



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)

2019

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério de Minas e Energia**

Unidade Examinada: **Pré-Sal Petróleo S.A**

Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**

Relatório de Avaliação: **812668**

28 de janeiro de 2020

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) referente ao exercício de 2019.

O presente trabalho teve como escopo avaliar: a implantação do programa de integridade da empresa; a adequação dos sistemas de TI frente às demandas atuais e àquelas previstas para 2020, com ênfase no Sistema de Gestão da PPSA (SGPP); a gestão e a governança de TI, incluindo a implementação da Política de Segurança da Informação; a estruturação orçamentária; a estratégia de alocação de pessoal; e a tempestividade da divulgação das informações financeiras trimestrais.

Foram avaliados, também, aspectos relacionados ao reconhecimento contábil do bônus de assinatura pela PPSA que deram causa ao parecer adverso da auditoria independente para as demonstrações financeiras de 2019.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento à missão constitucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevista no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, bem como à Decisão Normativa TCU nº 180, de 2019, realizou-se a presente auditoria, visando a auxiliar o Tribunal de Contas da União (TCU) com subsídios para o julgamento da prestação de contas, de 2019, da PPSA.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Identificou-se que, em que pese ter estruturado e estar executando seus principais macroprocessos de negócio, a empresa ainda enfrenta desafios relevantes em diferentes áreas de gestão e governança. Por exemplo, em decorrência do atraso para implantação do programa de integridade, a empresa ainda não concluiu a adoção de medidas para prevenir, detectar e remediar riscos relevantes de ocorrência de fraude e corrupção.

Foram identificadas, ainda, oportunidades de melhoria na gestão da segurança da informação, que carece de suporte normativo; bem como fragilidades associadas à gestão de pessoas e orçamentária, que dependem de interação com o controlador para serem equacionadas.

Com relação às demonstrações financeiras, não obstante a adequação da forma utilizada para reconhecimento contábil de receita referente à parcela do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção, há possibilidade de aprimoramento deste registro nas demonstrações financeiras.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Acompanhamento da Produção
AIP	Acordo de Individualização da Produção
APF	Administração Pública Federal
CA	Conselho de Administração
CGEP	Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Petróleo (CGU)
CGU	Controladoria-Geral da União
CL	Conteúdo Local
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
COAUD	Comitê de Auditoria
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CPP	Contrato de Partilha da Produção
CTSI	Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação
DSIC/GSI/PR	Departamento de Segurança da Informação e Comunicações / Gabinete de Segurança Institucional / Presidência da República
EGV	Equalização de Gastos e Volumes
GABPRES	Gabinete da Presidência da PPSA
GCN	Gestão da Continuidade de Negócios
GRSIC	Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações
GTI	Gerência de Tecnologia da Informação
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISI	Incidente de Segurança da Informação
ISO/IEC	<i>International Organization for Standardization / International Electrotechnical Commission</i>
ME	Ministério da Economia

MME	Ministério de Minas e Energia
NBR	Norma Brasileira
NC	Norma Complementar
PCS	Plano de Cargos e Salários
PDG	Programa de Dispêndios Globais
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PPSA	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural (Pré-Sal Petróleo S.A)
PSI	Política de Segurança da Informação
RD	Resolução da Diretoria
RH	Recursos Humanos
SaaS	<i>Software as a Service</i>
SeinfraPetróleo	Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (TCU)
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (TCU)
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SGC	Sistema de Gestão de Contratos
SGD	Secretaria de Governo Digital
SGI	Sistema de Gestão da Informação
SGPP	Sistema de Gestão da PPSA
SGSI	Sistema de Gestão da Segurança da Informação
SIC	Segurança da Informação e Comunicações
TCU	Tribunal de Contas da União
TI/TIC	Tecnologia da Informação / Tecnologia da Informação e Comunicações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Adoção parcial de medidas para o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944	12
2. Exposição prolongada da empresa a riscos de integridade inicialmente identificados para elaboração do programa de integridade, em decorrência da prorrogação da adoção das recomendações do Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944	14
3. Recomendações do Relatório CGU n.º 201800944 não tratadas pelos produtos entregues pela consultoria que apoia a implantação do Programa de Integridade	16
4. Entregáveis do contrato para apoio à implantação do Programa de Integridade não customizados aos riscos da PPSA	17
5. Avaliação, em caráter geral, da implementação do processo de “Reconhecimento Mensal do Custo em Óleo” no SGPP	20
6. Ausência de aprovação formal do PDTI 2018-2020	21
7. Oportunidades de melhoria na gestão de pessoas para a TI	21
8. Oportunidades de melhoria na gestão da segurança da informação	24
9. Incertezas sobre o fluxo de receitas da companhia, com impacto negativo no gerenciamento de caixa e no planejamento de investimentos	29
10. Fragilidades no reconhecimento contábil do bônus de assinatura pela PPSA e atraso em divulgação das demonstrações financeiras de 2019 e 2020	32
11. Ausência de aprovação de plano de cargos e salários, com consequente impossibilidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal do quadro permanente	37
12. Utilização de serviços terceirizados para a realização de atividades finalísticas, com consequente risco de compartilhamento de informação sensível	39
RECOMENDAÇÕES	43
CONCLUSÃO	45
ANEXOS	47
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	47

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto na Instrução Normativa TCU n.º 63, de 01/09/2010, e nas Decisões Normativas TCU n.ºs 178/2019, de 23/10/2019, 180/2019, de 11/12/2019, 182/2020, de 19/03/2020 e 183/2020, de 25/03/2020, bem como a Portaria TCU n.º 378, de 05/12/2019, e a Instrução Normativa CGU/SFC n.º 3, de 09/06/2017, são apresentados os resultados dos exames realizados sobre a gestão da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (Pré Sal Petróleo S.A.) – PPSA, como parte integrante da prestação de contas anual referente ao exercício de 2019.

A PPSA se constitui como empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, com o objeto de gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pela União e dos demais contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos da União. A empresa é responsável, também, pela condução dos acordos de individualização da produção no polígono do pré-sal.

Por meio da Ata de Reunião realizada, em 09/12/2019, entre a Secretaria de Fiscalização da Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) do TCU e a Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Petróleo (CGEP), da CGU, firmou-se o escopo do presente trabalho de auditoria, consubstanciado nas seguintes questões de auditoria:

Q1) Avaliação da implantação do programa de integridade na PPSA.

Q1.1) A execução do contrato de consultoria para implantação do programa de integridade da PPSA considerou as recomendações do Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944 e os riscos de integridade da empresa?

Q1.2) A PPSA implementou seu programa de integridade em conformidade com o plano de ação elaborado em decorrência do Relatório de Auditoria n.º 201800944?

Q2) Avaliação da capacidade e eficácia dos sistemas de TI frente às demandas atuais e aquelas previstas para 2020, em especial o Sistema de Gestão da PPSA (SGPP).

Q2.1) Os fluxogramas dos processos componentes do macroprocesso “Gestão dos Contratos de Partilha de Produção (CPPs)” foram adequadamente implementados no SGPP?

Q2.1.1) O processo de “Reconhecimento Mensal do Custo em Óleo” foi adequadamente implementado no SGPP?

Q2.1.2) O SGPP suporta adequadamente a governança dos CPPs?

Q2.2) A gestão e a governança de TI na PPSA são adequadas?

Q2.2.1) Existe pessoal qualificado e suficiente para atendimento às demandas da empresa relacionadas à TI?

Q2.2.2) Os normativos relacionados à gestão e governança da TI são adequados ao negócio/estratégia da empresa e atualizados periodicamente?

Q3) Avaliação do grau de maturidade da Política de Segurança da Informação da PPSA.

Q3.1) A Política de Segurança da Informação (PSI) da PPSA é adequada e periodicamente atualizada?

Q3.2) Os riscos de segurança da informação da PPSA foram devidamente mapeados e estão sendo adequadamente tratados?

Q3.3) Os controles implementados são capazes de garantir, de modo razoável, o adequado tratamento dos riscos-chave de segurança da informação?

Q3.4) A PPSA possui Programa de Gestão de Continuidade de Negócios? Qual é o seu grau de maturidade?

Q4) Acompanhamento orçamentário-financeiro da estruturação da PPSA.

Q4.1) Qual foi o fluxo de receitas (exercício de 2019)?

Q4.2) Como ocorreu a aplicação orçamentária-financeira (principais investimentos, despesas e custos)?

Q4.3) A companhia cumpriu suas obrigações de transparência de empresa estatal sobre informações financeiras do exercício de 2019, inclusive de publicação das informações trimestrais – ITR do primeiro trimestre de 2020?

Q4.4) As justificativas apresentadas pela companhia em face do parecer adverso do auditor independente referente ao exercício de 2019 são razoáveis, à luz das normas contábeis?

Q5) Verificação da estratégia de alocação de pessoal.

Q5.1) A estrutura de recursos humanos da PPSA é adequada para a condução dos processos da companhia?

Q5.2) A terceirização de atividades no âmbito da PPSA é regular e não envolve riscos relevantes?

Com relação à Questão de Auditoria n.º 2 (Q2), convém esclarecer que o SGPP é um sistema contratado pela PPSA em 2018¹, na modalidade “*software as a service*” (SaaS), para suporte às atividades inerentes a seus três macroprocessos finalísticos, a saber: i) gestão dos contratos de partilha da produção; ii) gestão dos acordos de individualização da produção; e iii) gestão dos contratos para comercialização de óleo e gás. O Contrato n.º CT.PPSA.004/2018, firmado em 11 de junho de 2018 com a empresa Uztech Soluções e Informática S.A., previa a entrega

¹ Em 06 de março de 2018 foi realizado o pregão eletrônico relativo ao Processo n.º PE.PPSA.009/2017, havendo se sagrado vencedora a empresa Uztech Soluções e Informática S.A., com a proposta de R\$ 14.690.000,00.

dos seguintes itens: i) licenças de uso do software; ii) serviço de planejamento e implantação; iii) suporte técnico local e remoto; e iv) manutenção evolutiva.

Segundo informações fornecidas pela estatal em agosto de 2020, os módulos desenvolvidos para o SGPP foram: 1) Reconhecimento de Custo em Óleo; 2) Recuperação de Custo em Óleo; 3) Acompanhamento da Produção (ACP); 4) Cálculo dos Excedentes em Óleo da União; 5) Equalização dos Gastos e Volumes (EGV); 6) Acordo de Individualização da Produção (AIP); 7) Conteúdo Local (CL); 8) Comercialização; 9) Votação da PPSA nos Comitês Operacionais; e 10) Fiscalização (Auditoria). Destes dez módulos, sete dizem respeito a processos componentes do macroprocesso de gestão dos contratos de partilha da produção, a saber, os de números 1 a 4, 7, 9 e 10.

Além do SGPP, a empresa também possui as seguintes soluções de TI:

- Delfi – ambiente de computação em nuvem para interpretação e modelagem geológica/geofísica dos reservatórios de petróleo e gás que contam com a participação da União;
- Sistema de Gestão da Informação (SGI) – repositório e compartilhamento de arquivos;
- Sistema de Gestão de Contratos (SGC)² – suporte às medições de contratos;
- Microsoft Office 365 – solução corporativa de comunicação e colaboração;
- T-navigator – modelagem e gerenciamento de reservatórios e redes de superfície.

Observa-se, ainda na segunda questão de auditoria (Q2 e Q2.1), que foram excluídos da avaliação os macroprocessos de individualização da produção e de comercialização de óleo e gás, restringindo-se a análise ao âmbito do macroprocesso de gestão dos contratos de partilha da produção. Foram selecionados para análise dois processos constituintes do referido macroprocesso, quais sejam: o reconhecimento mensal de custo em óleo e a votação da PPSA nos comitês operacionais, os quais foram contemplados nas subquestões de auditoria Q2.1.1 e Q2.1.2, respectivamente. Já nas subquestões Q2.2.1 e Q2.2.2 buscou-se a avaliação de aspectos mais gerais relacionados à gestão e governança da TI.

A metodologia utilizada contemplou testes, entrevistas, análise documental e consolidação de informações. As atividades foram executadas de forma remota, em função das limitações impostas pela pandemia de COVID-19.

Todas as informações solicitadas pela equipe de auditoria foram prontamente atendidas pela unidade auditada, não havendo sido imposta qualquer restrição à execução das análises.

² Finalização do desenvolvimento prevista para o 1º semestre de 2021.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Adoção parcial de medidas para o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944

No âmbito das auditorias de avaliação de integridade das empresas estatais realizadas pela CGU desde 2015, foi avaliado, em 2018, o programa de integridade da PPSA. Por meio destas avaliações, a CGU apresenta um diagnóstico acerca do estágio evolutivo das políticas e procedimentos relacionados à ética e à integridade nas estatais. No momento da avaliação realizada em 2018, o programa de integridade da PPSA encontrava-se em estágio inicial – ainda não havia sido aprovado formalmente pela alta administração e faltavam medidas concretas para o seu efetivo funcionamento.

A equipe de auditoria, após os exames, recomendou que a PPSA elaborasse um plano de ação contendo as providências a serem adotadas com vistas ao aprimoramento de seus mecanismos de integridade. O relatório foi homologado pela CGU em 04/11/2019. O plano de ação apresentado previa, inicialmente, cronograma para atendimento a todas as sugestões da CGU até 30/07/2020.

Na presente auditoria, foram realizados testes com o intuito de verificar a execução do plano de ação, identificando-se as recomendações atendidas e pendentes de atendimento, exceto aquelas com pedido de prorrogação. Em dezembro de 2020, a empresa havia registrado, via Sistema e-Aud, informações sobre medidas que evidenciariam o atendimento de 6 recomendações, conforme detalhado adiante.

Recomendação 797415

Foi recomendado à PPSA “Formalizar a Política de Transações com Partes Relacionadas da PPSA prevista na Política de Integridade, elencando, entre outros aspectos, os principais riscos associados às transações com a União”.

Observou-se que a Política de Transações com Partes Relacionadas da PPSA já está publicada no site da empresa³; contudo, o contrato firmado com a empresa CTC Consultoria em Compliance Ltda., CNPJ 24.199.154/0001-12, prevê a revisão dessa política, o que ainda não foi realizado. Na política atualmente publicada, não se observou evidências de que durante sua formulação foram identificados e tratados os principais riscos associados às transações com a União.

Recomendação 797443

³<http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/conteudo/PO.PRE.001.2019.00POLITICA%20DE%20TRANSACAO%20COM%20PARTES%20RELACIONADAS.pdf>

O texto da recomendação é “Publicar e manter atualizados, no site da PPSA, o extrato das atas de assembleias gerais, o currículo profissional resumido dos membros do órgão societário de Fiscalização, bem como o parecer do conselho fiscal em relação às demonstrações financeiras anuais”.

Observou-se a publicação das atas das AGO e do currículo profissional resumido dos membros do órgão societário de fiscalização, exceto dos membros suplentes. Foi identificado, ainda, a publicação do parecer do conselho fiscal em relação às demonstrações financeiras anuais de 2019.

Recomendação 797444

O texto da recomendação é “Publicar e manter atualizadas, no site da PPSA, as agendas das autoridades, conforme exigido no Artigo 11 da Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) e na Resolução nº 11 de 2017 da Comissão de Ética Pública”.

Conforme expresso no artigo 11 da Lei nº 12813/13, devem ser publicadas as agendas dos seguintes cargos:

- I - de ministro de Estado;
- II - de natureza especial ou equivalentes;
- III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e
- IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

E, conforme previsto no Anexo VI da Portaria nº 101/2019 do Ministério da Economia, nas Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista Federais, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal há a seguinte equivalência de cargos:

- a. NES - Autoridade máxima da empresa pública federal, estadual ou municipal, sociedade de economia mista federal, estadual ou municipal, ou autoridade máxima subordinada ao Secretário Estadual, Municipal ou Distrital do órgão ou entidade cessionário.
- b. DAS-6 - 2º Nível hierárquico.
- c. DAS-5 - 3º Nível hierárquico.

Assim, considerando que o Presidente seja a autoridade máxima, a PPSA deve publicar as agendas dos membros da diretoria executiva (como 2º nível) e 3º nível hierárquico. A partir do site, observou-se que não há publicação da agenda do 3º nível hierárquico.

Recomendação 797445

O texto da recomendação é “Implementar previsão no Regimento Interno de normativo que estabelece os limites de competência dos Diretores e dos titulares da estrutura organizacional para contratação de bens e serviços, referentes a assuntos de natureza essencialmente técnica e administrativa, necessárias à continuidade operacional da Empresa”.

No que tange ao limite de alçada para tomada de decisão, o artigo 16 do regulamento de licitações da empresa prevê as competências de aprovação de acordo com o valor e o tipo de contrato, o que atende a recomendação.

Recomendação 797446

O texto da recomendação é “Elaborar normativo que trate do encaminhamento, tramitação e registro dos assuntos a serem tratados nas Reuniões da Diretoria Executiva, incluindo: (a) Obrigatoriedade de se registrar as discussões realizadas no âmbito de reuniões prévias, especialmente as dúvidas levantadas e as pendências não sanadas; (b) Critérios para a inclusão de processos extra pauta; (c) Obrigação de que conste na Ata da Reunião da Diretoria Executiva as eventuais divergências observadas nos processos deliberados; (d) Valores e situações que caracterizam Grandes Operações⁴; (e) Casos em que, previamente à tomada de decisão, será necessária a realização de estudos técnicos; os tipos de estudos que devem ser elaborados em cada tipo de operação e os casos em que se prevê a contratação de entidade externa para elaboração de estudos; (f) Apresentação e registro das justificativas da alta direção, caso a decisão tomada contrariar estudo técnico, no todo ou em parte; (g) Situações em que os órgãos consultivos devem ser acionados”.

A partir das análises realizadas pela equipe, constatou-se que foi atendido totalmente apenas o item “c”. Os itens “d” e “g” foram parcialmente atendidos e os itens “a, b, e, f” não foram atendidos.

Recomendação 797447

O texto da recomendação é “Incluir toda documentação que suporta a tomada de decisão, desde o início das operações da empresa, inclusive e-mails trocados, pautas e atas de reuniões, em um único repositório, de modo que seja possível recuperar facilmente todo o histórico do processo deliberado pela Diretoria Executiva da PPSA”.

A partir das evidências encaminhadas via Sistema e-Aud não foi possível comprovar a efetiva utilização do diretório GABPRES como repositório da documentação que suporta a tomada de decisão da Diretoria Executiva.

Após a análise dessas recomendações, observou-se que as evidências encaminhadas só comprovaram a implementação efetiva da recomendação 797445.

2. Exposição prolongada da empresa a riscos de integridade inicialmente identificados para elaboração do programa de integridade, em decorrência da prorrogação da adoção das recomendações do Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944

O Relatório de Auditoria CGU nº 201800944 apresentou 41 sugestões de melhorias, componentes de um plano de ação para implantação do Programa de Integridade. Dessas

⁴ Conforme o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (CGU, 2015), grandes operações da entidade são caracterizadas como investimentos e alienações de grande vulto, fusões, aquisições ou operação societárias, tomada ou concessão de financiamentos de elevado valor. Devem, contudo, ser tipificadas também a partir de situações que configurem maior risco de integridade.

sugestões, a empresa solicitou prorrogação de prazo para atendimento de 34, sendo 16 prorrogações para 2020 e 18 para 2021. O Anexo II do presente relatório identifica as recomendações que foram objeto de análise pela CGU, no presente achado de auditoria.

