanto ao atendimento das demandas internas.
69. Registra ainda que a respeito de atrasos nos repasses de recursos para a PPSA, relatados na mencionada Representação, os repasses de recursos ocorrem entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e a referida estatal, subordinada àquele Ministério, não cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional efetuar qualquer ingerência nas transferências de recursos entre a Setorial Financeira do aludido Ministério e a PPSA. Afirma ainda que a STN não pode determinar o montante de recursos financeiros que será destinado a PPSA – tal determinação extrapolaria os limites legais de sua competência institucional.
70. Complementa alegando que, agindo somente nos termos do que a lei determina, a STN vem cumprindo rigorosamente com o papel que lhe fora designado, em estrita observância à legislação vigente, o que no caso em apreço é o de efetuar as aprovações e liberações de recursos financeiros ao MME, consoante os limites da LOA, do Decreto de Programação Financeira, e em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
71. Além disso, aduz que as despesas classificadas na Lei Orçamentária Anual como discricionárias são sujeitas a eventual contingenciamento - nos termos do artigo 9º da LRF e do artigo 58 da LDO 2017, e que tais contingenciamentos não alcançaram apenas o MME, mas todos os órgãos federais.
72. A coordenação afirma, no entanto, que, não obstante o contingenciamento sofrido, estavam sendo feitas tratativas, pela STN, de aumento de limite de pagamento do MME, igualando-o ao limite orçamentário.
73. Destacou, por fim, o perigo de que eventual determinação de suspensão de assinatura dos contratos da 2ª rodada de leilões do regime de partilha, citada nos itens 143 e 144 da Representação inicial do TCU, comprometesse o atingimento das metas de resultado primário e nominal.

74. A última manifestação da STN se deu por meio da Coordenação de Suporte à Programação Financeira.

75. Igualmente às demais alegações, essa coordenação esclarece que aos órgãos e aos ministérios competem efetuar seus pagamentos, observadas as dotações orçamentárias, seus limites de pagamento e, ainda, a definição de suas prioridades quanto ao atendimento de suas demandas internas, e que desse modo a liberação dos recursos em questão está vinculada ao limite de pagamento do MME, que possui autonomia para gerir a descentralização interna dos recursos conforme priorização própria, haja vista tratar-se de despesa classificada na Lei Orçamentária Anual como discricionária, estando, portanto, sujeita a eventual contingenciamento realizado nos termos do artigo 9º da LRF e artigo 58 da LDO 2017.

76. Diz ainda que, não obstante a situação de contingenciamento, realizou reunião com representantes do MME, buscando analisar em conjunto possíveis caminhos para regularizar a alocação dos recursos à PPSA. Salientou, no entanto, que compete ao próprio Ministério a alocação dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados, conforme os projetos que considere prioritários dentro de sua pasta.

77. Termina então alegando que, visto que os recursos do referido Ministério têm sido liberados regularmente por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), conforme solicitação do MME e de acordo com o Decreto de Programação Financeira do exercício (Decreto 8.961, de 16/1/2017 e suas alterações), não há providências adicionais a cargo daquela Secretaria do Tesouro Nacional.

D.4 Síntese da Resposta do MME (peça 46)

78. O Ministério de Minas e Energia (MME) foi instado a se manifestar em sede de oitiva de cautelar por intermédio do Ofício 0363/2017-TCU/SeinfraPetróleo (peça 9).

79. A oitiva do TCU foi recepcionada pela Secretaria Executiva do MME que encaminhou em sua resposta o Memorando 770/2017/SPG (0117832) juntamente com a Nota Técnica 66/2017/DEPG/SPG (0117772) da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG) e Nota Técnica 13/2017/CGOF/SPOA/SE (0120425) da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, que prestaram esclarecimentos sobre o tema.

80. A nota técnica da SPG inicia ressaltando que o processo de Representação expôs de forma sucinta a percepção dos auditores do TCU sobre a PPSA. Observou ainda que os auditores compreenderam bem a importância da Empresa no regime de partilha de produção e de seu papel como representante da União em casos de individualização da produção em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas.

81. Em seguida, expõe de forma detalhada os problemas que se mostraram presentes quando da operacionalização da política de comercialização prevista inicialmente pela Lei 12.304/2010, apontando que as empresas potencialmente capacitadas para atuarem como comercializadoras dos hidrocarbonetos da União, ao serem contatadas pela PPSA, alegaram impossibilidade de cotarem seus serviços, haja vista seu desinteresse em atuar na condição de intermediários da venda do petróleo e, principalmente, do gás natural da União, em função da severidade das condições impostas pela Lei e pela política de comercialização desses hidrocarbonetos.

82. A SPG segue em sua resposta detalhando as etapas que foram perseguidas para tentar viabilizar a comercialização de óleo e gás da União nas áreas do Pré-Sal, dentre elas o envio à Casa Civil de uma proposta de Medida Provisória que permitiria que a PPSA pudesse atuar na execução, direta ou indiretamente, das atividades de comercialização por meio da alteração do parágrafo único, do art. 2º, da Lei 12.304, de 2010.

83. Asseverou então que, em sua resposta, a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) solicitou uma Exposição de Motivos Interministerial, envolvendo, também, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

84. Afirma ainda que após várias discussões envolvendo a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), os três Ministérios e a Casa Civil, chegaram a um consenso em relação ao texto da proposição atual, que

se encontrava assinada pelos Ministros competentes e em tramitação na Casa Civil para despacho presidencial.

85. Desse modo, na conclusão da manifestação enviada, a SPG alega que após constatar a impossibilidade da comercialização do petróleo e do gás natural da União, em razão de sua inaplicabilidade prática, o MME, em ação conjunta com a CC/PR, o MF e o MPDG, elaborou proposta de Medida Provisória para alterar a Lei 12.304 de 2010.

86. Alega ainda que a proposta de MP, que visava primordialmente viabilizar a comercialização dos hidrocarbonetos da União, se encontrava em tramitação na Casa Civil para despacho presidencial, e que poderia ser publicada ainda em 2017.

87. A segunda parte da manifestação foi encaminhada por meio de Nota Técnica da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) e apresentou um relato da situação financeira do MME para fazer frente aos pagamentos devidos à PPSA, dado que a empresa se encontra vinculada financeiramente àquele Ministério.

88. De modo a facilitar o entendimento, segue abaixo uma transcrição da resposta da Subsecretaria do MME que detalha a situação financeira do Ministério frente às necessidades da PPSA:

As Leis nº 9.478/1997, nº 12.304/2010, nº 12.351/2010 e o Decreto 8.063/2013 regulamentam e dispõem sobre a política energética nacional e outras matérias afetas. Nesses termos cabe a PPSA a gestão dos contratos celebrados sob o regime de partilha, na exploração de óleo e gás da camada do Pré-Sal e representar a União nos consórcios formados.

Por sua vez, o Decreto nº 8.063/2013 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. E ainda, a remuneração da PPSA pela gestão dos contratos de partilha de produção será estipulada pelo Ministério de Minas e Energia em função das fases de cada contrato.

As Resoluções do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 2/2017 e nº 9/2017 que autorizaram a realização de rodadas de licitações sob o Regime de Partilha, definiram as parcelas destinadas à PPSA de R\$ 27.520.000,00 e R\$ 26.360.000,00. Respectivamente, esses atos são aprovados pelos Ministros de Estado que integram o Conselho (MME, MCTC, MPDG, MF) e, posteriormente, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em despacho no DOU.

O Decreto nº 8.933 de 16 de dezembro de 2016, que aprovou o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais do MPDG, para o exercício de 2017, autorizou a PPSA receber R\$ 79,9 milhões em receitas, por força dessa comercialização (remuneração), em conformidade com as citadas legislações e normativos correlatos. Além disso, a SEST/MPDG aprovou as respectivas remunerações e o aumento das remunerações dos funcionários da PPSA.

Cabe salientar, que durante a elaboração da PLOA/2017 foi solicitado à Secretaria de Orçamento Federal – SOF estabelecer o valor de limite (Referencial Monetário) em R\$ 75.726.216,00 com a finalidade de atender ao pagamento do bônus e da remuneração na gestão de contratos daquela Empresa Pública (PPSA), bem como, atender ao disposto no Decreto 8.933/2016, durante o transcorrer do exercício financeiro de 2017. Entretanto, a SOF/MPDG estabeleceu para o limite (da PLOA/2017 - Referencial Monetário) o valor de R\$ 35.094.794,00, no SIOP, para que este Ministério detalhasse a programação das despesas da PPSA (remuneração e bônus).

Em sentido contrário a que foi estabelecido pelo MPDG, a Lei Orçamentária Anual de 2017 - LOA/2017 consignou dotação orçamentária no valor de R\$ 35.094.794,00 para arcar com as despesas da PPSA (R\$ 33.094.794,00 para remuneração pela gestão dos contratos e

R\$ 2.000.000,00 pela transferência do bônus de assinatura). Verifica-se, portanto, que não houve uma correspondência entre o que foi estabelecido na LOA/2017 com o Decreto nº 8.933/2016 e com o ato autorizativo da SEST/MPDG. A falta de sintonia entre esses atos penalizou o Ministério de Minas e Energia gerando grandes dificuldades na gestão de seus recursos discricionários.

Restou, então, ao Ministério de Minas e Energia resolver o problema advindo desses atos, tanto pela insuficiência de dotação orçamentária para arcar com essas despesas quanto pelas restrições orçamentárias e financeiras havidas no decorrer do exercício financeiro de 2017. Ademais, existem, ainda, atividades finalísticas e regulamentares sob a competência deste Ministério com prioridades bastantes específicas, que não podem ser interrompidas, que são concorrentes com as respectivas despesas da PPSA.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como ‘Teto de Gastos’, a LOA/2017 foi aprovada em conformidade com esse mandamento constitucional e de teto constitucional para pagamento da PPSA foi estabelecido em R\$ 35.094.794,00 (Remuneração e Bônus). Mais uma vez destacamos que o estabelecimento desse valor se deu por decisão da SOF/MPDG quando do estabelecimento dos Referenciais Monetários para a elaboração da PLOA/2017.

Inicialmente, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira estabeleceu um contingenciamento de aproximadamente 45% nas despesas discricionárias deste Ministério. Desde então, os dirigentes desta Pasta abriram tratativas junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e ao Ministério da Fazenda – MF alertando que aqueles limites de empenho seriam insuficientes para atender as diversas demandas existentes deste Ministério (legais, judiciais e demais atividades de fiscalização).

Ainda nessa esteira, foram realizadas várias reuniões junto à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, visando equacionar os diversos problemas enfrentados por este Órgão Ministerial, destacando sobremaneira a PPSA e a sentença judicial transitada em julgamento sobre a recuperação ambiental em Santa Catarina – SC. Nessas tratativas foram explicados em detalhes o funcionamento das unidades do Ministério de Minas e Energia. Visando esclarecer ainda mais esses pontos, diversas Notas Técnicas foram enviadas àquela Secretaria expondo essa situação e as dificuldades deste Ministério frente as restrições orçamentárias estabelecidas. Também, foram solicitadas ampliações de limites orçamentários e de limites financeiros junto aos Órgãos competentes.

