



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Exercício 2018

Relatório nº 824885

17 de setembro de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA**

Unidade Examinada: **MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Tarefa e-aud: **824885**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AGU	Advocacia-Geral da União
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica (do MME)
ANM	Agência Nacional de Mineração (do MME)
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (do MME)
BB	Banco do Brasil (do MF e/ou do ME)
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (da AGU)
CGENE	Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Minas e Energia (da DI/SFC/CGU)
CGEP	Coordenação-Geral de Reserva, Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (do DEPG/SPG/MME)
CGOF	Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (da SPOA/SE/MME)
CGRL	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (da SPOA/SE/MME)
CGU	Controladoria Geral da União
COMEF	Coordenação de Administração de Material e Execução Financeira (da CGRL/SPOA/SE/MME)
DEPG	Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (da SPG/MME)
DI	Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura (da SFC/CGU)
DIOF	Divisão de Execução Orçamentária e Financeira (da COMEF/CGRL/SPOA/SE/MME)
FEP	Fundo Especial de Petróleo
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GT	Grupo de Trabalho
INC	Instrução Normativa Conjunta
LOA	Lei(s) Orçamentária(s) Anual(is)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (e/ou Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)
ND	Natureza(s) da Despesa
PEA	Participações Especiais
PTRES	Plano(s) de Trabalho Resumido(s)
RI	Regimento(s) Interno(s)
SE	Secretaria-Executiva (do MME)
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno (da CGU)
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siape	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal (do MP e/ou do ME)
SPG	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (do MME)

SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (da SE/MME)
STN	Secretaria do Tesouro Nacional (do MF e/ou do ME)
TCU	Tribunal de Contas da União
TMS	Taxa Mensal Selic
UF	Unidade(s) da Federação
UG	Unidade(s) Gestora(s)
UJ	Unidade(s) Jurisdicionada(s)
UO	Unidade(s) Orçamentária(s)
UPC	Unidade Prestadora de Contas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
2. RESULTADOS DOS EXAMES	10
2.1 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO E FALHAS DE CONTROLE INTERNO DO MME RESULTARAM EM ERRO NA DISTRIBUIÇÃO DE R\$ 720.297.516,60 DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO (FEP) A ENTES SUBNACIONAIS EM 22.10.2018. A INTEGRAL REPARAÇÃO DO ERRO DEMOROU NOVE MESES E CUSTOU R\$ 325.433,02, SUPOSTOS PELO BB. O VALOR AINDA É OBJETO DE DISCUSSÃO ADMINISTRATIVA DIANTE DA RECUSA DO MME EM RECONHECER O DÉBITO PARA COM A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.	10
2.1.1 DA EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO).	10
2.1.2 DO FLUXO OPERACIONAL DE PAGAMENTO NO MME (AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS).	12
2.1.3 DOS PAGAMENTOS REALIZADOS E DO ERRO NA DISTRIBUIÇÃO DO FEP.	13
2.1.4 DAS AÇÕES DO MME E DO BB APÓS O ERRO NA DISTRIBUIÇÃO DO FEP.	15
2.1.4.1 AÇÕES DO MME NOS EIXOS 1 A 3.	16
2.1.4.2 AÇÕES DO MME E DO BB NO EIXO 4.	16
2.1.5 ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.	19
2.1.5.1 DAS CAUSAS IMEDIATAS DO ERRO.	21
2.1.5.2 DAS CAUSAS CIRCUNSTANCIAIS DO ERRO.	23
2.1.5.3 DAS COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E DEVERES DOS DIRIGENTES DO MME.	26
2.1.5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACHADO.	28
3. RECOMENDAÇÕES	31
4. CONCLUSÃO	32
5. ANEXOS	33
5.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.	33

5.1.1 MANIFESTAÇÃO DO MME.	33
5.1.1.1 TRANSIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA STN PARA O MME.	33
5.1.1.2 OFÍCIOS DA SPG ENCAMINHADOS AO BB.	34
5.1.1.3 CONTROLES INTERNOS DO MME E ROTINAS DE PAGAMENTO E CONFERÊNCIA.	35
5.1.1.4 POSIÇÃO DO MME QUANTO À (EVENTUAL) DÍVIDA E CRONOLOGIA DOS FATOS.	36
5.1.1.5 ATUAÇÃO DOS DIRIGENTES DO MME.	37
5.1.1.6 RECURSO À CCAF/AGU PARA SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA COM O BB.	37
5.1.1.7 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MME.	38
5.1.2 ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO.	38
5.1.2.1 TRANSIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DA STN PARA O MME.	38
5.1.2.2 OFÍCIOS DA SPG ENCAMINHADOS AO BB.	41
5.1.2.3 CONTROLES INTERNOS DO MME E ROTINAS DE PAGAMENTO E CONFERÊNCIA.	42
5.1.2.4 POSIÇÃO DO MME QUANTO À (EVENTUAL) DÍVIDA E CRONOLOGIA DOS FATOS.	44
5.1.2.5 ATUAÇÃO DOS DIRIGENTES DO MME.	46
5.1.2.6 RECURSO À CCAF/AGU PARA SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA COM O BB.	48
5.1.2.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MANIFESTAÇÕES DO MME.	48

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à tarefa e-Aud nº 824885 e em face do estabelecido no item 17 da Seção II do Capítulo I do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa SFC nº 3, de 09.06.2017, apresentamos os resultados dos exames complementares realizados sobre a prestação de contas anual do exercício de 2018 do MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME).

Este trabalho complementa e dá continuidade ao item 9 do Relatório de Auditoria nº 201900308, relativo à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2018 do MME, elaborado como subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU), cuja descrição sumária do achado é a seguinte: **“9. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: Pagamento indevido de R\$ 720,3 milhões a municípios na conta Fundo Especial de Petróleo (FEP) em detrimento do pagamento de royalties”**. Naquela oportunidade a documentação disponível era insuficiente para composição do achado de auditoria e certificação das contas dos gestores, sendo necessário realizar interações com outros atores envolvidos no processo, bem como ter acesso a informações mais detalhadas.

Os trabalhos foram realizados no período de 01.10.2019 a 31.03.2020, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, que se basearam na consolidação e análise de informações sobre o assunto em tela, obtidas em reuniões, comunicações administrativas e, ainda, em processos administrativos do MME (sistema SEI) e em consultas a registros de sistemas corporativos governamentais do Poder Executivo Federal (Siafi, Siop, Siape).

1.1 Considerações Iniciais

O art. 20, §1º, da Constituição Federal assegura à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”. A Lei nº 9.478, de 06.08.1997, dispõe sobre a política energética nacional e outros assuntos relativos ao monopólio do petróleo e o Decreto nº 2.705, de 03.08.1998, define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais. A esse título, foram estabelecidas as seguintes receitas aos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios):

- **Royalties**: Compensação financeira paga ao Estado e à sociedade por concessionárias que exploram recursos naturais não renováveis no território nacional. Além da União, são beneficiários os Estados e Municípios produtores, os afetados pela produção ou que sediam instalações petrolíferas, e os confrontantes (aqueles cujas linhas de mar territorial abarcam as áreas marítimas de exploração e produção);
- **Fundo Especial do Petróleo (FEP)**: Fundo formado com parte das receitas de royalties e distribuído a todos os entes subnacionais, cuja distribuição obedece às mesmas regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos

Municípios (FPM) – é devida quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

- Participações Especiais (PEA): Compensação financeira extraordinária paga pelas concessionárias no caso de campos de grande volume de produção ou rentabilidade.