As recomendações abordam temas centrais para a efetiva implementação do programa de integridade e visam a mitigar riscos relevantes de ocorrência de fraude e corrupção, tais como:

- supervisão falha da alta direção;
- infração de normas do programa pelos empregados por desconhecimento;
- treinamentos não adaptados à realidade da empresa;
- demonstrações contábeis mais expostas a erro ou fraude;
- desconhecimento dos funcionários sobre os canais e a forma de denunciar;
- arquivamento de investigações para favorecimento indevido de investigado;
- responsabilização da empresa, nos termos da Lei n.º 12.846/13, devido ao cometimento de ilícitos por terceiros;
- programa de integridade desatualizado, sem melhoria contínua; e
- desconhecimento da empresa quanto a real efetividade do programa.

Nos casos das recomendações em que foram apresentados documentos e descritas ações, observou-se que quatro respostas estão desalinhadas com as recomendações para implantação do programa de integridade e duas respostas (797441 e 797442) não permitem a avaliação desse alinhamento, visto que não foram implementadas nem parcialmente. As recomendações com respostas consideradas desalinhadas são: 797408, 797409, 797423 e 797431.

Dentre as recomendações não implementadas e desalinhadas com as recomendações para implantação do programa de integridade, observou-se a exposição da empresa a riscos inerentes, que foram identificados quando se iniciou a adoção do programa de integridade. Cita-se, como exemplo, a recomendação 797408, que trata do estabelecimento de um processo formal de supervisão do Programa de Integridade pela alta direção, e a recomendação 797409, que trata do desenvolvimento de materiais de divulgação do Programa de Integridade nos quais a alta administração seja a figura patrocinadora das práticas de ética e integridade. As informações trazidas pela empresa não evidenciam a adoção mesmo que parcial do processo de supervisão. Os materiais de divulgação encaminhados não trazem a alta administração como figura patrocinadora das práticas de ética e integridade. Quanto à recomendação 797408, observou-se que essa ação não foi incluída no escopo dos entregáveis do contrato com a empresa CTC Consultoria em Compliance. Ambas as recomendações têm o objetivo de promover o comprometimento da alta direção com o programa de integridade e demonstrar aos funcionários e aos fornecedores que a alta direção, na figura pessoal de cada membro, apoia o programa.

As análises também demonstraram demais riscos inerentes que a empresa está exposta devido a não conclusão da implementação de recomendações. Citam-se as recomendações 797411, 797419, 797429 e 797435, que envolvem ações de comunicação e treinamento sobre o programa de integridade. Observou-se que a empresa iniciou a estruturação dos treinamentos gerais sobre o programa de integridade, mas ainda não iniciou os treinamentos EaD e não possui ainda um plano de capacitação, pois aguarda a implementação completa do

programa de integridade. O plano de comunicação apresentado é uma versão preliminar entregue pela consultoria e que ainda se encontra em análise pelas áreas internas na PPSA. As ações associadas a estas recomendações visam evitar o desconhecimento e a falta de comprometimento dos empregados com as regras do programa, com consequente perda de credibilidade do programa junto aos empregados e ao público externo que se relaciona com a empresa.

3. Recomendações do Relatório CGU n.º 201800944 não tratadas pelos produtos entregues pela consultoria que apoia a implantação do Programa de Integridade

A PPSA, em 30/07/2019, realizou um pregão eletrônico para a contratação de empresa especializada em consultoria para elaboração do Programa de Integridade. O termo de referência da contratação prevê que o trabalho a ser executado deveria considerar os atos legais (Lei n.º 12.846/2013, Decreto n.º 8.420/2015, Lei n.º 13.303/2016, Decreto n.º 8.945/2016, legislação anticorrupção correlata e aplicável às empresas públicas), bem como as recomendações do Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944. Ao final do processo licitatório, declarou-se como vencedora a empresa CTC Consultoria em Compliance Ltda., CNPJ 24.199.154/0001-12. O contrato foi celebrado em 05/09/2019, no valor de R\$ 314.000,00, com prazo de execução de 18 meses e vigência de 2 anos.

Observou-se que nem todas as recomendações foram objeto do contrato com a empresa CTC Consultoria em Compliance Ltda. Algumas foram tratadas internamente pela PPSA e outras foram tratadas por outra empresa contratada para operação do canal de denúncias (Contato Seguro Prevenção de Riscos Empresariais Ltda., CNPJ 10.916.727/0001-77).

Das recomendações da CGU que são tratadas no escopo do contrato principal, observou-se que três não foram integralmente implementadas (797422, 797431, 797439), não obstante a existência de ações em andamento. O Anexo II do presente relatório identifica as recomendações que foram objeto de análise pela CGU, no presente achado de auditoria.

Ademais, duas recomendações apresentadas pela CGU no relatório 201800944, também objeto do contrato com a empresa CTC, não foram adequadamente endereçadas. Na recomendação 797423, a consultoria entende que os riscos da área de contabilidade não são relevantes, portanto, não seria necessário um treinamento específico nos temas do programa de integridade para esses colaboradores. A recomendação, contudo, trata da adoção de um plano de educação continuada que vai além dos treinamentos relativos à prevenção e detecção de fraude, corrupção e desvios.

Para a recomendação 797408, foi apresentado um entendimento inadequado naquele contido no relatório 201800944, sobre como seria o processo formal de supervisão da alta direção. A PPSA informou, via Sistema e-Aud, que o atendimento da recomendação se daria pela proposta da alta direção em contratar empresa para apoiar a elaboração do programa de integridade, bem como por meio de ações pontuais que envolveram a alta administração. A

recomendação, contudo, se refere a estabelecer um processo formal (normatizado e/ou institucionalizado) de supervisão do Programa de Integridade pela alta direção.

4. Entregáveis do contrato para apoio à implantação do Programa de Integridade não customizados aos riscos da PPSA

Conforme já comentado, em 05/09/2019, a PPSA firmou contrato com a empresa CTC Consultoria em Compliance Ltda. para elaboração do Programa de Integridade, com prazos de execução e vigência de 18 e 24 meses, respectivamente. Considerando que o contrato ainda se encontra em execução, foram analisados os seguintes produtos:

- CCI - Código de Conduta e Integridade;
- PGAID - Procedimento de Gestão de Apuração de Infração Disciplinar;
- PGDC - Procedimento de Gestão das Demonstrações Contábeis;
- PAC - Política Anticorrupção;
- PGAC - Procedimento de Gestão Anticorrupção;
- PGCI - Procedimento de Gestão de Comunicação de Integridade;
- PGTM – Procedimento de Gestão de Tratamento de Manifestações;
- Procedimento de Orientação do Investigador;
- Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade em Operações Societárias;
- Procedimento de gestão de verificação de integridade dos parceiros nos contratos de partilha de produção e nos acordos de individualização da produção⁵;
- Procedimento de gestão de treinamentos de integridade;
- Cláusula anticorrupção;
- Plano de comunicação;
- Relatório *Compliance Assessment*⁶; e
- Relatório *Compliance Risk Assessment*.

A partir na análise comparativa dos demais produtos com o Relatório *Compliance Risk Assessment*, que realizou a identificação inicial dos riscos de integridade da PPSA, observou-se a necessidade de aprimoramento de alguns produtos, conforme detalhado a seguir.

- A minuta da cláusula anticorrupção não obriga a comunicação de mudança na direção ou na gestão do parceiro após a *due diligence* e, também, não prevê a obrigação de comunicação de ilícitos que envolvam a PPSA. Observou-se que o produto entregue não tratou o risco identificado no Relatório *Compliance Risk Assessment* de mudança na direção ou gestão do parceiro, após a *due diligence*, sem a devida comunicação a PPSA. Isso implica no risco do

⁵ Posteriormente à análise, o procedimento foi renomeado “Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade dos Parceiros de Negócios”.

⁶ Relatório produzido para determinar o grau de maturidade de Governança e Integridade implementado pela PPSA, com recomendações para direcionar a empresa para a implementação de um Mecanismo de Integridade efetivo.

parceiro e/ou algum de seus funcionários cometerem desvio ou infração às leis vigentes e a PPSA ser envolvida como coparticipante no caso.

- A minuta do Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade dos Parceiros nos Contratos de Partilha de Produção e nos Acordos de Individualização da Produção encaminhada traz as ações que decorrem da *due diligence* com base no nível de risco do contrato. Contudo, o produto ainda precisa ser customizado para os riscos da empresa, conforme exposto no item 7.6 da política. Além disso, a minuta da norma encaminhada não contempla os modelos de Questionário Inicial (declaração do parceiro comercial), Questionário da “*Due Diligence*” e classificação de riscos e a lista dos responsáveis com autorização de realizar a “*Due Diligence*”.

- A minuta do Procedimento de Gestão das Demonstrações Contábeis não prevê indicadores para a avaliação periódica dos controles internos contábeis. Ressalta-se que a minuta ainda está em discussão interna na PPSA, portanto essa situação ainda pode ser alterada. De toda forma, o risco de a PPSA não manter registros contábeis adequados e, com isso, ser penalizada em caso de alguma investigação, foi identificado no relatório *Compliance Risk Assessment* e ainda não se encontra tratado pela minuta do procedimento. A consultoria entendeu que os riscos da área de contabilidade são baixos e não há necessidade de treinamentos específicos sobre o programa de integridade.

- O relatório *Compliance Risk Assessment* identifica os seguintes riscos com grau de severidade baixo:

- Risco de haver um pagamento de facilitação e a PPSA não fazer o registro contábil adequado.
- Risco de lançamentos indevidos na conta destinada a pagamentos de facilitação.

A empresa, durante Reunião de Busca Conjunta de Soluções, afirmou que esse relatório é um *checklist* e, dessa forma, esses não são riscos aplicáveis à PPSA. A empresa ressaltou também que não dispõe de uma conta destinada a pagamento de facilitação.

A metodologia empregada para realizar a identificação de riscos no relatório foi citada na página 16, conforme descrito a seguir:

O especialista da Compliance Total apresenta alguns riscos previamente descritos, que afetam empresas de porte e atividade similar. Os participantes são estimulados a refletir sobre a realidade da empresa e, a partir daí, concluir se tais riscos são ou não aplicáveis à realidade da empresa. Assim, os participantes são encorajados para, de acordo com a sua experiência prática e conhecimento da empresa, ajustar os riscos sugeridos e/ou adicionar novos riscos.

A seção ‘Riscos de Integridade classificados nos Workshops e medidas de mitigação sugeridas’ contém os riscos de integridade classificados nos Workshops ordenados conforme a sua Severidade (Alto – Médio – Baixo), baseada no binômio Probabilidade e Impacto, e complementados pelas sugestões de medidas de mitigação. Além disso, os riscos citados foram classificados com grau de severidade “Baixo”, sendo que, nos *Workshops*, havia também a graduação “Não Aplicável”.

O risco de haver um pagamento de facilitação feito por algum empregado existe não apenas na PPSA, mas em quase todas as empresas. Esse risco foi identificado e classificado pela empresa com grau de severidade médio no *Compliance Risk Assessment*. Os riscos que poderiam ser classificados como não aplicáveis são aqueles relacionados ao registro contábil desse pagamento, visto que a empresa reconhece que este pagamento é indevido, segundo a legislação nacional, bem como afirmou que não tem uma conta destinada a esse registro.

Neste caso, considerando que este risco não se aplica à PPSA, reforça-se a percepção de que durante o processo de identificação de riscos de integridade foram listados e validados riscos não pertinentes ao contexto da empresa. Além disso, como descrito a seguir, não foram identificados riscos pertinentes ao contexto da empresa.

Foi verificado, ainda, que o próprio relatório *Compliance Risk Assessment* não abordou, de forma direta, a existência de riscos de integridade diretamente associados às atividades operacionais desenvolvidas pela PPSA.

A atuação da PPSA tem grande impacto sobre os resultados econômicos das empresas que atuam na exploração e produção de petróleo e gás natural no polígono do Pré-Sal. Há, portanto, um considerável risco à integridade inerente à atuação da PPSA, uma vez que agentes privados teriam estímulo para tentar influenciar a atuação e a tomada de decisões técnicas na empresa, de modo a favorecer projetos que movimentam vultosos recursos financeiros. Assim, fica evidente a importância, para a estatal, de inserir, em suas atividades operacionais, controles voltados à mitigação de riscos de captura, por meio da avaliação destes riscos no contexto do Programa de Integridade.

Ainda com relação aos riscos de integridade diretamente associados às atividades operacionais desenvolvidas pela PPSA, considerando a existência de controles descritos pela companhia (definição de alçadas, segregação de funções, processos de tomada de decisão rastreáveis no sistema SGPP etc.), é possível que os riscos residuais já sejam inferiores aos riscos inerentes. Contudo, pela relevância destes riscos, consideramos importante documentar os riscos inerentes, os controles e os riscos residuais para que:

- os riscos de integridade sejam periodicamente reavaliados;
- haja clara documentação da razão para existência dos controles já implantados, de modo a evitar que, no futuro, eles sejam considerados desnecessários, por ausência de informação sobre os riscos (inclusive de fraude e corrupção) que os controles visam mitigar; e
- a empresa dê transparência para o tratamento destes riscos às partes interessadas, de modo a aumentar a credibilidade de sua governança e de seus controles internos.

Destaca-se finalmente que, no âmbito dessa auditoria, não foram realizados testes para avaliar a implementação de boas práticas de gestão e da estrutura de governança que não sejam, necessariamente, desdobramento do programa de integridade, mas que podem auxiliar para mitigar o risco de captura. Ademais, neste achado de auditoria avaliou-se apenas a adequação dos riscos de integridade, identificados pela consultoria, ao contexto da empresa, sem que tenham sido realizados testes para avaliar o processo de gerenciamento de riscos em si. Não houve, ainda, avaliação dos registros contábeis da empresa.

5. Avaliação, em caráter geral, da implementação do processo de “Reconhecimento Mensal do Custo em Óleo” no SGPP

Conforme informado na introdução, por meio da Questão de Auditoria n.º 2 buscou-se avaliar a adequação da implementação dos fluxogramas dos processos componentes do macroprocesso “Gestão dos Contratos de Partilha de Produção (CPPs)” no SGPP. Como apresentado anteriormente, são sete os processos de trabalho relativos a este macroprocesso já implementados no referido sistema. Foram inicialmente selecionados dois processos para avaliação, a saber, o de reconhecimento mensal do custo em óleo e o de votação da PPSA nos comitês operacionais (controle e aprovação dos *ballots*⁷). Entretanto, uma vez que o módulo relativo ao segundo processo ainda não se encontrava em efetiva operação, a avaliação limitou-se apenas ao primeiro. Portanto, somente a subquestão de auditoria Q2.1.1 pôde ser efetivamente respondida.

O SGPP funciona numa plataforma – como serviço – de gerenciamento e automação de processos de negócio em nuvem da IBM, denominada *IBM Digital Business Automation on Cloud*. A entrega da implementação dos processos de negócio da PPSA foi dividida em três iterações (A, B e C), mediante priorização. O processo de reconhecimento do custo em óleo, o qual recebeu a numeração 5, constava na iteração A. Os documentos entregáveis de homologação do processo foram aceitos em 13 de março de 2019 e a entrada em produção foi atestada em 18 de dezembro do mesmo ano.

O procedimento normativo para o reconhecimento do custo em óleo na fase prévia à implementação do SGPP foi o de número PP.DGC.005/2017. Após a implementação deste processo no sistema, o procedimento foi atualizado e aprovado em 29 de outubro de 2019, havendo recebido a numeração PP.DGC.001/2019. Além deste documento, também foram utilizados como critérios o “Manual do SGPP – Reconhecimento do Custo em Óleo”, bem como o fluxograma do processo desenhado pela empresa de consultoria KPMG.

A demonstração do funcionamento do processo de reconhecimento do custo em óleo no sistema foi realizada por representantes da área de negócio e de TI em novembro de 2020, mediante execução do ciclo completo de uma simulação do processo em ambiente de teste. O acesso ao ambiente de produção para visualização e compreensão do sistema pela equipe de auditoria também foi realizado no mesmo período. Feito o cotejamento simples entre o prescrito na documentação de critério elencada anteriormente e a operação do processo de reconhecimento mensal do custo em óleo demonstrada no sistema, não se identificaram falhas na sua implementação. A avaliação limitou-se apenas ao caráter geral da adequação da implementação realizada, não havendo sido realizados testes substantivos no objeto de análise.

⁷ Registros de votos.

6. Ausência de aprovação formal do PDTI 2018-2020

Para verificar o planejamento da área de tecnologia da informação, solicitou-se a apresentação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Identificou-se que a empresa elaborou o PDTI 2016-2018, aprovado pela 133ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, realizada em 09 de novembro de 2016.

No PDTI 2016-2018 constava, no subitem 2.2, que sua abrangência seria para os 2 anos seguintes, “contados da data da sua aprovação pela Diretoria Executiva da PPSA, podendo ser revisto anualmente ou sempre que necessário para atender os objetivos e estratégias da PPSA”. Em razão da expiração da vigência deste normativo em 09 de novembro de 2018, foi solicitado que a empresa informasse sobre a atualização do PDTI, incluídos os registros de aprovação pela Diretoria Executiva. Em resposta, a estatal encaminhou o que segue:

O PDTI 2018/2020 foi preparado pela Gerência de Tecnologia da Informação. Entretanto, não foi formalmente aprovado pela Diretoria Executiva. (...)

Mesmo não sendo formalmente aprovado pela Diretoria Executiva, a GTI executou as atividades previstas de acordo com o disposto no PDTI 2018/2020, perseguindo as metas associadas. Muitas dessas atividades envolveram aquisições previamente orçadas através do anexo III – Plano Anual de Contratações 2018 do PDTI 2018/2020, tendo essas aquisições passado por aprovação da alta administração, como, por exemplo, a contratação do SGPP, que, pelo alto valor, passou por deliberações da Diretoria Executiva e Conselho de Administração.

Levando em consideração a retirada da meta sobre a capacitação dos empregados da área de TI (M11), restaram 15 metas para cumprimento durante o período 2018/2020, e a GTI concluiu 13 das 15 metas estabelecidas nesse PDTI.

Resta claro, portanto, que a falta de aprovação formal do PDTI 2018/2020 não impediu ou mesmo retardou a execução do plano, enquanto a realização do Sistema de Gestão de Partilha da Produção (SGPP), a mais alta prioridade do plano, foi regularmente acompanhada pela alta administração dentro do planejamento estratégico. (grifo nosso)

Em que pese o argumento apresentado pelo gestor de que a falta de aprovação formal do PDTI 2018-2020 não trouxe obstáculos à sua execução, resta evidente o descumprimento do art. 6º, alínea “a”, do Regimento Interno da PPSA, o qual prescreve que compete à Diretoria Executiva aprovar as normas de planejamento, organização e controle da estatal. A ausência de formalização desta aprovação traz, obviamente, o questionamento sobre a validade do planejamento realizado, bem como o risco de ocorrência de outras inconformidades associadas a este fato.

7. Oportunidades de melhoria na gestão de pessoas para a TI

A Gerência de Tecnologia da Informação (GTI) da PPSA encontra-se atualmente vinculada à Diretoria de Administração, Controle e Finanças. No exercício de 2019, a GTI contava com um gerente⁸ e dois empregados temporários (assistentes), sendo um alocado para desenvolvimento de sistemas de gestão e outro para administração de rede e servidores. Os

⁸ Cargo comissionado, de livre provimento e exoneração.

procedimentos de admissão e demissão destes dois últimos ocorreram em 09/01/2018 e 31/12/2019, respectivamente. O gerente, com formação em ciência da computação e especialização em projetos com ênfase em TI, ocupa o cargo desde 17/04/2014. Atualmente, a empresa conta com dois postos ocupados por cargos comissionados na área de TI, haja vista que em 16/03/2020 houve a contratação de um assessor especial.