Apesar de toda crise fiscal, este Ministério envidou esforços no sentido de atender integralmente o valor estabelecido na LOA/2017, para atender a PPSA. Dessa forma, os valores estabelecidos para o limite de empenho e para o limite de pagamento dessas despesas foram integralmente cumpridos, alcançando execução orçamentária e financeira de 100% daquilo que foi consignado na LOA/2017. Ou seja, a respectiva despesa foi priorizada neste Ministério em detrimento de outras Ações Orçamentárias. Salientamos que existem outras unidades deste Ministério que exercem atividades fiscalizatórias e de regulamentação que não alcançaram integralmente os valores consignados na LOA/2017 por força das restrições orçamentárias e para atender as obrigações da PPSA, em 2017.

Ressaltamos, que durante o exercício de 2017 foi criada uma rotina de reuniões mensais com todas as unidades deste Ministério para acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária e financeira. Ou seja, com transparência, todas as Unidades deste Ministério puderam abordar suas dificuldades no cumprimento das suas competências regimentais e, dessa forma, foram realizados vários remanejamentos orçamentários, bem como a elaboração de várias Notas que fundamentaram os pleitos de expansão de limites (orçamentários e financeiros) para atender as atividades finalísticas deste MME.

Ainda, em relação à Representação TC 032.740/2017-4, no seu parágrafo 63, na página 12: ‘Destaca-se ainda que parte da Parcela do Bônus de Assinatura, do montante de 15 milhões de reais, referente ao Leilão de Libra ocorrido em 2013, ainda não foi repassado...’, salientamos que o respectivo Bônus de Assinatura aprovado por meio da MP nº 666/2014 foi

inscrito em restos a pagar e quitado no exercício financeiro de 2015.

Ainda como resultado desses encontros e dessas Notas Técnicas o Ministério de Minas e Energia foi parcialmente atendido na elaboração da PLOA 2018 (PPSA), pois foi fixado como limite (Referencial Monetário), para essas despesas, o valor de R\$ 111.903.220,00 milhões contra os R\$ 123 milhões solicitados pela Empresa (para pagamento da gestão de contratos e do bônus de assinatura), representando um ganho de R\$ 35 milhões se comparado ao exercício de 2017.

No dia 14/12/2017, foi publicada Portaria do Ministério da Fazenda ampliando o limite de pagamento deste Ministério em R\$ 27,5 milhões no Anexo I e em R\$ 55,0 milhões no Anexo II, totalizando R\$ 82,5. Dessa forma, o Ministério de Minas e Energia também irá cumprir o pagamento integral daquilo que foi consignado na LOA/2017 equacionando definitivamente sua obrigação orçamentária e financeira junto a PPSA.

CONCLUSÃO

Por fim, salientamos que este Ministério de Minas e Energia está estabelecendo tratativas junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de atender as particularidades das despesas da PPSA (para os próximos exercícios financeiros), ao que se refere às dotações orçamentárias, aos limites de empenho (restrições orçamentárias) e aos limites de pagamento estabelecidos a esta Pasta Ministerial. Caracterizar essa despesa (PPSA) como discricionária sujeitará a concorrência na distribuição de limite com as demais despesas (discricionárias) das outras unidades e secretarias deste Órgão.

Dessa forma, visto que os valores dessa despesa são vertiginosamente crescentes, muito provavelmente, todas as unidades e Secretarias deste Ministério sofrerão com restrições orçamentárias cada vez maiores que as atuais, penalizando sobremaneira as atividades exercidas pelo Ministério, principalmente, aquelas afetas as áreas de fiscalização e regulamentação, sem considerar, ainda, as sentenças judiciais transitadas em julgado. Tal ocorrência poderá implicar na descontinuidade de outras programações a cargo deste Ministério de Minas e Energia.

D.5 Síntese das Respostas da PPSA (peça 25, 49 e 58)

89. A Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) apresentou resposta em face da oitiva de cautelar provocada pelo Ofício 0361/2017-TCU/SeinfraPetróleo (peça 5).

90. Inicialmente a PPSA enviou a Carta PPSA-PRE 382/2017 (peça 25) em que apresentou apenas algumas manifestações a respeito de parágrafos específicos da Representação inicial do TCU, reafirmando sobretudo que estava tratando com os órgãos responsáveis na tentativa de solucionar os problemas apontados.

91. No entanto, durante o período da oitiva, foi publicada a Medida Provisória 811/2017 que alterou a Lei 12.304/2010 e permitiu à PPSA a operacionalização da venda direta do petróleo e gás natural da União.

92. Assim, foi enviado à PPSA o Ofício 12/2018-TCU/SeinfraPetróleo que solicitou à Empresa uma complementação de informações a respeito do andamento da situação da comercialização de hidrocarbonetos da União, bem como da execução orçamentária e financeira das dotações responsáveis pela remuneração da Estatal.

93. Desse modo, foi solicitado à Empresa: (i) Detalhamento da situação atual de implantação dos procedimentos necessários à comercialização das parcelas da União na produção do Pré-Sal; (ii) Atualização da Programação Financeira e Orçamentária da PPSA (2017/2018) e (iii) Comentários complementares que julgar oportunos, atinentes à perspectiva de evolução da estruturação e funcionamento da PPSA, de 2017 para 2018, frente aos riscos tratados na Representação, bem como aos novos contratos de partilha de produção que a PPSA estava em vistas de integrar em 2018. Esses três pontos foram ainda subdivididos em tópicos específicos aos quais a PPSA deveria se manifestar.

94. Dessa forma, a PPSA enviou a Carta PPSA-PRE 56/2018 (peça 49) em que trazia as informações requeridas pelo Tribunal.

95. Em relação ao primeiro ponto, perguntou-se sobre os Procedimentos decorrentes da alteração da Lei 12.304/2010 (Medida Provisória 811/2017), com cronograma previsto de finalização. A PPSA respondeu da seguinte forma:

O procedimento aprovado na Diretoria Executiva em 01 de fevereiro de 2018 prevê a venda única para a carga inicial de 40.000 m³ petróleo Libra/Mero programada para ser carregada na faixa 25 - 26 de março (base **spot**, ou seja, um contrato de venda que cobre apenas o volume a ser carregado). Este procedimento prevê a consulta aos parceiros de Libra, empresas que hoje possuem os necessários recursos logísticos para efetuar o levantamento da carga no FPSO Pioneiro de Libra. Além disso, por se tratar de óleo em fase inicial de produção, o desconhecimento do mercado quanto à sua qualidade limita o seu interesse, tornando os parceiros em Libra (Petrobras, Shell, Total, CNPC e CNOOC) os compradores naturalmente interessados e com total potencial para se habilitarem à compra. A partir de um contrato elaborado pela PPSA, estas empresas serão consultadas formalmente, com prazo de resposta estabelecido na carta convite, e deverão enviar suas propostas de preço baseadas no preço de referência da ANP para a carga em questão. A empresa com a melhor proposta será declarada ganhadora do processo de venda.

96. Foi requisitado também um detalhamento do rito previsto para operacionalizar o processo de comercialização, acompanhado da respectiva fundamentação legal, de modo que a resposta foi a seguinte:

A PPSA está retomando as negociações com a B3, empresa de prestação de serviço especializada na execução de leilões, para executar um leilão objetivando a seleção de companhia para celebração de um contrato de longo termo para a venda de óleo da União dentro da modalidade de venda direta pela PPSA dos hidrocarbonetos da União em conformidade com a condição estabelecida na Medida Provisória 811, de 21 de dezembro de 2017, e na Portaria 03/GM de 03 de janeiro de 2018 do MME. Nossa expectativa é realizar um leilão em que o contrato de venda seja celebrado por ano, com possibilidade de renovação, mediante mútuo acordo, por igual período.

97. Em relação ao segundo ponto do ofício enviado, a PPSA enviou a seguinte resposta:

O quadro abaixo apresenta a realização orçamentária para o exercício de 2017, apresentado ao TCU quando da realização de diligência em novembro de 2017.

Ingressos Financeiros R\$ x mil	2016		2017		2018	
	PDG	Realizado	PDG	Previsão de Realização	Proposta PDG	Dotação PLOA
Gestão de Contratos	78.251	38.648	61.440	25.495	69.676	22.252
Parcela de Bônus de Assinatura	15.000	-	15.000	-	53.880	
Integralização de Capital	15.000	3.137	3.000	-	12.000	
Total	108.251	41.786	79.440	25.495	135.556	22.251
		39%		32%		16%

No momento da realização da diligência efetuada pelo TCU, existiam muitas incertezas relacionadas ao cenário do final do exercício de 2017, a citar: recebimento dos valores previstos no PDG – Programa de Dispêndios Globais, ações de contingenciamento do orçamento do MME, e recursos destinados para o pagamento dos serviços contratados entre a PPSA e o MME.

A previsão de ingressos financeiros relativos ao pagamento pela Gestão de Contratos e Representação da União após o contingenciamento era de R\$ 25,5 milhões, entretanto, as partes PPSA e Ministério de Minas e Energia promoveram ações junto aos Ministérios do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda na busca de ampliação do orçamento do MME destinado ao pagamento da PPSA, culminando com a aprovação e liberação de R\$

36,99 milhões para o MME.

Mesmo com o substancial aumento de 45% no orçamento, o valor de R\$ 36,99 milhões ainda era insuficiente para cobrir o faturamento anual do contrato. Com vistas a equalizar os pagamentos o MME propôs a assinatura de Termo de Ajustamento Contratual solicitando um desconto incondicional no valor de R\$ 9,61 milhões. Com isso, o MME quitou as faturas remanescentes do exercício de 2017.

A seguir apresentamos um quadro comparativo entre o previsto e o realizado no exercício de 2017 e as previsões para 2018.

Ingressos Financeiros R\$ X 1000	2017		2018	
	Previsão	Realizado	Dotação PLOA	Lei n.º 13.587/18
Gestão de Contratos	25.495	36.990	22.252	78.738
Parcela de Bônus de Assinatura	-	-		23.523
Integralização de Capital	-	-		3.000
Total	25.495	36.990	22.252	105.261
		145%		473%

Para o exercício de 2018, o quadro acima mostra uma substancial melhoria nos valores alocados para remuneração da PPSA comparado à PLOA, de R\$ 22,2 milhões para R\$ 102,3 milhões. A rubrica destinada ao pagamento pela gestão dos contratos (R\$ 78,7 milhões) fará frente ao aumento de mais seis contratos de partilha de produção e a comercialização de petróleo, tal ampliação será suficiente para cobrir o aumento da folha de pagamento com a contratação já efetivada de mais 14 profissionais para compor a força de trabalho da empresa.

Com referência ao valor de R\$ 23,52 milhões aprovado na LOA para a parcela do Bônus de Assinatura oriundos dos seis novos contratos de Partilha de Produção, este valor é menor que o aprovado nas Resoluções nº 2/2017 e nº 9/2017, que destinaram R\$ 53,9 milhões, a diferença remanescente de R\$ 30,36 milhões será prevista pela PPSA no PDG de 2019.

98. Questionada ainda sobre os reflexos nas iniciativas estratégicas previstas para 2018/2019, a Empresa respondeu o seguinte:

O orçamento aprovado contempla totalmente a execução do plano estratégico no período em apreço, uma vez que o maior e mais relevante dispêndio deverá ocorrer para a contratação do sistema de gestão de partilha da produção (SGPP), previsto na iniciativa estratégica 4.2.1, estimado em R\$ 5,6 milhões em 2018 e R\$ 6,2 milhões em 2019. Tais valores de investimento são perfeitamente compatíveis com o orçamento aprovado para a companhia.

