| Item | Descrição da determinação/ recomendação | Riscos | Posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório | Posicionamento do TCU na Instrução TC 003.487/2016-4 | Implementação do Acórdão nº 2.900/2015-Plenário, atualizada em atendimento ao Acórdão nº 956/2020-Plenário |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Item 9.2. | 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 com solução de continuidade para o bom desempenho da empresa no cumprimento de sua missão. |  |  | 17. Na primeira instrução realizada, havia sido verificado que os entes envolvidos apenas haviam dado início às tratativas para se dar cumprimento à recomendação constante do item 9.2. exarada no Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Tanto no MME quanto no MF essas medidas iniciais ficaram restritas à realização de reunião para se buscar a viabilização do repasse de recursos para a PPSA.  18. Além disso, no âmbito do Ministério da Fazenda, na alçada de competência da STN, foi afirmado que sem as alterações de cunho orçamentário, a disponibilização dos recursos em questão, os quais correriam à conta dos limites de pagamento do MME, ainda não podiam ser realizados.  19. Assim, considerando que as informações ora em análise datavam de 4/3/2016 (Ofício 49/2016-SEMME [peça 18]), e também a gravidade das dificuldades operacionais que vinham sendo enfrentadas pela PPSA decorrentes das restrições orçamentárias, se fez necessário realizar uma nova diligência ao MME, MPOG e MF para colher informações atualizadas sobre as providências subsequentes que foram tomadas para equalizar a questão.  3.1.1 Resposta do MPOG (Peça 30)  20. O MPOG respondeu que havia realizado uma reunião com MME e PPSA na qual foi discutida a necessidade orçamentária da empresa para complemento do exercício de 2017 e para o exercício de 2018. Disse ainda que nessa reunião foi verificada a possibilidade de priorização por parte do MME de recursos que poderiam ser empenhados até o final daquele exercício, e no tocante ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018, encaminhado ao Congresso Nacional, a alocação para as ações destinadas à PPSA num montante necessário para atendimento das demandas da Empresa.  3.1.2 Resposta do MF (Peça 36)  21. O MF, por meio da STN, afirmou em sua resposta que a sua competência, 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).  22. Afirmou 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. Ressaltou ainda que liberação dos recursos estava 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.  23. Disse ainda que, apesar da situação, realizou reunião com representantes do MME, buscando analisar em conjunto possíveis caminhos para regularizar a alocação dos recursos à PPSA. Salientou, no entanto, que competia ao próprio Ministério a alocação dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados, conforme os projetos que considerasse prioritários dentro de sua Pasta e que, portanto, não haveria providências adicionais a cargo daquela secretaria.  3.1.3 Resposta do MME (Peça 35)  24. O MME expôs a situação de contingenciamento sofrida por todos os órgãos da administração pública, afirmando que com as restrições orçamentárias impostas ao Ministério e que por força constitucional e legal não poderia haver despesas em desacordo com a LOA.  25. Disse que com base nessa situação elaborou diversas notas técnicas, memorandos, ofícios, e-mails e pedidos de créditos no SIOP visando atender as necessidades de suas despesas, e entre essas solicitações encontravam-se os referentes à PPSA.  26. O MME enviou ainda em sua resposta o seguinte:  13. Ainda nessa linha de raciocínio a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como "Teto de Gastos" impôs fortes restrições de gastos a União. O mencionado dispositivo alcança todas as despesas, inclusive as obrigatórias, excetuando aquelas previstas no §6°, do art. 107, da ADCT (transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas da Justiça Eleitoral com as eleições e despesas com aumento de capital das empresas estatais não dependentes).  14. É premente que se deixe claro que as despesas constantes na LOA 2017 e seguintes já estão em consonância com esse mandamento constitucional, ou seja, as dotações indicadas na peça orçamentária já representam os limites de gastos estabelecidos na Constituição Federal/1988. Quaisquer alterações nesses valores devem vir acompanhadas com os respectivos cancelamentos de dotação orçamentária constando o mesmo valor.  15. Dessa forma, é imperativo que o Ministério indique o correspondente cancelamento, obedecendo a critérios de prioridades estabelecidos, pois, uma vez cancelada, essa dotação não poderá ser mais utilizada no âmbito do MME.  16. Outra consideração a ser abordada são as despesas da PPSA no contexto do orçamento deste Ministério de Minas e Energia. Nas regras atuais, a União representada pelo MME, deve remunerar a PPSA de acordo com o volume de comercialização de óleo e gás do regime de partilha assim como uma parcela do Bônus de Assinatura. Como a exploração desses recursos minerais tendem a aumentar significativamente nos próximos exercícios, as despesas da SPG/ MME irão aumentar na mesma proporção. Por serem classificadas como despesas discricionárias, tais gastos vão concorrer com as demais despesas discricionárias desta Pasta Ministerial. Dessa forma, ocasionará uma forte compressão nas demais despesas discricionárias deste MME, podendo, inclusive, inviabilizar o funcionamento de algumas de suas unidades. A inclusão da PPSA no orçamento deste MME criou um impacto sem precedentes na gestão desses recursos  17. Podemos verificar o agravamento dessa situação já na PLOA de 2018, em trâmite no Congresso Nacional. Para os recursos destinados as despesas da PPSA, no âmbito deste MME, consumirão 64% do orçamento das despesas discricionárias da Administração Direta. Do total das despesas orçamentárias deste MME a PPSA consumirá 15,3% dessas despesas discricionárias.  3.1.4 Resposta da PPSA (Peça 31)  27. A PPSA enviou em sua resposta um quadro que apresentava a demonstração dos ingressos financeiros para os anos de 2016 e 2017, além da previsão para o ano de 2018 àquela época.  28. Além disso, enviou um quadro que apresentava as informações sobre a regularidade do recebimento dos recursos destinados à remuneração da PPSA nos moldes do Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União celebrado entre União e PPSA para os exercícios de 2016 e 2017. O Quadro demonstrava que os repasses haviam sido feitos regularmente.  29. No entanto, em sua resposta, a Empresa afirmou que caso se confirmasse o valor previsto, que havia sido contingenciado para o ano 2018, ela poderia incorrer em dificuldades de cumprir com as suas obrigações perante os contratos já firmados e salários/encargos no mês de outubro de 2018.  3.1.5 Análise das Respostas e Situação atual  30. A questão do atraso dos repasses à PPSA e do contingenciamento sofrido se tornou um problema tão grave que foi objeto de uma representação da unidade técnica deste tribunal no âmbito do TC 032.740/2017-4.  31. Como pode se depreender da leitura das respostas enviadas pelos agentes à época, apesar das tratativas de tentar solucionar a questão financeira da companhia, muito pouco havia sido realizado, sujeitando a empresa ao risco de não conseguir executar suas funções. Na instrução relativa à representação citada, esse ponto foi exaustivamente tratado, de modo que cumpre resgatar a análise realizada em instrução daquele processo (peça 59 do TC 032.740/2017-4):  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 Programa de Dispêndios Globais (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, fez-se 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 companhia cresceram ainda mais.      (...)  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 companhia 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:  “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 AlPs) 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 razão de necessitar de recursos humanos e tecnológicos para atender às demandas oriundas dos CPPs e AlPs.” (Grifo nosso)  32. Da análise realizada no âmbito do processo de representação, ficou evidenciado o risco que isso representa para o setor caso a PPSA não possua os recursos necessários para que atue de forma adequada. Como pode ser lido pela resposta enviada pela própria companhia, ela não estava, à época, preparada para atender à demanda de trabalhos, além de que estava no limiar de não conseguir cumprir as atribuições legais para a qual foi criada.  33. Desse modo, entendeu-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 estivessem normalizadas e aptas a absorver as novas atividades decorrentes desses contratos que se originam dos leilões de partilha. Portanto, essa situação deveria ser aferida previamente a cada contratação no regime de partilha de produção.  34. Em razão disso, uma das propostas realizadas na instrução da representação foi a de 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 deva 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.  35. Assim, o item 9.2 do Acórdão 1.663/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, trouxe a seguinte determinação:  “9.2. Com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar 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, incluam, no pacote de informações técnicas a serem fornecidas para análise desta Corte de Contas, nota técnica específica decorrente de manifestação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., demonstrando estar a referida estatal adequadamente estruturada e capacitada, técnica e operacionalmente, para executar suas atribuições previstas em lei, considerando tanto os contratos em vigência quanto os que possam vir a ser assinados no âmbito dos leilões a que se refiram as aludidas informações técnicas”.  36. Portanto, entre as análises que a SeinfraPetróleo atualmente desenvolve nos processos que tratam dos leilões de petróleo e gás no regime de partilha, pode 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.  37. Exemplo disso foi o Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato da Cessão Onerosa (LVECCO), acompanhado no âmbito do TC 001.281/2019-4.  38. Após o envio da documentação relativa ao leilão, percebeu-se que não só não haviam sido incluídos quaisquer documentos comprobatórios da capacidade da PPSA de suportar a nova demanda que seria criada, mas que a situação financeira da empresa vinha sendo tratada da mesma forma, sem que houvesse os devidos repasses ou as condições suficientes para uma operacionalização eficaz das atribuições da PPSA.  39. Sendo assim, o leilão restou ameaçado devido não apenas ao fato de descumprimento do Acórdão, mas pela impossibilidade de que se formulassem novos contratos de exploração de áreas do pré-sal sem que a companhia tivesse as condições de acompanhá-los.  40. O caso do Leilão dos Volumes Excedentes foi ainda mais sensível, devido ao fato de que, além das atribuições normais que lhe cabiam, a PPSA teria ainda a responsabilidade de participar de um acordo de individualização da produção totalmente *sui generis*, por ocasião da modelagem única daquele leilão.  41. Dessa forma, após diversas reuniões com os gestores e dada a sensibilidade presente à época para a realização do leilão, o tribunal decidiu dar prosseguimento ao leilão, mas deixou expresso no Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, o seguinte:  “ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:  9.1. Com fundamento no art. 43 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), combinado com o art. 258, inciso II, do seu Regimento Interno, considerar, sob o ponto de vista formal, que a ANP e o MME atenderam com ressalvas aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame do Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato da Cessão Onerosa (LVECCO).  9.2. As ressalvas a que se referem o subitem anterior são as seguintes:  9.2.4. Não comprovação de que a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) está, até a presente data, estruturada e capacitada a lidar com as atribuições advindas por ocasião da assinatura de novos contratos de partilha da produção, o que revela a permanência da mesma situação que motivou este tribunal a prolatar o Acórdão 2.900/2015-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, e o Acórdão 1.663/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, nos quais esta Corte deu ciência ao Poder Executivo acerca da precária situação da PPSA e exigiu dos responsáveis as devidas providências para a solução dessa demanda”.  42. Adicionalmente, o Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, prolatado no acompanhamento do LVECCO, deu ainda mais ênfase à determinação supratranscrita do Acórdão 1.663/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, com nova determinação à SeinfraPetróleo para que acompanhe a implementação de medidas efetivas de suporte à PPSA, nos termos do excerto abaixo:  “9.7. Determinar à SeinfraPetróleo que, considerando a importância da adoção de medidas estruturantes à gestão da PPSA, conforme reiterado por este tribunal no Acórdão 1.663/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, realize acompanhamento tempestivo acerca da implementação das medidas efetivas de suporte à PPSA, mencionadas expressamente no memorial entregue ao relator deste processo, no dia 08/10/2019, e assinado conjuntamente pelo ministro de Estado da Economia e pelo ministro de Estado de Minas e Energia, devendo, se entender necessário, representar a esta Corte”.  43. O referido memorial (peça 93 do TC 001.281/2019-4) trouxe expresso o compromisso firmado pelo poder concedente de equalizar alguns dos problemas apontados, como o repasse de valores devidos à empresa por ocasião de leilões anteriores e o de alocação de pessoal para compor o quadro da PPSA.  44. Portanto, o que se pode avaliar neste presente momento é que, apesar de repasses terem sido realizados durante o período analisado, houve contingenciamentos significativos nos valores que foram programados para a PPSA em praticamente todos os exercícios desde que a empresa foi criada.  45. Além disso, por estar incluída no orçamento do MME, cujas despesas possuem caráter discricionário, o risco de futuros contingenciamentos ainda se faz presente.  46. Desse modo, não se pode considerar implementada a recomendação emanada no Item 9.2 do Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, considerando que tal recomendação se encontra em implementação.  47. Contudo, por se tratar de recomendação cuja implementação ocorrerá ao longo dos anos, dependendo dos repasses que ocorrerão em cada exercício, e dado o impacto qualitativo no desempenho das atribuições da empresa, entende-se que o monitoramento de sua implementação também deva se dar no âmbito das informações prestadas anualmente nos relatórios de gestão da PPSA e do MME, no subitem que trata do atendimento de determinações e recomendações do TCU, e nos respectivos processos de prestações de contas ordinárias das unidades jurisdicionadas, cuja instrução tem item específico para a avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas, entre as quais, o cumprimento das determinações/recomendações do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU).  48. Ademais, haverá verificação contínua dos aspectos afetos aos repasses financeiros necessários para que a PPSA desenvolva suas atividades adequadamente, pela SeinfraPetróleo, a partir da determinação do Item 9.2 do Acórdão 1.663/23019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, e com a determinação do Item 9.7 do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, ambas supratranscritas. | No exercício de 2019, a PPSA reforçou o compromisso de regularizar as contas da empresa, face à necessidade premente de contratar pessoal e dotar o escritório central dos recursos físicos e tecnológicos para fazer frente ao trabalho com o excedente da cessão onerosa. A partir de setembro de 2019, portanto, foi intensificada a interação com o MME para resolver os passivos do contrato de remuneração e das parcelas oriundas dos bônus de assinatura. Em dezembro de 2019, solicitamos reajuste das tarifas do Contrato de Remuneração, conforme disposto neste.  Nos últimos quatro meses de 2019, com o descondicionamento do orçamento do MME para o custeio do Contrato de Remuneração da PPSA, o ministério quitou todas as medições deste contrato sem ajustes e, quanto às parcelas do Bônus de Assinatura pendentes, pagou integralmente os valores devidos pela 4ª Rodada de CPP e uma pequena parcela dos valores devidos pela 5ª Rodada de CPP.  O orçamento do MME para o custeio do Contrato de Remuneração da PPSA em 2020 foi descasado do Programa de Dispêndios Globais (PDG) da empresa, cobrindo aproximadamente metade do ano do contrato. O MME então empreendeu, recentemente, gestões bem-sucedidas para transferir verbas previstas das parcelas do Bônus de Assinatura para o custeio do contrato, estando hoje em melhores condições orçamentárias.  Mesmo assim, o pagamento dos serviços da PPSA em 2020, de acordo com o tal contrato, voltou a ficar bastante irregular. Existem ainda cerca de R$ 126 milhões de parcelas do Bônus de Assinatura a serem quitadas, sem previsão para pagamento.  No entanto, pelo lado da capacitação da PPSA, estamos hoje plenamente habilitados, em termos de recursos humanos e físicos, para desempenhar o papel que nos compete, seja nos CPPs e AIPs em vigor como também nos trabalhos com o excedente da cessão onerosa. Foram contratados 28 novos empregados em livre provimento, principalmente para as diretorias Técnica e de Gestão de Contratos; e ampliado o escritório, dotado de recursos tecnológicos (hardware e software para a área técnica, incluindo o Sistema de Gestão de Gastos de Partilha de Produção – SGPP), para podermos executar todos os trabalhos no prazo e com qualidade, com destaque para o excedente da cessão onerosa.  As soluções sobre a estruturação da PPSA para atender ao Leilão da Cessão Onerosa e novos contratos CPPs e AIPs (estrutura física, RH e tecnológica) foram implementadas e estão funcionando a contento, como planejado. A performance da empresa é monitorada de perto pelos administradores, dado que as demandas da cessão onerosa, em particular, são de curto prazo e de grande impacto no negócio.  Na medida em que for necessária a implementação de outras soluções para o melhor funcionamento da empresa, um extrato do monitoramento poderá ser incluído nos relatórios anuais de gestão da PPSA.  O Contrato de Remuneração vence em novembro próximo. Propostas no sentido de simplificar a metodologia das medições foram trocadas entre as partes, e devemos estabelecer uma agenda de reuniões em breve para negociar os termos do novo contrato e a quitação dos valores em aberto. |
| 9.3 | Recomendação: 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; | 01-Organização e Planejamento – Termo de Gestão – Objetivos e Metas - Termo de gestão sem metas de eficiência e efetividade relacionadas a atribuições legais e regimentais. Ausência de diretrizes do Ministério Supervisor. | As metas definidas pela PRÉ-SAL PETRÓLEO no Termo de Compromisso de Gestão deveriam estar atreladas a macro diretrizes emanadas pelo seu órgão supervisor.  Considerando a finalidade da empresa, os objetivos que visam alcançá-la são os mais importantes para ser acompanhados. Assim, a ausência de parâmetros e detalhamento de mais ações e metas podem deixar descoberto o acompanhamento e a avaliação de desempenho finalístico da PRÉ-SAL PETRÓLEO. As metas até o momento estabelecidas referem-se a aspectos operacionais da empresa, que garantem o seu funcionamento em um cenário de implantação, sem se ater a resultados que ela deveria alcançar em termos de efetividade e desempenho de suas atribuições legais e regimentais. Elementos como eficiência e efetividade da atuação da empresa não foram priorizados nesse primeiro momento. Considera-se um risco para a efetividade da PRÉ-SAL PETRÓLEO a ausência de definição, por parte do MME, de parâmetros e diretrizes que possam conduzir a implantação operacional da empresa ao alinhamento eficiente com os objetivos da União. Deixada sem as principais referências quanto aos resultados esperados, a auto-regulamentação (somente entre a PRÉ-SAL PETRÓLEO e seu Conselho de Administração) de uma empresa recém-criada e em uma atividade operacional inédita pode levá-la a não dispor, desde seu início, das melhores rotinas de trabalho e comprometer seus resultados (para União), além de possivelmente incorrer em necessários ajustes futuros, implicando custos e dispêndio de mais tempo para correções. | 3.2.1.1 Ponto Crítico:  52. As metas definidas pela PPSA no Termo de Compromisso de Gestão deveriam estar atreladas a macro diretrizes emanadas do MME, seu órgão supervisor. Considerando a finalidade da empresa, é de suma importância o acompanhamento dos seus objetivos. Assim, a ausência de parâmetros e detalhamento de mais ações e metas podem deixar a descoberto o acompanhamento e a avaliação de desempenho finalístico da PPSA.  53. Considerou-se, pois, um risco para a efetividade da PPSA a ausência de definição, por parte do MME, de parâmetros e diretrizes que pudessem conduzir a implantação operacional da empresa ao alinhamento eficiente com os objetivos da União. Deixada sem as principais referências quanto aos resultados esperados, a auto-regulamentação – somente entre a PPSA e o seu Conselho de Administração – de uma empresa recém-criada e em atividade operacional inédita pode levá-la a não dispor, desde o seu início, das melhores rotinas de trabalho e comprometer seus resultados para a União, além de possivelmente incorrer em necessários ajustes futuros, implicando custos e dispêndio de mais tempo para correções.  54. Desse modo, diligenciou-se a Empresa por meio do Ofício 294/2017 (Peça 27) para que encaminhasse:  2.1 O mapeamento dos riscos que comprometem a atuação daquela empresa em prol de seus objetivos estratégicos, e sobre os alertas para o monitoramento desses riscos, consoante recomendação do item 9.3 do Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário.  3.2.1.2 Ações da PPSA  55. A PPSA respondeu por meio da Carta PPSA-PRE 345/2017 nos seguintes termos:  O Acórdão 2900/2013 - TCU - Plenário, possui a seguinte recomendação específica à PPSA:  "9.3. com fundamento na art. 70, inciso IX, da CF/1988, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e na 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;"  A Pré-Sal Petróleo S.A efetuou um levantamento dos riscos apontados no Relatório e no Voto que fundamentaram o Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário e adotou diversas medidas para apresentar uma resposta aos riscos apontados. A evolução da implementação dessas medidas é continuamente acompanhada pela Direção da Empresa e informada aos órgãos de controle quando solicitado. Em uma dessas solicitações a PPSA informou ao Tribunal de Contas da União, Carta- PRE n.201/2016, o que segue:  ‘a PPSA está desenvolvendo trabalhos de mapeamento de riscos corporativos que passam pela identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e construção de um plano de mitigação. Esse mapeamento visa a identificar outros riscos, além dos apontadas pelo TCU, que de alguma forma comprometem a atuação da PPSA na busca de seus objetivos estratégicos. Quando da conclusão deste trabalho de mapeamento serão desenvolvidos alertas, tanto para colaborar com atividade de monitoramento dos riscos, quanta para atender as recomendações desta egrégia Corte de Contas.’  No momento da apresentação da resposta, segundo semestre de 2016, a Pré-Sal Petróleo S.A havia iniciado um processo de levantamento de riscos corporativos. Entretanto, o novo corpo diretivo, que tomou posse em novembro de 2016, não deu andamento ao processo de levantamento de riscos por entender que antes da realização do levantamento, a empresa necessitava estruturar o seu Planejamento Estratégico, realizar um mapeamento dos processos e macro processos e aprovar a Política de Gestão de Riscos com a definição de sua metodologia.  O Conselho de Administração da Pré-sal Petróleo S.A. - PPSA, aprovou, em reunião ordinária no dia 15/12/2016, o Plano Estratégico da Pré-Sal Petróleo S.A. para o triênio 2017-2019. Em 16/05/2017, na RDE n. 158/2017, a Diretoria Executiva aprovou a Política de Gestão de Riscos que estabelece princípios e define objetivos de forma a possibilitar a adequada identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação. Para operacionalização da gestão de riscos foi definido um prazo de 12 meses, da aprovação da Política, para definição da Metodologia de Gestão de Riscos.  Após a aprovação da metodologia será iniciado o mapeamento dos riscos corporativos.  3.2.1.3 Análise  56. Como depreende-se da leitura da resposta enviada pela PPSA, ainda não havia sido concluído o processo de levantamento de riscos por entenderem que antes da realização do levantamento, a empresa necessitava estruturar o seu Planejamento Estratégico, realizar um mapeamento dos processos e macroprocessos e aprovar a Política de Gestão de Riscos com a definição de sua metodologia.  57. Desse modo, convém considerar que o mapeamento dos riscos corporativos se encontra em processo de implementação. | Em 2018, durante o Planejamento Estratégico 2018-2022, a Pré-Sal Petróleo implantou a Gestão de Riscos através da iniciativa estratégica 4.4.1, em atendimento à Lei nº 13.303/16 e à Resolução CGPAR nº 18/16. A iniciativa contemplou a criação da metodologia de riscos, traduzida no procedimento de gerenciamento de riscos (PG.PRE.001/2018) da PPSA, e na sua implantação.  Os riscos, suas avaliações e os planos de ação para tratamento dos riscos são monitorados pelo Planejamento Estratégico e supervisionados pela Diretoria Executiva, pelo Conselho de Administração e pelo Comitê de Auditoria. |
|  |  | 02 – Recursos Humanos - Limitação da disponibilidade de recursos humanos | Limitação da disponibilidade de recursos humanos capacitados prejudica a implantação da empresa e a adequada realização das avaliações técnicas. A PRÉ-SAL PETRÓLEO completa dois anos de funcionamento sem iniciar procedimentos para formação de seu quadro permanente, em razão da ausência de recursos financeiros. A exigência de qualificação técnica e experiência das equipes é alta. Portanto, é necessário não somente contratar quantidade suficiente para o quadro técnico da empresa como também prover complemento de capacitação e amadurecimento das equipes para o adequado desempenho dos processos de trabalho. | 3.2.2 Recursos humanos  3.2.2.1 Ponto Crítico:  58. A PPSA havia completado dois  58. A PPSA havia completado dois anos de funcionamento sem iniciar procedimentos para formação de seu quadro permanente, em razão da ausência de recursos financeiros. A exigência de qualificação técnica e experiência das equipes é alta. Portanto, é necessário, não somente contratar quantidade de agentes suficiente para o quadro técnico da empresa, como também prover complemento de capacitação e amadurecimento das equipes para o adequado desempenho dos processos de trabalho. A limitação da disponibilidade de recursos humanos capacitados prejudica a implantação da empresa e a adequada realização das avaliações técnicas.  59. Desse modo, diligenciou-se a Empresa por meio do Ofício 294/2017 (Peça 27) para que encaminhasse:  2.2 O quadro de recursos humanos, incluindo as contratações temporárias e a evolução do primeiro processo seletivo público promovido pela PPSA no ano em curso;  3.2.2.2 Ações da PPSA  60. A PPSA respondeu por meio da Carta PPSA-PRE 345/2017 e enviou um quadro em que constava o efetivo existente de cargos de livre provimento e de empregados temporários à época. Havia um efetivo de 29 servidores ocupando os cargos de livre provimento e nenhum servidor ocupando o cargo de empregado temporário. Além disso, a Empresa enviou a seguinte resposta:  ii. Evolução do primeiro processo seletivo público  Foi publicado no DOU de 07/07/2017 o Edital do Processo Seletivo dos Temporários. 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 foram realizadas nos dias 07 e 08/10/2017.  Em tudo transcorrendo conforme planejado e em razão dos prazos legais a serem obedecidos, o Concurso deverá ser homologado em dezembro de 2017 e a contratação de pessoal a partir de fevereiro de 2018.  61. Desde então, os empregados temporários foram de fato efetivados e passaram a ocupar as vagas existentes. No entanto, a situação da empresa continua crítica pois a falta de encaminhamento para a realização de concurso para cargo de carreira, bem como o fim de validade do contrato dos servidores temporários tem ameaçado o funcionamento da agência. No âmbito do TC 032.740/2017-4 foi solicitado à Empresa as ponderações da mesma relativas à capacidade estrutural e de atuação da PPSA no cenário de crescente demanda de serviços.  62. A PPSA respondeu da seguinte forma:  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 AlPs) 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 AlPs.  (...)  É urgente a realização de concurso público para o preenchimento de vagas técnicas, administrativas e jurídicas na empresa.  As ações em andamentos são as seguintes:  1. Está em análise no Ministério de Economia/SEST o plano de Cargos e Salários da PPSA, com aprovação prevista para o mês de fevereiro de 2019  2. Está em análise no Ministério de Economia/SEST a aprovação de contratação de 51 empregados com contrato de trabalho por tempo indeterminado, com aprovação prevista para maio de 2019.  3. Realização de concurso público seletivo para a seleção de 51 empregados para cargos de Advogado, Analista Administrativo, Analista de Petróleo e Especialista de Petróleo, com realização prevista do concurso para agosto de 2019.  4. Preparação e adaptação da infraestrutura do escritório central da empresa no Rio de Janeiro para receber o pessoal concursado previsto para outubro de 2019.  Diante do nível de responsabilidade e volume de trabalho atuais, do tempo necessário para aprovar e conduzir o concurso público, bem como empossar e treinar os novos funcionários para que desempenhem suas funções, e, principalmente, em função da assinatura de novos Contratos de Partilha da Produção e da carência de Gerentes Executivos para capitaneá-los, é necessário readequar o quadro de livre provimento.  (...)  Os profissionais de livre provimento teriam a dupla função de conduzir as atividades da PPSA, enquanto transferem conhecimentos e boas práticas ao corpo de funcionários da empresa. Ocorre que não houve concurso ainda para formar o corpo de funcionários da PPSA. Com o aumento da demanda, é necessário aumentar temporariamente o número de funcionários de livre provimento, para fazer frente às atividades até que os funcionários concursados possam progressivamente assumi-las. Estima-se hoje a necessidade de mais 23 profissionais de livre provimento...  (...)  A PPSA conta com 14 funcionários temporários, cujos contratos de trabalho se encerram em dezembro de 2019 e, por lei, não podem ser estendidos. A saída desses funcionários, que cuidam de projetos específicos em apoio às atividades da PPSA, terá grande impacto na empresa.  O final do contrato dos funcionários temporários torna mais premente a necessidade do concurso público.    3.2.2.3 Análise  63. Desse modo, permanece premente a necessidade de reforço definitivo do quadro de pessoal da PPSA, principalmente pelo fato de que a crescente oferta de campos em partilha de produção aumentará consideravelmente o trabalho da Empresa.  64. Reforça o problema o ocorrido no Leilão dos Volumes excedentes da Cessão Onerosa, já relatado alhures, no qual ficou demonstrado o déficit de pessoal qualificado para dar prosseguimento às atividades da Empresa.  65. Outrossim, no Memorial entregue pelo Ministério (peça 93 do TC 001.281/2019-4) no qual firmava compromisso de ações para equalizar a situação, a seguinte proposta foi aventada:  No que diz respeito à capacidade de recursos humanos da empresa, ressaltamos o compromisso do Governo Federal de viabilizar, conforme a necessidade, a movimentação de servidores de carreiras transversais e de outras carreiras permanentes, assim como de empregados públicos, para também atuarem no quadro da Empresa.  Ainda, oportuno registrar que a Empresa já conta com aprovação de 23 cargos de livre provimento, para o 2º semestre de 2019, saindo dos atuais 44 para 53, já em 2020. As 23 vagas serão destinadas para 6 áreas que, entre outras, envolvem contratos, geociências, petrofísica, reservatórios, poços e, sobretudo, coordenações específicas para os campos da cessão onerosa. Além disso, 9 outras oportunidades serão alocadas até 2021, para atividades de área fim e outras 15 para compor a força de trabalho (Portaria nº 193/2018). Em 2021, a empresa contará com 77 servidores. Finalmente, consideramos a firme possibilidade de movimentar servidores do BNDES para robustecer, ainda mais, o quadro de pessoal com servidores de comprovada qualidade e experiência.  Desse modo, evidencia-se o compromisso de dotar a PPSA com os recursos humanos necessários ao cumprimento das suas atividades de forma eficiente e plena.  66. Esse memorial demonstra uma tentativa de atenuar o problema de pessoal da Empresa, mas não se mostra como uma solução definitiva.  67. Conclui-se, portanto, que em relação ao ponto de risco relacionado a Recursos humanos, a sua mitigação se encontra em processo de implementação | O Plano de Cargos e Salários - PCS para a PPSA foi originalmente desenvolvido com suporte de consultoria especializada entre 2015/2016, considerando as recomendações constantes do documento “Diretrizes e Orientações para Planos de Cargos e Salários”, publicada pela SEST.  Em 31/03/2017, o Conselho de Administração aprovou o PCS após a inclusão de alguns ajustes, e o posterior encaminhamento à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais – SEST, conforme ATA nº 38 de 31/03/2017. Em 11/05/2017, alinhado às diretrizes da Portaria DEST/SE/MP nº 27, de 12/12/2012, o PCS, seus anexos, decretos, parecer jurídico, plano organizacional, regimento interno e estatuto social da PPSA foram enviados a SEST através da carta PPSA-DAF nº 157/2017.    Em 27/06/2017, a SEST solicitou o envio de informações adicionais, argumentando que não foram atendidos em sua totalidade os termos da Portaria DEST/SE/MP nº 27, de 12/12/2012, a saber:  1. demonstrativo dos custos e impactos financeiros estimados, assim como das fontes dos recursos necessários e da capacidade econômico-financeira da empresa para garantir o cumprimento dos compromissos a serem assumidos;  2. demonstração da aderência do plano proposto ao plano de negócio, às necessidades organizacionais e ao planejamento estratégico da empresa;  3. pesquisa salarial tendo como base empresas de mesma atividade econômica, porte econômico e área geográfica, e demonstração de que as remunerações propostas observam o equilíbrio salarial interno e externo; e  4. Minuta do Termo de Compromisso Individual de Adesão ao Plano a ser firmado pelos empregados da empresa, aprovado pela sua unidade jurídica.  Em 30/06/2017, a PPSA enviou as informações complementares solicitadas. Em 12/07/2017, através de e-mail, a SEST solicitou informações adicionais, definindo a data de 19/07 como novo prazo para envio das informações, depois estendido para 03/08/2017.  Em 08/09/2017, em vídeo conferência com a SEST, foi acertado que enviaríamos as informações complementares ainda pendentes, em função de problemas técnicos de sistema que impediram o recebimento pela SEST das informações adicionais solicitadas em 12/07/2017. A carta PPSA-DAF nº 297/2017 e a Nota Técnica DAF.029/2017 foram enviadas em 20/09/2017 com as informações complementares referidas acima.  Em 12/03/2018, foi protocolado pela PPSA o Ofício nº 47/2018/AEGE/SE-MME, encaminhando o Ofício nº 15489/2018-MP e Nota Técnica nº 3060/2018-MP, sugerindo que a PPSA proceda os ajustes necessários ao PCS nos termos dessa Nota Técnica. Em 07/05/2018, enviamos a carta PPSA-DAF nº 173/2018 e Nota Técnica nº DAF.039/2018, com a resposta aos ajustes propostos no PCS conforme Nota Técnica nº 3060/2018-MP.  Em 09/07/2018, foi protocolado na PPSA o Ofício nº 152/AEGE/SE-MME, encaminhando o Ofício nº 52073/2018-MP, restituindo o Plano de Cargos e Salários da PPSA sem análise do mérito, alegando que a proposta não foi enviada com base na Portaria DEST/MP/SE nº 27 de 12/12/2012. No mesmo Ofício, a SEST registrou a vedação legal para aprovação de planos de cargos e salários, compreendida no período de 180 dias antes da eleição federal, ou seja, compreendendo o período a partir de 10 de abril de 2018 até a posse dos eleitos, conforme determina a Lei n 9504, de 30/09/1997.  Foram feitos contatos com a SEST e ficou acertado que a PPSA consolidaria o PCS fazendo a atualização das diversas alterações, incluindo novo parecer jurídico e nova aprovação do Conselho de Administração. Em 30/08/2018, a PPSA encaminhou novamente o PCS através da Carta DAF nº 326/2018 com as recomendações e alterações solicitadas pela Nota Técnica nº 3060/2018-MP SEST/MP.  Por fim, a SEST enviou a Nota Técnica nº 6349/2019, datada de 09/05/2019, sugerindo várias novas alterações no PCS. Com o apoio de consultoria especializada no 2o. semestre de 2019, o PCS foi revisado e aprovado na Diretoria Executiva em maio de 2020, por ora aguardando a aprovação do Conselho de Administração para nova submissão a SEST.  Durante essas tratativas com a SEST, a PPSA precisou aumentar seu efetivo para fazer frente ao aumento dos CPPs e ao trabalho com o excedente da cessão onerosa. A empresa hoje tem 58 empregados em livre provimento, 28 dos quais aprovados pela SEST em 2019/2020 com prazo de permanência até 2023, e não tem mais temporários. Empreendemos a busca de candidatos por movimentação em 2020, não logrando sucesso.  Uma vez aprovado o PCS pela SEST, será necessária autorização para realizar concurso público em 2021. Está sendo prevista a admissão de 81 empregados por concurso, a partir do 1o. trimestre de 2022, permitindo a passagem de conhecimentos técnicos com a atual estrutura composta por empregados em livre provimento por seis meses, pelo menos.  Dessa forma, não há carências relevantes na área de RH da PPSA. A depender de como evoluir a aprovação do PCS e a autorização para o concurso público no futuro próximo, a necessidade de recursos humanos terá que ser reavaliada. |
|  |  | 03- Auditoria Interna -Funcionamento precário da Auditoria Interna. | Apesar do esforço de implantação da organização matricial da PRÉ-SAL PETRÓLEO, alocando prioritariamente os principais cargos para que todas as áreas funcionem sinergicamente, persistia a lacuna quanto ao preenchimento do cargo do Auditor Interno da empresa. Como relatado, a demora se dá por razões jurídicas e burocráticas e já foram adotadas medidas de contorno.  Não obstante, vale consignar o risco de comprometer essa importante função na empresa, particularmente em sua fase de implantação, quando as contratações possuem um ritmo mais intenso e o caráter de urgência das operações, bem como eventual precariedade da estrutura inicial expõem maior probabilidade de ocorrência de falhas de procedimentos. | 3.2.3.1 Ponto Crítico:  68. Apesar do esforço de implantação da organização matricial da PPSA, alocando prioritariamente os principais cargos para que todas as áreas funcionem sinergicamente, persistia a lacuna quanto ao preenchimento do cargo do Auditor Interno da empresa.  69. Desse modo, se fez necessário colher informações da PPSA, por intermédio de diligência, sobre as providências em curso para a nomeação de auditor interno. A diligência foi enviada nos seguintes moldes:  2.3 Providências adotadas para o cumprimento do acordo firmado com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) para nomear o auditor interno mediante o compromisso de ajuste no Estatuto Social da companhia;  3.2.3.2 Ações da PPSA  70. A PPSA respondeu por meio da Carta PPSA-PRE 345/2017 nos seguintes termos:  Na revisão do Estatuto Social aprovada pela AGE de 11/4/2017, não existe mais a restrição do preenchimento do cargo de auditor interno por empregado de carreira (concursado), conforme parágrafo único do art. 44, transcrito a seguir:  "Parágrafo único. O titular da Auditoria Interna da PPSA será escolhido entre empregados da ativa da PPSA ou entre servidores cedidos pela administração direta ou indireta e designado e destituído pelo Conselho de Administração, após aprovação da Controladoria Geral da União".  3.2.3.3 Análise  71. A Auditoria Interna da PPSA está ocupada por servidor cedido pela Controladoria-Geral da União, desde abril de 2015. No entanto, pelo antigo Estatuto Social da PPSA aprovado pelo Decreto 8.063/2013, estava estabelecido que a auditoria interna seria vinculada ao Conselho de Administração e que a escolha do seu titular, a ser designado e destituído pelo Presidente do CA, ocorreria por proposta do Diretor-Presidente, após aprovação do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), devendo recair sobre os empregados da ativa da empresa.  72. Assim, a ocupação do cargo por membro servidor da carreira de Analista de Finanças e Controle cedido da CGU caracterizava à época uma impropriedade reconhecida pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), uma vez que este Departamento interpreta a disposição do Estatuto Social referente a “empregado da ativa” como um empecilho para ocupação da vaga mediante os cargos de livre provimento disponíveis, sendo admitida sua ocupação apenas dentre os membros do quadro permanente.”  73. Com a revisão do Estatuto Social da PPSA, aprovado pela AGE em 11/4/2017, essa restrição deixou de existir, permitindo agora que o auditor interno seja de fato um servidor de carreira da CGU.  74. Com base nisso, dada a extinção da impropriedade a respeito da ocupação do cargo de auditor interno por servidor da CGU, considera-se implementada a recomendação no ponto de risco referente à auditoria interna da PPSA | A Auditoria Interna da PPSA está ocupada por servidor cedido pela Controladoria-Geral da União, desde abril de 2015. No entanto, pelo antigo Estatuto Social da PPSA aprovado pelo Decreto 8.063/2013, estava estabelecido que a auditoria interna seria vinculada ao Conselho de Administração e que a escolha do seu titular, a ser designado e destituído pelo Presidente do CA, ocorreria por proposta do Diretor-Presidente, após aprovação do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), devendo recair sobre os empregados da ativa da empresa.  Assim, a ocupação do cargo por membro servidor da carreira de Analista de Finanças e Controle cedido da CGU caracterizava à época uma impropriedade reconhecida pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), atual SEST, uma vez que este Departamento interpretava a disposição do Estatuto Social referente a “empregado da ativa” como um empecilho para ocupação da vaga mediante os cargos de livre provimento disponíveis, sendo admitida sua ocupação apenas dentre os membros do quadro permanente.”  Com a revisão do Estatuto Social da PPSA, aprovado pela AGE em 11/4/2017, essa restrição deixou de existir, permitindo agora que o auditor interno fosse de fato um servidor de carreira da CGU.  Com base nisso, dada a extinção da impropriedade a respeito da ocupação do cargo de auditor interno por servidor da CGU, considera-se implementada a recomendação no ponto de risco referente à auditoria interna da PPSA |
|  |  | 04 – Repasse de Recursos Financeiros - 0 Patrimônio Líquido negativo e dificuldades de receber recursos. | A PRÉ-SAL PETRÓLEO apurou em seu primeiro ano de atividade um prejuízo no balanço do exercício e patrimônio líquido negativo. A companhia teve dificuldades em receber os recursos que lhe seriam destinados.  O atraso nos repasses dos recursos financeiros devidos à PRÉ-SAL PETRÓLEO foi determinante para o adiamento de grande parte das despesas de investimento relativas ao ano de 2014, fazendo-a postergar a realização de despesas de implantação e comprometendo a execução de projetos estruturantes. | 3.2.4.1 Ponto Crítico:  75. A PPSA apurou em seu primeiro ano de atividade (2014) um prejuízo acumulado de R$ 20.291.000,00 (vinte milhões e duzentos e noventa e um mil reais) no balanço do exercício, e patrimônio líquido negativo no valor de R$ 3.291.000,00 (três milhões, duzentos e noventa e um mil) O atraso nos repasses dos recursos financeiros devidos à PPSA foi determinante para o adiamento de grande parte das despesas de investimento relativas ao ano de 2014, fazendo-a postergar a realização de despesas de implantação e comprometendo a execução de projetos estruturantes.  3.2.4.2 Ações da PPSA  76. Em sua resposta inicial à primeira diligência enviada por este Tribunal, A PPSA informou que ocorreram ingressos de recursos financeiros para a empresa, referentes ao pagamento em quatro parcelas do Bônus de Assinatura para a exploração do Campo de Libra, respectivamente, nos meses de janeiro, março, abril e maio, somando R$ 50 milhões. Em outubro e dezembro, o aporte de capital foi de R$ 18 milhões, totalizando R$ 68 milhões de ingresso de recursos no caixa da PPSA, o que permitiu o reequilíbrio da situação financeira.  77. Ressaltou ainda que em 2015, a PPSA apurou um lucro líquido em suas operações de R$ 11 milhões, que corresponde a uma margem de 24% da receita operacional líquida. A margem Ebitda (Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização) é de 32%. Os lucros auferidos se destinaram integralmente à compensação dos prejuízos acumulados no biênio 2013/2014.  3.2.4.3 Análise  78. Considerando a ocorrência do restante dos aportes financeiros oriundos de Bônus de Assinatura, de fato, em 2015, pode-se conferir um reequilíbrio da situação financeira da empresa levando-se em conta tão somente essa receita operacional decorrente de parte do Bônus de Assinatura estabelecido na licitação do prospecto de Libra. No primeiro semestre de 2015 a PPSA recebeu os R$ 50 milhões referentes ao Bônus de Libra.  79. No final do segundo semestre de 2016, conforme divulgado no Relatório Anual de Administração da empresa, houve um aporte de R$ 3 milhões como subscrição do capital pelo acionista.  80. Portanto, com esses aportes registrados, verifica-se que a PPSA superou a situação dos prejuízos acumulado no biênio 2013/2014, período do seu primeiro ano de atividade.  81. No entanto, como já comentado nessa instrução (Item 3.1.5) o risco de contingenciamentos e ausência de repasses à PPSA não foi completamente elidido. Por fazer parte do orçamento do MME, ela estará sempre sujeita a futuros contingenciamentos.  82. Do mesmo modo, evidenciou-se o problema no Leilão dos Volumes Excedentes, apesar do compromisso firmado pelo MME de repassar um montante referente a valores já devidos à empresa. O Memorial entregue traz as seguintes propostas:  No que diz respeito à disponibilidade financeira, com vistas à necessidade de garantir recursos à empresa, reafirmamos os compromissos e os procedimentos necessários para alcançar esse fim.  Com relação aos compromissos do Governo Federal, oportuno esclarecer que as seguintes providências já estão sendo adotadas nos próximos 180 dias:  1 - Encaminhamento ao Congresso Nacional, no mês de outubro de 2019, de Projeto de Lei de Crédito Suplementar no valor de R$ 3,0 milhões, destinados à antecipação da Participação da União no Capital da PPSA, inicialmente prevista para 2020;  2 - Publicação, em 2019, de Portaria de Crédito Suplementar, no valor de R$ 9,12 milhões, destinados a complementar os recursos necessários ao pagamento da parcela do Bônus de Assinatura à PPSA, correspondente, à 4ª Rodada de licitações de Petróleo;  3 - Publicação, em 2019, de Portaria ampliando limites de Movimentação e Empenho para o MME, em R$ 40,98 milhões, destinados à transferência dos recursos necessários ao pagamento da parcela do Bônus de Assinatura à PPSA, correspondente à 4ª Rodada de licitações de Petróleo;  4 - Priorização da alocação, via alteração do orçamento de 2020 atualmente em tramitação no congresso Nacional, de R$ 59,0 milhões, referentes à transferência dos recursos necessários ao pagamento da parcela do Bônus de Assinatura à PPSA, correspondentes à 5ª Rodada de Licitações de Petróleo  Da mesma forma, em 180 dias, serão efetuados os procedimentos necessários para o repasse dos recursos financeiros referentes às necessidades futuras da empresa, com base nas demandas resultantes dos leilões dos volumes excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa e da Sexta Rodada de Partilha.  83. Assim, percebe-se que esses repasses prometidos não terão o condão de resolver o problema de forma definitiva, mas tão somente dar sustentabilidade à Empresa por um curto período.  84. No entanto, vê-se também o compromisso firmado pelo MME de resolver a questão num prazo de 180 dias a partir da prolação do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenáro, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Esse assunto também deverá ser tema de monitoramento.  85. Dessa forma, em relação ao risco de repasse de recursos financeiros, considera-se que este encontra-se em implementação, dada a situação na qual se enxerga a Empresa como dependente do orçamento do MME e sujeita a futuros contingenciamentos sem uma solução definitiva para evitar o contingenciamento de seus recursos.  86. Repise-se que haverá verificação contínua dos aspectos afetos aos repasses financeiros necessários para que a PPSA desenvolva suas atividades adequadamente, pela SeinfraPetróleo, a partir da determinação do item 9.2 do Acórdão 1.663/23019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e com a determinação do item 9.7 do Acórdão 2.430/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, ambas supratranscritas. | O pagamento pelos serviços da PPSA de acordo com o contrato de remuneração tem sofrido instabilidade durante toda a execução do contrato e, particularmente em 2020, tem sido bastante irregular, estando em julho/2020 as medições de fevereiro, marco, abril e maio deste ano em aberto. Com isso, a exemplo de anos passados nessa mesma época, dada a limitação do orçamento do MME, as despesas para o funcionamento da empresa estão sendo em sua grande maioria suportadas pelos recursos oriundos das parcelas do bônus de assinatura.  Ainda restam cerca de R$ 126 milhões de parcelas do bônus de assinatura (5a. e 6a. rodadas de CPP e excedente da cessão onerosa) a serem quitadas pelo MME, sem previsão de pagamento.  O contrato de remuneração vence em novembro próximo. Propostas no sentido de simplificar a metodologia das medições foram trocadas entre as partes, e devemos estabelecer uma agenda de reuniões em breve para negociar os termos do novo contrato e a quitação dos valores em aberto. |
|  |  | 05 – Contrato de Remuneração - Ausência de contrato de remuneração | A inexistência de um instrumento formal que assegure a retribuição da PRÉ-SAL PETRÓLEO pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização compromete a sustentabilidade operacional da empresa, além de prejudicar seu planejamento e sua administração financeira. | 3.2.5.1 Ponto Crítico:  87. A inexistência de um instrumento formal que assegurasse a retribuição da PPSA pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização, comprometendo a sustentabilidade operacional da empresa, além de prejudicar seu planejamento e sua administração financeira.  3.2.5.2 Ações da PPSA  88. Em 30 de novembro de 2015 foi firmado o Contrato de Remuneração com o MME para permitir que a PPSA seja remunerada pela gestão dos contratos de partilha da produção e sua representação em acordos de individualização da produção.  3.2.5.3 Análise  89. O Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União celebrado entre a União e a PPSA (Anexo ao Ofício 030/2016-SE-MME, de 15/2/2016, peça 4) tem por objeto a fixação de parâmetros e procedimentos para a remuneração da PPSA, pelo MME, como contrapartida à gestão dos contratos de partilha de produção para exploração e produção de petróleo e gás natural, na condição de representante da União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha da produção, à gestão dos contratos de comercialização de petróleo e gás natural da União e à representação da União nos procedimentos de individualização da produção de petróleo e gás natural e nos acordos deles decorrentes, quando celebrados entre a PPSA e os detentores de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, sob qualquer regime.  90. A remuneração pela gestão e representação da União nos contratos se mostra proporcional ao número de contratos, à dimensão dos blocos, à quantidade de módulos da etapa de desenvolvimento e à vazão de fluidos produzidos, observadas as fases e as etapas de cada contrato.  91. A PPSA, com base nos parâmetros fixados no Contrato de Remuneração envia, mensalmente, ao MME, o Relatório de Remuneração referente ao mês anterior, em que serão discriminados o Fator de Remuneração, os fatores e índices que o compõem, os parâmetros para o cálculo de cada fator e índice e outras informações necessárias à fixação da remuneração mensal.  92. A PPSA, de acordo com a Cláusula Sétima do Contrato, faz jus à parcela do Bônus de Assinatura que lhe seja destinada de forma independente em relação à remuneração tratada na Cláusula Quinta do referido contrato. A cada licitação ou contratação direta da Petróleo Brasileiro  S.A. (Petrobras) no regime de partilha da produção, o MME propõe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a parcela do Bônus de Assinatura a ser destinada à PPSA, podendo considerar, no cálculo de seu valor, programas de investimento e projetos especiais apresentados pela PPSA.  93. Em sua Cláusula Terceira, o referido contrato estabelece como obrigações do MME, cuja condição é de contratante, incluir nas propostas de Lei Orçamentária Anual a serem encaminhadas ao Congresso Nacional os recursos pactuados pelas partes para a gestão e representação da União nos contratos de partilha da produção e a gestão dos contratos de comercialização. Cabe ao MME proceder à remuneração da PPSA pela gestão e representação da União nos contratos de partilha e na gestão dos contratos de comercialização, com base nos dados do Relatório de Remuneração entregue pela PPSA.  94. Ainda de acordo com a Cláusula Terceira, cabe ao MME, por meio de órgão em sua estrutura, acompanhar e supervisionar a execução do Contrato de Remuneração e propor, anualmente, durante as revisões previstas no contrato, eventuais alterações de seu conteúdo.  95. É também obrigação do contratante, certificar, em um prazo máximo de dez dias contados da entrega do Relatório de Remuneração, o cálculo da remuneração, solicitando, quando for o caso, esclarecimentos e ajustes à contratada PPSA.  96. Desta forma, ante a formalização do Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União, em 30 de novembro de 2015, onde foram pactuadas as condições mediante as quais a empresa deve ser remunerada pela prestação dos serviços enunciados em seu objeto social, este risco abordado pela equipe de auditoria foi suprimido e a recomendação pode ser considerada como implementada, nesse ponto.  97. Entretanto, cumpre novamente chamar a atenção ao tema relativo à autonomia financeira da companhia, que permanece prejudicada, uma vez que os recursos com os quais a PPSA conta, provenientes da gestão dos contratos de partilha da produção, da gestão dos contratos de comercialização de petróleo e gás natural, passam pelo orçamento contingenciável do MME.  98. A remuneração da PPSA, nos termos da Cláusula Nona do Contrato de Remuneração, correrá por conta dos recursos atribuídos ao MME no Orçamento Geral da União (OGU). É preocupante em relação à situação orçamentária e financeira da PPSA porque, a exemplo do que ocorreu com o bônus de assinatura da licitação de Libra que não teve programação prévia no OGU, fato que comprometeu o repasse financeiro por falta de aprovação no orçamento fiscal, qualquer descompasso na operacionalização mensal pelo MME pode resultar em atraso nos repasses, os quais poderão, inclusive, serem afetados por eventuais contingenciamentos impostos ao MME. Este tema foi tratado no item 3.1.5 | A recomendação foi implementada dada a assinatura do contrato de remuneração em 2015, embora as quitações das medições apresentadas pela PPSA tenham sofrido atrasos frequentes durante todos esses anos. Informações sobre os repasses financeiros do MME foram atualizadas no monitoramento do Risco 4, anteriormente abordado.  Conforme já informado, o contrato de remuneração vence em novembro próximo. Propostas no sentido de simplificar a metodologia das medições foram trocadas entre as partes, e devemos estabelecer uma agenda de reuniões em breve para negociar os termos do novo contrato e a quitação dos valores em aberto. |