Em 2017 a União distribuiu R\$ 18,48 bilhões a Estados e Municípios a título de participações governamentais nos setores de petróleo e gás natural, valor que subiu para R\$ 31,45 bilhões em 2018. Em razão da elevada materialidade desses recursos e de sua importância para as finanças dos entes subnacionais, haja vista a crise fiscal que o país atravessa na segunda metade desta segunda década do século XXI, formulou-se a seguinte questão de auditoria:

As participações governamentais de Estados e Municípios nos setores de petróleo e gás natural foram corretamente distribuídas em 2018 pelo MME quanto aos valores devidos e aos destinatários previstos?

Além do MME, os demais atores envolvidos no processo de transferência dos recursos das participações governamentais, segundo o art. 35 do Decreto nº 2.705/1998, são a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) do MME e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco do Brasil (BB) do Ministério da Fazenda (MF), atual Ministério da Economia (ME). Em linhas gerais, suas atribuições eram as seguintes:

- ANP: cálculo dos valores devidos a cada beneficiário;
- MME: empenho e liquidação das despesas orçamentárias (realizava as duas primeiras etapas da execução da despesa orçamentária) – sobre a liquidação, embora realizada no âmbito do MME, o processamento era realizado automaticamente no Siafi pela STN (não havia interveniência de servidor(es) do MME nesse processo);
- STN: pagamento das despesas (emissão de ordens bancárias ao BB) pelo valor total a ser distribuído (terceira etapa da execução da despesa orçamentária); e
- BB: depósito dos valores em contas específicas de titularidade dos beneficiários (entes subnacionais) mantidas nessa instituição financeira.

Eventualmente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), atual ME, também atuava no processo de transferência por ser o órgão responsável pela coordenação e supervisão do processo orçamentário federal.

Os papéis de cada um desses atores não sofreram alterações até o ano de 2018, quando foi publicada a Lei nº 13.609, de 10.01.2018, que estabeleceu a hipótese de o Estado ou o Município realizar operações de “cessão ou transferência, parcial ou total, dos seus direitos sobre os royalties ou de antecipação, parcial ou total, das receitas decorrentes dos direitos sobre os royalties” com investidores com os quais tenham contratado a respectiva operação de cessão, transferência ou antecipação na forma prescrita nessa lei.

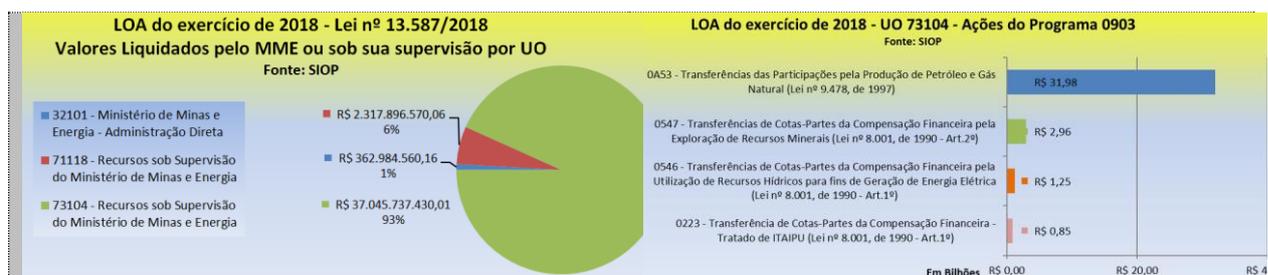
Em razão da inserção de novos atores, a STN apresentou ao MME proposta de alteração do Decreto nº 2.705/1998 para incorporar essa inovação e, ainda, para rever o papel por ela desempenhado em todo processo de transferência, originando o Decreto nº 9.302, de 06.03.2018, que transferiu as atribuições da STN para o MME. Posteriormente, o Decreto nº

10.078, de 21.10.2019, alterou novamente o Decreto nº 2.705/1998 e transferiu a responsabilidade da execução dessa despesa para a ANP, sob a supervisão do MME.

Os valores liquidados diretamente pelo MME ou sob sua supervisão em 2018 (pagos e inscritos em restos a pagar), consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2018, a Lei nº 13.587, de 02.01.2018, foram alocados em três Unidades Orçamentárias (UO), a saber: a 32101, a 71118 e a 73104. Os recursos alocados a esta última representaram 93% do valor total liquidado, referentes a um único programa orçamentário, o 0903 (Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica).

Na LOA/2018, e para a UO 73104, o programa se desdobra em quatro ações orçamentárias, referentes a transferências de três tipos de participações governamentais a entes subnacionais, e relativas aos setores de: i) petróleo e gás natural (0A53); ii) mineral (0547); e iii) de recursos hídricos (0546 e 0223). A participação de cada uma delas no total liquidado foi de, respectivamente, 86,33%, 7,99%, 3,38% e 2,30%, conforme figura 1 abaixo.

Figura 1 – Valores previstos na LOA/2018 e liquidados pelo MME ou sob sua supervisão.



Fonte: Siop2018

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Deficiências na gestão e falhas de controle interno do MME resultaram em erro na distribuição de R\$ 720.297.516,60 do Fundo Especial do Petróleo (FEP) a entes subnacionais em 22.10.2018. A integral reparação do erro demorou nove meses e custou R\$ 325.433,02, suportados pelo BB. O valor ainda é objeto de discussão administrativa diante da recusa do MME em reconhecer o débito para com a instituição financeira.

Neste item serão avaliados: o erro na distribuição original do FEP e suas causas; as medidas adotadas para sua correção e as circunstâncias que propiciaram sua ocorrência; e as ações desenvolvidas para evitar futuras repetições.

2.1.1 Da execução da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento).

Os pagamentos ordinários de royalties, FEP e PEA, bem como as dos setores mineral e de recursos hídricos, são periódicos e devem ser realizados até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, nos termos do art. 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.1989. Além dos pagamentos ordinários, há os referentes a correções monetárias, ao atendimento a decisões judiciais e, às vezes, a resíduos decorrentes de recálculos de valores já pagos. Os

pagamentos de royalties e FEP são mensais (relativos a valores arrecadados no segundo mês anterior ao respectivo pagamento) e os de PEA são trimestrais (relativos a valores arrecadados no trimestre encerrado no segundo mês anterior ao do respectivo pagamento).