99. Em relação ao terceiro ponto do Ofício em que se pediu comentários que julgasse oportunos, atinentes à perspectiva de evolução da estruturação e funcionamento da PPSA, de 2017 para 2018, frente aos riscos tratados na Representação, a Empresa trouxe as seguintes respostas:

A seguir apresentamos os riscos tratados na Representação e as medidas já adotadas para estruturação e funcionamento da PPSA.

a) Risco: ‘processo de estruturação da PPSA se encontra atrasado, contando a empresa com reduzido quadro de funcionários’.

Medidas adotadas:

As ações para estruturação dos Recursos Humanos da empresa têm avançado e o planejado se encontra executado em grande parte, a citar:

i. Contratação de profissionais por tempo determinado:

A PPSA seguiu todas as fases previstas na legislação e com sucesso já estão contratados e trabalhando 14 profissionais temporários. Segue o histórico das fases do processo de

contratação dos profissionais: Publicação no Diário Oficial da União - DOU em 07/07/2017, o Edital do Processo Seletivo para contratação de profissionais por tempo determinado. A partir de 11/07/2017, os interessados já puderam se inscrever através do **site** da Fundação UNIRIO. Houve prorrogação de prazos para ajustes no Edital. O encerramento das inscrições ocorreu em 10/09/2017 e as provas de avaliação foram aplicadas nos dias 07 e 08/10/2017.

A homologação do concurso foi efetivada e publicada no DOU no dia 08/12. Os candidatos foram convocados para apresentação da documentação e comprovação de experiência conforme exigência no edital. A contratação ocorreu a partir do dia 9 de janeiro e já foi realizado programa de ambientação com os mesmos.

ii. Contratação de profissionais permanentes:

Concomitantemente, existem ações objetivando a contratação dos profissionais para o quadro permanente da empresa, neste sentido, estão em andamento as seguintes atividades:

A - Elaborado o Plano de Cargos e Salários PCS;

B - Submetido e aprovado o PCS pela DE e CA;

C - O Plano de Cargos e Salário foi enviado e aprovado pelo MME;

D - MME submeteu à SEST para análise e aprovação;

E - O documento está atualmente em análise na SEST.

Após a aprovação do plano de cargos e salários pela SEST – MP será realizado estudo de dimensionamento de pessoal e assim seguir o ritual de aprovações pelos colegiados, Diretoria Executiva, Conselho de Administração, MME e SEST – MP, para assim proceder com processo semelhante ao efetuado com a contratação dos profissionais por tempo determinado.

b) Risco: ‘Principal sistema da empresa, para gestão dos contratos de partilha de produção (SGP) se encontra com o processo de contratação suspenso.’

Medidas adotadas:

O processo de licitação para os serviços de SGPP, está em andamento e em fase de autorização pelo Conselho de Administração da PPSA, devido ao valor estimado para a contratação em pauta ser de competência daquele colegiado. A proposição da solicitação de autorização para a licitação junto ao Conselho de Administração foi apreciada na reunião de 31/01/2018, onde foi pedido esclarecimentos adicionais e posteriormente aprovado em 05/02/2018.

c) Risco: ‘Apesar da tentativa do CNPE de estabelecer uma política de comercialização para PPSA (já com bastante atraso) neste ano, esta ainda não foi implementada e carece de uma normalização que lhe dê operacionalização’.

Medidas adotadas:

A PPSA e o MME propuseram e o Governo promulgou a Medida Provisória nº 811/2017. Este diploma legal tem vigência imediata pós publicação no DOU e promove alterações na Lei 12.304/2010.

Com a publicação da MP-811/2017 em 21 de dezembro de 2017, a Resolução nº 12 do CNPE de 14 de dezembro de 2016 fica desatualizada na medida em que estabelece a necessidade de contratação de um agente comercializador para a comercialização dos hidrocarbonetos da União. Este fato já era previsto de tal forma que a própria MP-811/2017 estabelece que o MME deve regulamentar a comercialização até que nova resolução do CNPE seja publicada. O MME publicou a Portaria 03/GM em 3 de janeiro de 2018 com o regramento para a venda direta pela PPSA dos hidrocarbonetos da União, preferencialmente por leilão.

Devido a premência de tempo para a efetivação da venda da primeira carga de óleo da União de Libra (Área de desenvolvimento de produção de Mero) com um volume de 40 mil m³ definida para o dia 25 de março, a Superintendência de Comercialização de Petróleo submeteu e aprovou junto à Diretoria da PPSA uma proposta de venda direta para os próprios parceiros de Libra. Concluída esta venda singular (**spot**), a PPSA está em negociação com a B3 para uma possível contratação (por inexigibilidade) para a realização de leilão para os próximos contratos de compra e venda de óleo da União.

d) Risco: ‘Um dos problemas mais graves tem se revelado no âmbito dos repasses financeiros à Empresa, gerando impactos na implantação de seus sistemas e de força de trabalho’.

Medidas adotadas:

A expectativa para 2018 é positiva considerando a alteração do cenário desenhado pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual onde estava previsto apenas R\$ 22 milhões para remuneração da PPSA pelo MME, a situação se reverteu e atualmente estão previstos na Lei Orçamentária Anual R\$ 102,2 milhões para remunerar a PPSA (parcela do bônus de assinatura e contrato de remuneração) e R\$ 3 milhões de integralização de capital.

Os pagamentos referentes ao contrato de remuneração 2017 foram equalizados com a assinatura de Termo de Ajustamento Contratual, conforme relatado em item anterior desta carta.

Para o exercício de 2018 está previsto aumento nos valores de recursos a serem alocados a PPSA, principalmente para a rubrica de pagamento do contrato de serviços prestados ao MME e da parcela referente a Bônus de Assinatura de Contratos de Partilha de Produção, que serão suficientes para cobrir o crescimento da folha de pagamento com a contratação já efetivada de mais 14 profissionais para compor a força de trabalho da empresa.

Adicionalmente está marcada para junho de 2018 a 4ª rodada para o Pré-Sal onde também estão previstos até R\$ 50 milhões, a serem alocados para PPSA, aprovados na Resolução nº 21/2017 - CNPE.

Desta forma, espera-se que as ações tomadas e aprovadas em seus respectivos atos legais ocorram com pouca margem de alteração e assim permitam que a empresa contrate a força de trabalho permanente necessária para o cumprimento de sua missão institucional.

100. Concluídas as respostas enviadas pelos agentes no âmbito de oitiva, passa-se agora para análise das respostas e da situação atual dos problemas apontados na Representação.

D.6 Análise da Ausência de Política de Comercialização

101. Cumpre observar inicialmente que em relação à ausência de política de comercialização, a resposta dos órgãos seguia a mesma linha de argumentação, de que por ausência de agentes interessados em assumir o papel de agente comercializador, pelo fato de não estarem dispostos a se sujeitar a um escrutínio maior por parte da PPSA, a operacionalização da comercialização se tornava inviável.

102. Desde modo, a linha de ação para se solucionar o problema se deu por meio de uma Medida Provisória que alteraria a Lei 12.304/2010. A resposta dos diversos órgãos se deu de forma similar, afirmando que uma minuta de MP havia sido formulada e enviada à Casa Civil para análise.

103. Vale notar que as respostas haviam sido enviadas em um momento anterior à publicação dessa referida MP e, dessa forma, no dia 21 de dezembro de 2017 a MP 811/2017 foi publicada alterando a referida Lei.

104. A MP alterou os seguintes trechos da Lei 12.304/2010:

Art. 1º A Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 2º (...)

Parágrafo único. A PPSA não será responsável pela execução, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.’ (NR)

‘Art. 4º (...)

(...)

II – (...)

a) celebrar os contratos, representando a União, com agentes comercializadores ou comercializar diretamente petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, preferencialmente por leilão;

b) cumprir e fazer com que os agentes comercializadores cumpram a política de comercialização do petróleo e do gás natural da União; e

c) monitorar e auditar operações, custos e preços de venda de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos praticados pelo agente comercializador.

(...)

§ 1º No exercício das competências previstas no inciso I do **caput**, a PPSA observará, nos contratos de partilha de produção, as melhores práticas da indústria do petróleo.

§ 2º A receita a que se refere o art. 49, **caput**, inciso III, da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, será considerada após a dedução dos tributos e dos gastos diretamente relacionados a operação de comercialização, e, quando for o caso, da remuneração do agente comercializador.

§ 3º Os gastos diretamente relacionados à comercialização deverão ser previstos em contrato firmado entre a PPSA e o agente comercializador ou entre a PPSA e o comprador e, na hipótese de licitação, também no edital.

§ 4º Não serão incluídas nas despesas de comercialização a remuneração e os gastos incorridos pela PPSA na execução de suas atividades, tais como despesas de custeio e investimento e o pagamento de tributos incidentes sobre o objeto de sua atividade.

§ 5º A remuneração do agente comercializador será calculada na forma prevista no contrato de que trata a alínea ‘a’ do inciso II do **caput**, observadas as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE consubstanciadas na política de comercialização do petróleo e do gás natural da União.

§ 6º A comercialização pela PPSA observará a política estabelecida pelo CNPE e o preço de referência fixado pela ANP, de forma que somente poderá ser realizada por preço inferior ao de referência se não aparecerem interessados na compra, hipótese em que os preços praticados deverão ser compatíveis com os de mercado.

§ 7º Nos acordos de individualização da produção de que trata o inciso IV do **caput**, os gastos incorridos pelo titular de direitos da área adjacente na exploração e na produção do quinhão de hidrocarbonetos a que faz jus a União terão o mesmo tratamento que o custo em óleo a que se referem os incisos I e II do **caput** do art. 2º da Lei nº 12.351, de 2010.

§ 8º O CNPE poderá fixar diretrizes para o cumprimento do disposto na alínea ‘c’ do inciso II do **caput**.’ (NR)

‘Art. 7º (...)

I - remuneração pela gestão dos contratos de partilha de produção, inclusive a parcela que lhe for destinada do bônus de assinatura relativo aos contratos;

II - remuneração pela gestão dos contratos que celebrar com os agentes comercializadores e pela celebração dos contratos de venda direta do petróleo e gás natural da União;

(...)' (NR)

Art. 2º O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE editará resolução com a nova política de comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos até 31 de dezembro de 2018.

Parágrafo único. Enquanto não for disciplinada a nova política de comercialização pelo CNPE, a comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos realizada diretamente pela PPSA será regida por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

105. Durante o período compreendido desde a publicação da Medida Provisória, a PPSA se organizou internamente de modo a se adequar à nova regulamentação, preparando-se para a execução da comercialização do óleo e gás da União, dado que essa alteração do marco legal possibilitou que a Estatal a fizesse de forma direta, ou seja, sem a necessidade de contratação de um agente comercializador.

106. Outro ponto a se destacar é que o artigo 2º da MP exigia uma portaria do MME para disciplinar a nova política de comercialização. Deste modo, o Ministério publicou a Portaria MME 3/2018, em que se estabeleceram as diretrizes para quando a PPSA realizar a venda direta do óleo e do gás.

107. Assim, a primeira venda de óleo da União da área do Pré-Sal foi realizada em março de 2018, momento em que a PPSA concluiu a venda de 500 mil barris de óleo extraídos do campo de Mero, na área de Libra, para a Petrobras.

108. A venda foi realizada por meio de consulta a oito petroleiras que possuíam estrutura logística para retirar o óleo em plataformas brasileiras. Dentre as oito consultadas, o melhor preço foi oferecido pela própria Petrobras.