Segundo informações prestadas pela estatal, existe ainda o suprimento de atividades de TI por meio de contratos de prestação de serviços, sendo dois atualmente vigentes: o de número CT-PPSA 009/2018, relativo à prestação de *Service Desk*, e o de número CT-PPSA 040/2019, de objeto mais amplo, a saber, “prestação de serviços técnicos para gestão de contratos de TI, ampliação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI”. A gestão de contratos de TI, de acordo com este último, abrange:

- Elaboração de documentação para processos licitatórios compreendendo pesquisa de mercado, Termo de Referência, Nota Técnica, Matriz de Riscos, planilhas de equalização de preços (quando for o caso), para atendimento às novas aquisições da área de tecnologia da informação;
- Pesquisar fornecedores e criar cadastro para agilizar as tomadas de preço para as atividades inerentes à área; e
- **Realizar a gestão e fiscalização dos contratos da área**, compreendendo: acompanhamento da execução dos contratos; processo de pagamento mensal; processos de prorrogação contratual; necessidades de aditivos contratuais; processo orçamentário, pleitos dos contratados, aplicação de penalidades etc. (grifo nosso)

É importante destacar que a IN SGD/ME nº 01/2019, embora não diretamente exigível da PPSA⁹, veda expressamente a contratação de gestão de processos de tecnologia da informação e comunicações (TIC) e de gestão de segurança da informação, admitindo, entretanto:

Art. 3º Não poderão ser objeto de contratação:

I - mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12; e

II - o disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação.

Parágrafo único. **O apoio técnico aos processos de gestão**, de planejamento e de avaliação da qualidade **das soluções de TIC poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.**

Art. 4º Nos casos em que a avaliação, mensuração ou **apoio à fiscalização da solução de TIC** seja objeto de contratação, a contratada que provê a solução de TIC não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou apoia a fiscalização. (grifo nosso)

Observa-se a ênfase dada por este normativo ao termo “apoio”, o que significa que a gestão – propriamente dita – das atividades de TIC não pode ser terceirizada. Ademais, sempre que ocorrer a contratação do apoio à gestão (ou fiscalização), far-se-á necessária, obrigatoriamente, a supervisão de um servidor do órgão ou entidade (ou empregado, no caso das estatais). Neste sentido, corroboram os subitens 9.2.3 do Acórdão TCU-Plenário nº

⁹ A norma IN SGD/ME nº 01/2019 é aplicável para unidades participantes do SISP, sendo utilizada, aqui, como referência para boas práticas.

380/2011 e 9.2.2 do Acórdão TCU-Plenário nº 757/2011, os quais prescrevem que: "(...) em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei 200/1967, art. 10, §7º, ocupe todos os papéis sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) com servidores públicos".

Há ciência de que o Decreto nº 9.507/2018¹⁰, responsável por regulamentar a terceirização na APF, concedeu tratamento diferenciado às empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo que:

(...) não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses (...) (grifo nosso)

Com relação à situação fática, tem-se que – segundo informações prestadas em outubro de 2020 – ainda aguarda aprovação, por parte da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), o Plano de Cargos e Salários (PCS) da PPSA. A versão atual deste documento encaminhada para apreciação da SEST não contempla a existência de cargo para a área de TI, apesar de a Gerência de RH havê-la previsto quando da elaboração inicial do PCS em 2017.

Em excerto da 36ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração (CA) relativa ao tema, se extrai a informação de que “o presidente do conselho externou dúvida sobre a necessidade de admissão de profissionais de comunicação social e tecnologia da informação e sugeriu que os cargos de analista administrativo e financeiro sejam unificados (...)”. Entretanto, não se identificou a existência de fundamentação da decisão de exclusão da área de TI do PCS da PPSA.

A partir da avaliação – embora limitada – da gestão de segurança da informação da estatal¹¹, restou evidente que algumas atividades não foram executadas em razão da escassez de pessoal de TI, uma vez que o gerente da área, ao priorizar a execução de determinados projetos (como o relativo à implementação do SGPP na empresa), teve, necessariamente de excluir ou retardar a execução de outros. Diante deste cenário de escassez de recursos humanos, visualizam-se os seguintes riscos: i) impacto na continuidade do negócio da PPSA em caso de saída do atual gerente de TI; ii) execução de atividades sensíveis de gestão da empresa por parte de prestadores terceirizados; iii) deficiências na qualidade e no cumprimento dos prazos das demandas relativas à área de TI; e iv) baixa capacidade de inovação e promoção de melhoria contínua.

Finalizando, cabe destacar o excerto do Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, do Tribunal de Contas da União (TCU), que enuncia que a Alta Administração, no âmbito da governança de TI, precisa “garantir que as ações de TI estejam alinhadas com a estratégia do órgão, acompanhar o andamento dos principais projetos e das

¹⁰ Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

¹¹ Apresentada no item 8 deste relatório.

operações relacionadas à TI, bem como prover recursos para que a área de TI efetue as atividades de gestão adequadamente”.

8. Oportunidades de melhoria na gestão da segurança da informação

A partir das análises da equipe de auditoria empreendidas no objetivo de responder à terceira questão de auditoria (Q3), foram identificadas algumas fragilidades na gestão da segurança da informação, as quais constituem relevantes oportunidades de melhoria para a PPSA nesta matéria¹², conforme o descrito nas seções seguintes.

8.1. Desatualização da Política de Segurança da Informação e ausência de diretrizes sobre auditoria e conformidade

A Política de Segurança da Informação (PSI) da PPSA foi elaborada pelo escritório Patrícia Peck Advogados Associados no âmbito da execução do objeto contratado por meio do Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.006/2015. Também foram elaborados por essa empresa os seguintes documentos: i) regulamento para formalização do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação (CTSI); ii) regulamento de gestão da capacidade, disponibilidade, continuidade, liberação e mudança dos ativos de TI; iii) regulamento de gestão de incidentes de segurança da informação; iv) regulamento de uso dos recursos de TI; e v) regulamento de classificação da informação. Conforme consta da Ata da 133ª RDE (Reunião Ordinária da Diretoria Executiva), realizada em 09/11/2016, a PSI e demais documentos relacionados foram disponibilizados inicialmente à PPSA em janeiro de 2015, havendo recebido a última revisão do CTSI em julho de 2016. Aprovou-se, na referida reunião, a resolução RD nº 02/133, responsável por autorizar que o Diretor Presidente emitisse instrução normativa aprovando a PSI e os demais documentos, exceto o relativo à gestão de incidentes de segurança da informação, para o qual restou pendente nova revisão e apreciação posterior. Tal aprovação foi materializada por meio da Instrução Normativa nº 02/2016.

O subitem 4.30 da PSI previa que a PPSA deveria possuir e manter um programa de revisão/atualização sempre que se fizesse necessário, desde que não excedesse o período máximo de 3 anos. Entretanto, constatou-se a inexistência de atualização deste normativo após o final do período de 3 anos que se cumpriu em 10/11/2019.

Foi informado pelo gerente de TI da estatal que a atualização não pôde ser realizada em razão da existência de outras importantes prioridades, como a finalização e estabilização do SGPP na companhia. Adicionalmente, foi informada previsão de atualização da PSI, em conjunto com o PDTI, antes do encerramento do ano de 2020. A desatualização da PSI por um período tão longo representa um risco considerável à manutenção de sua relevância para a empresa, portanto, esta falha deveria ser resolvida com a máxima brevidade.

¹² A subquestão de auditoria Q3.3 – relativa à análise dos controles de implementados em resposta ao mapeamento dos riscos-chave de segurança da informação – não pôde ser efetivamente respondida, em razão da inexistência deste levantamento, conforme apontado no subitem 8.3 deste achado. Em razão de limitações operacionais da equipe de auditoria, não se realizou o mapeamento e análise do universo de controles de segurança da informação implementados na organização.

A PSI da PPSA atende ao conteúdo mínimo estabelecido pela Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR em seu subitem 5.3, exceto pela ausência, no âmbito da seção de diretrizes gerais, de comandos relacionados a aspectos de auditoria e conformidade. Citam-se, como exemplo, a previsão de estabelecer mecanismos de integridade para os logs de sistema de informação, que viabilizem atividades de monitoramento e de auditoria de sistemas; bem como a previsão de avaliações, por parte da Unidade de Auditoria Interna, dos processos de trabalho da companhia relativos à gestão dos riscos de segurança da informação.

Com relação à divulgação e institucionalização da PSI, o Gerente de Tecnologia da Informação informou a realização: i) de apresentações periódicas para o Comitê de Auditoria (COAUD) a partir de agosto de 2019; ii) de uma apresentação para o Conselho de Administração em sua 79ª Reunião Ordinária (2020); e iii) para todo o corpo de empregados na data de 17/02/2020.

8.2. Descontinuidade das reuniões periódicas do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação

Foi prevista pela PSI da PPSA a instituição do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação (CTSI), o qual “deve ser responsável por assessorar e gerenciar a implementação dos controles que serão estabelecidos pelo Sistema de Gestão da Segurança da Informação (SGSI), analisar questões específicas ao tema e auxiliar com a melhoria constante dos padrões e observância dos normativos de segurança da informação.” Segundo o subitem 4.26.1 da PSI, “o CTSI deve ser composto por uma equipe multidisciplinar, submetido à Presidência, com atuação permanente, reunindo-se periodicamente para tratar de pautas relacionadas à segurança da informação.”

Por meio da Portaria nº 02, de 15 de março de 2016, o Diretor Presidente da PPSA nomeou os seguintes empregados para composição do CTSI, o qual é presidido pelo primeiro: André Onofre de Oliveira (Gerente de Tecnologia da Informação), Ana Virgínia Nunes Salgado (Recursos Humanos), Flávio Luís Fernandes (Coordenador de Geologia) e Antônio Claudio França Correa (Assessor de Planejamento Estratégico).

A primeira reunião ordinária do CTSI ocorreu em 26 de abril de 2016, havendo sido estabelecido, na oportunidade, que a frequência das reuniões seria trimestral, podendo o comitê reunir-se em período diverso, caso necessário. A norma para formalização do CTSI, por sua vez, estabeleceu, em seu subitem 3.2.3, que as reuniões ordinárias deste Comitê deveriam ocorrer, no mínimo, uma vez a cada 2 meses, com período prévio de convocação de 15 dias.

Não obstante a vigência das normas descritas, não foram realizadas reuniões do CTSI no ano de 2019. Sobre o assunto, informou a PPSA o que segue:

Durante o Ano de 2019, a Gerência de TI dedicou-se integralmente a atividade de finalizar e estabilizar o SGPP. Alguns módulos já estavam em produção com alto número de incidentes, outros apresentavam algumas inconsistências e o módulo de comercialização estava com sua implementação atrasada.

Não foram realizadas reuniões formais do CTSI no período selecionado, mas a ausência de reuniões do comitê não significa que ações referentes aos temas TI e

segurança da informação não foram priorizadas no exercício mencionado, pelo contrário.

Nos anos de 2019/2020, a TI finalizou importantes projetos estruturantes de segurança da informação, que estão divididos em duas frentes:

1 - Projetos de segurança física:

- a) Controle de horário, acesso das portas e câmeras de alta definição.
- b) Controle de acesso Access Point (Wireless);
- c) Sistema de impressão segura;
- d) Sistema de combate a incêndio Data Center (FM200);

2 - Projetos de segurança lógica:

- a) Estratégia de utilização Multi cloud;
- b) Contratação e implantação do Delfi;
- c) Contratação de novo provedor de hospedagem de sites;
- d) Migração do site PPSA;
- e) Contratação de sistema de monitoramento;
- f) Contratação e instalação de certificados SSL nos sistemas e portais PPSA; [...] (grifo nosso)

Em que pese ser relevante a informação fornecida pelo gestor sobre a execução de importantes projetos de estruturação da segurança da informação na PPSA durante o biênio 2019/2020, impende observar a necessidade de manutenção das reuniões periódicas do CTSI, não apenas por se tratar de uma questão de conformidade normativa, mas, sobretudo, em razão de sua finalidade prática de garantir a rastreabilidade das decisões tomadas por este corpo diretivo. Além disso, a colegialidade do processo decisório reduz o risco de que aspectos relevantes da PSI sejam esquecidos, e aumenta a legitimidade e a integridade das decisões.

8.3. Inexistência de abordagem sistemática para o processo de gestão de riscos de segurança da informação

A Norma Complementar nº 04/IN01/DSIC/GSI/PR, de 15 de fevereiro de 2013, foi responsável por estabelecer diretrizes para o processo de gestão de riscos de segurança da informação e comunicações nos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal (APF), direta e indireta. Esta norma definiu a Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações (GRSIC) como o “conjunto de processos que permitem identificar e implementar as medidas de proteção necessárias para minimizar ou eliminar os riscos a que estão sujeitos os seus ativos de informação, e equilibrá-los com os custos operacionais e financeiros envolvidos”. Os ativos de informação, por sua vez, foram definidos como “os meios de armazenamento, transmissão e processamento, os sistemas de informação, bem como os locais onde se encontram esses meios e as pessoas que a eles têm acesso”.

Segundo o subitem 5.4 da NC 04, a GRSIC é responsável por produzir subsídios para suportar o sistema de gestão de segurança da informação e comunicações e a gestão de continuidade de negócios. A abordagem sistemática deste processo contempla as seguintes etapas: i) definições preliminares; ii) análise/avaliação dos riscos; iii) plano de tratamento dos riscos; iv) aceitação dos riscos; v) implementação do plano de tratamento dos riscos; vi) monitoração e análise crítica; vii) melhoria do processo de GRSIC; e viii) comunicação dos riscos.

A primeira etapa compreende, basicamente, a definição do escopo de aplicação da GRSIC e a adoção de uma metodologia que atenda aos objetivos, diretrizes gerais e escopo do processo. A segunda etapa, por sua vez, é iniciada pela realização do inventário e mapeamento dos ativos de informação, no âmbito do escopo estabelecido, e conforme as diretrizes da Norma Complementar nº 10/IN01/DSIC/GSI/PR. Em seguida, é feita a identificação dos riscos associados ao escopo definido, considerando: a) as ameaças envolvidas; b) as vulnerabilidades existentes nos ativos de informação; e c) as ações de Segurança da Informação e Comunicações (SIC) já adotadas. Ato contínuo, devem-se estimar os riscos levantados, considerando os valores para a probabilidade e impacto associados à perda de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos analisados. Os demais passos da segunda etapa e das etapas posteriores não serão aqui descritos, mas podem ser encontrados no texto da NC 04.

Solicitou-se à empresa informar sobre a realização de inventário e mapeamento de seus ativos de informação, com identificação das potenciais ameaças e vulnerabilidades e avaliação dos riscos. Em resposta, encaminhou-se o seguinte:

A PPSA estruturou apenas um inventário dos ativos de TI, **não foi realizado um mapeamento das potenciais ameaças e vulnerabilidades conforme solicitado**. A TI tem mantido (através de informações do firewall e WSUS) um monitoramento ativo de riscos e vulnerabilidades na rede da PPSA, esse relatório é apresentado para o COAUD (Comitê de Auditoria). As telas desse monitoramento estão disponibilizadas no documento “relatório de segurança da informação.docx”. (grifo nosso)

O documento encaminhado refere-se ao relatório de monitoramento dos acessos à rede de comunicação de dados da PPSA, constituindo-se em uma das iniciativas empreendidas pela estatal com relação à temática de segurança da informação. Entretanto, as ações de SIC apresentadas pela empresa não estão vinculadas a um processo formal e estruturado de GRSIC, conforme preceituado pela NC 04, bem como pela ABNT NBR ISO/IEC 27005¹³. A existência de uma abordagem sistemática para esta matéria afigura-se imprescindível para que os controles de segurança da informação sejam desenhados e implementados não isoladamente, mas, sim, de modo coordenado, em resposta a um mapeamento prévio dos principais riscos de segurança da informação, detentores de potencial impacto negativo relevante sobre o negócio da organização.

Cumpram-se destacar que as diretrizes gerais do processo de GRSIC, segundo o subitem 5.1 da NC 04, devem considerar os objetivos estratégicos, os processos (de negócio), os requisitos legais e a estrutura do órgão ou entidade da APF, além de estarem alinhadas à sua respectiva Política de Segurança da Informação e Comunicações. Ademais, também é importante frisar que não trata a GRSIC somente da mera existência de documentos formais, mas, sim, da operação de um processo contínuo de trabalho, o qual deve estar alinhado ao modelo denominado PDCA (*Plan-Do-Check-Act*), bastante consagrado na ciência da administração.

¹³ Tecnologia da Informação – Técnicas de Segurança – Gestão de Riscos de Segurança da Informação (3ª edição).

8.4. Inexistência de planos de continuidade e recuperação de negócios e ausência de aprovação do plano de gerenciamento de incidentes

A implantação do processo de Gestão de Continuidade de Negócios (GCN) tem por objetivo minimizar os impactos decorrentes de falhas, desastres ou indisponibilidades significativas sobre as atividades de uma organização, bem como recuperar perdas de ativos de informação a um nível aceitável, por meio de ações de prevenção, resposta e recuperação¹⁴.

A GCN normalmente compreende ações mais abrangentes que as relacionadas à segurança da informação, pois os requisitos de continuidade também dizem respeito a pessoas, infraestrutura, processos e atividades operacionais. Entretanto, a avaliação da equipe de auditoria com relação a este assunto se limitou ao âmbito da verificação da conformidade da empresa à Norma Complementar nº 06/IN01/DSIC/GSI/PR, de 11 de novembro de 2009, cujo escopo se restringe às ações de Segurança da Informação e Comunicações (SIC).

Segundo o subitem 5.3 da NC 06, o Programa de Gestão de Continuidade de Negócios de uma organização deve ser composto, no mínimo, pelos seguintes planos, de acordo com suas necessidades específicas e de forma a assegurar a disponibilidade dos ativos de informação e a recuperação das atividades críticas: i) Plano de Gerenciamento de Incidentes; ii) Plano de Continuidade de Negócios; e iii) Plano de Recuperação de Negócios. A PPSA demonstrou possuir apenas o primeiro plano, materializado no documento denominado “Norma para Gestão de Incidentes de Segurança da Informação”. Entretanto, este normativo não chegou a ser aprovado pela Diretoria Executiva da estatal, conforme informações prestadas pelo gerente de TI, que também acrescentou o seguinte:

Esse ano o planejamento estratégico e Assessoria da Presidência tiveram a iniciativa de padronizar **todos os documentos que eram normas, procedimentos, prática de gestão de todas as áreas da PPSA**, no nosso caso com exceção da Política de Segurança da informação, todos os documentos **passaram a se chamar Procedimento de Gestão**, e nessa revisão **toda a documentação deverá ser novamente submetida a Diretoria Executiva** e no caso da Política para o Conselho de Administração. **Já que iremos submeter toda a documentação à Diretoria estamos aproveitando também para rever toda essa documentação da área de TI.**

Em resumo, **vamos submeter a Norma de Gestão de Incidentes, agora chamada de Procedimento de Gestão de Incidentes para aprovação da Diretoria Executiva ainda esse ano**¹⁵. (grifo nosso)

Um dos dispositivos da Norma para Gestão de Incidentes de Segurança da Informação, de número 3.6.1.1, previa que:

Todas as ações tomadas para o tratamento de um ISI devem ser formalmente documentadas, armazenadas de forma organizada e segura, compondo uma base de conhecimento para a catalogação das experiências obtidas e para a análise da efetividade dos controles em vigor.

¹⁴ Texto adaptado da Norma Complementar nº 06/IN01/DSIC/GSI/PR, de 11 de novembro de 2009.