Os valores devidos aos entes subnacionais a título de royalties e de PEA são calculados pela ANP e os de FEP são calculados com base na distribuição definida para o FPE e o FPM, conforme critérios definidos pelo TCU em Decisões Normativas anualmente publicadas. A execução da despesa antes do Decreto nº 9.302/2018 era assim processada no Siafi:

- Empenho: Unidade Gestora (UG) 320002 (COF/M.M.E), gestão 00001 (Tesouro);
- Liquidação: Unidade Gestora (UG) 320002 (COF/M.M.E), gestão 00001 (Tesouro);
- Pagamento: Unidade Gestora (UG) 170500 (STN/COFIN), gestão 00001 (Tesouro).

A execução das despesas das participações governamentais relativas aos setores mineral e de recursos hídricos era realizada da mesma forma. Além de diferentes ações orçamentárias, as fontes de recursos utilizadas em cada tipo eram distintas, mas o procedimento para empenhá-las e liquidá-las era idêntico.

No início do ano eram emitidas duas notas de empenho para cada ação orçamentária, cuja diferença se dava na Natureza da Despesa (ND): 333081 para pagamento a estados e 334081 para pagamento a municípios. Ao longo do ano, se necessário, essas notas de empenho tinham seus saldos reforçados, anulados ou cancelados ou eram emitidas novas notas de empenho em decorrência de alterações ou ajustes nas fontes de recursos ou no Plano de Trabalho Resumido (PTRES). Quanto à liquidação da despesa, ela se dava mediante lançamentos automáticos realizados no Siafi.

A STN efetuava os pagamentos com base em informações encaminhadas por ofício pela ANP e pelas Agências Nacionais de Mineração (ANM) e de Energia Elétrica (ANEEL). Os documentos Siafi emitidos eram do tipo OB Reserva, e para o campo “Evento BACEN” era utilizado o código 51 (OB STN), de uso exclusivo das UG da STN. Outras informações necessárias nos lançamentos constam do quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Campos das OB diferenciadores dos tipos de participações governamentais.

FINALIDADE SPB		CREDOR		TRIBUTO	
COD	DESCRICAÇÃO	COD	DESCRICAÇÃO	COD	DESCRICAÇÃO
241	ROYALTIES PETRÓLEO – ANP	TN0000006	DEPOSITOS ROYALTIES PETROLEO	28	ANP – ROYALTE
242	ROYALTIES PETRÓLEO – FEP	TN0000037	ROYALTIES DE PETROLEO - FEP	07	FEP - FUNDO ESPECIAL
243	ROYALTIES PETRÓLEO – PEA	TN0000012	ROYALTIES DE PETROLEO/ PARTICIPACOES ESPECIAIS	29	PEA - PARTICIPACAO ESPECIAL
244	ROYALTIES ITAIPU – ITA	TN0000032	ROYALTIES ITAIPU	43	ITA - ROYALTE ITAIPU
245	COTAS PARTES - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA – CFH	TN0000031	COTAS PARTES-COMPENS. FINANCEIRA - RECURSOS HIDRICOS	32	CFH - COMPENSACOES FINANCEIRAS HIDRI
246	COTAS PARTES - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA - CFM	TN0000035	COTAS PARTES COMPENS. FINANCEIRAS - RECURSOS MINERAIS	30	CFM - COMPENSACOES FINANCEIRAS MINER

Fonte: Siafi2018

Os empenhos eram emitidos pelos valores globais dos tipos de participação governamental, mas cada OB deveria se referir a uma única participação. No caso do setor de petróleo, a diferenciação entre royalties, FEP e PEA se dava em função do valor do campo “Finalidade SPB” da OB no Siafi: 241 para royalties; 242 para FEP; e 243 para PEA.

Quanto aos repasses aos entes subnacionais, o BB as distribuía com base em informações enviadas pela ANP (para royalties e PEA) ou em critérios definidos pelo TCU (FEP). Os depósitos eram realizados de forma automatizada de acordo com a finalidade indicada na OB recebida. Após o depósito dos valores o BB enviava arquivo de retorno para alimentar o Siafi e efetuar os ajustes contábeis necessários à identificação dos repasses nas contas representativas das transferências aos estados (só estados, e uma conta para cada estado) e ao conjunto dos municípios de cada um dos estados (uma conta para cada estado).

Com a publicação do Decreto nº 9.302/2018, em 06.04.2018 a STN enviou ao MME o Ofício nº 48/2018/GEARE/COFIN/SUPOF/STN-MF com as seguintes orientações¹:

5. Informo, ainda, que já foram promovidas no SIAFI as alterações necessárias para que os pagamentos sejam realizados por unidades desse MME, sejam diretas, vinculadas ou subordinadas, e que tais mudanças não comportam que apenas alguns pagamentos sejam migrados para esse Ministério.

6. Deste modo, as transferências para estados e municípios como Royalties Petróleo, Fundo Especial do Petróleo, Participação Especial, Royalties Itaipu e Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos e Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Minerais deverão ser pagas no âmbito desse MME.

7. Por fim, solicito que esse MME oriente os órgãos responsáveis por comandar tais liberações (Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Energia Elétrica e Agência Nacional de Mineração) que, doravante, os ofícios de solicitação de transferências de recursos financeiros ao Banco do Brasil para crédito aos Estados e Municípios não sejam mais encaminhados à esta STN.

No Siafi foi criado o código 53 (OBR DE SAQUE) para o campo “Evento BACEN”, a ser utilizado nas OB referentes a esses pagamentos. Ressalte-se que o espelho da consulta às ordens bancárias emitidas (transação CONOB do Siafi) não apresenta os campos “Finalidade SPB” nem “Tributo”, mas tão somente o campo “Favorecido” da OB, que é o “Credor” da OB. A execução completa das despesas (empenho, liquidação e pagamento) dos royalties dos setores mineral, de recursos hídricos e de petróleo e gás natural passou a ser realizada, respectivamente, por ANM, ANEEL e MME (este último, por meio da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG), UG/Gestão 320017/00001).

2.1.2 Do fluxo operacional de pagamento no MME (autorização dos pagamentos).

A partir de abril de 2018, o MME adotou fluxo interno informal para autorização dos pagamentos, cujos papéis dos atores envolvidos podem ser assim resumidos²:

¹ Processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0153977.

- ANP: apurava a arrecadação, calculava a distribuição dos valores, informava a SPG (via ofício) o total dos valores a serem repassados ao BB e enviava a este último arquivo com o detalhamento dos valores a serem distribuídos;
- SPG (fase 1): comunicava à CGOF/SPOA/SE e à DIOF/COMEF/CGRL/SPOA/SE (via telefone e e-mail) a informação encaminhada pela ANP;
- CGOF/SPOA/SE: solicitava os recursos à STN (via Siafi), descentralizava-os para a UG da SPG (320017) e comunicava o fato à DIOF/COMEF/CGRL/SPOA/SE (via telefone);
- DIOF/COMEF/CGRL/SPOA/SE: preenchia os campos da(s) OB(s) (lançamento no Siafi) e informava à SPG o lançamento realizado (via telefone);
- SPG (fase 2): após liberação no Siafi dos valores totais (mediante aprovação do ordenador de despesas e do gestor financeiro), encaminhava ao BB as informações sobre os valores creditados na reserva do Banco do Brasil para os respectivos pagamentos das participações governamentais (via ofício e e-mail); e
- Todo esse procedimento era realizado no mesmo dia em que o ofício da ANP era recebido na SPG, geralmente entre o fim da manhã e o início da tarde, e concluído até as 16h, em razão dos horários fixados pelo Siafi, para possibilitar ao BB depositar os valores nas contas correntes dos entes subnacionais no dia seguinte – essa urgência foi justificada a fim de evitar o posterior aumento do valor a ser transferido a título de encargos financeiros (correção monetária e/ou juros de mora).