109. Posteriormente, a MP citada acima se converteu na Lei 13.679/2018, tendo sido publicada em 14 de junho de 2018, mantendo as mesmas alterações trazidas anteriormente com a adição dos seguintes artigos:

Art. 3º A União poderá, ouvido o CNPE, determinar à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) que realize leilão de contrato de longo prazo para refino de petróleo, processamento de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especificamente em unidades no território nacional, com o objetivo de ampliar a cadeia de refino e petroquímica.

Parágrafo único. As condições de comercialização serão regulamentadas por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia, e deverão ser utilizados os preços de referência fixados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Art. 4º O inciso VI do **caput** do art. 9º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 9º (...)

(...)

VI -a política de comercialização do petróleo destinado à União nos contratos de partilha de produção, observada a prioridade de abastecimento do mercado nacional;

(...)' (NR)

Art. 5º Na hipótese de se optar pela comercialização com dispensa do leilão, o ato deverá ser devidamente justificado pela autoridade competente, comprovando-se a vantagem econômica, observada a transparência.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

110. Desse modo, as condições que foram estabelecidas na MP 811/2017 se mantiveram quando da conversão na Lei 13.679/2018, que incluiu ainda a possibilidade de que a PPSA realize leilões para refino de hidrocarbonetos no país.

111. Ademais, posterior à publicação da referida Lei, o MME publicou no Diário Oficial da União (DOU), de 22 de junho de 2018, a Portaria de número 226. Essa Portaria revogou a Portaria MME 3/2018 que disciplinava a venda do petróleo e do gás natural da União por parte da PPSA, atualizando o entendimento e ampliando as diretrizes estabelecidas.

112. Das diretrizes trazidas, importante destacar que a comercialização do óleo e outros hidrocarbonetos se dará, preferencialmente, por leilão, primando pela simplicidade, transparência, rastreabilidade e adoção de boas práticas da indústria. Além disso, define o conceito de receita advinda dessa comercialização.

113. Outro ponto importante é que, no momento da comercialização, a PPSA oferecerá o petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, na primeira etapa, por um preço no mínimo igual ao preço de referência fixado pela ANP. Apenas se não houver interessados a PPSA poderá, na segunda etapa, aceitar ofertas inferiores ao preço de referência fixado pela ANP, as quais deverão ser compatíveis com o valor de mercado, considerando-se as características dos hidrocarbonetos comercializados e as condições logísticas para a comercialização.

114. Por fim, na comercialização do gás natural da União deverão ser consideradas, na negociação do preço de venda, as condições específicas de mercado em relação à infraestrutura de escoamento e processamento, bem como a quantidade de potenciais compradores no País.

115. Ademais, de modo a conhecer a situação atual das vendas realizadas pela Empresa, a equipe técnica decidiu diligenciar mais uma vez a Empresa para obter o histórico das vendas de óleo da União que foram realizadas por ocasião da implementação da política de comercialização e eventuais dificuldades que ainda se mostrassem presentes.

116. A PPSA enviou sua resposta por meio da Carta PPSA-PRE 256/2018 (Peca 52) nos seguintes moldes:

A montagem da comercialização foi iniciada em 2016, período que antecedeu a publicação da Política de Comercialização do Petróleo da União pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Naquele ano, a PPSA estudou a adoção de diversos modelos para sua atuação como gestora da atividade, tendo como principal objetivo a contratação de um agente comercializador. O Ministério das Minas e Energia instituiu um Grupo de Trabalho com a finalidade de propor as diretrizes gerais relativas à comercialização, com a participação de representantes do próprio MME, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, (ANP) e da PPSA. Ao final dos trabalhos, foi publicada no D.O.U., em março de 2017, a Resolução do CNPE nº 12, de 14 de dezembro de 2016, definindo a Política de Comercialização de Petróleo e Gás Natural da União.

Com base na nova política de comercialização, a PPSA iniciou o processo de negociação direta com a Petrobras, opção permitida em lei, para que a empresa passasse a atuar como agente comercializador. Em paralelo, elaborou um Projeto Básico para uma licitação visando à contratação de agente comercializador, convidando empresas já instaladas no Brasil e identificadas como possíveis agentes comercializadores. Tanto a Petrobras quanto as demais empresas não demonstraram interesse em atuar como agente comercializador, tendo em vista a impossibilidade em cumprir as condições estabelecidas na Política de Comercialização, em especial no tocante a dar transparência nos preços obtidos nas operações de venda. Como alternativa, a PPSA analisou a possibilidade de contratar a B3, Bolsa de Valores de São Paulo, como agente comercializador, porém a empresa não estava apta a participar por razões estatutárias.

A implantação dos procedimentos para permitir a comercialização tornava-se cada dia mais urgente, com a previsão do início da produção de Libra para fins de 2017 e,

consequentemente, volumes de petróleo da União a serem comercializados no primeiro trimestre de 2018. Esgotadas as opções para contratação de um agente comercializador, a alternativa foi demonstrar ao MME a exigência de alteração no marco legal que viesse a dar flexibilidade à PPSA, permitindo a venda direta dos hidrocarbonetos da União ao mercado. Estes esforços resultaram na publicação, em 21 de dezembro de 2017, da Medida Provisória nº 811, que alterou a Lei nº 12.304/2010 e permitiu que a PPSA passasse também a poder comercializar diretamente petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, preferencialmente por leilão.

Sob a vigência da MP nº 811, em fevereiro de 2018, a PPSA efetuou a primeira venda direta referente ao petróleo de Mero. Foram comercializados aproximadamente 500 mil barris de petróleo, divididos em duas cargas alocadas para os meses de março e abril. Posteriormente, a companhia teve direito a mais duas cargas, de 250 mil barris em junho e outra de 500 mil barris em julho. Nas três ocasiões, a empresa realizou a operação de venda direta, por um processo competitivo entre as principais empresas do mercado e estabelecendo um prazo de uma semana para que as interessadas apresentassem seu melhor preço, em condição vinculante para os volumes oferecidos.

Os resultados obtidos para a primeira venda de Mero (500 mil barris), a empresa obteve manifestação de preço apenas da Petrobras e da Shell. A Petrobras apresentou a melhor oferta e foi declarada vencedora da concorrência, oferecendo o valor do Preço de Referência da ANP com um deságio de R\$ 0,01/m³. A proposta da Shell foi significativamente inferior (deságio de R\$ 77,00/m³).

Para o embarque de junho (250 mil barris), a Petrobras foi a única ofertante. Na ocasião, a empresa ofereceu um desconto de R\$ 7,50/m³ sobre o Preço de Referência. A mesma situação ocorreu para julho (500 mil barris), com a Petrobras sendo a única ofertante, com um deságio de R\$ 13,40/m³ em relação ao Preço de Referência. A informação sobre os preços negociados é resguardada por sigilo contratual.

A inexistência do interesse de potenciais compradores guarda relação com as dificuldades logísticas para a execução das operações de alívio do FPSO. Para empresas como Petrogal e Repsol, esta situação se torna mais grave, pois, como não participam do Consórcio de Libra, teriam que combinar faixas de carga consecutivas, operando em dois campos distintos, o que traz para a operação alto grau de incerteza.

Ademais, mesmo alguns dos consorciados de Libra, como a Total, a CNOOC e a CNODC, ainda não estão, neste momento inicial, adequadamente estruturados do ponto de vista logístico, pois não possuem uma frota dedicada de navios aliviadores de posicionamento dinâmico. Esta situação tende a reverter no futuro próximo, quando as companhias possuírem volumes de óleo suficientes para justificar o investimento em uma frota própria.

Cumprе ressaltar que, com relação ao gás natural, a PPSA celebrou contrato de venda de todo o gás associado produzido nos campos de Lula e Sapinhoá para a Petrobras. Trata-se da única alternativa, tendo em vista que aquela companhia é a possuidora de toda a infraestrutura necessária ao escoamento e tratamento daquele energético. O contrato foi celebrado em bases similares de venda dos outros sócios nos empreendimentos (Shell, Petrogal e Repsol) e que este valor R\$ 1,0971 / MM BTU é muito inferior ao Preço de Referência do Gás Natural da ANP - PRGN (Lula 17,85 e Sapinhoá 19,08 em R\$ / MM BTU).

Mesmo realizando vendas diretas, a PPSA se preparou para atender à lei e realizar seu primeiro leilão de petróleo ainda no primeiro semestre de 2018. A empresa contratou a B3, por meio de processo de inexigibilidade de licitação, para comercializar contratos de compra e venda do petróleo da União referente à produção de 12 meses de petróleo da União. O leilão ocorreu no dia 30 de maio de 2018, dias após a conversão da MP 811 em Projeto de Lei no Senado.

Embora o processo tenha sido amplamente divulgado, a Shell foi a única proponente e não

apresentou lances durante a sessão pública. De acordo com o Grupo de Trabalho da PPSA, criado imediatamente após o certame para estudar os próximos passos, a principal causa do insucesso do 1º leilão foi a não aceitação de deságio. Isso ocorreu em função da incerteza legislativa. Quando o edital foi concebido, era permitido o deságio sobre o Preço de Referência da ANP, porém, tendo em vista a possível modificação da legislação, a PPSA optou por não mais permitir o deságio no certame.

O grupo avaliou a possibilidade de repetir o leilão utilizando ferramentas digitais de mercado ou mesmo desenvolvendo um sistema interno, mas acabou considerando que a realização de um novo certame na própria B3 seria a única opção que permitiria à Pré-Sal Petróleo comercializar a tempo a carga que terá direito em novembro, proveniente da Área de Desenvolvimento de Mero. O cronograma foi refeito e a data sugerida para o leilão é 17 de agosto.

As atividades de comercialização da PPSA deverão resultar em um ingresso de recursos de cerca de R\$ 350 milhões em 2018 para o Fundo Social. Este resultado é fruto da comercialização já realizada de três cargas de Mero e de uma nova carga prevista para novembro deste ano, de cerca de 500 mil barris de petróleo. Até o momento R\$ 101 milhões já foram encaminhados ao Fundo Social.

117. Assim percebe-se que por ocasião da alteração trazida na Lei 13.679/2018 a operacionalização da política de comercialização se tornou possível, dado que a PPSA está permitida a vender diretamente o óleo e o gás da União. No entanto, faz-se necessária ainda a devida atenção ao processo de venda do óleo da União dada que a metodologia é nova e a experiência deverá ser adquirida ao longo do tempo, de modo que a União de fato maximize seus resultados com a comercialização.

118. Cumpre ressaltar que a Lei 13.679/2018 determinou que o CNPE editasse a Resolução que disciplina a comercialização até o dia 31 de dezembro de 2018 e que a matéria estava sendo regulamentada por meio de portaria do MME.

119. Desse modo, fez-se necessário diligenciar a PPSA mais uma vez de modo a obter um novo histórico das vendas de óleo da União que foram realizadas por ocasião da implementação da política de comercialização e eventuais dificuldades que ainda se mostram presentes.

120. A resposta da PPSA foi enviada por meio do Carta PPSA-PRE 038/2019 (peça 58), por meio da qual apresentou as seguintes informações (peça 58):

Com a Medida Provisória nº 811 de 21 de dezembro de 2017, transformada na Lei nº 13.679 de 14 de junho de 2018, a Lei nº 12.304 de 2 de agosto de 2010 foi alterada e a PPSA passou a ter competência para celebrar os contratos, representando a União, com agentes comercializadores ou comercializar diretamente petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, preferencialmente por leilão.