|  |  | 06 – Tecnologia da Informação – deficiente estrutura de TI | A ausência de estrutura adequada para gestão de TI, a indisponibilidade de recursos financeiros para contratação imediata de acordo com as necessidades já identificadas pela empresa e o atraso na disponibilização das ferramentas de TI que a atividade fim de empresa necessita para sua operação representam riscos ao adequado funcionamento da empresa. | 3.2.6.1 Ponto Crítico:  99. A ausência de estrutura adequada para gestão de TI, a indisponibilidade de recursos financeiros para contratação imediata de acordo com as necessidades já identificadas pela empresa e o atraso na disponibilização das ferramentas de TI que a atividade-fim necessita para sua operação representam riscos ao adequado funcionamento da empresa.  3.2.6.2 Ações da PPSA  100. Inicialmente, a PPSA havia informado que em relação aos recursos básicos de TI para a operação da empresa, estes foram implantados desde o início do funcionamento do escritório central no Rio de Janeiro, em fevereiro de 2014, e da sede em Brasília, em abril de 2015  101. Além disso, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e todo o arcabouço normativo referente à segurança da informação e governança de TI estavam sendo concluídos. No mesmo período estava sendo finalizada a implantação do data center definitivo da PPSA e dos sistemas de hardware e software a ele associados.  102. No entanto, dada a importância de estrutura de TI robusta o bastante para que a PPSA pudesse desempenhar suas atividades, também se fez necessário, para este ponto, que se realizasse nova diligência à empresa a fim de atualizar as informações sobre a conclusão do arcabouço normativo referente à segurança da informação e à governança de TI, bem como sobre a implantação do data center e dos sistemas de hardware e software a ele associados.  103. Desse modo diligenciou-se a empresa (Peça 27) para que se manifestasse sobre:  2.5 A conclusão do arcabouço normativo referente à segurança da informação e governança de TI, bem como sobre a implantação do data center e dos sistemas de hardware e software a ele associados, haja vista a importância de estrutura de TI robusta o bastante para que a PPSA possa desempenhar suas atividades;  104. Assim, em sua resposta (Peça 40), a PPSA informou o seguinte:  Diante da importância da atividade de Tecnologia da Informação - TI e de possuir uma estrutura enxuta de seus quadros próprios a Pré Sal Petróleo decidiu pela contratação de uma consultoria especializada no tema de constituição do arcabouço legal de forma a elaborar toda a documentação necessária. A contratação se deu pela realização de Pregão, tendo como objeto da contratação uma Consultoria Técnico-Legal para elaboração de normas, procedimentos e PDTI.  (...)  Ao longo de 2016 e 2017 o Centro de Processamento de Dados (CPD) da Pré-Sal Petróleo S.A foi implantado. O CPD além de outras funções importantes, foi projetado, também, para tratar dados geológicos do Pré-Sal.  Algumas das características desses dados geológicos são o fato de serem não estruturados, em grande volume, necessitando, portanto, de volumosa capacidade de armazenamento e, da mesma forma, exigirem altíssima capacidade de processamento. Outro ponto fundamental e a alta relevância das informações estratégicas que esses dados possuem. Dessa forma a gerência de tecnologia da informação (TI), desenvolveu um CPD moderno, seguro, escalável de forma a atender demandas atuais e futuras das áreas de negócio e técnicas.  3.2.6.3 Análise  105. Pela resposta enviada, depreende-se que houve a implementação completa do sistema de TI da Empresa, bem como da implantação do Centro de Processamento de Dados (CPD).  106. Assim, em relação ao risco relacionado a ausência de uma estrutura de Tecnologia de Informação (TI), considera-se que a recomendação como implementada. | Na última instrução, foram apresentadas diversas informações sobre a aquisição e a ampliação da estrutura de software e hardware da PPSA, assim como sobre a estruturação de todo arcabouço normativo e estruturação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação.  Pela resposta enviada, o TCU, em sua última instrução, entendeu que houve a implementação completa do sistema de TI da empresa, bem como da implantação do Centro de Processamento de Dados (CPD). |
|  |  | 07- Gestão dos Contratos de Partilha - Insuficiente equipe de trabalho e estrutura da TI | O atraso na efetiva implantação da empresa limita a capacidade de gestão dos contratos de partilha de produção. Segundo o Ministro Relator, a insuficiência da equipe de trabalho, frente à tendência por maior demanda de atuação da PRÉ-SAL PETRÓLEO, e o atraso na implantação de infraestrutura de TI e na aquisição softwares especializados para tratamento de grande massa de dados representam riscos a serem enfrentados. | 3.2.7.1 Ponto Crítico:  107. O atraso na efetiva implantação da empresa limitou a capacidade de gestão dos contratos de partilha de produção. A insuficiência de equipe de trabalho, frente à tendência por maior demanda de atuação da PPSA, e o atraso na implantação de infraestrutura de TI e na aquisição de softwares especializados para tratamento de grande massa de dados representavam riscos a serem enfrentados.  108. A PPSA tem um papel técnico de extrema relevância na gestão dos contratos de partilha. Verifica-se que a sua atuação se dá em todas as etapas que vão desde a elaboração de orçamentos e planos, gerenciamento de projetos, autorizações de dispêndios e contratações de bens e serviços, até a etapa do reconhecimento final dos custos incorridos que serão recuperados em volume de óleo equivalente, de acordo com a previsão legal.  109. Dessa forma, a análise requereu informações atualizadas sobre a composição da equipe de trabalho dedicada ao setor e em função dos produtos decorrentes do contrato firmado com a Consultoria KPMG, em 29/7/2016, para mapeamento dos processos da PPSA, elaboração do Plano Estratégico de TI (PETI) e a estruturação do escritório de gerenciamento de projetos, bem como sobre a implementação do Sistema de Gastos da Partilha de Produção (SGPP) e do Sistema de Gestão dos Contratos de Comercialização de Óleo e Gás Natural no modelo software as a service (SaaS).  110. Assim, diligenciou-se a Empresa (peça 27) para que se manifestasse sobre:  2.6 A composição da equipe de trabalho dedicada ao setor, em função dos produtos decorrentes do contrato firmado com a Consultoria KPMG, em 29/7/2016, para mapeamento dos processos da PPSA, elaboração do Plano Estratégico de TI (PETI) e a estruturação do escritório de gerenciamento de projetos, bem como sobre a implementação do Sistema de Gastos da Partilha de Produção (SGPP) e do Sistema de Gestão dos Contratos de Comercialização de Óleo e Gás Natural no modelo software as a service (SaaS) conforme noticiado;  3.2.7.2 Ações da PPSA  111. Em sua resposta, a PPSA enviou o seguinte:  As Gerências Executivas de Contratos se vinculam administrativamente às Diretorias e atuam de forma matricial, superpostas à estrutura funcional. A um mesmo Gerente Executivo de Contrato pode ser atribuída a gestão de mais de um contrato. Cada Gerente possui um "alternate" para atuar em sua ausência.  Às Gerências Executivas de Contratos compete liderar a gestão dos contratos de partilha da produção, cabendo-lhes presidir os comitês operacionais dos consórcios responsáveis pela execução das atividades dos contratos de partilha da produção;  Cabe as Gerências Executivas assegurar que as proposições de programas, planos, orçamentos, autorizações e demais atividades submetidas à deliberação do comitê operacional sejam analisadas pelas áreas competentes, em tempo condizente com as regras contratuais e regulamentares;  (...)  A construção da governança dos contratos de partilha da produção está se desenvolvendo, principalmente, por meio de três ações. A primeira foi a contratação da prestação de serviços de consultoria para mapeamento de processos da PRÉ-SAL PETRÓLEO. A segunda foi a construção de um procedimento de governança da PRÉ-SAL PETRÓLEO para os contratos de partilha da produção e de uma matriz de limites de competência e autoridade. A terceira ação relaciona-se à criação de objetivos e iniciativas estratégicas voltadas para a construção de uma estrutura de governança para a gestão dos contratos de partilha, atendendo a diretriz estratégica n.º 1, do Planejamento Estratégico da PRÉ-SAL PETRÓLEO.  ii. Plano Estratégico de TI  A empresa não possui Plano Estratégico de Tecnologia da Informação. O instrumento utilizado para o planejamento e definição de diretrizes de Tecnologia da Informação na Pré-Sal Petróleo  S.A é o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, aprovado em 9/11/2016 pela Resolução de Diretoria n.º 133/2016.  Tendo em vista a aprovação e revisão do Planejamento Estratégico, os documentos, as diretrizes e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI serão revisitados e sua aderência ao futuro plano será testada.  iii. Escritório de Gerenciamento de Projetos  Quando dos estudos para contratação da consultoria para mapeamento de processos foi analisada a possibilidade de estruturação de um escritório de gerenciamento de projetos, medida que não foi concretizada.  iv. Sistema de Gastos da Partilha da Produção  Foi encaminhado ao mercado uma consulta com objetivo de este propor soluções técnicas e estimativas de preço para implantação do Sistema de Gestão de Gastos de Partilha da Produção. Em 29/06/2017, as empresas consultadas encaminharam suas propostas à Pré-Sal Petróleo S.A. As propostas de preços variaram de 10 a 40 milhões de reais.  Após essa etapa, a equipe técnica procedeu uma revisão no Termo de Referência para a contratação do sistema. Em seguida, foi elaborado o Edital que foi submetido à apreciação da Consultoria Jurídica da PRÉ-SALPETRÓLEO.  Uma vez de posse da manifestação do Jurídico com as inclusões e alterações recomendadas, o assunto foi encaminhado para Diretoria Executiva da empresa.  3.2.7.3 Análise  112. Pela leitura da resposta enviada, pode-se perceber que a PPSA tem atuado no objetivo de estruturar a Empresa para lidar com as demandas advindas da gestão dos Contratos de Partilha de Produção (CPP).    113. Além disso, em relação ao Plano Estratégico de TI, considera-se que o instrumento utilizado para planejamento e definição de diretrizes de TI se encontram no Plano Diretor de TI, que foi aprovado em 2016. No entanto, ainda não se concretizou a estruturação de um escritório de gerenciamento de projetos.  114. Além disso, quando do envio da resposta, viu-se que a Empresa ainda estava no processo de contratação de um sistema que fizesse a gestão de gastos nos contatos de partilha. No entanto, por meio de resposta a diligência no âmbito do TC 032.740/2017-4 (peça 52 do TC 032.740/2017-4), sabe-se que a contratação já ocorreu e que o Sistema de Gestão de Partilha de Produção (SGPP) se encontra agora em fase de implementação.  115. Com base nessas informações, cumpre considerar que em relação a estruturação da empresa para uma adequada gestão dos contratos de partilha, considera-se em implementação as atividades para mitigação dos riscos apontados neste tópico | O SGPP está implantado, em funcionamento, com 12 módulos desenvolvidos. Nesse momento, passa por customizações, numa fase de manutenção evolutiva onde, por contrato, temos as UST´s (unidades de serviço técnico) que são unidades de medida criadas para serem usadas na customização do sistema, buscando melhorias e aprimoramentos nos módulos desenvolvidos. Para que esse recurso fosse utilizado de maneira mais racional o comitê de melhorias do SGPP, que se reúne semanalmente e, além de acompanhar a evolução dos principais chamados, tem também como objetivos:  • Acompanhamento semanal dos chamados abertos;  • Melhoria no processo de recuperação de custos para gerar relatório de excedentes da União de TVSO e demais CPP’s;  • Filtro do quantitativo de melhorias apontadas pelas Áreas;  • Priorização das melhorias por processo;  • Ordenamento para execução das melhorias e estimativa de execução.  Foram levantadas 96 melhorias até o momento nos 12 módulos do SGPP, e pretende-se prosseguir no mês de julho a execução de algumas melhorias priorizadas pelo grupo. |