Esse fluxo interno é dito informal porque não havia norma ou rotina formalmente aprovada sobre o processo de pagamento, baseando-se em uma minuta de portaria ministerial³ que visava a estabelecer “os procedimentos e as atribuições relacionados à execução e à supervisão da despesa orçamentária dos royalties e das participações especiais”. A minuta dispunha que a execução da despesa e a supervisão ficariam a cargo da SPG, e à SPOA/SE caberia o apoio operacional para a execução da despesa. A minuta foi assinada e submetida à aprovação da CONJUR pelo Secretário-Executivo Adjunto do MME⁴ em 05.04.2018. Mesmo aprovada pela CONJUR⁵ nessa mesma data e enviada ao Gabinete do Ministro no dia seguinte, ela não chegou a ser publicada. O assunto será retomado no item 2.1.5.2.

2.1.3 Dos pagamentos realizados e do erro na distribuição do FEP.

O primeiro pagamento realizado pela SPG ocorreu no dia 16.04.2018 e o imediatamente anterior ao erro ocorreu no dia 15.10.2018. Nesse período exato de seis meses foram emitidas 29 ordens bancárias na UG/Gestão 320017/00001 (SPG/Tesouro) em 21 datas diferentes envolvendo os subtipos de participação governamental royalties, FEP e PEA e, ainda, correção monetária sobre royalties, num valor total de R\$ 16.038.925.524,42.

² Descrito no processo nº 48340.005703/2018-37, SEI nº 0230900 (item 2). Esse fluxo é compatível com a rotina de pagamento observada na análise dos processos 48380.000079/2018-13 e 48380.000231/2018-50.

³ Processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0152594.

⁴ Processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0153090 (minuta de portaria) e nº 0152631 (Memorando nº 57/2018/SE), ambos de 05.04.2018.

⁵ Parecer nº 00224/2018/CONJUR-MME/CGU/AGU, de 05.04.2018 (processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0153090).

O processo 48380.000079/2018-13 contém a documentação referente aos 28 primeiros pagamentos. Em 15.10.2018 foi gerado o processo 48380.000231/2018-50, o qual contém a documentação referente aos pagamentos do período de 15.10.2018 a 21.02.2019. Não há justificativa expressa para a geração do novo processo, mas o primeiro não foi arquivado e passou a tratar dos royalties do campo de Melro, explorado sob o regime de partilha, e contém a documentação de doze pagamentos realizados entre 28.11.2018 e 02.05.2019.

Todos os 29 pagamentos realizados ocorreram sem que houvesse sido relatado problema nas distribuições. A servidora mais experiente da SPOA/SE na operação do Siafi havia lançado 22 das OB e as sete demais foram lançadas por duas outras servidoras: uma havia lançado quatro delas e a outra, três. No caso do erro de que trata este Relatório, a ANP enviou à SPG o Ofício nº 350/2018/SPG-ANP⁶, de 22.10.2018, cujo teor é o seguinte:

1. Solicitamos repassar ao Banco do Brasil S/A., em **22/10/2018**, a importância de **R\$ 894.280.629,64 (Oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e oitenta mil, seiscentos e Vinte e nove reais e sessenta e quatro centavos)**, para crédito aos Estados, Municípios e ao Fundo Especial, referente aos royalties da exploração e produção de petróleo e gás natural de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, conforme discriminado a seguir:

Fonte de Recursos Detalhada	Estados	Municípios	Total
0142032284	0,00	720.297.516,64	720.297.516,64
0142032284 (*)	34.796.622,58	139.186.490,42	173.983.113,00
Total	34.796.622,58	859.484.007,06	894.280.629,64

Mês de competência: **AGOSTO/2018**.

(*) Fundo Especial Petróleo — FEP.

2. Os cálculos pertinentes foram efetuados por esta ANP e as informações necessárias à distribuição dos recursos estão sendo encaminhadas ao Banco do Brasil.

A SPG enviou ao BB o Ofício nº 131/2018/SPG-MME, de 22.10.2018, informando sobre o crédito de R\$ 894.280.629,64, sendo R\$ 34.796.622,58 (FEP Estados), R\$ 139.186.490,42 (FEP Municípios) e R\$ 720.297.516,64 (royalties Municípios). Com base nessas informações, e no histórico de pagamentos, deveria ter sido emitida mais de uma OB pelo fato de haver mais de uma finalidade/favorecido a serem lançados no Siafi (TN0000006/241 para os royalties e TN0000037/242 para o FEP).

Entretanto, foi emitida apenas a ordem bancária 2018OB800248 ao favorecido TN0000037 (FEP) no valor total de R\$ 894.280.629,64, sendo R\$ 34.796.622,58 para Estados e R\$ 859.484.007,06 para Municípios. A servidora da SPOA/SE que lançou os dados dessa OB no Siafi foi a que já havia feito essa operação em quatro oportunidades anteriormente. O MME⁷

⁶ Processo 48380.000231/2018-50, SEI nº 0222973.

⁷ Ofício nº 153/2019/SE-MME, de 18.06.2019, em reposta à Solicitação de Auditoria nº 5, de 17.05.2019, e Ofício nº 58/2020/SE-MME, de 18.02.2020, em reposta à Solicitação de Auditoria nº 9, de 17.02.2020.

atribuiu o erro na distribuição do BB ao fato de este último não haver conferido as informações da 2018OB800248 com as do Ofício nº 131/2018/SPG-MME.

2.1.4 Das ações do MME e do BB após o erro na distribuição do FEP.

Em 23.10.2018, dia seguinte à emissão da OB, alguns municípios contataram o MME alegando terem recebido valores da ordem de cinco a seis vezes maiores que os habituais⁸. Averiguada a situação, constatou-se a ocorrência do erro no preenchimento do campo “Finalidade SPB” da 2018OB800248 e que a distribuição realizada pelo BB obedeceu ao estabelecido pela OB (somente FEP), a despeito do teor do Ofício nº 131/2018/SPG-MME.

