

DECLARAÇÃO DE VOTO

O cenário descortinado pela fiscalização ora em apreço revela um quadro bastante preocupante ante o importante papel atribuído pela Lei nº 12.304/2010 à PPSA, como representante da União, no âmbito dos contratos de partilha de produção de petróleo e gás natural. Destaco que a PPSA é responsável por aferir os custos de produção dos contratos de partilha, mormente para o cálculo da parcela do óleo e do gás que pertence à União, bem como gerir os contratos de comercialização destes hidrocarbonetos.

Ademais, também é incumbida de defender os interesses da União nos acordos de individualização da produção em áreas não contratadas dentro do polígono do Pré-Sal, entre outras importantes atribuições. Ou seja: por diversas vertentes, é um ator relevante para a eficiente apropriação das receitas oriundas da exploração do Pré-sal. Tratam-se de valores extraordinários que atingirão, ao longo dos anos, as centenas de bilhões de reais.

Tão importante tarefa exige adequada estruturação e capacitação da empresa, o que não se verificou na fiscalização realizada. A PPSA não possui quadro permanente de empregados, contando com contratações temporárias as quais não podem ser mais renovadas, que constituem um imprevisto para seu funcionamento, recursos financeiros limitados frequentemente por contingenciamentos, que prejudicam a gestão da empresa, e insuficiência de recursos tecnológicos, que trazem grande risco à operacionalização adequada de suas atribuições. Problemas que, se não corrigidos, tem o condão de gerar perdas de receitas bilionárias à União.

Essa situação é neste momento ainda mais agravada em decorrência do leilão dos volumes de petróleo excedentes ao Contrato da Cessão Onerosa, considerado o maior leilão de petróleo do mundo e que está sendo acompanhado por este Tribunal nos autos do TC-001.281/2019-4, de minha relatoria. Somente em bônus de assinatura, espera-se arrecadar R\$ 106 bilhões.

Além da elevada materialidade, este leilão traz consigo uma característica importante que impõe ainda maior premência à devida operacionalização da PPSA, pois os contratos de partilha que serão firmados em decorrência do certame já estarão em fase de desenvolvimento e produção, tendo em vista que as áreas leiloadas já tiveram as respectivas declarações de comercialidade declaradas. O certame está previsto para ser realizado em novembro de 2019.

Ainda em 2019 será realizada também a 6ª Rodada de Partilha de Produção, que contém áreas bastante relevantes e com potenciais significativos e que, neste Tribunal, está sendo acompanhada nos autos do TC-009.312/2019-6, também de minha relatoria.

Esses leilões, juntamente com os contratos que já se encontram sob a responsabilidade da PPSA, como, por exemplo, o campo de Mero, no bloco de Libra, que já possui relevante produção diária, exigem do Governo Federal ações urgentes com o objetivo de dotar a empresa com a capacidade necessária para a correta operacionalização e defesa dos interesses da União nesses importantes ativos, capazes de gerar riqueza sem precedentes para o Brasil.

Chamo a atenção para o fato de que não é a primeira vez que este Tribunal constata essas deficiências da PPSA, cuja gravidade oferece sérios riscos de comprometimento à atuação da referida estatal, em face da magnitude de sua missão institucional. Já no ano de 2015 esta Corte de Contas

alertava o Poder Executivo acerca dessa questão, por meio do Acórdão nº 2.900/2015 – Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, com o seguinte teor:

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

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

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

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

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

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

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

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

9.4. com fundamento no art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar** ao MME que, no prazo de noventa dias, ultime as negociações com a PPSA com vistas a formalizar o contrato de remuneração a ser com ela firmado e a definir indicadores e

metas para aferir o desempenho da empresa, encaminhando os respectivos documentos a esta Corte de Contas, ou que apresente as devidas justificativas que impeçam o cumprimento desta determinação no prazo estabelecido;

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

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

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

Posteriormente, em 2017, este Tribunal, por intermédio do Acórdão nº 72/2017 – Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, uma vez mais, cobrou providências do Poder Executivo sobre o tema, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, realizada com o objetivo de avaliar os procedimentos de unitização em áreas do polígono do pré-sal, de responsabilidade da empresa Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 230, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.1.1. informações detalhadas sobre os trabalhos desenvolvidos pelo grupo de trabalho criado pela Portaria MME 453/2015, indicando cronograma definitivo para proposição, ao CNPE, da política de comercialização de petróleo e gás natural devidos à União, bem como explicitar as razões para a excessiva delonga na finalização dos trabalhos do citado grupo;