¹⁵ Texto transcrito de e-mail enviado em 24/11/2020.

Questionado acerca da efetiva existência da base de incidentes de segurança da informação (e sobre seu possível fornecimento à equipe de auditoria), o gerente de TI informou que, em razão de não haver sido detectado nenhum incidente de segurança da informação na rede da PPSA, a referida base ainda não foi formada. Ademais, complementou que tal base deverá existir dentro do novo sistema de chamados de TI previsto para a empresa, denominado Sistema de Gestão de Tecnologia da Informação (SGTI).

Conforme já apontado no item 6 deste relatório, não se pode desprezar a importância da aprovação dos normativos produzidos para a boa gestão de TI da empresa. Também cumpre relevar que os normativos não apenas devem ser formalmente aprovados, mas efetivamente implementados nos processos de trabalho da organização, sob pena de existirem apenas para o cumprimento de uma obrigação externamente imposta. Os recentes incidentes de segurança da informação e continuidade do negócio que acometeram importantes órgãos do Poder Público brasileiro em novembro de 2020 demonstram a seriedade e gravidade destes temas, os quais nunca deveriam ser vistos apenas como questões de conformidade legal, mas como ferramentas imprescindíveis para a indução de uma boa administração.

9. Incertezas sobre o fluxo de receitas da companhia, com impacto negativo no gerenciamento de caixa e no planejamento de investimentos

Em atendimento às subquestões de auditoria Q4.1 e Q4.2, procedeu-se a uma verificação da execução orçamentária-financeira da companhia ao longo do exercício de 2019.

A PPSA constitui-se como uma empresa pública federal não dependente, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia - MME. A companhia tem como única fonte de recursos o contrato de remuneração firmado com o MME (representando a União), de 30/11/2015, que divide a receita operacional em duas parcelas: (i) Receita recorrente, mensal e contínua gerada a partir da prestação de serviços de gestão de contratos e representação da União, de atribuição privativa da companhia e fornecidos exclusivamente à União, conforme competências legais previstas no caput do artigo 2º e nos incisos I a V do artigo 4º da Lei n.º 12.304/2010, destinada a cobrir o custo dos serviços prestados e despesas operacionais; e (ii) Receita eventual relativa à parcela de bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção, paga à companhia pela União, de forma independente e sem obrigação de performance, destinada à realização de investimentos e projetos especiais.

Como consequência da vinculação ao MME, as receitas da PPSA são diretamente afetadas pela execução orçamentária do referido ministério, que sistematicamente tem sofrido cortes e contingenciamentos.

Os quadros a seguir retratam, por meio dos valores orçamentários previstos no PDG 2019 e os efetivamente realizados, a execução orçamentária do exercício em análise.

Quadro 1 – Receitas PPSA 2019

Rubrica	PGD 2019 (R\$ mil)	Realizado Acumulado (4º Trim. 2019, R\$ mil)	% Realizado
Vendas de Produtos e Serviços	191.465	113.167	59,11
Receitas Financeiras	4.804	4.540	94,50
Receitas de Capital	3.600	3.600	100,00
Total	199.869	121.307	60,69

Fonte: PPSA.

Quadro 2 – Despesas PPSA 2019

Rubrica	PGD 2019 (R\$ mil)	Realizado Acumulado (4º Trim. 2019, R\$ mil)	% Realizado
Despesas de Capital	40.336	16.407	40,68
Despesas Correntes	116.787	78.143	66,91
Pessoal e Encargos	39.775	31.428	79,01
Serviços de Terceiros	16.650	9.883	59,36
Materiais e Produtos	47	19	40,43
Tributos	55.464	35.058	63,21
Despesas Financeiras	42	73	173,81
Outras Despesas Correntes	4.809	1.682	34,98
Total	157.123	94.550	60,18

Fonte: PPSA.

Por meio da análise da execução apresentada, depreendem-se as seguintes observações:

i) As receitas decorrentes do contrato de remuneração pela gestão dos CPPs foram responsáveis por 93,3% do total das receitas arrecadadas, tendo registrado um resultado 40,9% abaixo do valor orçado. Esse resultado insatisfatório decorreu, primordialmente, do não repasse integral pelo MME do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção relativos à 5ª Rodada Partilha de Produção. Somente R\$ 8,95 milhões foram efetivamente transferidos à PPSA em 2019, correspondendo a 15% do valor devido de R\$ 59,85 milhões. A situação só foi regularizada entre os meses de setembro a novembro de 2020, com o repasse pelo MME do valor remanescente de R\$ 50,9 milhões. Cabe ressaltar que tal contexto de atrasos nestes repasses não é circunstancial, mas sim recorrente, o que prejudica o planejamento de investimentos da companhia. Trata-se de uma fragilidade para qual não se vislumbra solução no curto prazo, pois inexistente expectativa de que os recorrentes contingenciamentos orçamentários que afetam o MME deixem de refletir nos repasses à PPSA, o que pode resultar em uma dívida crescente entre tais partes e uma importante restrição imposta ao gerenciamento do caixa da companhia.

ii) Impende registrar que o contrato de remuneração celebrado entre o MME e a PPSA não estabelece prazos limites para o repasse das parcelas do bônus de assinatura destinadas à PPSA, o que impossibilita que o lapso temporal destas operações seja caracterizado como atraso. Outra lacuna, esta de origem legal, consiste na ausência de previsão do *quantum* da parcela que a PPSA deve receber do bônus de assinatura pago. Como será desenvolvido em item adiante do presente relatório, a parcela da PPSA é definida a cada rodada de licitação dos campos de exploração por meio de estudo do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e instituída mediante decreto do Poder Executivo Federal. Logo, trata-se de mais um componente de incerteza na expectativa de geração de receita da companhia.

iii) Não obstante a não transferência de parcela significativa do referido bônus de assinatura, observa-se que a receita total de R\$ 121,3 milhões superou em R\$ 26,8 milhões as despesas de R\$ 94,5 milhões realizadas.

iv) Em função da frustração de receita em 2019, verifica-se que as despesas foram readequadas, sendo que os valores orçados da ordem de R\$ 157,1 milhões eram 29,5% superiores aos de R\$ 121,3 milhões arrecadados no exercício. Portanto, tanto a receita como a despesa atingiram patamares de execução próximos ao percentual de 60% do valor orçado.

v) As despesas realizadas totalizaram R\$ 94,5 milhões, correspondendo a 60,18% do valor previsto de R\$ 157,1 milhões. As despesas de capital foram aquelas com menor nível de execução. Dos R\$ 40,3 milhões previstos, somente R\$ 16,4 milhões (40,6%) foi realizado, sendo que a rubrica orçamentária softwares teve execução de apenas 13% dos R\$ 25 milhões previstos no PDG.

vi) As despesas correntes, que no exercício em análise totalizaram R\$ 78,14 milhões, corresponderam a 82,6% do valor total das despesas realizadas. Despesas tributárias (37,0%) e despesas com pessoal e encargos (33,2%) foram as despesas correntes mais significativas.

vii) A principal despesa de capital, no valor de R\$ 8,44 milhões, que corresponde a 51,5% dos investimentos realizados no exercício, foi classificada no PDG como “outros intangíveis”. Essas despesas decorrem de contratos vigentes firmados por meio de operações de leasing. Em função da adoção inicial do CPC 06(R2), a PPSA reconheceu em 2019, no ativo não circulante, os ativos de direito de uso relativos aos contratos de arrendamento, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Contratos de Arrendamento PPSA (2019)

Contratos	Valor (R\$ mil)
Aluguel Imóvel Sede RJ	7.162,86
Aluguel Imóvel Brasília	193,77
Equipamentos de informática	847,89
Impressoras	236,42
Total	8.840,94

Fonte: PPSA.

viii) O contrato celebrado entre o MME e a PPSA prevê que os repasses mensais destinados ao custeio da companhia devem ser reajustados anualmente, com base na variação do IPCA. Todavia, tal regra não foi aplicada no período compreendido entre os exercícios de 2015 e 2019. Após o aceite pelo MME, do pleito formulado pela PPSA, o contrato foi reajustado a partir de dezembro de 2019, de acordo com os índices acumulados do período. Entretanto, ainda não se equacionou o acerto referente aos valores anteriormente pagos sem o reajuste contratual.

10. Fragilidades no reconhecimento contábil do bônus de assinatura pela PPSA e atraso em divulgação das demonstrações financeiras de 2019 e 2020

Em atendimento ao escopo das subquestões de auditoria Q4.3 e Q4.4, a avaliação teve por objeto manifestação adversa da Auditoria Independente em relação às Demonstrações Financeiras de 2019 da PPSA, bem como a verificação de divulgação das demonstrações financeiras trimestrais e anual na página institucional da empresa, em observância previsto pelo parágrafo primeiro, art. 86 da Lei nº 13.303/2016¹⁶.

Para melhor abordagem, os temas são apresentados nos seguintes tópicos: (i) insuficiência do arcabouço normativo e contratual sobre o pagamento da parcela atribuível à PPSA do bônus de assinatura; (ii) reconhecimento contábil do bônus de assinatura e opinião adversa da Auditoria Independente; (iii) atraso na divulgação pela PPSA das demonstrações financeiras.

(i) Insuficiência do arcabouço normativo e contratual sobre o pagamento da parcela atribuível à PPSA do bônus de assinatura

A PPSA teve sua criação autorizada pela Lei nº 12.304, de 02/08/2010, o que se concretizou pelo Decreto nº 8.063, de 01/08/2013. A companhia tem como objetivo a gestão dos contratos de partilha de produção, gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União e gestão dos acordos de individualização da produção.

O art. 7º da Lei nº 12.304/2010 estabelece que constituem recursos da PPSA, entre outros, a remuneração pela gestão dos contratos de partilha de produção, inclusive a parcela que lhe for destinada do bônus de assinatura relativo aos contratos. O Contrato de Remuneração foi celebrado em 30/11/2015, pela União, representada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), e pela PPSA, com vigência de cinco anos a partir da data de assinatura, com renovação até 30/03/2021, por meio do 2º Termo Aditivo, firmado em 11/11/2020. Ao final deste prazo, deve ser celebrado novo Contrato de Remuneração, que deve considerar os resultados da interação entre o MME e a PPSA no âmbito de grupo de trabalho GT-PPSA, instituído pela Portaria MME nº 14, de 24/07/2020, com a finalidade de examinar e propor alternativas de encaminhamentos e soluções para questões relativas a revisão, aperfeiçoamentos e proposição de soluções acerca do Contrato de Remuneração e identificação de medidas que possam viabilizar soluções necessárias para o pagamento do Bônus de Assinatura, à PPSA, pela União.

O contrato vigente estabelece o momento de pagamento mensal da União, representada pelo MME, para a PPSA sobre a gestão de contratos, além de indicar parâmetros para o pagamento de novos contratos, considerando a necessidade de previsão orçamentária. Assim, institui que novos contratos e Contratos de Comercialização celebrados até 30/06 de cada exercício farão

¹⁶ Lei nº 13.303/2016, art. 86, § 1º As demonstrações contábeis auditadas da empresa pública e da sociedade de economia mista serão disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa ou da sociedade na internet, inclusive em formato eletrônico editável.

jus à remuneração a partir do ano seguinte ao da celebração, e, se assinados após essa data, caberá remuneração (pagamento) a partir do segundo ano após a celebração, porém com valores devidos desde a data da assinatura dos novos contratos.

No entanto, não há parâmetros que estabeleçam o prazo para pagamento pela União (representada pelo MME) à PPSA da parcela que lhe é atribuível do bônus de assinatura, que é expressamente declarado como sendo independente em relação ao pagamento mensal pela gestão de contratos. Da mesma forma, tanto a legislação quanto o contrato não definem critérios objetivos para a definição da parcela do bônus de assinatura atribuível à PPSA, a qual se estabelece por decreto do Poder Executivo, com subsídio de estudo/resolução não vinculante do CNPE.

O processo de definição do valor do bônus de assinatura e da parcela atribuível à PPSA, portanto, conta com a edição de diversos documentos, como Resolução do CNPE, Decreto Presidencial e previsão no Edital dos leilões. No entanto, tais documentos preveem apenas o valor integral a ser pago à União, por se constituir em receita orçamentária, e não mencionam prazo para repasse à PPSA da parcela do bônus, cujo *quantum* é discricionariamente definido pelo Poder Executivo, com a possibilidade de divergir do subsídio técnico do CNPE (proposta de valor na Resolução).

Vale destacar que o valor do bônus é pago à vista pela(s) empresa(s) vencedora dos leilões à União como pré-requisito para a assinatura de Contratos de Partilha de Produção. No entanto, há fragilidade no arcabouço normativo e ausência de previsão no Contrato de Remuneração da PPSA que defina o prazo de pagamento da União para a PPSA.

A seguir, apresenta-se resumo das rodadas de licitação, indicando os valores de bônus pagos pela(s) empresa(s) vencedora(s) à União na data de assinatura dos Contratos de Partilha de Produção, a parcela do bônus atribuída à PPSA e datas de pagamento das parcelas.

Quadro 4 – Fluxo do Bônus de Assinatura (pagamentos do MME para a PPSA)

Roda da	Res. CNPE	Valor (R\$ mil) ¹⁷		Data				Prazo Total (Dias)
		Bônus de Assinatura	Parcela PPSA	CPP	Empenho	Liquidação	Pagamento	
1ª	05/2013 (25/06)	15.000.000	50.000 (0,33%)	02/12/2013	30/12/2014	06/01/2015 24/03/2015 07/04/2015 20/05/2015	06/01/2015 24/03/2015 07/04/2015 20/05/2015	535
2ª	02/2017 (02/02)	3.400.000	27.520 (0,81%)	31/01/2018	11/10/2018 09/11/2018	11/10/2018 09/11/2018	16/10/2018 29/10/2018 13/11/2018	287
3ª	09/2017 (11/04)	4.350.000	26.360 (0,61%)	31/01/2018	11/10/2018 09/11/2018	11/10/2018 09/11/2018	16/10/2018 29/10/2018 13/11/2018	287

¹⁷ Os valores de bônus decorrem da realização de leilão de forma bem sucedida, resultando na assinatura de contratos para todos os itens ofertados. Dessa forma, os valores dos bônus de assinatura podem ser inferiores aos indicados na Resolução CNPE, em função do resultado dos leilões. Assim, o valor atribuível à PPSA pelas Resoluções do CNPE não necessariamente corresponderá aos valores faturados e pagos à empresa.

Roda da	Res. CNPE	Valor (R\$ mil) ¹⁷		Data				Prazo Total (Dias)
		Bônus de Assinatura	Parcela PPSA	CPP	Empenho	Liquidação	Pagamento	
4ª	21/2017 (09/11)	4.650.000	50.000 (1,08%)	17/12/2018	27/11/2019 18/12/2019	27/11/2019 18/12/2019	28/11/2019 19/12/2019	368
5ª	04/2018 (04/05)	6.820.000	59.850 (0,88%)	17/12/2018	19/12/2019 22/12/2019 29/09/2020 23/10/2020 26/11/2020	19/12/2019 22/12/2019 29/09/2020 23/10/2020 26/11/2020	20/12/2019 23/12/2019 29/09/2020 23/10/2020 27/11/2020	712
6ª	18/2018 (17/12)	7.850.000	46.170 (0,59%)	30/03/2020	26/11/2020	26/11/2020	27/11/2020	243
ECO	06/2019 (17/04)	106.561.000	29.250 (0,03%)	30/03/2020	26/11/2020	26/11/2020	27/11/2020	243
TOTAL		148.631.000	289.150 (0,19%)	-	-	-	-	-

Fonte: Documentos disponibilizados pela PPSA em resposta às Solicitações de Auditoria nº 812668/04, 812668/06 e 812668/09.

Legenda: CPP: Contrato de Partilha de Produção / ECO: Excedente de Cessão Onerosa

Obs.: O prazo total corresponde à quantidade de dias entre a data de assinatura do CPP e o último pagamento para a PPSA.

A partir do quadro, é possível visualizar o tempo entre a assinatura do Contrato de Partilha de Produção (Coluna “CPP”) e a finalização do pagamento da parcela atribuível à PPSA do bônus de assinatura pelo MME, que variou de 243 a 712 dias, com média de 382 dias, ou seja, mais de um ano.

Verifica-se que a União recebe o valor do bônus de assinatura à vista, mas o pagamento da parcela atribuível à PPSA ocorreu de maneira parcelada e sem previsibilidade, como reflexo da falta de parâmetros nas normas que regem o tema e no Contrato de Remuneração, o que potencialmente provoca prejuízo à programação de atividades pela empresa e execução orçamentária abaixo do previsto, conforme relatado em item específico do presente relatório. Tal situação caracteriza desequilíbrio na relação entre partes relacionadas, não correspondendo a uma prática de mercado a ausência de previsão do momento para o recebimento de valores. A forma de reconhecimento contábil do bônus de assinatura se mostrou impactada pela fragilidade normativa e contratual, como pode ser verificado no item a seguir.

(ii) Reconhecimento contábil do bônus de assinatura e opinião adversa da Auditoria Independente

As Demonstrações Financeiras de 2019 foram auditadas pela empresa MCS Markup Auditores Independentes S/S. A empresa emitiu Relatório de Auditoria com opinião adversa, indicando que as Demonstrações Contábeis de 2019 não apresentam adequadamente a posição patrimonial e financeira da Empresa, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício, em função da forma de reconhecimento do bônus de assinatura obtido pela União por meio dos Contratos de Partilha de Produção (“CPP”) do Pré-Sal que, em sua opinião, resultaria na apresentação pela PPSA de patrimônio líquido a maior. Ou seja, a opinião adversa decorre de divergência de entendimento sobre o momento do reconhecimento contábil do valor do bônus de assinatura.

A empresa de Auditoria Independente entende que o valor do bônus de assinatura estaria intrinsecamente ligado com a atividade de gestão contratos realizada pela PPSA, que é objeto de remuneração mensal e possui forma de cálculo definida no Contrato de Remuneração. Sob tal argumento, defende que o valor do bônus deveria ser reconhecido nos ativos e passivos da Companhia na data da assinatura dos respectivos Contratos de Partilha de Produção (CPP) e no resultado ao longo da vigência destes contratos, normalmente 35 anos, quando ocorre o cumprimento das obrigações de performance, nos termos do item 35 do Pronunciamento Técnico CPC 47 – Receita de Contrato com Cliente.

Em contrapartida, a PPSA compreende que deve reconhecer os valores apenas no momento da liquidação pelo Ministério de Minas e Energia, quando contabiliza a receita decorrente do bônus de assinatura, além de destacar a indicação no Contrato de Remuneração sobre o bônus ser independente em relação à remuneração mensal.

Foram disponibilizadas para análise da equipe de auditoria três notas técnicas, produzidas pela PPSA, além de outros seis documentos, entre estudos, entendimentos e pareceres elaborados pelo Ministério da Fazenda (atualmente Ministério da Economia), por escritório de advocacia e profissionais de contabilidade contratados. Os documentos, em síntese, continham análises e posicionamentos sobre a (im)possibilidade de recebimento direto do valor do bônus de assinatura pela PPSA, por se tratar de receita orçamentária da União, bem como sobre o momento de reconhecimento da receita do bônus de assinatura, no tocante à parcela atribuível à PPSA.

Os diferentes documentos indicam a realização do reconhecimento contábil da receita no momento da liquidação da despesa pelo Ministério de Minas e Energia (MME), único cliente da PPSA, embora sob argumentos bem diferentes.