No mesmo dia o BB estornou os valores erroneamente distribuídos a título de FEP e creditou o mesmo montante aos devidos beneficiários de royalties. A operação foi assim justificada em e-mail enviado pelo BB ao MME⁹: “Esse procedimento, efetuado em caráter excepcional, foi necessário para evitar a devolução da ordem bancária ao MME e posterior envio de novas ordens bancárias ao BB, fato que afetaria significativamente o prazo da distribuição junto aos beneficiários”. Ainda em 23.10.2010, o MME¹⁰, referindo-se ao e-mail recebido mais cedo, solicitou ao BB apurar eventuais valores pagos a maior e prejuízos a Estados e Municípios e encaminhar informes aos envolvidos (MME, ANP e entes subnacionais). Solicitou ao BB, ainda, que adotasse “todas as providências que o Banco do Brasil avalie pertinentes no sentido de resolver a questão em tempo o mais breve possível” (grifo nosso).

Em 25.10.2018 o BB¹¹ informou novamente ao MME a ocorrência de distribuição a maior aos beneficiários do FEP no valor de R\$ 720.297.516,60 em 23.10.2018, mas que na mesma data os valores foram estornados e creditados aos beneficiários de royalties, sem prejuízo a quem quer que fosse, e que os beneficiários dos valores recebidos a maior a título de FEP foram contatados pelas suas agências de relacionamento a fim de devolverem o crédito indevido, não havendo razão para a elaboração dos informes solicitados. Entretanto, também informou que “na eventualidade de os beneficiários não realizarem a recomposição de suas contas, esse Ministério deverá proceder o repasse desses valores ao Banco” porque diversos entes não dispunham de saldo suficiente em conta corrente no dia 23.10.2018 para cobrir o lançamento da operação de estorno no momento em que este foi realizado. Então o BB¹², com recursos próprios, complementou os saldos dessas contas o suficiente para tornar possível essa operação, realizando um aporte de R\$ 52.370.111,11.

A partir de então as ações do MME se desenvolveram em quatro eixos principais:

- Eixo 1: a constituição de um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da SPOA/SE para “levantar o fluxo do processo de transferência dos **royalties** e da participação

⁸ Processos nº 48340.005703/2018-37, SEI nº 0230900 (item 15), e nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0271437 (item 2.7).

⁹ Conforme e-mail BB de 23.10.2018 (processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0223614).

¹⁰ Ofício nº 150/2018/SPG-MME, de 23.10.2018.

¹¹ Carta 2018/009410, de 25.10.2018.

¹² Carta 2020/000996, de 26.02.2020, em resposta ao Ofício nº 1831/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 04.02.2020.

especial a que se refere o Decreto nº 9.302, de 6 de março de 2018, identificando eventuais causas que levaram à incorreção no repasse desses recursos ao Banco do Brasil S.A. ocorrida no mês de outubro de 2018”¹³;

- Eixo 2: a adoção de medidas corretivas pontuais para conferir maior segurança aos pagamentos subsequentes (continuidade dos pagamentos das participações);
- Eixo 3: a retomada da discussão acerca da viabilidade de atribuir à ANP a atividade de distribuição das participações a que se refere o Decreto nº 2.705/1998; e
- Eixo 4: a manutenção de tratativas com o BB relativas aos desdobramentos financeiros decorrentes do erro na emissão da 2018OB800248.

2.1.4.1 Ações do MME nos eixos 1 a 3.

No primeiro eixo, o GT mapeou o processo de pagamentos e elaborou seu Relatório Final¹⁴ em 14.11.2018. O assunto foi tratado no processo 48340.005703/2018-37 e, por sua relevância para compreensão dos acontecimentos, será abordado no item 2.1.5.2.

No segundo eixo, relativo à continuidade dos pagamentos, a COMEF/CGRL/SPOA/SE reportou¹⁵ a adoção destas providências: i) “reforço no treinamento interno, com vistas ao nivelamento de conhecimento de todos os servidores da DIOF envolvidos”; ii) “sinalização em todas as estações de trabalho com informativo contendo os códigos utilizados no procedimentos de pagamento, de forma clara e simples”; e iii) desenvolvimento de um “Formulário de Verificação de Pagamento, o qual será preenchido, conferido e assinado por 2 (dois) servidores distintos da COMEF/DIOF, que também será anexado ao processo no SEI”.

No terceiro eixo, a retomada da discussão acerca da viabilidade de atribuir à ANP a distribuição das participações governamentais ganhou impulso após o erro na emissão da 2018OB800248 em 22.10.2018. O assunto foi tratado no processo 48340.000939/2018-87 e, por sua relevância para compreensão dos acontecimentos, será abordado no item 2.1.5.2.

2.1.4.2 Ações do MME e do BB no eixo 4.

Sobre as tratativas com o BB relativas aos desdobramentos financeiros decorrentes do erro na emissão da 2018OB800248, elas se fizeram necessárias porque os R\$ 52.370.111,11 em recursos próprios que o BB utilizou para complementar os saldos das contas correntes foi recomposto integralmente pelos entes subnacionais inadimplentes em julho de 2019.

Em 29.10.2018 o BB¹⁶ informou ao MME que 536 entes não haviam recomposto os saldos de suas contas correntes, havendo um valor em aberto de R\$ 26.768.922,80, e solicitava

¹³ Portaria nº 135/SPOA/SE, de 01.11.2018 (processo nº 48340.005703/2018-37, SEI nº 0226040).

¹⁴ Relatório s/nº de 14.11.2019 (processo nº 48340.005703/2018-37, SEI nº 0230900).

¹⁵ Despacho S/Nº de 29.11.2018 (processo nº 48340.005703/2018-37, SEI nº 023552).

¹⁶ Por meio da Carta 2018/009453.

“orientações para sanarmos, até 30/10/2018, o montante não devolvido pelos beneficiários do Fundo Especial de Petróleo”. No mesmo dia o MME¹⁷ solicitou ao BB esclarecer:

[...] de maneira indubitável, aos prefeitos e prefeitas e secretários e secretárias municipais de finanças de todos os municípios abarcados pela referida situação, que a última distribuição do Fundo Especial de Petróleo - FEP, realizada no dia 22/10/2018 pelo Banco do Brasil, incluiu indevidamente valores superiores aos que os Municípios teriam direito e que solicite a regularização da situação até o dia 30 de outubro de 2018, sugerindo que estes considerem outros recursos pendentes de transferência pelo Banco do Brasil como oportunidade de regularização do crédito recebido de forma indevida.

O BB, a partir da Carta 2018/009616, de 05.11.2018, passou a informar ao MME o quantitativo de entes ainda em débito e o valor total pendente e, ainda, a solicitar ao MME o repasse integral do valor, acrescentando que “eventuais recomposições feitas pelos beneficiários serão repassadas ao caixa único do Tesouro, mediante emissão de Guia de Recolhimento da União — GRU com a indicação dos devidos códigos por parte desse Ministério”. A relação das cartas enviadas pelo BB ao MME consta do quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Rol de correspondências do BB ao MME

Data da Carta	Carta	Nº de Entes em débito com o BB	Valor do débito (R\$)	Percentual (dos R\$ 720.297.516,60)	Posição do débito
29.10.2018	2018/009453	536	26.768.922,82	3,72%	Não informada
05.11.2018	2018/009616	593	43.937.155,77	6,10%	01/11/2018
03.12.2018	2018/010512	357	18.535.450,00	2,57%	30/11/2018
17.04.2019	2019/003360	22	270.228,27	0,04%	15/04/2019
24.05.2019	2019/004431	8	74.551,81	0,01%	24/05/2019
12.06.2019	2019/004992	6	72.470,52	0,01%	12/06/2019

Fonte: processos 48340.005703/2018-37 (Carta 2018/009616) e 48380.000231-2018-50 (demais cartas).