9.1.2. considerações acerca do conteúdo exposto pela Pré-Sal Petróleo S.A. na Carta PPSA-DTF 120/2016, de 26/6/2016, inclusive sobre possíveis prejuízos financeiros decorrentes de eventual atraso no Teste de Longa Duração de Libra em função da ausência de política de comercialização do petróleo e gás natural;

9.2. recomendar à Pré-Sal Petróleo S.A. e ao Ministério de Minas e Energia, como órgão supervisor, que, conjuntamente, reavaliem a força de trabalho disponível na empresa, considerando a materialidade dos projetos e os riscos da sua atividade, o cronograma de avaliação de áreas unitizáveis, as perspectivas de licitação de blocos e os aportes administrativos e financeiros necessários;

9.3. recomendar à Pré-Sal Petróleo S.A. que:

9.3.1. normatize os procedimentos, documentos e competências inerentes aos processos internos para realização de pré-acordos e Acordos de Individualização da Produção;

9.3.2. desenvolva diretrizes, padronizações e conteúdo mínimo para a elaboração das suas notas técnicas;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam, à Pré-Sal Petróleo S.A., ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e

Fiscalização do Congresso Nacional, com a observação de que este Tribunal identificou riscos à gestão dos interesses da União no pré-sal, com potenciais impactos para geração de receitas, em razão das avaliações circunstanciadas nesta auditoria, em especial quanto:

9.4.1. à ausência da definição das regras de comercialização das parcelas da produção de petróleo e gás natural no pré-sal devidos à União;

9.4.2. a deficiências na estrutura operacional da Pré-Sal Petróleo S.A. para a gestão das áreas unitizáveis da União no pré-sal;

9.4.3. às sinalizações existentes no mercado de que as atuais diretrizes que orientam a gestão de áreas unitizáveis da União no pré-sal podem estar gerando dificuldades para o desenvolvimento dessas áreas e atrasos nos respectivos investimentos;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis;

9.6. cancelar como sigilosas as informações detalhadas nos parágrafos 179 e 180 do relatório de auditoria operacional (peça 41), bem como as suas figuras 5, 14, 15 e 16.

Não obstante as intervenções deste Tribunal, até a presente data, pendem de soluções diversas questões, conforme se depreende do relatório e voto trazido a este Plenário pelo relator, Ministro Aroldo Cedraz, das quais destaco a relativa à gestão de pessoas.

De acordo com o que consta do Relatório Anual da Administração da PPSA, relativo ao exercício de 2018 (Disponível em <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/conteudo/147_326_relatorio_anual_administracao_2018.pdf>), atualmente, o quadro de pessoal da PPSA é composto de *“30 empregados de cargos de livre provimento, ocupados por profissionais com experiência comprovada na indústria do petróleo e formação educacional aprimorada, e 14 empregados concursados, admitidos entre janeiro e fevereiro de 2018, por prazo determinado, até o final de 2019”*.

Por outro lado, conforme apurado por esta Corte, quando da prolação do Acórdão nº 2.900/2015 – Plenário, *“nos termos do Estatuto Social aprovado pelo Decreto 8.063/2013, a empresa terá até 150 empregados permanentes, além de trinta funções gratificadas de livre provimento, com regime de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e contratação de pessoal efetivo condicionada à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 38, único, e art. 39). Além disso, o Estatuto ainda dispõe sobre a possibilidade de a PPSA realizar contratação temporária, mediante processo seletivo simplificado, nos termos da Lei 8.745/1993, para atender às necessidades de funcionamento inicial da empresa, limitada a um período de 48 meses”*.

Por essas razões considero muito importante a determinação expedida no âmbito deste processo para assegurar que a PPSA terá estrutura, pessoal e recursos suficientes para desempenhar suas tarefas, que serão em muito aumentadas em razão dos leilões previstos. Também entendo bastante oportuno o momento dessa deliberação, tendo em vista sua força cogente alcançar o leilão dos excedentes ao Contrato da Cessão Onerosa, sob minha relatoria.

Também por essas razões, proponho que seja acrescentado ao acórdão a ser aprovado por este Tribunal o subitem 9.3, renumerando-se os demais, com a seguinte redação:

9.3. reiterar à Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia, à Comissão de Serviços de

Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que a não estruturação da PPSA de modo compatível com as suas atribuições legais poderá colocar em riscos a gestão dos interesses da União no Pré-sal, com potenciais impactos para as receitas da União, em razão das dificuldades iniciais de implantação e de operacionalização da PPSA, conforme apurado por este Tribunal no Acórdão nº 2.900/2015 – Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, assim como no Acórdão nº 72/2017 – Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro, e neste acórdão.

Com essas breves considerações, acompanho a proposta do relator com o acréscimo que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de julho de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro