

CONTROLE DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PROVENIENTES DA PRODUÇÃO DE HIDROCARBONETOS

Participações Governamentais

O TCU realizou, de junho a outubro de 2013, auditoria operacional na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para avaliar o controle sobre o cálculo, o pagamento e a distribuição das participações governamentais devidas pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no Brasil, analisando questões operacionais e relativas à transparência.

No Brasil, as principais participações governamentais relacionadas à produção de hidrocarbonetos, do ponto de vista material, são os royalties e as participações especiais. Em 2013, o montante arrecadado somou aproximadamente R\$ 30 bilhões e se estimam valores maiores para os próximos anos.

Assim, o controle sobre essas participações, de responsabilidade da ANP, impacta diretamente os ingressos de recursos da União e dos demais entes federativos beneficiários

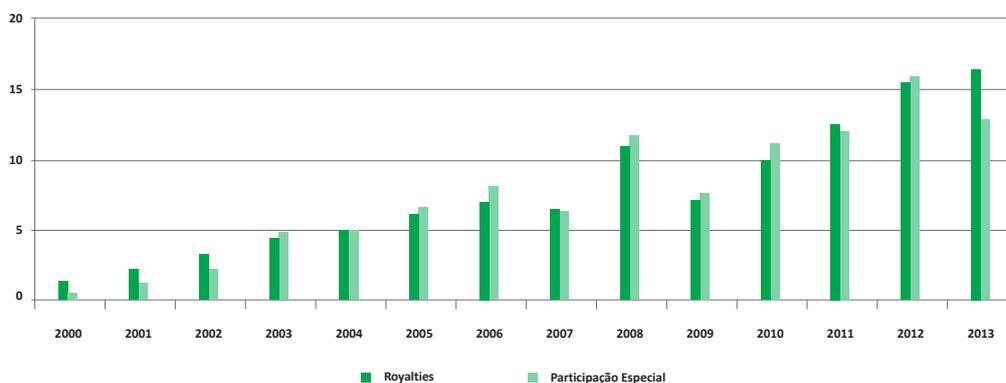
Metodologia da Auditoria

A auditoria foi realizada em conjunto com as entidades fiscalizadoras superiores da Colômbia e do Peru, no âmbito de projeto de cooperação entre a Olacefs e a GIZ, agência de cooperação alemã, para o desenvolvimento de capacidades institucionais entre seus membros.

A auditoria analisou todo o processo de trabalho realizado pela ANP, que inclui a definição do preço de referência utilizado nas fórmulas de cálculo, a conferência dos valores calculados e pagos pelas empresas, a auditoria dos custos dedutíveis que compõem o cálculo da participação especial e as fiscalizações das instalações de embarque/desembarque e de apoio e industriais, para fins de enquadramento de municípios beneficiários.

Também foram verificados os processos de inspeção dos sistemas de medição usados para contabilizar os volumes de hidrocarbonetos produzidos, em complemento à auditoria já realizada pelo TCU em 2012.

Arrecadação de participações governamentais (em bilhões de R\$)



Fonte: Elaboração própria

Principais situações encontradas

A fiscalização concluiu que, de forma geral, o controle exercido pela ANP confere razoável garantia quanto à fidedignidade, à integridade e à tempestividade dos valores arrecadados. Entretanto, alguns procedimentos de fiscalização podem ser melhorados para conferir maior efetividade a esse controle.

A auditoria das deduções da participação especial é realizada, essencialmente, com base em documento declaratório encaminhado pelos concessionários, sem que essas informações sejam cheçadas pelo uso de outras técnicas. Ademais, o método adotado para seleção e análise das rubricas a serem auditadas é restrito do ponto de vista temporal, pois se compara a variação entre os valores declarados no trimestre de apuração com os do período imediatamente anterior. Inexiste, também, procedimento específico para análise das deduções quando um campo inicia o pagamento da participação especial. Tal questão é relevante, já que o primeiro demonstrativo será a base para as análises posteriores.

Sobre os processos de fiscalização das instalações industriais e de apoio e de embarque e desembarque, para o enquadramento de municípios, constatou-se imprecisão técnica constante do Decreto 1/1991, o que pode comprometer a objetividade do julgamento da ANP quanto à sua classificação. Também se verificou que os monitoramentos para revisão das classificações das instalações e dos enquadramentos de municípios, ainda que configurem boa prática, carecem de diretrizes quanto ao seu planejamento e execução.

Além disso, os principais procedimentos de trabalho, incluindo cálculos e cruzamentos de dados, são realizados por meio de manipulação de planilhas eletrônicas, o que pode comprometer a eficiência e conferir certo grau de vulnerabilidade ao processo.

Outra situação destacada tratou da necessidade de interface mais amigável ao usuário na divulgação de dados e informações relativos à distribuição de royalties aos municípios beneficiários, não obstante eles estarem disponíveis e acessíveis aos interessados no sítio eletrônico da Agência.

A auditoria também identificou algumas situações processuais relativas às inspeções dos sistemas de medição, como emissão intempestiva de relatórios e tratamento inadequado de não conformidades. Verificou-se, ainda, a não formalização adequada das autorizações expedidas pela ANP quanto ao uso dos sistemas de medição pelos concessionários.

Deliberações do TCU

O TCU determinou que a ANP encaminhe plano de ação contendo metodologia e metas para o saneamento das impropriedades encontradas nas instruções dos processos de fiscalização *in loco* (inspeções) dos sistemas de medição da produção.

Também se determinou à Agência que estabeleça forma adequada para a prática dos atos de autorização de utilização de sistemas de medição para fins fiscais e de apropriação, inclusive para Teste de Longa Duração, bem como convalide os atos já praticados por intermédio de ofícios, em atenção aos requisitos mínimos exigidos na Lei 9.784/1999.

Recomendou-se, ainda, que a ANP:

- estabeleça outros procedimentos para a auditoria das deduções da participação especial e outros critérios de análise dos demonstrativos de apuração encaminhados pelos concessionários;
- tome as providências necessárias ao estabelecimento de critérios objetivos para a qualificação das instalações de embarque e desembarque, para fins de enquadramento de municípios, em atendimento à Lei 9.478/1997 e à Lei 12.734/2012, e formalize as diretrizes e a regulamentação para o planejamento e a execução dos monitoramentos;
- adote todas as providências necessárias ao desenvolvimento e à implementação definitiva de um sistema informatizado dotado de funcionalidades que permitam o registro e o tratamento automático de dados e informações necessárias ao controle do cálculo, do pagamento e da distribuição de *royalties* e participações especiais;
- adote medidas para aprimorar a divulgação das informações em seu sítio eletrônico, como o aperfeiçoamento do manual de procedimentos e a mudança na forma de divulgação dos dados sobre os valores distribuídos aos municípios beneficiários.

Benefícios esperados

Aprimoramento da capacidade de controle da ANP no tocante à medição da produção de petróleo e gás natural e ao cálculo, ao pagamento e à distribuição das participações governamentais devidas em função dessa produção e ao aumento da transparência na divulgação dos dados e das informações relativos a essas atividades.

Acórdão

Acórdão: 3.253/2013-Plenário

Relator: Ministro José Jorge

TC: 016.438/2013-2

www.tcu.gov.br

www.facebook.com/tcuoficial

www.twitter.com/tcuoficial

www.youtube.com/tcuoficial