|  |  | 08 – Reconhecimento de custo em óleo – insuficiente equipe de trabalho e estrutura de TI | Necessidade de apoio de sistemas informatizados aptos a processar um elevado volume de dados, bem como o fortalecimento da equipe responsável por essa análise.  Necessidade de aferição de preços de mercado de produtos e serviço. O controle de custos representa a atividade mais significativa dentro do sistema de partilha de produção, porquanto o custo reconhecido será reembolsado à operadora. Falha na avaliação dos custos apresentados para a PRÉ-SAL PETRÓLEO consistirá em ônus indevido imposto à União, com redução do óleo excedente a ser partilhado. Controle realizado de forma indevida ou imprecisa representa risco para a atuação da PRÉ-SAL PETRÓLEO e aos resultados econômicos para a União no pré-sal. | 3.2.8.1 Ponto Crítico:  116. Necessidade de apoio de sistemas informatizados aptos a processar um elevado volume de dados, bem como o fortalecimento da equipe responsável por essa análise. Necessidade de aferição de preços de mercado de produtos e serviço.  117. O controle de custos representa a atividade mais significativa dentro do sistema de partilha de produção, porquanto o custo reconhecido será reembolsado à operadora. Falha na avaliação dos custos apresentados para a PPSA consistirá em ônus indevido imposto à União, com redução do óleo excedente a ser partilhado. Controle realizado de forma indevida ou imprecisa representa risco para a atuação da PPSA e aos resultados econômicos para a União no Pré-sal.  118. Assim, no regime de partilha de produção para a exploração e a produção de petróleo e gás natural, o controle de custos reveste-se de fundamental relevância pois, todo o custo reconhecido é reembolsado à operadora e se houver falha na avaliação dos custos apresentados à PPSA isso representará um ônus impróprio à União que irá impactar diretamente o seu resultado econômico na execução do contrato.  3.2.8.2 Ações da PPSA  119. Inicialmente, a PPSA destacou que esta atividade será realizada com o apoio do Sistema de Gestão de Gastos da Partilha de Produção (SGPP). Entretanto, enquanto não implantado o sistema, o operador remeterá à gestora, mensalmente, os dados e as informações referentes aos gastos do período anterior, por meio de planilhas eletrônicas com a lista dos gastos incorridos, acompanhadas de contratos e respectivas medições, além da estrutura analítica do projeto atualizada.  120. Durante o andamento da concepção dos sistemas de gerenciamento dos contratos de partilha, a PPSA vem atuando com um sistema provisório de reconhecimento de custo em óleo. Registre-se que a Petrobras remete à PPSA as informações necessárias ao processo de reconhecimento de custos desde abril de 2014.  121. Com relação à compra de softwares para auxiliar os técnicos na avaliação de custos de preços de mercado de produtos e serviços, a PPSA optou por buscar, num primeiro momento, a aquisição de ferramentas que auxiliassem na medição da performance na construção de poços, permitindo, com isso, estimar o tempo médio e o custo das operações. Para a PPSA, a opção por softwares dessa natureza se deu em função de o custo de perfuração e completação de poços ser o mais representativo na fase de exploração, nos projetos de exploração e produção (E&P).  122. O planejamento da companhia também previa a aquisição de acesso a banco de dados para aferição de preços de produtos e serviços, para auxílio aos técnicos na avaliação dos custos apresentados pelo operador.  123. Assim sendo, no reconhecimento de custos, estavam presentes os mesmos riscos verificados na gestão dos contratos e nas informações prestadas diretamente relacionadas com a gestão dos contratos de partilha abordadas no item anterior. Além disso, careciam de uma atualização dos dados sobre a equipe de técnicos alocada e sobre a infraestrutura de TI anunciada.  3.2.8.3 Análise  124. Como visto no tópico anterior referente aos Riscos na Gestão do Contrato de Partilha, é sabido que a contratação do Sistema de Gestão de Partilha de Produção (SGPP) já ocorreu e se encontra agora em fase de implementação.  125. Como comentado, o controle de custos reveste-se de fundamental relevância pois, todo o custo reconhecido é reembolsado à operadora e se houver falha na avaliação dos custos apresentados à PPSA isso representará um ônus impróprio à União que irá impactar diretamente o resultado econômico na apropriação do excedente em óleo ao longo da execução do contrato.  126. Assim, com base nessas informações, cumpre considerar que em relação a estruturação da Empresa para exercer adequadamente a função de reconhecimento de custo em óleo, considera- se em implementação as atividades necessárias para esse fim. | O SGPP está implantado. Informações sobre o processo de implementação dele foram atualizadas no monitoramento do *Risco 7*, anteriormente abordado.    Com relação à aquisição de softwares para auxiliar os técnicos na avaliação de custos de preços de mercado de produtos e serviços, foi firmado, no dia 31/10/2019, com a empresa IHS Informações e Insight, o instrumento contratual CT. PPSA 041/2019, que teve como objeto de contratação os seguintes itens:  1. Fornecimento de uma (1) licença de uso perpétuo tipo *network* do software Questor;  2. Manutenção da licença do software Questor por 36 meses; e  3. Treinamento de uso do software Questor por 10 dias.  Dessa forma, os técnicos envolvidos na avaliação de valores propostos pelos operadores dos CPPs para a aquisição de bens e serviços têm agora, à sua disposição, um banco de dados atualizado dos preços de mercado, permitindo um trabalho mais rápido e melhor embasado. |
|  |  | 09 – Monitoramento e Auditoria - Ausência de planejamento e de estudos relacionados à realização da Auditoria de Custo em Óleo | Ainda não foram realizadas auditorias na execução do contrato de Libra. A PRÉ-SAL PETRÓLEO pretende contratar serviços para abordar temas pontuais. Os primeiros trabalhos devem se originar de avaliação de tópicos decorrentes das análises para reconhecimentos de custos do contrato.  Apesar da terceirização de trabalhos específicos de auditoria, estudos de identificação de riscos do contrato devem ser um trabalho interno da PRÉ-SAL PETRÓLEO no monitoramento dos contratos, em subsídio para o planejamento das auditorias.  As auditorias podem contribuir não somente para aferição da conformidade de determinada situação, mas também para análises de riscos do projeto, monitorado pela PRÉ-SAL PETRÓLEO com vistas à maximização do resultado para União. | 3.2.9.1 Ponto Crítico:  127. Ainda não haviam sido realizadas auditorias na execução do contrato de Libra e a PPSA pretendia contratar serviços para abordar temas pontuais. No entanto, apesar da terceirização de trabalhos específicos de auditoria, estudos de identificação de riscos devem ser um trabalho interno da PPSA no monitoramento dos contratos, em subsídio para o planejamento das auditorias.  128. Desse modo, a instrução inicial (peça 21) requereu maiores informações a respeito do estágio da estruturação para a primeira auditoria de custo em óleo, o que incluiria a contratação de empresa para prestação de serviços de asseguração contábil e auditoria de custo em óleo, bem como auditoria de sistemas e processamento eletrônico de dados da Petrobras, operador do contrato de partilha da produção de Libra.  129. A diligência para a Empresa seguiu nos seguintes termos:  2.7 Atual estágio da estruturação necessária para que se realize a primeira auditoria de custo em óleo, o que inclui a contratação de empresa para prestação de serviços de asseguração contábil e auditoria de custo em óleo, bem como auditoria de sistemas e processamento eletrônico de dados da Petrobras, operador do contrato de partilha da produção de Libra.  3.2.9.2 Ações da PPSA  130. A empresa enviou posteriormente a seguinte resposta (peça 40)  Em 29/06/2017, o Conselho de Administração da Pré-Sal Petróleo S.A. aprovou a alteração do Regimento Interno da Companhia, no âmbito da Diretoria de Administração, Controle e Finanças, criando a Assessoria Especial de Fiscalização com as seguintes atribuições:  a) Aprovar os processos de reconhecimento de custo em óleo dos contratos de partilha da produção;  b) Monitorar os gastos informados pelos operadores dos contratos de partilha como passíveis de reconhecimento de custo em óleo;  c) Realizar auditorias nos operadores dos contratos de partilha para verificação dos gastos previamente reconhecidos como custo em óleo;  d) Realizar auditorias nas equalizações de gastos e volumes produzidos, exigidas pelos acordos de individualização da produção;  e) Assessorar as Gerências Executivas de Projetos nos assuntos relacionados à sua competência organizacional.  Em 21/08/2017, a Pré-Sal Petróleo S.A. iniciou a primeira auditoria de custos em óleo previamente reconhecidos referente Contrato de Partilha de Libra, contando com equipe formada pelo seu quadro interno de empregados. Esta auditoria contemplou os anos de 2013 e 2014, estando-se atualmente elaborando a Minuta do Relatório de Auditoria com suas conclusões e recomendações.  Os trabalhos de auditoria com equipes de seu quadro de empregados permitirão à Pré-Sal formar uma cultura interna de identificação dos riscos dos contratos de partilha, subsidiando o planejamento de novas auditorias, na busca da maximização dos resultados para a União  3.2.9.3 Análise  131. Assim, a primeira auditoria no contrato referente à Libra foi realizada com ênfase nos custos previamente reconhecidos e referentes aos anos de 2013 e 2014.  132. Observa-se que houve participação efetiva de equipes formadas pelo quadro interno de empregados da PPSA, não se limitando a serviços prestados por terceiros contratados. Como apontado pela equipe técnica, isso é fundamental para que se forme uma cultura interna de identificação de riscos e para subsidiar o planejamento de futuras auditorias.  133. Com base nas informações prestadas, considera-se implementada a recomendação referente ao risco de não haver tido auditorias nos custos reconhecidos pela Empresa no Contrato de Libra, ressaltando-se a necessidade de que esse processo se dê de forma contínua. | Na instrução de acompanhamento, o TCU destacou que a primeira auditoria no contrato referente à Libra foi realizada com ênfase nos custos previamente reconhecidos e referentes aos anos de 2013 e 2014. Apontou que houve participação efetiva de equipes formadas pelo quadro interno de empregados da PPSA, não se limitando a serviços prestados por terceiros contratados.  A equipe de instrução do tribunal, com base nas informações prestadas, considerou implementada a recomendação referente ao risco de não haver tido auditorias nos custos reconhecidos pela empresa no Contrato de Libra, ressaltando-se a necessidade de que esse processo se dê de forma contínua.  Destacamos que a PPSA deu continuidade às atividades de auditoria. Após os trabalhos do TCU, realizamos as auditorias de custo em óleo no CPP de Libra dos anos de 2015, 2016 e 2017 (em conclusão), além da auditoria da Equalização de Gastos e Volumes (EGV) de Sapinhoá. |