OBS: A Carta 2018/009616 esclareceu que alguns entes que tinham se comprometido a devolver os recursos não cumpriram seus compromissos, daí o aumento do valor do débito informado.

Em 19.11.2018, em referência aos entes subnacionais que até então não haviam realizado a recomposição dos valores pendentes, o Coordenador-Geral da CGOF/SPOA/SE encaminhou e-mail ao BB nos seguintes termos¹⁸:

Prezado Banco do Brasil, Solicito informar o atual saldo devedor junto a esta Instituição financeira (referentes ao pagamento indevido à título de FEP) de forma a efetuarmos procedimentos no sentido de ressarcir o Banco do Brasil até o dia 23/11/2018.

Em 11.12.2018 o MME¹⁹ informou ao BB que até aquele momento não havia “alternativas viáveis para ressarcimento dessa Instituição”, mas que continuava à “disposição para buscar entendimentos que possam colaborar com a regularização da citada operação” e que

¹⁷ Ofício nº 344/2018/SE-MME, assinado pelo Secretário-Executivo do MME.

¹⁸ Carta 2020/000337, de 17.01.2020, resposta ao Ofício nº 25620/2019/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 09.12.2019.

¹⁹ Ofício nº 371/2018/SE-MME, em resposta à Carta 2018/010512, de 03.12.2018.

permaneciam “válidas as manifestações contidas no Ofício nº 344/2018/SE-MME, de 29 de outubro de 2018”, acima transcritas. Também informou a adoção de medidas do MME para “aprimorar a rotina de pagamento de royalties e de verbas do Fundo Especial de Petróleo - FEP aos estados e municípios” e solicitava ao BB “a colaboração dessa instituição em relação à conferência dos dados constantes nos ofícios oriundos desse Ministério, bem como das informações de repasse da ANP, antes de processar as ordens bancárias”.

A partir de 21.01.2019²⁰, os ofícios da SPG enviados ao BB, com informações dos valores para pagamentos das participações, incorporaram em seus textos a mesma recomendação para que o BB fizesse “uma conferência da associação dos valores supracitados com os respectivos códigos: FEP Estados. FEP Municípios e Royalties Municípios”.

Em 18.02.2019 o BB²¹ informou à SPG que:

[...] em que pesem os dados constantes dos Ofícios encaminhados ao Banco do Brasil, as distribuições são realizadas de acordo com a finalidade indicada na ordem bancária, de forma automatizada, inviabilizando a conferência conforme solicitado. [...] com vistas a minimizar ocorrências de distribuições indevidas, podemos, conjuntamente, avaliar possibilidade de desenvolver solução tecnológica para fornecer arquivo retorno prévio dos valores a serem distribuídos, de forma a permitir a confirmação, por esse Ministério, dos dados da distribuição (fundo e valor) a ser efetivada, antes de seu processamento definitivo.

Em 30.04.2019 o MME²², em resposta à cobrança de R\$ 270.228,27, repetiu as mesmas orientações e solicitações apresentadas em 29.10.2018, mas sem menção à cobrança do BB. E em 10.07.2019, em resposta às reiteradas cobranças²³, repetiu as orientações e solicitações de 29.10.2018 e de 30.04.2019 e encerrou o documento da seguinte forma:

[...] afora os ofícios encaminhados pela SPG ao BB, com montantes específicos, não houve solicitação de recursos pelo MME, tampouco o ministério firmou relação jurídica contratual no sentido de tornar o Órgão devedor do Banco. Dessa forma, não vislumbra-se nenhuma razão para o BB intitular-se credor do MME.

Em 17.01.2020 o BB²⁴ informou à CGU que a recomposição do débito dos entes foi concluída em julho de 2019 e que a instituição financeira enviou ao MME a Carta 2020/000278, de 16.01.2020, na qual solicitou o ressarcimento de R\$ 325.433,02 referentes à atualização monetária dos créditos indevidos pela Taxa Mensal Selic (TMS), com as baixas parciais até a efetiva liquidação, considerando os valores e prazos de recomposição de cada beneficiário.

²⁰ Ofício nº 12/2019/SPG-MME.

²¹ Carta 2019/001343, em resposta ao Ofício nº 20/2019/SPG-MME, de 14.02.2019.

²² Ofício nº 177/2019/SE-MME, em resposta à Carta 2019/003360, de 17.04.2019.

²³ Ofício nº 177/2019/SE-MME, resposta às Cartas 2019/004431, de 24.05.2019, e 2019/004992, de 12.06.2019.

²⁴ Carta 2020/000337, de 17.01.2020, resposta ao Ofício nº 25620/2019/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 09.12.2019.

Em 07.02.2020 a CGU, diante das interações com STN e BB, nas quais foram obtidos outros documentos e informações, deu ciência disso ao MME e lhe solicitou informar²⁵ se havia “documentos relevantes do MME relacionados ao evento sob análise que não foram disponibilizados à auditoria” (grifo nosso). Em sua resposta, o MME enumerou apenas dois, a Carta 2020/000278 acima mencionada e o Ofício nº 21/2020/SE-MME, de 07.02.2020, em resposta a essa carta. Os termos dessa resposta ao BB foram os seguintes:

5. Dessa forma, se o Banco do Brasil fez qualquer transferência a municípios, estados ou ao Distrito Federal em montante superior àquele especificado por meio de ofícios regulares encaminhados pela SPG ao banco, fez por sua própria iniciativa, não autorizando, portanto, em qualquer hipótese, a instituição financeira entender-se na situação de credora do MME.

6. Ademais, é importante ressaltar que, além do acima exposto, o MME também esclareceu o assunto em várias instâncias, inclusive junto à Controladoria-Geral da União (CGU) firmando o posicionamento, conforme Nota Técnica nº 4/2019/SPOA/SE (0340384) e Ofício nº 368/2019/SE (0340467).

7. Dessa forma, o MME considera improcedente qualquer referência a “ressarcimento” uma vez que não detém recursos destinados para tal fim, nem competência legal para fazê-lo, nem tampouco, adquiriu obrigação financeira com o banco.

8. Por último e não menos importante, cabe enfatizar que o MME, em relação ao assunto, sempre foi diligente, tempestivo e efetivo em todas as suas ações, bem como parceiro incondicional, visando viabilizar as melhores soluções possíveis. Dessa forma, não apenas constata-se que não há nenhuma razão para o Banco do Brasil intitular-se credor do MME como, conseqüentemente, não há que se falar em qualquer hipótese de ressarcimento, de nenhuma espécie.