Considerando o Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) e a fragilidade do arcabouço normativo e contratual quanto ao momento do pagamento do valor para a PPSA, entende-se como adequado o reconhecimento da receita pela PPSA no momento da liquidação da despesa pelo MME, em função de ser este o momento em que há certa previsibilidade quanto ao prazo para recebimento do valor pela PPSA, tendo em vista o histórico de pagamento fracionado do valor pelo MME e de significativo lapso temporal entre o momento do recebimento do valor integral do bônus de assinatura pela União e o efetivo pagamento à empresa, como detalhado no Quadro 4.

É importante registrar que a liquidação da despesa pelo MME não decorre de implemento de condição pela PPSA, que não possui nenhuma atividade posterior ao leilão a ser realizada, além de apenas aguardar o recebimento da parcela do bônus de assinatura. Dessa forma, não há obrigação de performance relacionada ao bônus, sendo a realização do leilão com empresa(s) vencedora(s) e a assinatura do(s) CPPs o suficiente para o nascimento de direito da PPSA ao recebimento da parcela que lhe foi atribuída do bônus de assinatura, tendo em vista a razoável segurança quanto ao valor, não obstante a imprevisibilidade quanto ao momento do pagamento, em função da fragilidade normativa e contratual abordada no item anterior.

Assim, entende-se que o empenho, a liquidação e o pagamento do bônus de assinatura pelo MME para a PPSA são pautados pela disponibilidade orçamentária e financeira do MME, resultando em imprevisibilidade sobre o momento para tal pagamento. Tal situação, se contrapõe ao recebimento do valor à vista pelo Tesouro e constitui desequilíbrio na relação entre partes relacionadas, em prejuízo da empresa, que não tem a relação comercial em condições compatíveis com as de mercado.

Por fim, destaca-se que a PPSA não realiza o registro contábil do ativo, deixando de reconhecer contabilmente o direito à parcela que lhe é atribuível do bônus de assinatura ao registrar apenas a receita, não havendo controle contábil sobre a pendência de valores, enquanto não ocorre a liquidação pelo MME. Adicionalmente, não identificamos registros nas notas explicativas que compõem as Demonstrações Financeiras de 2019 que indiquem de forma clara os valores pendentes de recebimento relativos ao bônus de assinatura, bem como indiquem a data de assinatura de contratos, o valor atribuído à PPSA e a distinção entre valores pagos e pendentes de recebimento, prejudicando a utilização das informações por usuários externos para a tomada de decisão.

A divergência de entendimento entre a empresa de Auditoria Independente e a PPSA contribuíram para o atraso na divulgação das demonstrações financeiras na página institucional da empresa, conforme disposto no item a seguir.

(iii) Atraso na divulgação pela PPSA das demonstrações financeiras em sua página institucional

A PPSA realizou o Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.004/2019, tendo como objeto a contratação de serviços regulares de auditoria externa independente para os exercícios fiscais (trimestral e anual) de 2019 a 2022, com sessão pública em 17/04/2019 e homologação em 08/05/2019. Houve impugnação durante o certame e apresentação de representações ao TCU, que foram objeto de manifestação no Acórdão de Relação nº 1494/2019 – Plenário, de 03/07/2019, e Acórdão 1645/2019 – Plenário, de 17/07/2019. Nos dois casos, houve conhecimento da representação, que, no mérito, foi considerada improcedente.

O contrato nº CT-PPSA-022/2019 foi celebrado com a MCS Markup, que iniciou as atividades no dia 09/09/2019, após o vencimento do prazo de divulgação das demonstrações financeiras relativas aos dois primeiros trimestres de 2019.

Em função da divergência de entendimentos em relação à forma de reconhecimento do bônus de assinatura, houve necessidade de interações e maior emprego de tempo que o inicialmente previsto, além da contratação de pareceres pela PPSA com outros agentes para análise sobre o tema. A MCS Markup emitiu sua opinião sobre as demonstrações financeiras trimestrais e anual de 2019 por meio de Relatório de Auditoria com opinião adversa, datado de 11/05/2020.

Antes disso, a empresa de Auditoria Independente solicitou revisão de preço para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em 02/03/2020, com negativa pela PPSA, 04/03/2020, com pedido de reconsideração pela empresa solicitante e nova negativa, de forma que, em 24/06/2020, houve solicitação da MCS Markup para rescisão amigável e bilateral, limitando a

atividade ao ano de 2019, o que foi aprovado pelo Conselho de Administração em 31/07/2020, com o Termo de Rescisão por Acordo entre as Partes tendo sido celebrado em 13/08/2020.

Foi, então, realizada a contratação da empresa Russel Bedford Brasil Auditores Independentes S/S (antes Maciel Auditores e Consultores S/S), a partir de remanescente da licitação, por meio do Contrato nº CT-PPSA-008/2020, de 15/09/2020.

Em consulta à página institucional da PPSA, em 02/12/2020, verificou-se que não foram disponibilizadas demonstrações trimestrais do exercício de 2020. De acordo com a PPSA, há o seguinte cronograma: 1º e 2º trimestres ao final de dezembro/2020, 3º trimestre ao final de janeiro/2021, 4º trimestre e anual, ao final de maio/2021.

Tal situação indica a necessidade de aperfeiçoamento no processo de licitação para contratação de empresa de Auditoria Independente, especialmente pela possibilidade de alteração da empresa que audita as informações contábeis, de forma a ter razoável segurança quanto à existência de tempo suficiente para a revisão de saldos do exercício anterior, além de análise e emissão de relatório sobre as demonstrações financeiras trimestrais, considerando o prazo de publicação em até 45 dias após o encerramento do período, sendo que em 2020 houve concessão de 2 meses a mais sobre os prazos.

Entende-se a fragilidade no arcabouço contratual e normativo como fator essencial para a divergência de entendimento sobre o momento de reconhecimento contábil do bônus de assinatura pela PPSA, em função especialmente da imprevisibilidade quanto ao momento do pagamento. Assim, tem-se necessidade de aperfeiçoamento do processo de pagamento da parcela do bônus de assinatura pelo Ministério de Minas e Energia à PPSA, sendo possível aproveitar a oportunidade de renovação do Contrato de Remuneração e as edições de documentos relativos à definição dos parâmetros para as rodadas de licitação.

Em contrapartida, enquanto não ocorre o aperfeiçoamento sobre o processo de pagamento, considera-se como necessário: (i) a realização de reconhecimento do ativo pela PPSA no momento da assinatura dos CPPs, de forma a indicar o seu direito ao recebimento da parcela que lhe é atribuível, por haver razoável segurança quanto ao valor, embora ainda com incerteza em relação ao prazo para pagamento; (ii) a publicação de nota explicativa com informações sobre valores recebidos e pendentes de recebimento relativos ao bônus de assinatura, vinculados ao leilão a que se referem e discriminando a data de assinatura do contrato e o valor atribuível à PPSA; e (iii) a divulgação tempestiva das demonstrações financeiras na página institucional da PPSA, com possibilidade de aviso na página institucional em caso de eventual atraso.

11. Ausência de aprovação de plano de cargos e salários, com consequente impossibilidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal do quadro permanente

Em atendimento à subquestão de auditoria Q5.1, procedeu-se uma avaliação da estrutura disponível de recursos humanos da PPSA.

A PPSA conta com um quadro de pessoal de aproximadamente cem colaboradores, distribuídos entre integrantes da alta administração, cargos de livre provimento, prestadores de serviços de apoio, administração e TI e estagiários. Em termos de desenho institucional, a companhia conta com as seguintes estruturas:

- Presidência e 3 (três) Diretorias;
- 4 (quatro) Superintendências;
- 7 (sete) Gerências Executivas de Contratos.

O quadro a seguir consolida a posição atual (outubro/2020) da distribuição de colaboradores:

Quadro 5 - Força de Trabalho 2020 (PPSA)

Cargo / Função	Autorizado	Existente
Diretoria Executiva	4	4
Cargos de Livre Provimento	58 (*)	58
Estagiários	6	3
Prestação de Serviços – Secretárias	4	4
Prestação de Serviços – Serviços Gerais	13	3
Prestação de Serviços – TI	6	6
Prestação de Serviços (Apoio Administrativo, Técnico e Operacional)	9 (**)	9
Total	100	87

Fonte: PPSA.

(*) 28 vagas são temporárias e serão extintas entre outubro/2022 e abril/2023.

(**) Valor calculado considerando as seguintes premissas: 40.000hh contratadas; jornada de 172h/m; e 24 meses de vigência. Todavia, o número de recursos alocados é variável, dependendo da demanda por serviços solicitados.

Em acréscimo ao quadro de pessoal, cabe o complemento das seguintes informações e considerações:

i) O Estatuto Social da PPSA prevê que a empresa terá 30 funções gratificadas de livre provimento e até 150 empregados permanentes, contratados mediante processo seletivo público. Entretanto, a SEST tem fixado o limite destas funções gratificadas em patamar superior – a portaria autorizativa vigente estabelece o limite de 58 cargos de livre provimento, dos quais 24 com prazo de vigência limitado a 3 anos. Assim, 66,7% dos recursos humanos disponíveis são compostos por empregados exercendo cargos de livre provimento e 27,6% terão suas vagas extintas nos exercícios de 2022 ou 2023.

ii) A PPSA ainda não dispõe de um Plano de Cargos e Salários aprovado pela SEST, condição básica para a realização de um processo seletivo público. Além de constituir uma situação atípica e indesejada, tal lacuna implica na necessidade de contratação temporária de profissionais experientes, em especial, para a gestão dos contratos de partilha dos volumes da cessão onerosa (áreas de Búzios, Itapu, Atapu e Sépia).

iii) Há diversos julgados do TCU indicando a necessidade de reforço do efetivo de pessoal da PPSA, tais como os Acórdãos n.ºs 2.900/2015 – Plenário, 72/2017 – Plenário e 9.442/2017 – Plenário, inclusive com comunicações a órgãos superiores e políticos (Congresso Nacional,

Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia, Ministério de Minas e Energia).

iv) Em 2020, a PPSA lançou um edital para a requisição de empregados de outros órgãos/entidades, mas sem registro de interessados. Como alternativa, a PPSA já havia lançado o Pregão Eletrônico PE.PPSA 011/2019, visando o fornecimento de horas de trabalho adicionais direcionadas aos serviços de apoio administrativo, técnico e operacional. O certame resultou no Contrato CT-PPSA.007/2020, que prevê a utilização de até 40.000 homens-hora (hh) por um período de até 24 meses. Portanto, o número de prestadores de serviços atuando será variável e dependerá das demandas solicitadas pela PPSA. É importante registrar que as atividades que podem ser executadas neste contrato relacionam-se com atividades finalísticas da PPSA, tais como Serviços de Engenharia de Poço, Serviços de Acompanhamento e Controle da Produção, Serviço de Comercialização de Petróleo e Gás Natural, Serviço de Gestão de Contratos de Partilha e Acordos de Individualização da Produção. O item subsequente do presente relatório detalha os parâmetros e controles desta contratação.

v) Em relação ao grau de adequação dos recursos humanos ora disponíveis, cabe destacar texto extraído da Nota Técnica nº PRE.019/2019, de 26/07/2019, presente na Carta PPSA PRE nº 350/2019, de 07/10/2019, que apresenta o seguinte diagnóstico:

Presume-se que, considerando o incremento no quadro de pessoal próprio (nove profissionais acima da lotação atual) conjugado com a contratação de serviços de apoio, a PPSA poderá estar estruturada para em termos de recursos humanos, para a esmerada execução de suas atribuições legais considerando-se a adição, ao seu portfólio, de cinco contratos de Partilha da Produção derivados da sexta rodada de licitações e quatro advindos do leilão do excedente da Cessão Onerosa. [...]

vi) Contudo, a PPSA também informa que o atendimento de contratos adicionais de partilha de produção decorrentes de futuras rodadas de licitação exigirá uma readequação dos recursos humanos disponíveis. Para tanto, a companhia entende como necessária a aprovação do Plano de Cargos e Salários e a realização de seu primeiro processo seletivo, para o qual se planeja a contratação de 81 empregados permanentes. A não concretização desta demanda poderá resultar na necessidade de prorrogação da vigência dos cargos de livre provimento e/ou incremento da contratação de serviços terceirizados. A alternativa de terceirização para atividades finalísticas, convém sublinhar, implica no manuseio de informações sensíveis por profissionais com vínculo precário, além do risco trabalhista de pedidos de equiparação com empregados diretos da companhia.

12. Utilização de serviços terceirizados para a realização de atividades finalísticas, com consequente risco de compartilhamento de informação sensível

A subquestão de auditoria Q5.2 trata da terceirização de atividades no âmbito da PPSA. O Contrato CT-PPSA.007/2020, cujo certame foi realizado por meio do Pregão Eletrônico PE.PPSA.011/2019, teve com objeto prestação de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional para suporte às atividades desenvolvidas pela PPSA.

Os serviços contratados, por se tratarem de atividade fim permanente da PPSA, deveriam, a princípio, serem realizados por profissionais permanentes selecionados por meio de concurso público, o que motivou representação junto ao TCU. Todavia, conforme relato transcrito do relatório que subsidiou o Acórdão TCU nº 1262/2020 – Plenário, a Empresa manifestou, quando questionada pelo TCU, sobre a não realização de concurso, a seguinte justificativa:

[...] as negociações com a SEST/ME, referentes ao plano de cargos e salários da PPSA, vem ocorrendo desde 2015, mas ainda se encontram em fase de revisão, fato que impediu a empresa de realizar o concurso até o presente momento; deve-se ter em conta, ainda, que a aprovação desse plano não está adstrita, exclusivamente, à esfera decisória da empresa, razão pela qual o objeto do certame se afigura como suporte essencial ao pleno atendimento das suas atribuições [...]

Na instrução acerca da contratação da prestação de serviços em tela elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural - SeinfraPetróleo, foram registradas diversas irregularidades, presentes no edital e seus anexos, a seguir resumidamente relacionadas:

- Pessoalidade e a habitualidade, caracterizada pela fixação de horário de trabalho para esses profissionais (dias úteis, com regularidade, dentro das dependências da PPSA e por oito horas diárias, inseridas no período das 09:00h às 18:00h);
- Remuneração da futura contratada por hora de serviço prestado, quando o mais adequado deveria ser por produto entregue; e
- Não estabelecimento de formas de controle e fiscalização do adimplemento das obrigações fiscais e trabalhistas em relação aos trabalhadores que serão alocados em contratação com características próprias de dedicação exclusiva de mão de obra.

Diante das irregularidades e riscos apontados, a equipe técnica da SeinfraPetróleo propôs que a PPSA procedesse à anulação do Pregão Eletrônico n.º 11/2019. Entretanto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog do TCU, chamada ao processo, apesar de externar concordância acerca da existência das irregularidades, propôs outro encaminhamento, manifestando-se pela possibilidade do prosseguimento do certame, desde que adotado um conjunto de medidas corretivas. O posicionamento foi justificado em função do perigo de demora da contratação, com potencial risco para os interesses da União na execução dos contratos de partilha da produção do excedente da cessão onerosa do Pré-Sal. Desta forma, o Acórdão TCU n.º 1.262/2020 – Plenário determinou que a PPSA condicionasse a assinatura do contrato às seguintes alterações na forma de execução do objeto contratual:

9.2.1.1 Exclua a obrigação prevista no item 5.1 do edital, a qual exige que os serviços deverão ser executados por profissionais disponibilizados nas instalações da PPSA e de maneira regular, por 8 (oito) horas diárias de serviço no horário padrão das 09:00h às 18:00h;

9.2.1.2 Caso a empresa contratada ainda assim venha a optar por manter os profissionais alocados prestando serviços com habitualidade nas dependências da PPSA, definir medidas para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses profissionais; e

9.2.1.3 Estabeleça que, previamente a cada demanda por serviço (estudos, análises, avaliações, pareceres técnicos etc.), seja fixado o quantitativo de horas necessárias para executá-lo, condizente com a complexidade de cada trabalho, bem como os níveis objetivos de qualidade esperados para cada produto entregue.

Por meio da Carta PPSE-PRE n.º 190-2020, de 22/06/2020, encaminhada à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), a Empresa apresentou ao Tribunal as alterações contratuais promovidas com vistas ao atendimento das determinações 9.2.1.1, 9.2.1.2 e 9.2.1.3.

O cotejamento das informações prestadas com o contrato celebrado indica que as alterações determinadas pelo TCU foram efetivamente realizadas por intermédio de ajustes ao instrumento contratual. Fez-se necessário, contudo, proceder a uma avaliação da sistemática adotada pela PPSA para a adequada execução contratual, haja vista que, se não corretamente implementada, poderá gerar ineficiência do serviço contratado, como também o não alcance (ineficácia) dos resultados almejados.

Preliminarmente à análise destinada a fundamentar a opinião acerca da sistemática adotada, em especial dos controles estabelecidos, mostra-se oportuno apresentar um quadro que destaca o quantitativo médio de homens-hora que poderão ser alocados nos serviços demandados no âmbito do contrato em tela. Há possibilidade de ampliação, caso necessário, de 25% do total contratado, o que resultaria em um total de 50.000 hh alocados.

Quadro 6 - Contrato de Terceirização (Serviços Finalísticos)

Setor demandante	Horas contratadas	limite	hh mensal, considerando a vigência de 24 meses	Número de terceirizados (176hh mês)
Engenharia de poço	13.000		541,7	3,1
Controle da produção	9.000		375,0	2,1
Comercialização	9.000		375,0	2,1
Gestão de contratos	9.000		375,0	2,1
Total	40.000		1.666,7	9,5

Fonte: contrato n. CT-PPSA-007/2020

O contrato n. CT-PPSA-007/2020, celebrado em 16/07/2020, tem vigência limitada a 24 meses. A prestação dos serviços teve início em 31/07/2020, tendo sido realizado no primeiro mês de vigência serviços que demandaram 349,5 horas.

Para o controle da demanda por serviços contratados, utiliza-se uma planilha que associa o serviço às seguintes informações: processo; subprocesso; descrição do serviço; produtos entregáveis; e homens-hora (hh) estimado. Os homens-hora estão previamente estabelecidos para cada atividade prevista. Há possibilidade de que, submetido à aprovação do responsável, sejam efetuados ajustes pontuais na previsão inicial, em função de dificuldades apresentadas para a execução.

O controle dos trabalhos em execução e os executados é realizado com o auxílio de um boletim mensal de medição, também em planilha, sendo registrados diariamente os hh utilizados em cada serviço demandado. Esse boletim serve como ferramenta para a consolidação dos hh utilizados e, portanto, também constitui um instrumento para o cálculo do faturamento mensal. O aceite dos serviços prestados fica registrado nessa planilha. Cada serviço realizado terá produto entregável que, por meio de um link associado, pode ser

rastreado. Ocorre ainda uma reunião interna semanal, com a participação do fiscal do contrato e dos responsáveis das áreas, destinada à avaliação do desempenho dos serviços prestados. Ao final de cada mês, essa avaliação é registrada e apresentada na reunião de acompanhamento mensal realizada entre PPSA e a contratada.

Segundo a PPSA, continuam sendo realizadas gestões junto à SEST para aprovação do seu Plano de Cargos e Salários (PCS) e subsequente realização de um concurso público. A última versão da proposta de PCS da PPSA, contemplando as recomendações emanadas pela SEST, encontra-se em análise no referido órgão supervisor.

No momento de conclusão desta análise (outubro/2020), a contratação de serviços no âmbito deste contrato ainda é limitada e os controles implementados revelam-se compatíveis com a complexidade da sua gestão. Contudo, a continuidade da situação de não autorização do pleito de realização de concurso público, concomitante ao possível incremento das atividades da PPSA decorrentes da realização de futuras rodadas de licitações de campos de exploração, poderá ampliar a indesejável e frágil dependência de serviços terceirizados para a execução de atividades finalísticas da companhia.