Tal determinação legal foi regulamentada pelas Políticas de Comercialização estabelecidas pela Portaria nº 23/GM, de 03 de janeiro de 2018, mais tarde pela Portaria nº 266, de 22 de junho de 2018, ambas do MME e, mais recentemente, pela Resolução nº 15, de 29 de outubro de 2018, do CNPE.

A importância desta alteração legal reside em que, de acordo com a redação original do Parágrafo Único do Art. 22 da Lei 12.304 de 2 de agosto de 2010, a PPSA não seria responsável pela execução, direta ou indireta, da atividade de comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.

Desta forma, a PPSA estava com dificuldade para comercializar os hidrocarbonetos da União, visto que só podia fazê-lo através de um agente comercializador. Ocorre que a contratação de um agente comercializador não se mostrou viável devido à falta de interesse das empresas do setor, inclusive a Petrobras, em assumir esta função. Sem o Agente Comercializador, o petróleo da União não poderia ser vendido, colocando em risco os interesses da União e dos demais sócios e/ou consorciados. Tal dificuldade foi superada com

a Medida Provisória nº 811 de 2017 e com a nova redação dada à Lei nº 12.304 de 2010.

Ocorreu uma iniciativa de contratar a B3 (Brasil Bolsa Balcão) para atuar como agente comercializador – AC. Depois de uma longa negociação, a B3 declarou-se impedida de atuar como AC pelo seu estatuto social. Decidiu-se, então, por contratá-la por inexigibilidade para a realização de um leilão. O primeiro pregão não foi bem-sucedido pois contou com apenas um ofertante (Shell do Brasil) que ofereceu proposta de preço inferior ao preço mínimo estabelecido pela Comissão de Licitação. Esse preço mínimo foi decidido pela Diretoria Executiva como sendo o Preço de Referência da ANP.

Com o insucesso do primeiro leilão de petróleo realizado em março de 2018 houve a necessidade de que a PPSA efetuasse a venda direta do petróleo de Mero de forma a permitir a retirada das cargas do FPSO Pioneiro de Libra e assim evitar o risco de **top-up** da unidade de produção.

Embora a Lei oriente à venda preferencialmente através de leilão, estes primeiros quatro carregamentos foram vendidos através de um processo de consulta direta ao mercado, em que a PPSA solicitou indicações firmes de preço às companhias com a necessária capacidade logística e disponibilidade de navios para fazer o carregamento. A Petrobras, com a maior capacidade e disponibilidade logística, arrematou todas as cargas.

Com base na nova autorização legal, pôde a PPSA comercializar os primeiros carregamentos de petróleo da União, além do gás natural. Assim, até a presente data foram comercializados quatro carregamentos de petróleo Mero, da área de desenvolvimento de Libra, em março, abril, junho e julho de 2018. Os detalhes destas vendas podem ser vistos na tabela abaixo, incluindo o resultado parcial da quinta carga, este referente ao 2º Leilão.

CONTROLE DE CARGAS								
CARGA	CÓDIGO CARGA	VOLUME (m³)	COMPRADOR	DATA CARREGAMENTO	VALOR NF PROVISÓRIA (*)	VALOR NF COMPLEM.	VALOR TOTAL CARGA	VALOR ACUMULADO
1	FPLPS001	40540,89	PB - SÃO SEBASTIÃO - SP	31/03/2018	R\$34.738.989,99	R\$15.835.364,88	R\$50.574.354,87	R\$50.574.354,87
2	FPLPS002	40161,34	PB - SÃO SEBASTIÃO - SP	26/04/2018	R\$35.070.890,16	R\$21.257.594,05	R\$56.328.484,21	R\$106.902.839,08
3	FPLPS003	38560,65	PB - SÃO SEBASTIÃO - SP	18/07/2018	R\$43.529.864,56	R\$19.500.008,88	R\$63.029.873,44	R\$169.932.712,52
4	FPLPS004	79989,69	PB - SÃO SEBASTIÃO - SP	21/07/2018	R\$91.943.765,22	R\$40.453.921,83	R\$132.397.687,05	R\$302.330.399,57
5	FPLPS005	79969,95	PB - SÃO SEBASTIÃO - SP	13/01/2019	R\$69.680.429,25		R\$69.680.429,25	R\$372.010.828,82

(*) Valor de referência ANP. Preço = VR (valor de referência ANP) x 0,6 R\$/m³

No segundo leilão, em agosto de 2018, quatro compradores se apresentaram, tendo sido obtido o preço de Referência da ANP (para os petróleos Mero e Sapinhoá) e um pequeno prêmio (para o petróleo Lula). Neste leilão foi vendida a produção da União de petróleos Mero e Sapinhoá por três anos e do petróleo Lula, por um ano.

Estes contratos de longo prazo ainda estão em fase de implementação, sendo que acaba de ocorrer, em 13 de janeiro de 2019, o primeiro carregamento de petróleo Mero regido por este novo contrato.

Adicionalmente aos contratos de petróleo acima mencionados, houve a assinatura de contratos de venda de gás natural dos Campos de Sapinhoá e de Lula, entre julho e dezembro de 2018. O contrato de Sapinhoá já foi renovado para os anos de 2019 e 2020. O contrato de Lula também foi renovado, porém só estará efetivo a partir da aprovação do AIP de Lula pela ANP, previsto para fevereiro de 2019.

Em outro importante ajuste do marco legal, a nova redação da Lei 12.304 de 2010 define que a receita advinda da comercialização, para fins de depósito à conta única do Tesouro Nacional, seja considerada após a dedução de tributos e dos gastos diretamente relacionados à comercialização. Este é um ponto importante, já que a Lei regulamentou a forma como serão recolhidos os tributos, como ICMS e o pagamento dos gastos operacionais, como inspeção independente, dentre outros. Destas formas, as principais dificuldades que se apresentavam à comercialização dos hidrocarbonetos da União foram superadas com a nova

redação dada à Lei 12.304 de 2010.

Não obstante, é importante salientar que a PPSA faz análise crítica permanente de seus procedimentos e contratos, de tal forma que a experiência acumulada permitirá que a minuta do contrato e o modelo de leilão sejam ajustados num processo de melhoria contínua.

Neste momento, estão sendo avaliadas formas de superar as barreiras logísticas e, por consequência, o pequeno número de potenciais compradores no mercado brasileiro, fatores que podem dificultar, no futuro, a obtenção de preços no mínimo equivalentes ao Preço de Referência da ANP.

121. Inicialmente, cumpre perceber que as mudanças legais ocorridas na Lei 12.304/2010 por ocasião da conversão da MP 811/2017 na Lei 13.679/2018 de fato viabilizaram a comercialização dos hidrocarbonetos da União pela PPSA. Além disso, a Lei determinou a regulamentação da Política de Comercialização do petróleo e gás natural da União por parte do MME até o final de 2018, o que foi realizado em 29 de outubro pela Resolução 15/2018 do MME.

122. A intenção inicial do legislador de não permitir que a PPSA comercializasse diretamente o óleo da União evitaria que a Estatal assumisse os riscos do negócio pela venda do óleo e do gás, que podem materializar-se em questões logísticas, tributárias, por vendas a preços inferiores aos praticados no mercado etc. Com o novo arcabouço normativo, a PPSA conseguiu viabilizar as vendas dos volumes de hidrocarbonetos da União, resolvendo um problema do mundo fático que não foi vislumbrado quando da criação do modelo inicial no mundo jurídico.

123. Além disso, deve-se dar toda a estrutura, não só legal, mas financeira, pessoal e organizacional para que a PPSA exerça essa função da melhor forma possível, e que a política de comercialização não seja baseada apenas em resolver um problema pontual de não se conseguir vender o óleo e o gás que ingressam *in natura* do Pré-Sal, mas que de fato seja capaz de trazer o melhor retorno para a União. Isso só será possível se a PPSA estiver adequadamente preparada.

124. Desse modo, os riscos que foram apontados na representação inicial, concernentes à ausência de uma política de comercialização foram mitigados, afastando os pressupostos para adoção da medida cautelar vislumbrada naquele momento, dado que a Empresa hoje é capaz de vender os hidrocarbonetos da União. Contudo, como apontado pela própria Empresa, é necessário que seja feito um acompanhamento contínuo da metodologia utilizada para a venda de óleo e gás da União, de modo a otimizar e a maximizar os ganhos com base na experiência adquirida e no objetivo pretendido pelo Estado Brasileiro.

D.7 Análise da Estruturação da PPSA e da Questão Orçamentária

125. Em relação às condições operacionais, à estruturação da PPSA para fazer face às demandas crescentes de atividades, sobretudo em decorrências dos bem-sucedidos leilões de petróleo e gás no Regime de Partilha, e à questão orçamentária e financeira, percebe-se pela segunda resposta da PPSA (peça 49) que as tratativas informadas pelos órgãos pareceram ter surtido algum efeito na questão de repasses para a Estatal. Como pode se depreender do documento enviado, o MME havia quitado as faturas remanescentes do exercício de 2017 e, de acordo com a Empresa, houve uma substancial melhoria nos valores alocados para remuneração da PPSA, comparando-se o valor no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018, de R\$ 22,2 milhões no momento da proposta, para R\$ 102,3 milhões, no momento da aprovação da LOA, e este valor contemplaria totalmente a execução do plano estratégico no período avaliado, informando a PPSA que os valores de investimento eram perfeitamente compatíveis com o orçamento que havia sido aprovado para a companhia.

126. No final de sua resposta a PPSA assevera ainda:

Desta forma, espera-se que as ações tomadas e aprovadas em seus respectivos atos legais ocorram com pouca margem de alteração e assim permitir que a empresa contrate a força de trabalho permanente necessária para o cumprimento de sua missão institucional.

127. Contudo, a equipe técnica decidiu diligenciar outra vez a Estatal em julho de 2018 para obter uma atualização da Programação Financeira e Orçamentária da PPSA. Foi então enviado o Ofício

122/2018-TCU/SeinfraPetróleo (peça 51), respondido pela PPSA na Carta PPSA-PRE 256/2018 (peça 52) nos seguintes moldes:

A previsão orçamentária das Fontes de Recursos inserida no PDG 2018 e aprovada pelo Decreto nº 9.240 de 15.12.2017 foi aprovada, na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018, com valores inferiores aos aprovados no PDG 2019. Posteriormente o Orçamento Fiscal do MME sofreu dois contingenciamentos que foram refletidos na Ação 000E de remuneração da PPSA. O quadro abaixo resume estas reduções:

FONTES DE RECURSOS		PDG 2018	LOA 2018	1o Contingenciamento	2o Contingenciamento
		Aprovado Decreto nº 9.240, de 15.12.2017	PL nº 20/2017-CN	DECRETO Nº 9.276, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2018	Cancelamento de dotações orçamentárias para o PPI, de 19/3/18
Receita Operacional	Contrato Remuneração - Gestão CPP/AIP	69,68	78,74	37,64	37,64
	Parcela Bônus Assinatura	53,88	23,52	53,88	50,38
Participação da União no Capital		12,00	3,00	3,00	3,00
		135,56	105,26	94,52	91,02

2. A Nota Técnica nº 18/2017/DEPG/SPG de 29/05/2017, que discorre sobre o orçamento para remuneração da PPSA no ano 2018, aduzindo justificativas da necessidade de recursos da PPSA e possíveis impactos pela falta destes, conclui ‘que o montante para a ação 000E – ‘Remuneração da Empresa Pré-Sal Petróleo S.A. pela Gestão de Contratos’ em 2018 seja na ordem de R\$123.556.460,85’, que corresponde à soma dos valores relativos à gestão dos contratos e às parcelas relativas à bônus de assinatura definidos nas Resoluções CNPE nº 2 e 9, de 02/02/2017 e 11/04/2017, respectivamente, excluídos o aporte de capital.