Em 26.02.2020 o BB²⁶ informou à CGU que aguardaria a resposta à Carta 2020/000278 a fim de avaliar eventual providência adicional sobre o pedido de ressarcimento. Na reunião entre representantes da CGU e do BB realizada em 19.02.2020, na sede daquela instituição financeira, foi apresentada como uma das alternativas em estudo pelo BB submeter o caso à apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU) para solução da controvérsia.

2.1.5 Análise do Controle Interno.

Preliminarmente, registrem-se aqui os pontos essenciais das interações mantidas pela CGU com STN e BB, com influência na formação de opinião do Controle Interno. Em resposta a um pedido de informações desta CGU ao BB sobre eventuais alternativas à realização do estorno, aquela instituição financeira apresentou a seguinte resposta²⁷:

8. **Quesito 6** - Importante destacar que o crédito indevido aos beneficiários do FEP já havia ocorrido por conta da utilização equivocada da finalidade da ordem bancária por parte do

²⁵ Solicitação de Auditoria nº 9, de 07.02.2020, respondida pelo Despacho SPG s/nº, de 17.02.2020 (SEI nº 0370304), anexo ao Ofício nº 58/2020/SE-MME, de 18.02.2020.

²⁶ Carta 2020/000996, de 26.02.2020, em resposta ao Ofício nº 1831/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 04.02.2020.

²⁷ Carta 2020/000337, de 17.01.2020, em resposta ao Ofício nº 25620/2019/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 09.12.2019.

MME. Assim, as alternativas para solucionar o erro ocorrido na distribuição naquela ocasião foram:

- a) Devolver a ordem bancária ao MME. Caso isso ocorresse, a devolução dos recursos seria na totalidade da ordem bancária, no montante de R\$ 894.280.629,64 (oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e oitenta mil, seiscentos e vinte e nove reais e sessenta e quatro centavos) e não haveria crédito do Fundo ANP nem do Fundo FEP aos beneficiários. Os trâmites de devolução e posterior envio da ordem bancária poderiam levar dias até a sua consecução. Entretanto, neste caso não seria possível a devolução da OB uma vez que os recursos são internalizados de forma automatizada conforme a finalidade apresentada na referida Ordem.
- b) Não efetuar o estorno do crédito indevido e aguardar o envio de nova ordem bancária pelo MME para distribuir os créditos do Fundo ANP, no montante de R\$ 720.297.516,64 (setecentos e vinte milhões, duzentos e noventa e sete mil, quinhentos e dezesseis reais e sessenta e quatro centavos). O risco dessa alternativa era o não recebimento dos créditos devidos por parte dos beneficiários do Fundo ANP e a manutenção do crédito indevido nas contas dos beneficiários do FEP. Além disso, entendemos que haveria a necessidade de abertura de novo crédito orçamentário para o MME para suportar a segunda remessa de recursos.
- c) Efetuar o estorno dos valores indevidos do Fundo FEP e realizar o crédito correspondente nas contas dos beneficiários do Fundo ANP. Essa alternativa foi a escolhida por mitigar os riscos das opções anteriores.

Relacionado a isso, registre-se a resposta do MME²⁸ à indagação que lhe fora feita por esta CGU acerca da possibilidade de cancelar a 2018OB800248:

Resposta: a Ordem Bancária 2018OB800248 não foi cancelada no SIAFI em virtude de o documento já ter sido processado na rede bancária. Essa impossibilidade é ratificada pelo roteiro contábil descrito no Manual SIAFI 020305 – Conta Única do Tesouro Nacional, item 3.4.1 ao citar que *“a solicitação de cancelamento é feita pela transação >SOLCANBB e somente será acatada pelo BB se o recurso não tiver sido creditado ou sacado pelo favorecido.”* (grifos do autor)

Quanto à STN, a CGU²⁹ diligenciou para elucidar eventuais consequências do erro nas demonstrações contábeis da UG/Gestão 320017/00001 e se a STN ministrou capacitação a servidores do MME no período da transição das atribuições. A resposta foi a seguinte:

Sobre o impacto do erro nas demonstrações contábeis:

5. Assim, havendo o BB retificado o pagamento das contas do FEP e efetuado os pagamentos nos valores corretos nas contas de royalties ANP no dia 23 de outubro de 2018, o arquivo encaminhado ao SIAFI já constou dos valores distribuídos de maneira correta (R\$ 173.983.113,00 de FEP de Estados/Municípios e R\$ 720.297.516,64 de Royalties ANP), não havendo prejuízo à fidedignidade das

²⁸ Ofício nº 368/2019/SE-MME, de 08.11.2019, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8, de 25.10.2019.

²⁹ Ofícios nº 57272/2020/ME, de 20.03.2020, e nº 11466/2020/ME, de 16.01.2020, em resposta aos Ofícios nº 1946/2020/CGENE/DI/SFC/CGU, de 11.02.2020, e nº 23544/2019/CGENE/DI/SFC/CGU, de 18.12.2019, respectivamente.

informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais da União nas demonstrações contábeis de 2018.

6. Ressalta-se ainda, de acordo com o histórico das ocorrências levantadas pela CGU na presente auditoria, que não houve erro no valor da operação que originou a emissão da ordem bancária 2018OB800248, isto é, não houve realização de despesa orçamentária em montante superior ou inferior ao devido. O erro em questão diz respeito somente ao código do tributo utilizado no documento, o que acarretou o primeiro pagamento a favorecidos incorretos (FEP de estados e municípios). Todavia, dada a correção efetuada pelo BB, por meio do estorno e novo pagamento aos favorecidos adequados, não houve, por parte da União, a caracterização de valores a receber ou a pagar perante qualquer outro ente público, não havendo portanto necessidade de reconhecimento de ativos ou passivos nas demonstrações contábeis da União.

Sobre a capacitação para os lançamentos das transferências no Siafi:

Em 29 de março de 2018 foi realizado treinamento com o MME tendo participação da Setorial de Programação Financeira e a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis com o intuito de demonstrar todo o processo a ser realizado dentro do MME. Nessa data foi realizado um teste no SiafiPP simulando uma ordem bancária realizada pelo MME e explicando todo o processo a ser recepcionado pelo MME. Em 11 de abril de 2018 foi realizado um treinamento prático junto aos executores do MME de forma a sanar todas dúvidas quanto ao processo.

Sobre a finalidade dos Eventos BACEN 241/242/243 e seu uso nas OB do Siafi:

O manual enviado por e-mail ao MME, em anexo, foi apresentado aos participantes dos treinamentos realizados no dia 29 de março e 11 de abril de 2018, orientava quanto ao preenchimento do campo Evento Bacen (0001TES09) assim como a devida finalidade a ser preenchida na OB Reserva. Foram apresentadas todas as possibilidades de preenchimento e as consequências para o preenchimento realizado de forma equivocada.