RECOMENDAÇÕES

1 – Revisar o processo de gestão de riscos de integridade em desenvolvimento, de modo a incluir a identificação, a avaliação e o tratamento de riscos específicos associados aos macroprocessos de negócio (mitigação de riscos de captura nas interações com as empresas da cadeia de valor de petróleo e gás natural).

Achado n.º 4

2 – Formalizar a aprovação do próximo PDTI, após finalização da vigência do planejamento atual (relativo ao período 2018-2020).

Achado n.º 6

3 – Analisar e tratar os riscos decorrentes da ausência de empregados efetivos para a área de TI, em especial para atividades sensíveis da gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle), avaliando ainda a conveniência e oportunidade de incluir o cargo de analista de TI no Plano de Cargos e Salários da PPSA que atualmente aguarda aprovação pela SEST.

Achado n.º 7

4 – Revisar e atualizar a Política de Segurança da Informação (com inclusão de diretrizes sobre auditoria e conformidade), divulgando amplamente aos empregados da PPSA suas principais alterações.

Achado n.º 8

5 – Retomar a realização das reuniões do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação (CTSI), revisando, se necessário, os normativos aplicáveis à periodicidade das reuniões.

Achado n.º 8

6 – Estabelecer um processo formal de gestão dos riscos de segurança da informação, em conformidade à NC 04/IN01/DSIC/GSI/PR e à ABNT NBR ISO/IEC 27005.

Achado n.º 8

7 – Revisar e aprovar o Plano de Gestão de Incidentes, assegurando a implementação de uma base de registro e tratamento dos incidentes de segurança da informação. Elaborar e aprovar os Planos de Continuidade e Recuperação de Negócios da PPSA.

Achado n.º 8

8 – Adotar as tratativas necessárias para o equacionamento da recomposição dos repasses efetuados a menor em função da não aplicação da cláusula contratual de reajuste anual.

Achado n.º 9

9 – Implementar ações junto ao Ministério de Minas e Energia no sentido de buscarem, em conjunto, o aperfeiçoamento do Contrato de Remuneração e/ou normas e documentos associados, no sentido de obter a definição de prazo para o pagamento da parcela atribuível à PPSA do bônus de assinatura.

Achado n.º 10

10 – Complementar o procedimento de registro contábil a fim de refletir o controle e o direito a receber da parcela atribuível à PPSA de bônus de assinatura, por meio do reconhecimento no ativo, bem como fazendo constar das notas explicativas: os valores pendentes de recebimento e recebidos no exercício, com a indicação da rodada a que se referem, a data de assinatura do Contrato e o valor atribuído à PPSA no evento.

Achado n.º 10

CONCLUSÃO

A atividade de auditoria realizada pela CGU identificou que, passados dez anos da autorização para criação da PPSA, a empresa, em que pese ter estruturado e estar executando seus principais macroprocessos de negócio, ainda enfrenta desafios relevantes em diferentes áreas de gestão e governança.

Cita-se, como exemplo, a adoção de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno orientados a prevenir, detectar e remediar atos de corrupção e fraude, a serem estruturados em um Programa de Integridade. A presente auditoria identificou que houve atraso significativo para implantação do programa, com relação ao plano de ação proposto em 2019 pela empresa. Para consecução do plano de ação, optou-se pela contratação de empresa de consultoria especializada.

Com relação à avaliação da gestão de tecnologia da informação da PPSA, não se pôde aferir plenamente a capacidade e a eficácia dos sistemas de TI da Unidade frente às demandas atuais e previstas para 2020, haja vista que o escopo de auditoria se restringiu à análise geral da implementação do processo de reconhecimento mensal do custo em óleo no SGPP. No que se refere ao desenho deste processo, pôde-se concluir por sua adequação. Não foram objeto de avaliação os outros seis processos componentes do macroprocesso de gestão dos contratos de partilha da produção, bem como os demais macroprocessos a serem suportados pelo SGPP.

Quanto à avaliação, em específico, do grau de maturidade da estatal em matéria de segurança da informação, pôde-se concluir, a partir da avaliação limitada empreendida, pela sua incipiência, uma vez que foram anotadas falhas de natureza elementar, quais sejam: i) desatualização da Política de Segurança da Informação e ausência de diretrizes sobre auditoria e conformidade; ii) descontinuidade das reuniões periódicas do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação; iii) inexistência de abordagem sistemática para o processo de gestão de riscos de segurança da informação; e iv) inexistência de planos de continuidade e recuperação de negócios e ausência de aprovação do plano de gerenciamento de incidentes.

Com respeito à adequação da gestão e governança da TI na PPSA, foram identificados indícios de insuficiência dos recursos humanos alocados às atividades de gestão da TI, bem como se constatou a inexistência de aprovação formal do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) para o período 2018-2020.

Riscos associados à gestão de pessoas foram identificados, também, no contexto das demais atividades da empresa, em decorrência da não aprovação de Plano de Cargos e Salários. A não concretização desta demanda resulta na necessidade de prorrogação da vigência dos cargos de livre provimento e/ou incremento da contratação de serviços terceirizados para atividades do objeto social da empresa, o que implica no manuseio de informações sensíveis por profissionais com vínculo precário, além do risco trabalhista de pedidos de equiparação com empregados diretos da companhia.

Com relação às receitas decorrentes do pagamento, à empresa, de parcela do bônus de assinatura, foi identificada insuficiência do arcabouço normativo e contratual que definiria o prazo para recebimento do valor, após a celebração dos contratos de partilha de produção pela União. Esta fragilidade acarretou divergência no reconhecimento contábil do bônus de assinatura, com consequente opinião adversa da Auditoria Independente e atraso na divulgação pela PPSA das demonstrações financeiras em sua página institucional. Não obstante o reconhecimento contábil da receita adotado pela empresa estatal, na avaliação da CGU, há possibilidade de aprimoramento deste registro nas demonstrações financeiras da PPSA com o reconhecimento do ativo referente ao direito de receber a parcela que lhe é atribuível.

A partir dos fatos identificados, espera-se a atuação da PPSA para que, em conjunto com o MME, aprimore os processos que dependam da interação com o controlador, a exemplo da gestão de pessoas e da execução orçamentário-financeira.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Adoção parcial de medidas para o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

[...]

O conteúdo reportado no título [do relatório preliminar: “Insuficiência das medidas adotadas para o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria CGU no. 201800944”] parece não condizer com o próprio texto da análise, onde são informadas medidas adotadas, poucas delas destoando das boas práticas sugeridas pela CGU. Diversas outras medidas estão em processo de implantação, conforme informado na atualização do plano de providências encaminhado à CGU.

Na página 12, a CGU afirma que a PPSA evidenciou apenas o atendimento de 6 recomendações, mas foram apresentadas evidências de implementação parcial e/ou total de todas as 41 sugestões de melhoria.

[...]

Apesar do contrato com a consultoria para elaboração e implantação do programa de integridade ter sido assinado em setembro de 2019, com duração prevista até março de 2021, as dificuldades enfrentadas durante este período de pandemia dificultaram o atendimento do cronograma conforme desenhado originalmente.

A DE e o CA aprovaram em agosto de 2020 o Programa de Integridade, com a deliberação sobre cinco dos 14 documentos que compõem o programa: CCI, PAC, PGAID, PGTM e o Procedimento de Gestão de Treinamentos de Integridade (PGTI).

A Política de Transações com Partes Relacionadas (PTPR) teve sua revisão concluída em dezembro de 2020 e será submetida à deliberação da DE e CA em janeiro de 2021.

Demais documentos do programa estão em revisão pela Área de Integridade e serão submetidos à deliberação da DE até março de 2021.

Com relação à afirmação da CGU, à página 4 do relatório preliminar, de que “em decorrência do atraso para implantação do programa de integridade, a empresa ainda não adotou medidas para prevenir, detectar e remediar riscos relevantes de ocorrência de fraude e corrupção”, a empresa assim se manifestou:

Apesar das dificuldades enfrentadas neste período de pandemia, no qual as organizações tiveram que adaptar suas rotinas e processos de trabalho, continuamos aprimorando as nossas práticas de governança.

Buscamos pautar nossas ações na retidão e idoneidade, clareza e transparência, competência e capacitação técnica, valores que fundamentam as práticas de governança e nossas ações, no dia a dia. O melhoramento contínuo faz parte do DNA

da empresa, que busca um ambiente cada vez mais seguro para os negócios por meio do envolvimento de todos os níveis de governança.

Um dos principais avanços na estrutura de nossa governança foi a implantação do primeiro Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD), órgão de assessoramento ao Conselho de Administração (CA).

A existência de limites de competência para aprovação de contratos e dispêndios e de um processo de aprovação em várias instâncias de toda e qualquer fatura dentro da Área Financeira, em conjunto com os trabalhos de auditoria externa que até hoje não apontaram uma irregularidade sequer, são provas concretas de que os controles internos ora implantados tem funcionado bem.

Além disso, o desenvolvimento e o início da implantação do Programa de Integridade – aprovação do Código de Conduta e Integridade (CCI), da Política Anticorrupção (PAC), do Procedimento de Gestão para Tratamento de Manifestações (PGTM) e do Procedimento de Gestão para Apuração de Infrações Disciplinares (PGAID), além da constituição da Área de Integridade -, com o envolvimento da Diretoria Executiva (DE) e do CA, demonstra que a empresa está adotando medidas complementares para minimizar riscos relevantes de ocorrência de fraude e corrupção.

O citado atraso na implantação do programa de integridade não pode desconsiderar as providências até então adotadas pela Companhia objetivando a prevenção e detecção de riscos de ocorrência de fraude e corrupção. A necessidade de um prazo maior para a conclusão da implantação do programa não denota exposição material à fraude e/ou corrupção, e sim, o esforço da Companhia em tomar as providências adequadas voltadas ao combate à fraude e à corrupção.

Com relação à Recomendação 797415, a empresa assim se manifestou:

A PTPR revisada pela Área de Integridade se baseou no documento em vigor, abrangendo todos os temas necessários à uma política de transações com partes relacionadas: competitividade com isenção, conformidade, transparência, equidade (contratos entre PPSA e União devem estar alinhados aos interesses de ambos) e comutatividade (geram proveitos a ambas as partes).

A PPSA não identificou nenhum risco relevante durante a realização do *Compliance Risk Assessment* no tocante a transações com a União, pois seguimos normativos governamentais e somos auditados regularmente, não apresentando nenhuma irregularidade ou desvio em relação aos princípios básicos de uma política de transações com partes relacionadas (mencionados acima).

Nossa PTPR possui princípios, diretrizes, vedações e obrigatoriedade de divulgação e transparência, detalhados de tal forma a atender os principais requisitos de uma política aplicável a transações com partes relacionadas, seja com uma empresa ligada ao MME, por exemplo, ou mesmo com a União.

Portanto, entendemos que os riscos associados a transações com a União estão contemplados, especialmente por não serem diferentes em princípio dos riscos provenientes do relacionamento comercial com outras partes relacionadas. Por conta deste entendimento, a PPSA solicita a colaboração da Equipe de Auditoria para apontar os pontos eventualmente faltantes.

Com relação à Recomendação 797444, a empresa assim se manifestou:

A PPSA é uma empresa enxuta, tendo poucos níveis na sua estrutura hierárquica. Dessa forma, entendemos que as agendas do 3º. nível hierárquico não têm relevância mas, se for uma obrigação normativa, a PPSA cumprirá essa recomendação.

Com relação à Recomendação 797446, a empresa assim se manifestou:

Dispomos de um Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC), e aprovamos o Regimento Interno da Diretoria Executiva em 09/09/2020, assim como foram aprovadas, em suas respectivas instâncias, as revisões do Estatuto Social (AGE 17/12/2020) e do Regimento Interno (25/09/2020).

Entendemos que todas as questões afetas a qualquer decisão da DE estão endereçadas nesse conjunto de documentos. Todavia, uma vez esclarecida pela Equipe de Auditoria a existência de pontos efetivos de melhoria, poderíamos considerar a respectiva inclusão em uma revisão futura dos citados documentos.

Com relação à Recomendação 797447, a empresa assim se manifestou:

Entendemos que o diretório GABPRES reúne toda a documentação de suporte a decisão - proposta de resolução de diretoria (PRD), notas técnicas (NT), pareceres, e apresentações - para cada pauta da DE e CA, sendo que as NTs e os pareceres consolidam todos os registros do desenvolvimento do assunto.

A PPSA solicita a colaboração da Equipe de Auditoria para, eventualmente, considerarmos a necessidade de inclusão de outros documentos.

Análise da equipe de auditoria

Uma das questões de auditoria que a equipe buscou responder foi se as recomendações para as quais foram descritas medidas já adotadas foram efetivamente atendidas. A fim de responder essa questão, efetuou-se a análise do Plano de Providências do Relatório nº 201800944, identificando as recomendações atendidas e pendentes de atendimento, exceto as recomendações com pedido de prorrogação. Identificou-se que a empresa apresentou documentação solicitando o atendimento de 6 recomendações no sistema e-Aud. Dessa forma, apenas essas recomendações foram parte do escopo nesse achado.

Ao longo do relatório, foram detalhadas as razões que levaram a equipe de auditoria a entender que essas 6 recomendações não foram plenamente atendidas. A fim de tornar mais evidente esse entendimento, altera-se a descrição sumária do achado para “Adoção parcial de medidas para o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944”.

A equipe de auditoria concorda que houve avanços na implementação do programa, mas o cronograma inicialmente previsto no plano de ação apresentado pela empresa está em atraso em decorrência da pandemia do Covid-19, conforme relatado pela empresa.

Acata-se a sugestão de alteração do texto à página 4 do relatório preliminar, visto que a empresa demonstrou a implementação de parte das medidas para a estruturação do programa de integridade, tendo, inclusive, encaminhado minutas de normas.

Embora não tenha sido objeto de análise, a empresa descreveu a implantação de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, em consonância com o art. 9º da Lei das Estatais e estas ações podem contribuir para a mitigação dos riscos de integridade. Contudo, a implantação do sistema de integridade é complementar às medidas descritas e visa especificamente estruturar um processo sistemático de identificação dos riscos de fraude e corrupção e propor medidas adicionais para sua mitigação.

A equipe de auditoria reconhece que foram adotadas medidas para implementar o programa de integridade, mas há, de fato, um atraso. Apesar dessas medidas adotadas, esse atraso deixa a empresa exposta aos riscos que foram identificados inicialmente, mas ainda não foram tratados por meio de controles do programa de integridade. Não se trata de exposição a novos riscos, mas sim daqueles inicialmente identificados.

Com relação à Recomendação 797415:

A recomendação em análise decorre do Relatório de Auditoria nº 201800944, que avaliou as medidas de integridade adotadas pela PPSA. Nesse relatório, constatou-se que, à época, a empresa não tinha uma Política de Partes Relacionadas e destacou-se que as receitas da empresa eram substancialmente obtidas por meio de contrato estabelecido com a União, por meio do Ministério de Minas e Energia, o que configura uma transação com parte relacionada.

Citou-se, ainda, que o Relatório de Avaliação nº 201800109 evidenciou que a execução regular deste contrato era limitada pela disponibilidade orçamentária do ministério, gerando impactos sobre a execução das atividades atribuídas à estatal. A equipe entendeu que esta situação representava provável ausência de comutatividade e independência na execução contratual, evidenciando a necessidade do estabelecimento da política prevista no Art. 8º, inciso VII, da Lei das Estatais, com especial atenção às regras e aos procedimentos a serem observados no relacionamento com a União. Conforme exposto, a recomendação 797415 trata de riscos mais amplos e não apenas aqueles de integridade.

Com relação à Recomendação 797444, a publicação da agenda do 3º nível hierárquico decorre de uma obrigação legal trazida em decorrência da equivalência de cargos da Portaria nº 121/2019 do Ministério da Economia.

Quanto à Recomendação 797446:

No que concerne ao item “a”, entendeu-se que não há, no regimento interno da Diretoria Executiva, obrigação de registro das discussões realizadas nas reuniões prévias.

No item “b”, o artigo 11, § 2º, do regimento interno não delimita critérios para inclusão de itens extra pauta. O regimento apenas informa que as situações de exceção ao atendimento do prazo do § 1º deverão ser avaliadas pelo diretor-presidente, que poderá autorizar a inclusão do assunto na reunião como extra pauta.

No item “d”, o artigo 1, inciso XXX, conceitua como Grande Vulto contratações de grande porte cujo valor estimado seja superior a R\$ 1.500.000,00. O regimento de licitações não caracteriza o que seriam grandes operações de acordo com a situação, restringindo-se a tipificá-las a partir de valores financeiros. Para fins de atendimento da recomendação, é necessário definir, complementarmente, as situações que podem influir na caracterização de grandes operações, ou seja, que tragam riscos tão relevantes quanto aqueles decorrentes de operações que ultrapassem o limite definido para “grande vulto”.

No item “e”, o regimento interno da Diretoria Executiva não trata sobre os itens abaixo: (i) casos em que, previamente à tomada de decisão, será necessária a (a) realização de estudos técnicos; (ii) os tipos de estudos que devem ser elaborados em cada tipo de operação e (iii) os casos em que se prevê a contratação de entidade externa para elaboração de estudo.

No item “f”, o regimento interno da Diretoria Executiva não traz regramentos para os casos de tomada de decisão contrária ao estudo técnico.

Finalmente, no item “g”, o artigo 6º, § 3º, informa que a consultoria jurídica prestará assessoria jurídica às reuniões da Diretoria Executiva. Com exceção desse órgão, regimento interno da Diretoria Executiva não trata sobre o acionamento de demais órgãos consultivos, como a unidade responsável pela gestão do programa de integridade.

Com relação à Recomendação 797447, conforme exposto pela empresa, os documentos são incluídos no diretório GABPRES. Dessa forma, mantém-se o achado para posterior envio de evidências pela empresa via sistema e-Aud.

Achado nº 2

Exposição prolongada da empresa a riscos de integridade inicialmente identificados para elaboração do programa de integridade, em decorrência da prorrogação da adoção das recomendações do Relatório de Auditoria CGU n.º 201800944.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

Entendemos que a empresa apresentou medidas para implementação de todas as sugestões de melhoria, não tendo ficado claro a necessidade de apresentação de outros documentos ou informações adicionais.

3.1) Respostas desalinhadas com as recomendações da CGU:

3.1.1) Recomendação 797408 – “Sugestão de melhoria da CGU: Estabelecer um processo formal de supervisão do Programa de Integridade pela alta direção, possibilitando à alta direção conhecer o estágio em que se encontram as políticas, procedimentos e medidas de integridade que compõem o Programa, permitindo, tempestivamente, a atuação do corpo diretivo nos casos em que seja necessária a adoção de medidas corretivas e/ou de melhoria do Programa;”

Como reportado anteriormente, a DE e o CA aprovaram em agosto de 2020 o Programa de Integridade, com a deliberação sobre cinco dos 14 documentos que compõem o programa: CCI, PAC, PGAID, PGTM e PGTI. A Área de Integridade foi formalmente instituída pelo CA em novembro de 2020, com o conhecimento do Comitê de Auditoria e do Conselho Fiscal, sendo liderada pelo Diretor de Administração, Controle e Finanças. De acordo com o artigo 76 do Estatuto Social, a Área de Integridade deverá reportar trimestralmente aos colegiados os desenvolvimentos relativos ao Programa de Integridade, o que demonstra a existência de uma rotina formalmente instituída para a supervisão do Programa de Integridade pela Alta Administração.