3. Dentre as justificativas apresentadas na referida nota técnica tem-se que a PPSA ainda encontra-se em fase de implantação, operando com dificuldades em razão dos atrasos nos repasses das suas fontes de receitas, resultando demora na contratação e na formação de força de trabalho do quadro permanente, mas principalmente, 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.

4. A remuneração da PPSA, por meio do orçamento do MME, é a principal fonte de receita da empresa e qualquer atraso, redução ou contingenciamento reflete diretamente em riscos à gestão dos interesses da União no Pré-Sal com potenciais impactos para geração de receitas, como os identificados pelos auditores do Tribunal de Contas da União, nos relatórios que embasaram o Acórdão 2900/2015-TCU-Plenário e o Acórdão 72/2017-TCU-Plenário.

5. O contingenciamento da remuneração da PPSA impactará na execução as seguintes ações:

a. Adequação da infraestrutura física do Escritório Central e adequação e capacitação da força de trabalho (realização de concurso público), colocando em risco a continuidade da prestação de serviços à União;

b. Implementação do Sistema de Gestão de Partilha de Produção (SGPP), já contratado, e aprimoramento dos processos de governança, com repercussão na qualidade da gestão dos contratos de partilha e representação da União nos acordos de individualização da produção.

c. Aquisição de **softwares** e **hardwares** especialistas para as atividades finalística da empresa (PETREL, DECISION TOOLS, SIMULADOR DE RESERVATÓRIOS, QUESTOR/VANTAGE, GESTÃO DE DADOS, ANÁLISE DE TESTES, GED, WORKSTATION e SERVIDORES);

d. Implantação da atividade de comercialização de petróleo e gás da União (Platts e Genesis).

128. Pode-se perceber, portanto, que a situação orçamentária e financeira da PPSA continua apresentando dificuldades, estando a Estatal sujeita a contingenciamentos que poderiam prejudicar

a sua atuação adequada em prol dos interesses da União. Pela tabela enviada, percebe-se que o valor final a ser repassado para a Empresa apresentava um contingenciamento de aproximadamente 32% em relação ao PDG aprovado para o ano de 2018.

129. Das ações que seriam impactadas pelo contingenciamento constava a implementação do SGPP, que, como visto na instrução inicial, é fundamental para o devido acompanhamento dos contratos de Partilha.

130. Assim, ainda outra vez, se fez necessário diligenciar a PPSA com o intuito de se obter uma atualização da Programação Financeira e Orçamentária da Empresa, visto que, com o decorrer do tempo, as demandas e atividades realizadas pela PPSA cresceram ainda mais.

131. A Empresa enviou assim a Carta PPSA-PRE 038/2019 na qual as seguintes informações foram enviadas aos autos (peça 58):

O quadro abaixo apresenta a realização orçamentária para o exercício de 2018, em milhares de reais:

	PDG 2018	Realizado 2018	% Realizaçã
Fontes de Recursos	R\$ 136.340	R\$ 108.126	79%
Receita Operacional	R\$ 120.156	R\$ 98.949	82%
Receita não Operacional	R\$ 4.184	R\$ 3.177	76%
Participação da União no Capital	R\$ 12.000	R\$ 6.000	50%
Usos de Recursos	R\$ 122.091	R\$ 70.482	58%
Dispendios de Capital	R\$ 36.531	R\$ 737	2%
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 34.904	R\$ 28.935	83%
Serviços de Terceiros	R\$ 11.888	R\$ 8.332	70%
Materiais e Produtos	R\$ 36	R\$ 18	50%
Utilidades e Serviços	R\$ 492	R\$ 476	97%
Tributos e Encargos Parafiscais	R\$ 35.415	R\$ 30.102	85%
Outros Dispendios Correntes	R\$ 2.825	R\$ 1.882	67%
Superávit/(Déficit)	R\$ 14.249	R\$ 37.644	264%

A realização orçamentária em 2018 foi de 58% das Fontes de Recursos em razão de que o recebimento de parcela de bônus de assinatura no valor total de R\$ 53.880 mil, relativos às 2ª e 3ª rodadas de partilhas realizadas em 2017, ter se dado tardiamente no exercício de 2018, impedindo a assunção de compromissos contratuais de investimentos. O restante das receitas operacionais foi percebido por meio do contrato de remuneração no total de R\$ 45.069 mil, que representou 68% do valor orçado no PDG 2018 de R\$ 66.276 mil.

O recebimento do contrato de remuneração foi impactado pela limitação da LOA 2018 conforme quadro (comparação entre o PDG 2018 e a LOA 2018), que impactou a realização dos Usos de Recursos a 58% do previsto. A baixa realização de investimentos de 2% foi em razão das incertezas no recebimento das parcelas de bônus de assinatura, ocorridas somente em outubro e novembro de 2018, associadas também pelas receitas do contrato de remuneração, em função dos contingenciamentos havidos no Decreto 9.276/2018 de 02/02/2018 e no cancelamento de dotações orçamentárias para o PPI de 19/03/2018. O limite orçamentário do MME, para pagamentos dos compromissos com a PPSA somente foi restabelecido em agosto de 2018 nos termos do Ofício nº102/2018/SPG-MME.

O quadro abaixo apresenta a comparação entre o PDG 2018 e a LOA 2018, em milhares de reais:

FONTES DE RECURSOS		PDG 2018	LOA 2018
		Decreto nº 9.240, de 15/12/2017	Ofício nº 102/2018/SPG-MME de 16/08/2018
Receita Operacional	Contrato Remuneração - Ação 000E - PO 0002	66.276	48.046
	Parcela Bônus Assinatura - Ação 000E - PO 0001	53.880	53.880
		120.156	101.926

132. O que se percebe de pronto é que os contingenciamentos e atrasos nos repasses das receitas oriundas dos bônus de assinatura se tornaram a regra. Em nenhum dos anos desde sua existência, a Empresa contou com o orçamento que havia sido programado, tendo que se adequar com os recursos que lhe eram fornecidos.

133. Ademais, a SeinfraPetróleo solicitou à Empresa que apresentasse eventuais comentários ou ponderações relativos à capacidade estrutural e de atuação da PPSA frente aos novos contratos que seriam assinados por ocasião dos leilões realizados em 2018 e dos que viriam a ocorrer em anos posteriores, incluindo ainda a participação da Empresa no aproveitamento dos volumes excedentes da Cessão Onerosa, abarcando os cenários em que não haveria contratação em leilão ou um cenário de contratação por meio de processo licitatório (Leilão dos Excedentes das Áreas da Cessão Onerosa).

134. A resposta da PPSA foi a seguinte:

A PPSA atua em três grandes áreas:

- Gestão dos Contratos de Partilha de Produção (CPPs);
- Representação da União nos Acordos de Individualização da Produção (AIPs);
- Gestão da Comercialização de petróleo e gás natural.

Como Gestora dos CPPs, a PPSA preside os comitês operacionais de cada contrato, dos quais detém 50% do poder de voto. Acompanha técnica e administrativamente o trabalho do Operador de cada ativo, participando da definição das atividades, da elaboração dos orçamentos anuais, das decisões acerca das contratações necessárias para a execução desses orçamentos, e da análise e interpretação dos dados oriundos dessas atividades. Participa dos consórcios como uma das empresas parceiras, ajudando a criar valor para o projeto. No momento, a PPSA é Gestora de 14 CPPs.

Quando é necessário negociar AIPs com Áreas Não-contratadas (AnCs), cabe à PPSA representar a União na negociação desses acordos e em sua execução, protegendo o interesse da União quanto à correta alocação da fração de volumes descobertos e suas receitas. Hoje, há 22 áreas em que essa necessidade está identificada, das quais 7 AIPs já foram assinados, e a PPSA está atuando da forma correspondente.

Diante do súbito aumento de demanda, a Diretoria que assumiu em 2016 comandou esforços de simplificação e padronização de processos, gerando procedimentos e criando iniciativas estratégicas para que a PPSA pudesse atender às suas obrigações legais. Atualmente, a empresa conta com 44 pessoas, entre profissionais de livre-provimento e temporários.

O papel da PPSA na Gestão dos CPPs e quanto à Representação nos AIPs é de extrema importância para a União, não só pelo desafio técnico e pelo volume de hidrocarbonetos (e conseqüentemente, de receitas e de investimentos) envolvidos, mas também para a própria transparência do processo.

Cenário de Crescimento da Demanda:

O CNPE, por meio da Resolução CNPE nº 18/2018, publicada no DOU em 19 de dezembro de 2018, autorizou a ANP a realizar a 6ª Rodada de Licitações sob o regime de partilha de produção, incluindo cinco blocos: Aram, Bumerangue, Cruzeiro do Sul, Sudoeste de Sagitário e Norte de Brava.

Também, por meio da Resolução CNPE nº 19/2018, publicada no DOU em 18 de dezembro de 2018, autorizou a ANP a detalhar os estudos dos prospectos indicados para compor a Sétima e a Oitava Rodadas de Licitações sob o regime de partilha de produção, previstas para o biênio 2020-2021.

Para 7ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, prevista para 2020, a ANP deverá avaliar três áreas: Esmeralda e Ágata, localizadas na Bacia de Santos e Água Marinha, localizada na Bacia de Campos.

Para a 8ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, prevista para 2021, a ANP deverá avaliar quatro áreas: Tupinambá, Jade e Ametista, localizadas na Bacia de Santos, e Turmalina, localizada na Bacia de Campos.

Além dessas áreas, o governo federal estuda a licitação de quatro áreas com volumes excedentes da Cessão Onerosa, a saber: Búzios, Atapu, Itapu e Sépia. Não é possível afirmar no momento se essas áreas comporão uma rodada de licitações em separado, a ocorrer possivelmente em 2019 ou 2020, ou se serão integradas uma rodada já planejada, seja a 6ª (2019) ou a 7ª (2020).

Se essas licitações ocorrerem e todos os blocos forem adjudicados com sucesso, o regime de partilha contará, ao final de 2021, com 30 áreas, conforme se vê na tabela abaixo:

Ano	2018	2019	2020	2021
Número de CPPs ao fim de cada ano	14	23	26	30

Tabela 01: Estimativa de número de CPPs sob gestão da PPSA ao fim de cada ano no futuro próximo. Não inclui AIPs. Considera que o Excedente da Cessão Onerosa será leiloado em 2019. Não considera eventuais devoluções de áreas por insucesso exploratório no período.

Ponderações Relativas à Capacidade Estrutural e de Atuação da PPSA nesse Cenário

Com a dotação atual de profissionais, equipamento e **software**, a PPSA não está preparada para atender à demanda descrita acima. A concorrência entre os ativos (CPPs e AIPs) pela atenção da empresa geraria atrasos nas decisões e possíveis impactos na qualidade das análises, afetando o andamento dos projetos e a maneira com que a PPSA vem cumprindo o seu papel. A empresa hoje está no limiar de não poder cumprir com suas atribuições legais em função de necessitar de recursos humanos e tecnológicos para atender as demandas oriundas dos CPPs e AIPs. (grifo nosso)

A PPSA entende que deve ter uma estrutura enxuta, ágil, apoiada em tecnologia, buscando adicionar valor aos projetos, o que ao fim e ao cabo significa adicionar valor à União.