|  |  | 10 – Acordos de Individualização da Produção - Complexidade da atividade de negociação de AIPs, contraponto a estrutura reduzida da PRÉ-SAL PETRÓLEO, assimetria de informações dos técnicos e urgência para a realização dessa atividade. | O volume de acordos a serem acompanhados e a complexidade da sua elaboração, considerando a assimetria de informações e a perspectiva de que vários desses procedimentos sejam realizados no curto prazo, ainda durante a fase de implantação da PRÉ-SAL PETRÓLEO, representam riscos à atuação da companhia.  Com as áreas para unitização em perspectivas próximas de acordo, crescerá rapidamente a demanda para a gestão da PRÉ-SAL PETRÓLEO. Uma demanda que ainda não estava calculada quando a empresa foi criada.  A expectativa no MME era de que, pelo contrato de Libra estar em fase inicial, a PRÉ-SAL PETRÓLEO teria tempo de se estruturar concomitantemente a fase exploratória do primeiro contrato de partilha de produção, pois suas necessidades estariam precipuamente voltadas para a gestão desse contrato.  Ocorre que os AIP já constituirão novos contratos a serem geridos e a PRÉ-SAL PETRÓLEO terá que tratar de comercialização da produção muito mais cedo do que o previsto. Com isso, a estruturação da empresa, que já vem tardia para a gestão do contrato de Libra, sofrendo limitações para alcançar o nível de acompanhamento ideal e com risco de esgotamento de utilização da capacidade de equipe de trabalho, torna-se muito mais premente diante da necessidade de acompanhamento dos AIP que deverão ser firmados e da gestão dos contratos subsequentes.  Deve-se considerar também que, nos AIP, a posição da PRÉ-SAL PETRÓLEO é significativamente diferente em relação aos contratos de partilha de produção, nos quais ela preside o comitê operacional. Sua menor influência e a assimetria de informações com o Operador a coloca em condições muito menos vantajosas do que as prerrogativas que possui em uma contratação originária de partilha de produção.  Desse modo, o volume de contratos e a complexidade da sua elaboração, a assimetria de informações e a perspectiva de que vários desses procedimentos sejam realizados no curto prazo circunscrevem um cenário crítico que impõe riscos à atuação da PRÉ-SAL PETRÓLEO. | 3.2.10.1 Ponto Crítico:  134. O volume de acordos de individualização da produção (AIP) a serem acompanhados e a complexidade de sua elaboração, considerando a assimetria de informações e a perspectiva de que vários desses procedimentos sejam realizados no curto prazo, ainda durante a fase de implantação da PPSA, representavam riscos à atuação da companhia.  135. Além disso, nos AIP, a posição da PPSA é significativamente diferente em relação aos contratos de partilha de produção, nos quais ela preside o comitê operacional. Sua menor influência e assimetria de informações com o operador a coloca em condições muito menos vantajosas do que as prerrogativas que possui em uma contratação originária de partilha de produção.  3.2.10.2 Ações da PPSA  136. A PPSA apontou inicialmente que os anos de 2015 e 2016 se caracterizaram por intensas atividades daquela empresa nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas se estendem por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção dentro do polígono do Pré-sal, com destaque para quatro acordos assinados e dois ainda em andamento à época, além de um Pré-AIP em andamento e mais nove previstos dos quais já se sabia que novos acordos de unitização seriam necessários.  137. Além disso, relativamente à assimetria das informações entre o operador e a PPSA, foi destacado que aquela empresa vinha atuando intensamente na negociação, junto ao operador, do compartilhamento de informações relativas ao modelo geológico, o que iria permitir ampliar a precisão da análise, pelos técnicos da PPSA, dos volumes unitizados pertencentes à União.  138. No que tange à questão de governança dos Acordos de Individualização da Produção (AIP), a PPSA optou por contratar o desenvolvimento de um modelo de gestão compreendendo o mapeamento, implementação e operacionalização dos macroprocessos das atividades-fim, entre elas a representação da União nos Acordos de Individualização da Produção.  139. Cumpre dizer que esse tema foi abordado de forma minuciosa no TC 014.155/2016-8 que tratou da auditoria operacional que avaliou os procedimentos de unitização em áreas do polígono do Pré-sal, sob a responsabilidade da PPSA. Nessa fiscalização salientou-se a importância de corrigir as deficiências na estrutura operacional da PPSA diretamente relacionadas à gestão das áreas unitizáveis da União no Pré-sal.  140. Assim, embora verificado que a recomendação constante do item 9.3 do Acórdão 2.900/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, estava sendo implementada, a efetiva implementação somente poderá ser verificada quando da adoção de medidas futuras já previstas.  141. Desse modo, se fez necessário atualizar as informações trazidas a respeito desse tema, e diligenciou-se a PPSA para que se manifestasse sobre:  2.8 A contratação de serviço para o desenvolvimento de um modelo de gestão que inclui o mapeamento, a implementação e a operacionalização dos macroprocessos das atividades fim, entre elas a representação da União nos Acordos de Individualização da Produção;  2.9 O resultado da negociação, junto ao operador, para o compartilhamento de informações relativas ao modelo geológico, a fim de ampliar a precisão da análise, pelos técnicos da PPSA, dos volumes unitizados pertencentes à União.  142. A Empresa respondeu da seguinte forma em relação ao item 2.8:  Contrato CT. PPSA.005/2016 Contratada: KPMG Consultoria Ltda.  Objeto do contrato - prestação de serviços de consultoria especializada para desenvolver os serviços de mapeamento, implementação e operacionalização dos processos e interfaces das áreas fim da PPSA responsáveis pela gestão dos contratos de partilha da produção, representação da União nos acordos de individualização da produção e gestão dos contratos para comercialização do petróleo e gás natural da União, a serem assinados com o agente comercializador de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos.  Início - 29/07/2016; Fim previsto - 07/09/2018; Suspensão - 30/09/2017 por motivo de restrição orçamentária, por 120 dias.  143. Em relação ao item 2.9, a PPSA enviou a seguinte resposta:  O principal interlocutor da Pré-Sal Petróleo nos acordos de individualização da produção é a Petrobras. Aquela empresa não tem por norma compartilhar com seus sócios os dois principais modelos que regem o monitoramento de uma jazida de petróleo e gás natural, quais sejam, os modelos estáticos (geológico) e dinâmico (fluxo) nem mesmo dados processados relacionados a esses modelos. Essa dificuldade tem sido notada nas negociações dos acordos de individualização de Lula, Sapinhoá, Tartaruga Verde e, mais recentemente, nas negociações do AIP de Libra. Com vistas a buscar uma solução para os próximos contratos de partilha de produção, a Pré-Sal Petróleo em gestões junto a ANP e MME, sugeriu incluir cláusula contratual obrigando os contratados a compartilhar tais modelos com a gestora. Isso já é realidade e é parte dos contratos das 2ª e 3ª Rodadas de Contrato de Partilha.  3.2.10.3 Análise  144. Na resposta do item 2.8, a PPSA enviou ainda a descrição e status das fases mapeadas para implementação e operacionalização dos processos referentes às atividades da Empresa, bem como uma lista de documentos finalizados que contém dentre outras informações os procedimentos referentes aos processos listados, incluído nessa lista a atividade referente aos Acordos de Individualização da Produção.  145. Dessa forma, as etapas necessárias para definição de uma metodologia de atuação da Empresa frente aos Acordos de Unitização vem sendo implementadas.  146. Em relação ao item 2.9, percebe-se que a atuação da Empresa junto ao MME surtiu efeito no sentido de incluir cláusula contratual que obrigue as empresas a compartilharem informações cruciais para avaliações geológicas que permitam uma definição mais apurada nos volumes pertencentes a cada parte em uma jazida compartilhada. Como apontado pela Agência, isso já foi implementado nos contratos das 2ª e 3ª Rodadas de Partilha de Produção.  147. Desse modo, com as informações trazidas, percebe-se que houve um avanço por parte da Empresa no que diz respeito a estruturação para lidar com a gestão dos AIPs. No entanto é necessário que haja uma completa implementação dos sistemas requeridos pela PPSA para que o risco referente a uma atuação inadequada da Empresa seja de fato mitigado.  148. Assim sendo, em relação ao risco presente na atuação da PPSA frente aos AIPs, considera-se que a recomendação está em implementação.  149. Por se tratar de recomendação implementada ou em implementação, entende-se que o monitoramento de aspectos remanescentes também deva se dar no âmbito das informações prestadas anualmente nos relatórios de gestão da PPSA, no subitem que trata do atendimento de determinações e recomendações do TCU, e nos respectivos processos de prestações de contas ordinárias das unidades jurisdicionadas, cuja instrução tem item específico para a avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas, entre as quais, o cumprimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU. | Com vistas a desenvolver a estrutura de TI da empresa para atender a Gestão dos AIPs, a PPSA aditou o contrato do software Petrel, de interpretação de dados sísmicos e construção de modelos geocelulares de reservatório, de tal forma que 06 (seis) licenças estão disponíveis para os técnicos da PPSA, 5 a mais do que anteriormente. O software Geolog para análise e interpretação de dados de perfilagem de poços possui a disponibilidade de 01 (uma) licença.    Com o intuito de garantir o atendimento integral das demandas de software da Área Técnica da PPSA, o Ambiente de Computação em Nuvem do software Petrel, nomeada DELFI, foi contratado.  Pelas características próprias da computação em nuvem, a PPSA está contratando 17 (dezessete) subscrições, e não mais licenças, sendo que cada subscrição estará associada a um profissional. Com essa contratação, todos os profissionais das superintendências de exploração e reservatórios terão acesso garantido ao software Petrel e aos aplicativos a ele integrados, tal como o Techlog, de análise petrofísica, que complementará a única licença de Geolog existente na empresa.    Faz parte também desse processo a contratação de 60 (sessenta) TB de espaço de armazenamento na nuvem DELFI.    Para modelagem dinâmica de reservatórios, foi contratado no segundo semestre de 2019 o software tNavigator, num total de 04 licenças. Esse software realiza, com base no modelo estático, simulação dinâmica dos fluídos existentes no reservatório modelado, obtendo como resposta estimativas das curvas de produção possíveis, considerando uma determinada infraestrutura de desenvolvimento (tipo, quantidade e localização de poços e plataformas).    Para a análise de testes de formação realizado em poços, foi contratado em 27/06/2017 uma licença perpétua de software da IHS.    Planeja-se ainda (PDG 2021 aprovado) a aquisição de 2 licenças adicionais de software de análise de testes de formação e uma quinta licença do software de modelagem dinâmica de reservatórios. |