Portanto, como resta demonstrado o envolvimento da alta direção com o Programa de Integridade, consideramos a recomendação atendida.

Nesse sentido, a PPSA solicita um esclarecimento da Equipe de Auditoria sobre o desalinhamento apontado.

3.1.2) Recomendação 797409 – “Sugestão de melhoria da CGU: Desenvolver materiais de divulgação do Programa de Integridade nos quais a alta administração seja a figura patrocinadora das práticas de ética e integridade.”

Toda a comunicação do Programa de Integridade aos empregados é feita pessoalmente pelo Diretor de Administração, Controle e Finanças, responsável pela Área de Integridade, com o engajamento dos outros diretores da PPSA, enquanto os materiais de divulgação do programa passam pela necessária revisão e aprovação dos membros da Área de Integridade.

Dado o tamanho da empresa, o patrocínio da Alta Administração ao programa nos parece bastante claro e evidente. Lembramos, ainda, que as peças de comunicação sobre o Programa de Integridade seguem um caráter direto e fundamentalmente educativo.

Nesse sentido, a PPSA solicita o apoio da Equipe de Auditoria sobre possíveis aprimoramentos que possam mitigar o desalinhamento apontado.

3.1.3) Recomendação 797416 – “Sugestão de melhoria da CGU: Designar responsáveis pelo monitoramento da implementação das citadas políticas e periodicidade para revisão de seu conteúdo.”

A Área de Integridade foi formalmente instituída pelo CA em novembro de 2020, com o conhecimento do Comitê de Auditoria e do Conselho Fiscal, sendo liderada pelo Diretor de Administração, Controle e Finanças e composta por mais 3 membros. De acordo com o artigo 76 do Estatuto Social, a Área de Integridade será responsável por todas as ações relativas ao Programa de Integridade.

Em vista do exposto, consideramos a recomendação atendida e solicitamos à Equipe de Auditoria que seja reconsiderado o desalinhamento apontado.

3.1.4) Recomendação 797423 – “Sugestão de melhoria da CGU: Incluir, no Plano de Educação Continuada a ser elaborado para os colaboradores da área de contabilidade, treinamentos relativos à prevenção e detecção de fraude, corrupção e desvios.”

O plano de educação continuada (EAD) contratado prevê treinamentos personalizados por exposição ao risco para toda a força de trabalho, não especificamente para os colaboradores da Área de Contabilidade. Os riscos na área de contabilidade foram classificados pela consultoria como sendo baixos, muitos não aplicáveis, em função do rigoroso procedimento de controle de pagamentos.

A Área de Integridade irá avaliar a necessidade de contratar treinamento específico para a Área de Contabilidade em 2021.

3.1.5) Recomendação 797426 – “Sugestão de melhoria da CGU: Designar a equipe que atuará na área responsável pela aplicação do programa de integridade, mesmo que nem todas tenham dedicação exclusiva.”

A Área de Integridade foi formalmente instituída pelo CA em novembro de 2020, com o conhecimento do Comitê de Auditoria e do Conselho Fiscal, sendo liderada por Diretor estatutário e composta por mais 3 membros da empresa.

Em vista do exposto, consideramos a recomendação atendida e solicitamos à Equipe de Auditoria que seja reconsiderado o desalinhamento apontado.

3.1.6) Recomendação 797431 – “Sugestão de melhoria da CGU: Revisar o normativo de Apuração de Infração Disciplinar, a fim de que violações a integridade – incluindo fraude, corrupção, nepotismo e outros tipos de conflito de interesse (que não o uso de informação privilegiada) – tenham a possibilidade de aplicação de penalidade mais grave que a suspensão de no máximo 30 dias, podendo incluir, por exemplo, a possibilidade de afastamento do cargo, sem vencimentos, até trânsito em julgado da ação.”

Como reportado anteriormente, a DE e o CA aprovaram em agosto de 2020 o Programa de Integridade, com a deliberação sobre cinco dos 14 documentos que compõem o programa: CCI, PAC, PGAID, PGTM e PGTI. Sobre a possibilidade de aplicação de penalidades, o PGAID dispõe no item 7.2 que as sindicâncias

administrativas poderão resultar na aplicação das penalidades de (i) advertência por escrito, com ou sem ajuste de conduta, (ii) de suspensão por até 30 (trinta) dias, e (iii) de rescisão contratual por justa causa.

Em vista do exposto, consideramos a recomendação atendida e solicitamos à Equipe de Auditoria que seja reconsiderado o desalinhamento apontado.

3.1.7) Recomendação 797432 – “Sugestão de melhoria da CGU: Estabelecer critérios objetivos para justificar as decisões de arquivamento dos Relatórios de Investigação Preliminar.”

Como reportado anteriormente, a DE e o CA aprovaram em agosto de 2020 o Programa de Integridade, com a deliberação sobre cinco dos 14 documentos que compõem o programa: CCI, PAC, PGAID, PGTM e PGTI. Sobre o estabelecimento de critérios objetivos para justificar o arquivamento dos Relatórios de Investigação Preliminar, o PGAID [Procedimento de Gestão de Apuração de Infração Disciplinar] dispõe no item 7.4.1 que o ajuste de conduta será adotado nos casos de investigação preliminar em que se constatem plausíveis indícios de materialidade e autoria de infrações, e no item 7.3.8 que não serão admitidas as provas produzidas ou obtidas por meio ilícito.

De qualquer sorte, a minuta do Relatório de Investigação Preliminar será submetida ao Consultor Jurídico antes do encaminhamento à Diretoria Executiva pelo Diretor-Presidente.

Portanto, depreende-se ser um critério objetivo para o arquivamento de um Relatório de Investigação Preliminar a falta de indícios plausíveis de materialidade e autoria de infrações, ou o uso de provas produzidas ou obtidas por meio ilícito.

Em vista do exposto, consideramos a recomendação atendida e solicitamos à Equipe de Auditoria que seja reconsiderado o desalinhamento apontado. Outrossim, reiteramos nossa disponibilidade e interesse no sentido de avaliarmos a necessidade de revisão do PGAID para melhor atender a recomendação da CGU.

3.2) Respostas que não permitem a avaliação desse alinhamento, visto que não foram implementadas nem parcialmente:

Recomendação 797441 – “Sugestão de melhoria da CGU: Desenvolver procedimentos, indicadores e fluxos para o monitoramento e a avaliação do Programa de Integridade, a fim de mitigar falhas do programa, visando o seu constante aperfeiçoamento.”

Recomendação 797442 – “Sugestão de melhoria da CGU: Desenvolver metas e indicadores de monitoramento e avaliação, a fim de auxiliar a identificação de necessidade de implementação de mudanças e realização de aperfeiçoamentos no Programa de Integridade.”

O Procedimento de Gestão do Monitoramento do Programa de Integridade (PGMPI) foi elaborado para orientar o monitoramento e a avaliação do Programa de Integridade. O documento se encontra na sua primeira minuta, ainda será revisado pela Área de Integridade antes de seguir para deliberação da Diretoria Executiva (aprovação planejada até 31/03/2021).

Análise da equipe de auditoria

Destacamos, inicialmente, que o achado trata da exposição mais longa aos riscos inerentes e não, necessariamente, de novos riscos decorrentes da prorrogação do cronograma para implantação do programa. Ressalta-se que não foi objeto de avaliação dessa auditoria a avaliação dos riscos apresentada pela empresa.

Com relação à Recomendação 797408, esta trata do estabelecimento de um processo formal de supervisão do Programa de Integridade pela alta direção. As medidas listadas pela empresa demonstram a participação da alta direção na implementação do programa, mas não tratam de um processo de supervisão para acompanhar o estágio de implementação das políticas e

procedimentos e, caso necessário, permitir a adoção de medidas corretivas e/ou de melhoria do Programa.

Com relação à Recomendação 797409, esta trata do desenvolvimento de materiais de divulgação do Programa de Integridade nos quais a alta administração seja a figura patrocinadora das práticas de ética e integridade. Dessa forma, faz-se necessário que as comunicações tenham a figura pessoal dos membros da alta direção como patrocinadores do programa, como, por exemplo, realização de palestras no tema integridade, assinatura de comunicações que estimulem os empregados a cumprirem o programa etc.

Com relação à Recomendação 797416, a partir da aprovação do estatuto social, com a área de integridade como responsável pelas ações do programa de integridade, entende-se que a recomendação foi atendida.

Com relação à Recomendação 797423, a empresa manifestou que riscos de integridade na área de contabilidade foram classificados pela consultoria como sendo baixos. A recomendação, contudo, trata da adoção de um plano de educação continuada que vai além dos treinamentos relativos à prevenção e detecção de fraude e corrupção. Adicionalmente, a empresa manifestou que o risco será reavaliado pela área de integridade, recentemente constituída. Por essas razões, mantem-se o achado para fins de monitoramento.

Com relação à Recomendação 797426, a partir a instituição formal da área de integridade, entende-se que a recomendação foi atendida.

Com relação à Recomendação 797431, a minuta do normativo enviado não estabelece que nepotismo e conflito de interesse sejam punidos com mais de 30 dias de suspensão. Dessa forma, mante-se o achado para acompanhamento da implementação do aprimoramento via e-Aud.

Com relação à Recomendação 797432, verifica-se que, no item 7.3.12 da minuta do normativo, o presidente pode propor o arquivamento do relatório considerando os critérios de materialidade e autoria. Em razão da competência da Corregedoria-Geral da União para apoiar a estruturação das atividades correcionais do Poder Executivo Federal, a norma elaborada (PGAID) será submetida para verificação do atendimento à recomendação e posterior apresentação de sugestões por meio do sistema e-Aud, conforme solicitado.

Com relação às recomendações 797441 e 797442, mantém-se o achado para monitoramento da implementação da recomendação via e-Aud, visto que as normas serão aprovadas ao longo de 2021.

Achado nº 3

Recomendações do Relatório CGU n.º 201800944 não tratadas pelos produtos entregues pela consultoria que apoia a implantação do Programa de Integridade.

Manifestação da unidade auditada

Com relação ao apontamento de que, “das recomendações da CGU que são tratadas no escopo do contrato principal, observou-se que cinco não foram integralmente implementadas, não obstante a existência de ações em andamento”, a PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

Buscando atender da melhor forma essas recomendações, solicitamos à Equipe de Auditoria sinalizar aquelas que, porventura, não tenham sido integralmente implementadas e se cabe alguma melhoria nas ações já em andamento.

Também com relação ao apontamento de que duas recomendações apresentadas pela CGU no relatório 201800944, também objeto do contrato com a empresa CTC, não foram adequadamente endereçadas (recomendações 797408 e 797423), a empresa já apresentou suas considerações na manifestação ao achado nº 2.

Análise da equipe de auditoria

Inicialmente a equipe listou 5 recomendações não atendidas, mas após a análise das manifestações do gestor, entende-se que as recomendações n.ºs 797416 e 797432 foram atendidas, conforme descrito na análise pertinente ao Achado n.º 2.

Com relação às recomendações 797408 e 797423, estas também já foram abordadas na análise da equipe de auditoria sobre a manifestação ao Achado n.º 2.

Achado nº 4

Entregáveis do contrato para apoio à implantação do Programa de Integridade não customizados aos riscos da PPSA.

Manifestação da unidade auditada

Com relação aos aspectos apontados pela CGU sobre a minuta da cláusula anticorrupção, a PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, assim se manifestou:

A Área de Integridade irá revisar a cláusula anticorrupção para incluir os pontos levantados pela Auditoria.

Com relação ao Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade dos Parceiros de Negócios, a empresa assim se manifestou:

O procedimento em questão chama-se “Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade dos Parceiros de Negócios” (PGVI-P), extensivo aos Consorciados nos Contratos de Partilha de Produção (CPP) e Acordos de Individualização de Produção (AIP). Sobre os comentários apresentados:

1) o item 7.6 do procedimento de gestão apresenta uma tabela que será customizada pela PPSA de acordo com os riscos percebidos de cada parceiro de negócios. Consideramos não haver ação a tomar no momento mas, se a CGU tem alguma recomendação para essa customização, agradeceríamos a sua indicação para considerarmos alguma melhoria na minuta, ainda em revisão;

- 2) os questionários já haviam sido elaborados, mas não foram requisitados pela Equipe de Auditoria. Buscando elucidar este ponto, estes poderão ser disponibilizados de imediato.
- 3) a classificação de riscos e a lista dos responsáveis serão definidos depois que o procedimento for aprovado.

Com relação aos apontamentos da CGU sobre a minuta do Procedimento de Gestão das Demonstrações Contábeis, a empresa assim se manifestou:

A Área de Integridade irá avaliar a inclusão de indicadores para a avaliação periódica dos controles internos contábeis e o tratamento aos riscos de não manter registros contábeis adequados.

Com relação aos apontamentos da CGU sobre a ausência de identificação de riscos de integridade diretamente associados às atividades operacionais desenvolvidas pela PPSA, bem como sobre o risco à integridade inerente à atuação da PPSA (risco de captura), a empresa assim se manifestou:

O rito de aprovação interna de matérias relativas às atividades operacionais segue regramentos definidos pelos CPPs e pela PPSA, sendo suportadas por Notas Técnicas assinadas pelos responsáveis, com a supervisão dos respectivos Diretores. A única forma de agentes privados tentarem influenciar a atuação e a tomada de decisões técnicas na empresa seria corromper toda essa cadeia de empregados da PPSA – para endereçar tal risco, pensamos já existirem políticas e procedimentos de gestão no Programa da Integridade.

A Área de Integridade irá avaliar a necessidade de termos controles complementares para a mitigação de tais riscos.

Análise da equipe de auditoria

Com relação aos aspectos apontados pela CGU sobre a minuta da cláusula anticorrupção, verifica-se a concordância da empresa com os apontamentos.

Com relação ao Procedimento de Gestão de Verificação de Integridade dos Parceiros de Negócios, conforme exposto pela empresa, a customização, a classificação dos riscos e a definição da lista de responsáveis serão definidos após a aprovação da norma. Dessa forma, mantém-se o achado.

No que toca à minuta do Procedimento de Gestão das Demonstrações Contábeis, a empresa afirmou que irá tratar os apontamentos e, dessa forma, mantém-se o achado para acompanhamento.

Com relação aos riscos de integridade diretamente associados às atividades operacionais desenvolvidas pela PPSA, o fato de existir controles indica que é possível que os riscos residuais sejam menos significativos. Contudo, é importante reiterar que, pela natureza das atividades da empresa, os riscos inerentes de fraude e corrupção associados às atividades operacionais são bastante relevantes. Assim, consideramos importante documentar o risco inerente, os controles e os riscos residuais para que:

- O risco seja periodicamente reavaliado;

- Haja clara documentação da razão para existência dos controles já implantados, de modo a evitar que, no futuro, eles sejam considerados desnecessários, por ausência de informação sobre os riscos (inclusive de fraude e corrupção) que os controles visam a mitigar; e
- A empresa dê transparência para o tratamento destes riscos às partes interessadas, de modo a aumentar a credibilidade de sua governança e de seus controles internos.

Achado nº 5

Avaliação, em caráter geral, da implementação do processo de “Reconhecimento Mensal do Custo em Óleo” no SGPP.

Não houve manifestação da unidade auditada para o achado de nº 5.

Achado nº 6

Ausência de aprovação formal do PDTI 2018-2020.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

O Plano Diretor da Tecnologia de Informação (PDTI) baseia-se em premissas que levam em consideração o planejamento estratégico da empresa, o plano de dispêndios da empresa e os processos de contratação que precisaram ser aprovados pela Alta Administração, assim como projetos internos que não envolvem custos de aquisição, portanto não restam questionamentos sobre a validade do planejamento realizado, apenas não houve uma aprovação formal do plano.

A minuta da atualização do PDTI foi emitida e será submetida para deliberação da Alta Administração no primeiro trimestre de 2021.

Análise da equipe de auditoria

A PPSA informa que já está adotando providências pertinentes ao atendimento da Recomendação n.º 2.

Achado nº 7

Oportunidades de melhoria na gestão de pessoas para a TI.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

Na impossibilidade de fazer concurso público até então, a PPSA tem seu efetivo limitado a cargos de livre provimento, que são aprovados pela SEST. Com a recente

expansão da empresa para fazer frente aos projetos relacionados aos volumes excedentes da cessão onerosa, conseguimos aprovar um segundo cargo de livre provimento para TI com a SEST, enquanto aumentamos o número de terceirizados. Com isso, entendemos estar minimizando os riscos apontados pelo Relatório Preliminar, e seguindo o disposto no mencionado excerto do Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da informação do Tribunal de Contas da União (TCU), gerenciando prioridades como em qualquer outra área da empresa.

Análise da equipe de auditoria

Alguns dos riscos apontados no relatório estão relacionados à ausência de empregados efetivos, portanto, afigura-se recomendável que a alta administração da companhia avalie a conveniência e oportunidade de incluir analistas com formação específica em tecnologia da informação no seu Plano de Cargos e Salários, tendo por objetivo a realização futura de processo seletivo para esta competência específica, conforme proposto na Recomendação n.º 3.

Achado nº 8

Oportunidades de melhoria na gestão da segurança da informação.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

8.1) Desatualização da Política de Segurança da Informação e ausência de diretrizes sobre auditoria e conformidade.

Da mesma forma que o PDTI, a desatualização do Plano de Segurança da Informação (PSI) não necessariamente implicou que importantes projetos de segurança da informação tenham deixado de ser realizados pela TI, pelo contrário, a TI realizou importantes projetos de segurança da informação para a PPSA durante o período, conforme apresentado periodicamente aos órgãos colegiados e aos empregados.

a) Segurança Física:

Controle de horário, acesso das portas e câmeras de alta definição;

Controle de acesso Access Point (Wireless);

Sistema de impressão segura;

Sistema de combate a incêndio Data Center (FM200);

Redundância elétrica e de *nobreaks*;

Redundância de aparelhos de ar condicionado;

Monitoramento 24x7 (incêndio e AC).

b) Segurança Lógica:

Migração nuvem Google para Microsoft;

Uso de certificados digitais em todas as aplicações web;

Backup e sistema de monitoramento de segurança de aplicações web (hostgator);

Projetos de estratégia Multi Cloud;

Novas regras com maior segurança no NGFW Firewall (Palo Alto);

Segmentação de rede por Vlan (geologia, servidores, telefonia);

QoS;

Criação de novas rotinas de backup;

Antivírus centralizado com novas políticas;

Atualização centralizada de todo parque computacional (WSUS);

Uso da rede científica (tráfego de dados de geologia);
Contratação e migração de dados técnicos para o DELFI (nuvem Schlumberger);
Migração do site PPSA e alguns sistemas internos para Hostgator.

8.2) Descontinuidade das reuniões periódicas do Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação.

De acordo, durante o ano de 2021 iremos retornar as reuniões do comitê.

8.3 e 8.4) Inexistência de abordagem sistemática para o processo de gestão de riscos de segurança da informação e inexistência de planos de continuidade e recuperação de negócios e ausência de aprovação do plano de gerenciamento de incidentes.

De acordo, não temos profissionais internos com expertise na Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicações (GRSIC) e na elaboração de planos de continuidade e recuperação de negócios, e por isso iremos buscar apoio em um dos contratos de TI para tratar desses temas. Caso não seja possível, iremos seguir com uma nova contratação.

No entanto, continuamos defendendo que a ausência ou desatualização das normas vigentes na PPSA não se traduz em evidência de que a empresa desprezou os temas de segurança da informação e continuidade de negócios, muito pelo contrário, fizemos vários projetos visando o aprimoramento da segurança da informação, principalmente nas novas contratações, conforme listado em 8.1 (a) e (b) acima.