A PPSA se vê nos próximos anos como uma empresa enxuta, com profissionais competentes e focada na digitalização de seus processos. Entende também que a qualidade do seu desempenho, técnico e administrativo, é também parte do conjunto de fatores que compõe a atratividade do Brasil para investimentos no setor de petróleo e gás. Temos consciência da nossa responsabilidade para com a competitividade do país na disputa por investimentos da indústria, nacional e internacional.

(...)

135. A PPSA enviou ainda algumas medidas que se fazem necessárias no presente momento dada a realidade da companhia, como a realização de concurso para servidores permanentes e a exiguidade do prazo de vigência dos contratos dos servidores temporários, que ao fim do período irão desfalcicar a Empresa. Além disso, aponta para a necessidade do aumento do espaço físico e da necessidade de investimentos em infraestrutura.

136. Como pode se depreender da resposta, a situação colocada apresenta-se com elevado risco e impacto para o setor, dado que:

PPSA não está preparada para atender à demanda descrita acima. A concorrência entre os ativos (CPPs e AIPs) pela atenção da empresa geraria atrasos nas decisões e possíveis impactos na qualidade das análises, afetando o andamento dos projetos e a maneira com que a PPSA vem cumprindo o seu papel. A empresa hoje está no limiar de não poder cumprir com suas atribuições legais em função de necessitar de recursos humanos e tecnológicos para atender as demandas oriundas dos CPPs e AIPs.

137. Levando-se em consideração a queda na arrecadação da União, em função da realidade econômica do País, infere-se não ser apenas a PPSA que sofre contingenciamentos ou atrasos nos recebimentos de recursos que se originam do Orçamento Geral da União (OGU), além da falta de estrutura dos órgãos e entidades federais. No entanto, essa situação tem que ser ponderada quando

da programação de novos leilões, dado que a Empresa é diretamente afetada com o aumento da demanda oriunda da assinatura desses novos contratos.

138. Entende-se contraditório a União perseguir a receita por meio de novas outorgas de exploração de petróleo e gás no Polígono do Pré-Sal e a Empresa da União responsável por gerir os contratos que gerarão essas receitas não ter condições operacionais adequadas e compatíveis com as novas demandas. Novamente, vislumbra-se riscos de que as deficiências da PPSA impactem direta e negativamente no montante de recursos a serem arrecadados com a exploração do Pré-Sal.

139. Deve-se ter em mente que, independentemente do que se planeja para o futuro do modelo de partilha de produção, já existem contratos em partilha vigentes, além dos que já estão programados para acontecer. Não se pode ignorar o papel fundamental que a Empresa tem e terá de forma cada vez mais expressiva para o setor de petróleo e gás, considerando-se os modelos de exploração e produção vigentes no país, sobretudo o que concerne ao Regime de Partilha de Produção.

140. É necessário reconhecer ainda que a PPSA está presente em todos os consórcios que explorarem o Pré-Sal Brasileiro no Regime de Partilha de Produção. A quantidade de informações e o conhecimento a ser adquirido pela Empresa passarão a ter um valor estratégico e de difícil mensuração, capaz de reduzir a assimetria de informações entre as empresas petrolíferas mundiais e o Estado Brasileiro e contribuir para se delinear as políticas para o setor.

141. Desse modo, não se entende adequado permitir que a Empresa tenha um funcionamento aquém do esperado, incorrendo-se em aceitação de riscos de ocorrência de grandes prejuízos para a União, tanto financeiramente como estrategicamente.

142. Considerando que, após as respostas às oitavas, já aconteceram a 4ª e a 5ª Rodadas de Partilhas, e já estão programadas a 6ª, a 7ª e a 8ª Rodadas nesse Regime, além do provável Leilão dos Excedentes das Áreas da Cessão Onerosa, os riscos se ampliam e é urgente uma solução permanente para que a Empresa seja capaz de exercer suas competências de forma plena.

143. Como demonstrou a PPSA, atualmente há quatorze contratos de partilha sob a sua gestão, e caso a taxa de sucesso nos leilões de petróleo e gás nesse regime se mantenha, no ano de 2021 poderão chegar a trinta contratos, além de que a PPSA deverá atuar em diversos acordos de individualização da produção (AIP). Ou seja, é clara a sinalização de que os recursos destinados à PPSA devem acompanhar a projeção da demanda por atividades que a própria União lhe impõe. Não obstante, observa-se o contrário: os recursos disponibilizados para a PPSA atualmente não são suficientes nem para fazerem frente, com segurança, às obrigações atuais.

144. Com essa projeção, impõe-se que sejam implementadas as suas demandas, a exemplo da implementação de quadro de pessoal efetivo contratado por concurso e nomeados em cargos em comissão tecnicamente qualificados e em número adequado para atender aos desafios que se apresentam. Em suma, se deve destacar os seguintes itens apontados pela PPSA:

- a. Contratação e capacitação da força de trabalho;
- b. Adequação da infraestrutura física do Escritório Central;
- c. Implementação do Sistema de Gestão de Partilha de Produção (SGPP) já contratado e aprimoramento dos processos de governança, com repercussão na qualidade da gestão dos contratos de partilha e representação da União nos acordos de individualização da produção;
- d. Aquisição de **softwares** e **hardwares** especialistas para as atividades finalística da empresa (PETREL, DECISION TOOLS, SIMULADOR DE RESERVATÓRIOS, QUESTOR/VANTAGE, GESTÃO DE DADOS, ANÁLISE DE TESTES, GED, WORKSTATION e SERVIDORES).

145. Nesse sentido, entende-se não ser razoável que se estabeleçam novas obrigações à PPSA, mediante a contratação de novas áreas em contratos de partilha de produção, sem que as condições estruturais da Empresa estejam normalizadas e aptas a absorver as novas atividades decorrente desses contratos. Portanto, essa situação deve ser aferida previamente à cada contratação no regime de partilha de produção.

146. Em razão disso, cabe incluir essa análise nos procedimentos de acompanhamento dos leilões

para exploração de produção de petróleo e gás natural no Regime de Partilha de Produção, a partir de elementos objetivos a serem incorporados no pacote de informações que devem ser enviadas ao TCU, de forma a integrar expressamente, nos futuros processos de desestatização, nota técnica específica, na qual deve constar manifestação da PPSA, que demonstre estar estruturalmente e financeiramente capacitada para a contínua execução de suas atividades presentes e apta à imediata absorção das atividades decorrentes dos contratos então programados.

147. Dessa forma, entre as análises que a SeinfraPetróleo desenvolve nos processos que tratam dos leilões de petróleo e gás no Regime de Partilha, poderá ser contemplada, a partir da aludida nota técnica, a necessária verificação das condições operacionais da PPSA para assumir novos compromissos para a União em contratos de partilha de produção, bem como de estar capacitada para maximizar os resultados futuros da parcela da União nos respectivos contratos.

E. DA AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

148. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado ou a implementação de medidas urgentes, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

149. Conforme se demonstrou nesta Representação, os pressupostos para a adoção de uma possível medida cautelar por esta Corte de Contas estavam pautados em dois aspectos relevantes:

- a) Ausência de uma política operacional de comercialização de petróleo e gás natural recebidos **in natura** pela União;
- b) Falhas estruturais no processo de estruturação da PPSA pelos indícios de descumprimento do Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União, celebrado ente a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, e a PPSA, decorrente de contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros no Orçamento Geral da União (OGU).

150. Ao longo dessa instrução demonstrou-se que após a provocação das oitivas em rito de adoção de medida cautelar houve a publicação da Medida Provisória 811/2017, em 21/12/2017, convertida na Lei 13.679/2018, de 14/6/2018, alterando disposições da Lei 12.304/2010, que permitiram à PPSA a venda direta do óleo e gás da União, viabilizando a política de comercialização dos hidrocarbonetos da União pela PPSA, outrora inexistente.

151. Até o presente, foram vendidos inicialmente quatro carregamentos de petróleo da União em processo de consulta direta ao mercado, sendo que a Petrobras arrematou todas as cargas e em momento posterior no âmbito do 2º leilão de cargas de óleo e gás da União realizado pela B3 S.A. (Bolsa de Valores) em processo competitivo, quatro compradores se apresentaram e a produção dos campos de Mero e Sapinhoá foram vendidas para um contrato de três anos e a produção do campo de Lula para contrato de um ano.

152. Nesse sentido, com a alteração do marco legal e a efetiva comercialização de hidrocarbonetos da União pela PPSA, os pressupostos que caracterizariam o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora** foram afastados, no que dizem respeito aos aspectos da política de comercialização de petróleo e gás natural da União

153. No que concerne à estruturação da PPSA, subsiste a caracterização do **fumus boni iuris** com a permanência de indícios de descumprimento do Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União, celebrado ente a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, e a PPSA, decorrente de contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros no Orçamento Geral da União (OGU), além de atrasos em outras fontes de recursos da PPSA, a exemplo do repasse de parcela dos bônus de assinatura da 2ª e da 3ª Rodadas de Patilha.

154. Esse contrato de remuneração representa a principal fonte de recursos para que a PPSA possa desempenhar suas atividades que, como já se demonstrou nesta representação, terão aumentos progressivos. Com isso, a representação da União nos contratos de exploração de petróleo e gás

natural no Pré-Sal poderá ficar comprometida, pois se de um lado as demandas para a PPSA são crescentes com a maturação dos projetos que já estão em andamento, e com lançamentos de novos leilões de petróleo em áreas do Pré-Sal, por outro, a própria União deixa de prover adequadamente as condições operacionais para a PPSA representá-la.

155. As atividades da PPSA vão aumentar progressivamente, à medida que os projetos de exploração do Pré-Sal brasileiro forem atingindo grau de maturidade mais avançado, a exemplo do início (26/11/2017) do Teste de Longa Duração (TLD) do Campo de Libra, licitado em 2013, além de homologações de Acordos de Individualização da Produção (AIPs), que desencadearão o ingresso de petróleo e gás natural **in natura** para União, demandando não apenas a definição de uma forma que viabilize a União receber e comercializar estes produtos, mas uma estruturação compatível dessa Estatal para realizar as atribuições que a Lei lhe outorgou.

156. Atualmente há quatorze contratos de partilha sob a sua gestão e, casos a taxa de sucesso nos leilões de petróleo e gás nesse regime se mantenha, no ano de 2021 poderão ser trinta contratos, além de que a PPSA atua e deverá atuar em diversos acordos de individualização da produção (AIP). Ou seja, é clara sinalização de que os recursos destinados à PPSA devem acompanhar a projeção da demanda por atividades que a própria União lhe impõe.

157. O **fumus boni iuris** também fica caracterizado pela impossibilidade de a PPSA exercer adequadamente a sua missão institucional, conforme disposições dos incisos e alíneas do art. 4º da Lei 12.304/2010, que diz respeito aos contratos de exploração de petróleo e gás natural em Regime de Partilha (CPP) nas áreas do Polígono do Pré-Sal e de Acordos de Individualização da Produção (AIP).