Por essa razão, optamos pela utilização de nuvem na maioria dos nossos sistemas, mitigando muitos dos riscos inerentes os temas de segurança da informação e continuidade de negócios.

Em relação ao plano de gerenciamento de incidentes, ele encontra-se em revisão interna, para posteriormente seguir o processo de aprovação.

Análise da equipe de auditoria

No que se refere ao esclarecimento solicitado quanto ao entendimento da expressão “comandos relacionados a aspectos de auditoria”, cumpre informar que se trata da necessidade de inclusão, na nova versão do PSI a ser elaborada, de diretrizes gerais relacionadas a aspectos de auditoria e conformidade. Como exemplo, pode-se citar a necessidade de estabelecer mecanismos de integridade para os logs de sistema de informação, que viabilizem atividades de monitoramento e de auditoria de sistemas; bem como a previsão de avaliações, por parte da Unidade de Auditoria Interna, dos processos de trabalho da companhia relativos à gestão dos riscos de segurança da informação.

Achado nº 9

Incertezas sobre o fluxo de receitas da companhia, com impacto negativo no gerenciamento de caixa e no planejamento de investimentos.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

Afirmamos que as tratativas já têm sido adotadas, a PPSA emitiu a Carta PPSA-PRE 279/2020, datada de 21/10/2020, pleiteando o equacionamento da recomposição dos pagamentos efetuados pelo MME sem o reajuste contratual, relativos ao período de dezembro de 2016 a novembro de 2019.

O pleito leva em consideração o reajuste pelo IPCA à luz das cláusulas 5.5 e 6.4 do Contrato de Remuneração. Até o momento, o Ministério de Minas e Energia (MME) não se manifestou a respeito.

Vale lembrar que, a partir de dezembro de 2020, o reajuste contratual está sendo aplicado, conforme aceite do MME, após o pleito da PPSA através da Carta PPSA-PRE 357/2019, datada de 09/10/2019.

Análise da equipe de auditoria

A PPSA informa que já está adotando providências pertinentes ao atendimento da Recomendação n.º 8.

Achado n.º 10

Fragilidades no reconhecimento contábil do bônus de assinatura pela PPSA e atraso em divulgação das demonstrações financeiras de 2019 e 2020.

Manifestação da unidade auditada

A PPSA, por meio da Carta PPSA-PRE n.º 004/2021, de 13/01/2021, apresentou as seguintes considerações:

[...]

Página 34

Deve ser destacado que os recursos da parcela do bônus de assinatura têm a função de garantir a capacidade de investimento da PPSA durante a duração dos contratos de partilha de produção. Fato é que, até hoje, a PPSA nunca deixou de cumprir suas obrigações por conta da falta de capacidade de investir causada pela forma como os recursos da parcela do bônus de assinatura acabaram sendo pagos pelo MME. Todos os valores pendentes foram quitados em 2020, e o cenário atual aponta para uma oferta bem menor de contratos de partilha de produção no futuro dado o questionamento sobre a prospectividade do pré-sal, portanto se espera que tenhamos menos valor a receber a título da parcela do bônus de assinatura nos próximos anos. A menção ao desequilíbrio na relação entre partes relacionadas talvez precise ser revista, à luz do apresentado acima.

[...]

Recomendação 9, Achado n.º 10

Durante o 2º semestre de 2020, com a instituição do Grupo de Trabalho denominado GT-PPSA, conforme disposto na Portaria MME 14/2020, foram discutidas as propostas sobre a renovação do contrato de remuneração entre PPSA e a União, representada pelo MME. No entanto, esclarecemos que não foi abordado o ponto específico sobre a definição de prazo para o pagamento da parcela atribuível à PPSA do Bônus de Assinatura.

A validade do contrato antigo foi estendida até 30/03/2021 e não existe ainda uma minuta do novo contrato de remuneração acordada.

Nas próximas reuniões, iremos abordar com o MME a possibilidade de definir um prazo para o pagamento da parcela do Bônus de Assinatura no contrato de remuneração. Dadas as várias interações acontecidas sobre o tema com o MME e o ME, temos o entendimento que a PPSA continuará a depender, na prática, da disponibilidade orçamentária do MME.

Recomendação 10, Achado n.º 10

Sugestão de redação: Complementar o procedimento do registro contábil a fim de refletir o controle e o direito a receber da parcela atribuível à PPSA do bônus de

assinatura, por meio do reconhecimento no ativo, sem impacto no resultado e/ou Patrimônio Líquido, bem como fazendo constar das notas explicativas: os valores pendentes de recebimento e recebidos no exercício, com a indicação da rodada a que se referem, a data de assinatura do Contrato e o valor atribuído à PPSA no evento.

Sobre o item 10 do Relatório Preliminar, entendemos que a CGU corrobora o procedimento adotado pela PPSA para o reconhecimento da receita relativa à parcela atribuída à PPSA do Bônus de Assinatura, o que foi matéria de diferentes pareceres jurídico e técnico-contábil que convergiram para o mesmo entendimento. Recomenda, no entanto, que seja registrado contabilmente, somente no Ativo, o reconhecimento do direito a receber da parcela do bônus de assinatura no momento da assinatura do Contrato de Partilha de Produção.

Em face ao exposto, seguem nossas considerações:

a) Registro contábil do direito a receber no ativo da PPSA.

Na perspectiva contábil, não vemos óbice em relação à proposição de implementar o registro na contabilidade do controle das parcelas pendentes do Bônus de Assinatura.

Na perspectiva tributária, conforme discutido com nossa assessoria externa, o registro desse direito, mesmo que somente no ativo, poderá levantar questionamentos por parte do Fisco e, novamente, potenciais interpretações equivocadas quanto ao procedimento do registro contábil da Receita da parcela do bônus de assinatura atribuída a PPSA, como ocorrido com a MCS Markup, antiga empresa de auditoria externa.

Dessa forma, a recomendação da PPSA é de que não seja registrado contabilmente o direito a receber no momento da assinatura do Contrato de Partilha de Produção como recomendado pela CGU, evitando assim potencial exposição fiscal à empresa, sendo o controle detalhado do bônus de assinatura colocado somente nas Notas Explicativas para evidenciar esse direito.

b) Notas Explicativas.

Concordamos com a recomendação em fazer constar nas notas explicativas maiores detalhes relacionado ao valor das parcelas do bônus de assinatura atribuídas à PPSA. As Demonstrações Financeiras do 1º, 2º e 3º trimestres de 2020 já se encontram auditadas, com pareceres sem ressalvas, aprovados e divulgados no site da PPSA em 11 de janeiro de 2021.

Deve ser destacado que:

- Todas as parcelas remanescentes do bônus de assinatura da 5ª Rodada e proporcional da 6ª Rodada / VECO foram recebidas entre setembro e novembro de 2020, portanto não sendo necessário qualquer comentário nas Demonstrações Financeiras do 4º trimestre a anual sobre valores pendentes das parcelas do Bônus de Assinatura.

- Cenário atual aponta para uma oferta bem menor de contratos de partilha de produção no futuro.

- PPSA manteve o controle financeiro das parcelas recebidas e ainda pendentes do Bônus de Assinatura por cada rodada de licitações, conforme controle apresentado em resposta a Solicitação de Auditoria n.º 5 e pretende manter essa prática.

c) Tempestividade das demonstrações financeiras na página institucional da PPSA.

Conforme (b), as Demonstrações Financeiras dos 3 primeiros trimestres de 2020 se encontram atualizadas e disponibilizadas no site da PPSA. A partir do 4º trimestre de 2020, a divulgação ocorrerá de forma tempestiva, com aviso na página institucional em caso de eventual atraso.

Análise da equipe de auditoria

Considerando a manifestação apresentada pela unidade auditada, foram realizados ajustes no texto do achado para maior clareza quanto à representação da União pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

No que se refere ao desequilíbrio na relação entre partes relacionadas, a CGU mantém o entendimento de sua existência, considerando não haver comutatividade no tratamento, uma vez que o Tesouro recebe o bônus de forma integral e como pré-requisito para a assinatura dos Contratos de Partilha de Produção, ao passo que não há previsão de prazo para repasse da parcela atribuível à PPSA, que tem ocorrido em um prazo médio de 382 dias, superior, inclusive, ao ciclo orçamentário.

Ainda em relação à ausência de prazo, entende-se que, apesar de não ter sido objeto de debate pelo GT-PPSA, houve o comprometimento da empresa, a partir da proposta de recomendação, de atuar junto ao MME no sentido de buscar a definição de prazo para pagamento da parcela do bônus de assinatura, não obstante a PPSA tenha sinalizado a perspectiva futura de uma oferta menor de contratos de partilha de produção. Logo, a recomendação n.º 9 foi mantida conforme sua proposta inicial.

No tocante à divulgação das demonstrações financeiras, foi verificado, em 19/01/2021, que houve a disponibilização das demonstrações intermediárias, relativas aos 1º, 2º e 3º trimestres de 2020.

A respeito das considerações da PPSA sobre a recomendação referente ao reconhecimento de ativo correspondente ao bônus de assinatura, deve-se destacar que o objeto auditado teve como escopo a verificação dos fatores que resultaram na manifestação adversa da Auditoria Independente à adequação das demonstrações financeiras da companhia (exercício de 2019). Nesse sentido, foram verificados os documentos relacionados à controvérsia, considerando-se as normas contábeis vigentes, além de estudos e pareceres disponibilizados pela PPSA. Não houve, por parte da CGU, a verificação da multiplicidade de hipóteses para o reconhecimento contábil do bônus de assinatura, considerando-se que as normas contábeis são passíveis de interpretação e que cabe ao gestor a escolha das opções a serem implementadas, com clareza dos fatores determinantes e da adequação aos preceitos normativos.

A partir da divergência entre a PPSA e a Auditoria Independente, foram verificados os fatos relacionados ao reconhecimento do bônus de assinatura, tais como a obrigatoriedade do pagamento pela União (representada pelo MME) e a razoável segurança quanto ao valor e prazo para o repasse. Dessa forma, conclui-se que, apesar da ausência de previsão do prazo, há razoável segurança quanto ao valor e à obrigatoriedade do repasse da parcela atribuível à PPSA quando do pagamento pelo(s) licitante(s) vencedor(es) do bônus de assinatura ao Tesouro Nacional. Assim, contabilmente, há um direito a receber pela PPSA, cabendo o reconhecimento do ativo contábil, pendente de questões orçamentárias por parte da União (representada pelo MME), fator que posterga os efeitos econômicos (receita) e financeiro (caixa), mas já existindo direito de cobrança em caso de não pagamento, não obstante a fragilidade normativa pela ausência de previsão de prazos.

Sobre a sinalização de risco tributário de antecipação do pagamento de tributos, trata-se de uma possibilidade nunca materializada, diante da não ocorrência de atuação do Fisco sobre

este tema na PPSA até o presente momento. Outrossim, registre-se que a norma contábil não deve ser condicionada por preceitos fiscais no reconhecimento de ativos, com destaque para o disposto no Art. 177, § 2º, da Lei n.º 6.404/76:

A companhia observará exclusivamente em livros ou registros auxiliares, sem qualquer modificação da escrituração mercantil e das demonstrações reguladas nesta Lei, as disposições da lei tributária, ou de legislação especial sobre a atividade que constitui seu objeto, que prescrevam, conduzam ou incentivem a utilização de métodos ou critérios contábeis diferentes ou determinem registros, lançamentos ou ajustes ou a elaboração de outras demonstrações financeiras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

Entende-se, ainda, que não cabe o entendimento do bônus de assinatura como um ativo contingente, considerando-se o disposto nos itens 31 a 33 do Pronunciamento Contábil CPC 25:

Ativo contingente

31. A entidade não deve reconhecer um ativo contingente.

32. Os ativos contingentes surgem normalmente de evento não planejado ou de outros não esperados que dão origem à possibilidade de entrada de benefícios econômicos para a entidade. Um exemplo é uma reivindicação que a entidade esteja reclamando por meio de processos legais, em que o desfecho seja incerto.

33. Os ativos contingentes não são reconhecidos nas demonstrações contábeis, uma vez que pode tratar-se de resultado que nunca venha a ser realizado. Porém, quando a realização do ganho é praticamente certa, então o ativo relacionado não é um ativo contingente e o seu reconhecimento é adequado. (grifo nosso)

Dessa forma, entende-se que é necessário o reconhecimento contábil do ativo que representa o direito ao recebimento do bônus de assinatura pela PPSA no momento da assinatura dos Contratos de Partilha de Produção, apesar de não haver a definição de prazo para o repasse nos instrumentos vigentes (legislação e contrato), fator que demanda aperfeiçoamento pelas partes envolvidas. Vale ainda salientar que compete à PPSA a responsabilidade de interpretar as normas contábeis e realizar os correspondentes registros, bem como apresentar os fundamentos técnicos nas notas explicativas que compõem o conjunto das demonstrações financeiras divulgadas, conforme disposto no Art. 176, § 5º, da Lei n.º 6,404/1976.

Pelo exposto, foi mantida na Recomendação n.º 10 a indicação para a necessidade de reconhecimento do ativo que represente o direito a receber referente ao bônus de assinatura, não se acolhendo a proposta de reconhecimento somente da receita somente no momento de liquidação da despesa pela União (representada pelo MME), uma vez que o bônus de assinatura não pode ser classificado como um ativo contingente.

Achado nº 11

Ausência de aprovação de plano de cargos e salários, com conseqüente impossibilidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal do quadro permanente.

Não houve manifestação da unidade auditada para o achado de nº 11.

Achado nº 12

Utilização de serviços terceirizados para a realização de atividades finalísticas, com consequente risco de compartilhamento de informação sensível.

Não houve manifestação da unidade auditada para o achado de nº 12.

II – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO Nº 201800944 OBJETO DE ANÁLISE NA PRESENTE AUDITORIA

Código e-Aud	Tema Associado	Recomendação	Achados		
			1	2	3
797408	Envolvimento da alta direção	Estabelecer um processo formal de supervisão do Programa de Integridade pela alta direção, possibilitando à alta direção conhecer o estágio em que se encontram as políticas, procedimentos e medidas de integridade que compõem o Programa, permitindo, tempestivamente, a atuação do corpo diretivo nos casos em que seja necessária a adoção de medidas corretivas e/ou de melhoria do Programa		X	X
797409	Envolvimento da alta direção	Desenvolver materiais de divulgação do Programa de Integridade nos quais a alta administração seja a figura patrocinadora das práticas de ética e integridade.		X	
797411	Padrões de conduta e código de ética	Estabelecer processo de capacitação para todos os colaboradores da empresa, com o intuito de promover o conhecimento e compreensão integral do Código, fomentando a cultura ética na empresa.		X	
797415	Políticas e procedimentos de integridade	Formalizar a Política de Transações com Partes Relacionadas da PPSA prevista na Política de Integridade, elencando, entre outros aspectos, os principais riscos associados às transações com a União.	X		
797419	Treinamentos periódicos e comunicação	Implantar um plano de comunicação relacionado aos temas de integridade que transmita, periodicamente, aos empregados e ao público externo, as ações da empresa em apoio e fomento ao seu Programa de Integridade.		X	
797422	Registros e controles contábeis	Desenvolver e implementar indicadores para a avaliação periódica dos controles internos contábeis da empresa, a fim de identificar inconsistências nas contas e/ou registros.		X	
797423	Registros e controles contábeis	Incluir, no Plano de Educação Continuada a ser elaborado para os colaboradores da área de contabilidade, treinamentos relativos à prevenção e detecção de fraude, corrupção e desvios.		X	X
797429	Canais de denúncia	Elaborar um plano de comunicação específico para divulgação periódica dos canais de denúncias aos empregados e ao público externo, contribuindo para fomentar seu Programa de Integridade.		X	
797431	Aplicação de medidas disciplinares	Revisar o normativo de Apuração de Infração Disciplinar, a fim de que violações a integridade - incluindo fraude, corrupção, nepotismo e outros tipos de conflito de interesse (que não o uso de informação privilegiada) - tenham a possibilidade de aplicação de penalidade mais grave que a suspensão de no máximo 30 dias, podendo incluir, por exemplo, a possibilidade de afastamento do cargo, sem vencimentos, até trânsito em julgado da ação.		X	X
797435	Aplicação de medidas disciplinares	Divulgar aos colaboradores e terceiros com quem transaciona que o não atendimento às normas de seu Programa de Integridade poderá resultar na aplicação de sanção administrativa.		X	
797439	Diligências apropriadas para supervisão de fornecedores	Adotar procedimentos a fim de classificar seus contratos de acordo com a exposição aos riscos de fraude e corrupção e adotar controles e procedimentos específicos nos contratos com terceiros, levando em consideração a exposição desses contratos a esses riscos.			X
797441	Monitoramento e melhoria contínua	Desenvolver procedimentos, indicadores e fluxos para o monitoramento e a avaliação do Programa de Integridade, a fim de mitigar falhas do programa, visando o seu constante aperfeiçoamento.		X	

Código e-Aud	Tema Associado	Recomendação	Achados		
			1	2	3
797442	Monitoramento e melhoria contínua	Desenvolver metas e indicadores de monitoramento e avaliação, a fim de auxiliar a identificação de necessidade de implementação de mudanças e realização de aperfeiçoamentos no Programa de Integridade.		X	
797443	Transparência da pessoa jurídica	Publicar e manter atualizados, no site da PPSA, o extrato das atas de assembleias gerais, o currículo profissional resumido dos membros do órgão societário de Fiscalização, bem como o parecer do conselho fiscal em relação às demonstrações financeiras anuais.	X		
797444	Transparência da pessoa jurídica	Publicar e manter atualizadas, no site da PPSA, as agendas das autoridades, conforme exigido no Artigo 11 da Lei nº 12.813/2013 - Lei de Conflito de Interesses e na Resolução nº 11 de 2017 da Comissão de Ética Pública.	X		
797445	Processo de tomada de decisões	Implementar previsão no Regimento Interno de normativo que estabelece os limites de competência dos Diretores e dos titulares da estrutura organizacional para contratação de bens e serviços, referentes a assuntos de natureza essencialmente técnica e administrativa, necessárias à continuidade operacional da Empresa.	X		
797446	Processo de tomada de decisões	Elaborar normativo que trate do encaminhamento, tramitação e registro dos assuntos a serem tratados nas Reuniões da Diretoria Executiva, incluindo: (a) Obrigatoriedade de se registrar as discussões realizadas no âmbito de reuniões prévias, especialmente as dúvidas levantadas e as pendências não sanadas; (b) Critérios para a inclusão de processos extra pauta; (c) Obrigação de que conste na Ata da Reunião da Diretoria Executiva as eventuais divergências observadas nos processos deliberados; (d) Valores e situações que caracterizam Grandes Operações; (e) Casos em que, previamente à tomada de decisão, será necessária a realização de estudos técnicos; os tipos de estudos que devem ser elaborados em cada tipo de operação e os casos em que se prevê a contratação de entidade externa para elaboração de estudos; (f) Apresentação e registro das justificativas da alta direção, caso a decisão tomada contrariar estudo técnico, no todo ou em parte; (g) Situações em que os órgãos consultivos devem ser acionados.	X		
797447	Processo de tomada de decisões	Incluir toda documentação que suporta a tomada de decisão, desde o início das operações da empresa, inclusive e-mails trocados, pautas e atas de reuniões, em um único repositório, de modo que seja possível recuperar facilmente todo o histórico do processo deliberado pela Diretoria Executiva da PPSA.	X		

Fonte: Sistema e-Aud.