158. A PPSA informou que, com a dotação atual de profissionais, equipamento e **software**, a Estatal **não está preparada para atender às demandas que se aproximam**. A concorrência entre os ativos (CPPs e AIPs) pela atenção da empresa geraria atrasos nas decisões e possíveis impactos na qualidade das análises, afetando o andamento dos projetos e a maneira com que a PPSA vem cumprindo o seu papel. **Informou também que a empresa hoje está no limiar de não poder cumprir com suas atribuições legais em função de necessitar de recursos humanos e tecnológicos para atender as demandas oriundas dos contratos de partilha e dos acordos de individualização da produção.**

159. O orçamento e o funcionamento da PPSA são baseados no fluxo regular financeiro decorrente deste contrato com o MME. O inadimplemento de suas parcelas afeta diretamente as atividades da empresa. O descumprimento deste contrato, além de contrariar a segurança jurídica, representa a não observância de deliberação deste Tribunal prolatada no Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Além disso, essa situação pode **culminar em prejuízos ao Erário, na escala de valores relativos a cada contrato de partilha de produção gerido pela PPSA.**

160. Por outro lado, em que pese haver um calendário de leilões para o Regime de Partilha de Produção, o requisito do **periculum in mora** fica prejudicado uma vez que nesse momento não há Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que determine início imediato de procedimentos para novo Leilão no Regime de Partilha de Produção. Ou seja, não há no curto prazo uma sinalização de assinaturas de novos contratos a ensejar adoção de medida cautelar.

161. Por todo o exposto, entende-se que não estão presentes os requisitos para adoção da medida cautelar.

F. CONCLUSÃO

162. A presente Representação trata de possíveis falhas na implantação e na operacionalização das funções da PPSA, com implicações para a gestão dos contratos de partilha de produção no Pré-Sal e dos acordos de individualização da produção, bem como para gestão das receitas da União decorrentes desses contratos.

163. O Excelentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz proferiu despacho (peça 4) determinando a oitiva da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério de Minas e Energia (MME), do

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do Ministério da Fazenda (MF) e da PPSA para que se manifestassem, conjuntamente ou não, sobre os fatos apontados na representação. Com isso, a presente instrução visou analisar as manifestações apresentadas.

164. De forma resumida, os principais pontos abordados na instrução inicial referiam-se a falhas na estruturação da PPSA e na ausência de uma política de comercialização para o óleo e gás da União nas áreas submetidas ao regime de Partilha da Produção.

F.1 Política de Comercialização

165. Em relação à ausência de política de comercialização, a resposta dos órgãos seguia a mesma linha de argumentação, de que por ausência de agentes interessados em assumir o papel de agente comercializador, pelo fato de não estarem dispostos a se sujeitar a um escrutínio maior por parte da PPSA, a operacionalização da comercialização se tornava inviável.

166. No entanto, após tratativas e propostas de minutas para edição de uma Medida Provisória que visava alterar a Lei 12.304/2010, foi publicada no dia 21 de dezembro de 2017 a MP 811/2017.

167. Posteriormente, essa MP se converteu na Lei 13.679/2018. As mudanças trazidas inicialmente pela MP e mantidas depois, quando da conversão em Lei, permitiram à PPSA a venda direta do óleo e gás da União, viabilizando a política de comercialização, outrora inexistente.

168. As mudanças legais ocorridas de fato viabilizam a comercialização dos hidrocarbonetos pela PPSA e até o presente foram vendidos inicialmente quatro carregamentos de petróleo da União em processo de consulta direta ao mercado, sendo que a Petrobras arrematou todas as cargas e, em momento posterior, no âmbito do 2º leilão de cargas de óleo e gás da União realizado pela B3 em processo competitivo, quatro compradores se apresentaram e as produções de Mero e Sapinhoá foram vendidas para um contrato de três anos e a produção de Lula para contrato de um ano.

169. Além disso, houve também a assinatura de contratos de venda de gás natural dos Campos de Sapinhoá e Lula para intervalos de tempo determinados.

170. Desta forma, percebe-se que as principais dificuldades que se apresentavam à comercialização dos hidrocarbonetos da União foram superadas com a nova redação dada à Lei 12.304 de 2010 e os riscos que foram apontados na representação inicial, concernentes à ausência de uma política de comercialização foram mitigados.

171. Para o futuro, é importante que se verifique os avanços e os aperfeiçoamentos da metodologia utilizada para a venda do óleo e do gás da União, de modo a se incorporar os aprendizados decorrentes da experiência adquirida para a otimização e a maximização dos resultados.

172. Por essas razões, afastou-se assim a existência dos pressupostos (perigo da demora e fundado receio de grave lesão ao erário) apresentados na representação inicial concernentes à ausência de uma política de comercialização.

F.2 Estruturação da PPSA

173. Em relação à questão orçamentária e de estruturação da PPSA, depreende-se da segunda resposta da Empresa (peça 49) que as tratativas informadas pelos órgãos pareceram ter surtido algum efeito momentâneo, quando da quitação do exercício financeiro de 2017, mas, após realização de uma diligência mais recente, o que se constatou foi que o contingenciamento sofrido pela Empresa continua sendo uma realidade.

174. A realização orçamentária em 2018 foi de 58% das Fontes de Recursos, em razão de a parcela de bônus de assinatura, no valor total de R\$ 53,9 milhões, relativas às 2ª e 3ª rodadas de partilhas realizadas em 2017, ter sido paga tardiamente no exercício de 2018, impedindo a assunção de compromissos contratuais de investimentos. O restante das receitas operacionais foi percebido por meio do contrato de remuneração no total de R\$ 45,1 milhões, que representou 68% do valor orçado no PDG 2018 de R\$ 66,3 milhões.

175. Essa situação impactou severamente a capacidade de investimentos da Empresa, impedindo, por exemplo, a contratação de servidores permanentes, a compra de equipamentos e **softwares**, a

ampliação das instalações, dentre outros.

176. Soma-se a essa situação o aumento da demanda decorrente da assinatura de novos contratos de partilha de produção, oriundos das rodadas realizadas, das que ainda irão ocorrer e dos Acordos de Individuação da Produção (AIP), que também devem ser geridos pela empresa.

177. O que se avalia, portanto, é que a situação orçamentária e financeira da PPSA ainda não foi resolvida, estando a Empresa continuamente submetida a contingenciamentos que prejudicam a sua atuação legal em prol dos interesses da União.

178. Repisando o que foi abordado na representação inicial, é paradoxal que a empresa responsável por efetivar as receitas do Estado, decorrentes da exploração dos blocos do Pré-Sal, corra o risco de ficar sem condições de funcionar devidamente, por razões de ordem financeira. A PPSA foi criada para maximizar as receitas do Pré-Sal para a União, receitas externas, que não decorrem de atividade econômica do Estado, administrando recursos quase infinitamente superiores aos necessários ao próprio funcionamento da Empresa. Não obstante, é justamente a questão financeira, da forma na qual é tratada pela Administração Federal, que se torna um óbice para que a PPSA funcione adequadamente e propicie a maior arrecadação possível dos contratos de partilha de produção.

179. Desse modo, percebe-se que se, por um lado, o governo busca aumentar a arrecadação, licitando áreas e fomentando a exploração, por outro, adota formas de gestão com grande potencial de prejudicar essas mesmas fontes de arrecadação.

180. Contatou-se na fiscalização que, além da dificuldade para a implementação de um quadro de pessoal adequado para as suas atividades, outras ações estruturantes da PPSA estão ameaçadas pelo contingenciamento governamental, como a implantação do Sistema de Gestão de Partilha de Produção (SGPP) e a aquisição de **softwares** e **hardwares** especialistas para as atividades finalística da empresa (PETREL, DECISION TOOLS, SIMULADOR DE RESERVATÓRIOS, QUESTOR/VANTAGE, GESTÃO DE DADOS, ANÁLISE DE TESTES, GED, WORKSTATION e SERVIDORES).

181. Ao não propiciar as devidas condições para que a estatal responsável pela gestão dos contratos de partilha e pela avaliação do custo em óleo (etapa crucial para definição dos ganhos da União) funcione de maneira correta, sujeita-se a ineficiências que resultarão no comprometimento das receitas da exploração de óleo e gás da União no Pré-Sal.

182. Deve-se ter em mente que, independentemente de qualquer eventual alteração normativa que impacte o atual regime de partilha, já existe o compromisso da União, por décadas adiante, com os atuais contratos em partilha vigentes, além dos contratos que serão adicionados em decorrência das próximas licitações já programadas. Não se pode ignorar a magnitude das receitas futuras de cada um desses contratos e o papel fundamental que a PPSA tem na realização das mesmas.

183. Importa reconhecer, também, o valor estratégico da PPSA, tanto pelo conhecimento crescente que irá adquirir sobre as áreas do Pré-Sal, a fim de exercer suas competências relacionadas a controles de investimentos, custos de produção e operação dos empreendimentos, por sua atuação obrigatória em todos os consórcios dos contratos de partilha de produção, como por defender a imagem regulatória e a segurança jurídica do modelo de partilha de produção brasileiro, para os contratos assinados sob a égide da Lei 12.351/2010, até o final do prazo de execução dos mesmos.

184. Desse modo, um funcionamento aquém do esperado da PPSA implica risco de grandes prejuízos financeiros, de ordem regulatória, estratégica e de imagem para o País, prejudicando a exploração do Pré-Sal brasileiro.

185. Desse modo, em que pese entender-se que o requisito relacionado ao **fumus boni iuris** que fundamenta a adoção da medida cautelar foi afastado momentaneamente, persistem os riscos orçamentários e de estruturação da estatal, sendo necessária uma solução permanente para que a Empresa seja capaz de exercer suas competências de forma plena.

186. Considerando os riscos expostos e em razão de os mesmos adquirirem maior amplitude com a assinatura de novos contratos de partilha de produção, entende-se pertinente adicionar à análise

concomitante, realizada no âmbito dos processos de acompanhamento de outorgas de blocos para exploração de petróleo sob o regime de partilha de produção, do TCU, a capacidade técnica/operacional da PPSA para exercer suas competências instituídas na Lei 12.351/2010 nos contratos em curso e nos que serão objeto da licitação em análise.

187. Para isso propõe-se determinação ao MME e à ANP para que, no cumprimento do parágrafo único do art. 3º da IN TCU 81/2018, encaminhe, nota técnica específica, na qual deve constar manifestação da PPSA, que demonstre estar adequadamente estruturada e capacitada técnica e operacionalmente para a execução de suas atribuições previstas em lei, tanto dos contratos em vigência como dos que decorrerão do leilão em análise.

188. Além disso, tendo em vista as diversas fiscalizações realizadas que identificaram problemas financeiros e de capacidade técnica e operacional da PPSA para a execução de suas atividades e competências previstas em lei e a permanência dos problemas transcorrido longo tempo, entende-se pertinente alertar aos responsáveis que a identificação de prejuízos decorrentes das falhas já apontadas na PPSA poderão resultar em responsabilização das autoridades que, por inércia, permitiram a ocorrência dos prejuízos.

G. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

189. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, propondo:

189.1 conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e nos arts. 103, § 1º, e 106, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

189.2 indeferir a proposta de medida cautelar formulada na Representação inicial, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

189.3 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que, para os processos de contratação para exploração e produção de petróleo e gás natural que vierem a ocorrer no Regime de Partilha da Produção, inclua, no pacote de informações técnicas a serem fornecidas para análise do TCU, nota técnica específica, a qual deve decorrer de manifestação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), que demonstre estar adequadamente estruturada e capacitada técnica e operacionalmente para executar suas atribuições previstas em lei, tanto nos contratos em vigência como nos que decorrerão dos leilões em análise;

189.4 comunicar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério da Economia e à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

189.5 arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.