A resposta da STN informa que quatro servidores do MME foram treinados: dois da SPOA/SE (uma servidora da DIOF/COMEF/CGRL/SPOA/SE e o Coordenador-Geral da CGOF/SPOA) e dois da SPG (o Coordenador-Geral da CGEP/DEPG/SPG e uma Assessora da SPG). Registre-se que essas informações não constam dos processos analisados na auditoria e o Coordenador-Geral da CGEP/DEPG/SPG não é mencionado em nenhum processo ou documento.

Posto isso, identificaram-se dois conjuntos de causas que estão na origem do erro na emissão da 2018OB800248 e da controvérsia acerca dos pedidos de ressarcimento pleiteados pelo BB junto ao MME: o primeiro diz respeito às causas imediatas que deram origem ao erro; o segundo diz respeito às circunstâncias em que ele ocorreu.

2.1.5.1 Das causas imediatas do erro.

A seguir são transcritos excertos de três documentos elaborados pelo MME.

Relatório Final do GT da SPOA/SE, de 14.11.2019 (processo 48340.005703/2018-37):

24. É sabido e notório a inexistência de um processo estruturado e documentado para a devida operacionalização desses dados. Esse, assim como outros procedimentos

realizados no MME, deveria ter sido regulamentado por Portaria estabelecendo regras, atribuições e procedimentos.

25. A ausência de uma regra clara, disciplinando esses pagamentos, implica aumento no risco de ocorrências de erros/equívocos feitos por todos os atores integrantes do Processo.

[...]

33. Na ocasião do repasse em questão a servidora mais experiente nas operações do SIAFI encontrava-se em gozo de férias e sua substituta, que estava há pouco tempo no MME, tinha pouca experiência neste tipo de processo.

[...]

PROPOSIÇÕES

[...]

40. Elaborar, no âmbito da DIOF, o mapeamento das rotinas referentes a todos os pagamentos realizados no âmbito daquela divisão sistematizando e organizando todos os procedimentos de pagamento daquela área.

41. Elaborar um manual de operacionalização contendo todas as informações pertinentes a esses pagamentos, ou de quaisquer outros, principalmente, no tocante ao preenchimento do SIAFI e/ou SIOP.

42. Propor a criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de levantar o mapeamento das rotinas referentes as despesas orçamentárias e financeiras das outras Unidades Gestoras do MME.

43. Estabelecer rotinas de capacitação e treinamento de todos os servidores e operadores quanto aos procedimentos operacionais que envolvam manuseio no SIAFI, SIOP e outros sistemas estruturantes do Governo Federal.

44. Implementar rotinas e mecanismos de conferência das Ordens Bancárias (compatibilidade com o documento SPG) no âmbito da DIOF.

Memorando nº 835/2018/SPG, de 20.11.2018 (processo 48340.000939/2018-87):

1. Até a presente data, 20/11/2018, não há procedimento aprovado por este Órgão com vistas a garantir processos estruturados e adequados relativos à transferência de recursos de royalties e outras participações governamentais em decorrência do Decreto 9.302/2018 que atribuiu as etapas de empenho, pagamento e liquidação referente ao processo em comento a este Órgão.

[...]

3. Em que pese todas as iniciativas supracitadas, esse processo ainda carece de procedimento estruturado e formalizado de modo que todos os envolvidos sejam sabedores de suas atribuições e responsabilidades para a devida gestão da coisa pública.

4. Dessa forma, solicito, para a melhor realização da função de gestor financeiro substituto, que, até que se tenha a definição da instituição competente para realizar a transferência desses recursos, que se dê ciência da situação atual às demais instâncias decisórias deste Órgão, e que se busque constituir procedimento adequado, face à relevância do processo, junto a órgãos de controle e demais instituições envolvidas.

5. Avalio, respeitosamente, que outras áreas deste Ministério tenham o dever de participar da definição do processo, observando-se os dispositivos estabelecidos no Regimento Interno do MME. (grifo nosso)

Nota Técnica nº 2/2019/SPG, de 29.03.2019 (processo 48340.000939/2018-87):

2.13. Atualmente, ainda permanece a preocupação que um possível novo erro de digitação possa se propagar sem controle, dada a ausência de procedimento aplicável ao tema e o desconhecimento da repercussão da ordem bancária aprovada pelos envolvidos.

[...]

2.15. Propostas de fluxograma e procedimento que procuraram “reduzir a termo” (Sei nº 0271241 e 0271249) o procedimento da transferência. Esses documentos foram apresentados às instâncias superiores da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a outras instâncias do Ministério de Minas e Energia, a representantes indicados pelo Ministério da Fazenda, hoje Ministério da Economia e à ANP

[...]

2.20. Também é avaliado como prejudicial a ausência de uma ação estruturada no Ministério de modo a promover a integração entre as áreas distintas de modo a garantir a devida gestão de interfaces a correção dos atos da instituição.

[...]

2.25. A situação do dia 22/10/2018, em certa conta, gerou perplexidade a alguns dos envolvidos. Afinal de contas, a informação que se tinha era que o Banco do Brasil realizaria a distribuição com base no arquivo da ANP. Ademais, como um erro operacional de digitação poderia ter causado desdobramentos desta monta? Indaga-se se o processo de distribuição é robusto o suficiente para coibir novas situações como a ocorrida. Mas, ainda mais importante, tratava-se de descobrir se novas situações desconhecidas poderiam gerar novos erros futuros. Pois, se uma situação bastante clara de distribuição equivocada de recursos gerou controversas de toda ordem e a impossibilidade de se reaver a totalidade dos montantes distribuídos a mais forma imediata, **cumpra refletir se situações ainda desconhecidas, não regulamentadas ou situações que possam ocorrer nas lacunas do processo de antecipação das participações governamentais por estados e municípios não possam agregar riscos ao processo ou malfeito com o recurso público.** (grifo do autor)

Optou-se pela transcrição desses excertos pelo fato de os textos serem autoexplicativos e satisfatórios por si só no relato e identificação das causas imediatas do erro, quais sejam falhas na gestão de processos e de pessoas e nos controles internos. As análises realizadas nesta auditoria conduziram às mesmas conclusões quanto às causas imediatas do erro.

2.1.5.2 Das causas circunstanciais do erro.

Os elementos necessários à compreensão dos fatos estão basicamente no processo 48340.000939/2018-87, cujos assuntos são as tratativas para transferir as atribuições da STN para o MME e, posteriormente à publicação do Decreto nº 9.302/2018, a regulamentação das disposições desse Decreto no âmbito do MME. O documento de abertura³⁰ chama a atenção para a falta de *expertise* do MME sobre o assunto e a insuficiência de pessoal, dentre outras considerações, e faz dois alertas:

O risco de essas operações [ficarem] a cargo do MME são bastante significativos e podem acarretar prejuízos monetários, financeiros e operacionais aos cofres públicos.

Alertar as autoridades competentes que o MME não possui condições operacionais, técnicas e conhecimentos necessários para assumir tais atribuições.

Outro documento, elaborado pela SPG³¹, reforça as considerações da CGOF/SPOA/SE acerca da *expertise* e pessoal necessários e conclui afirmando entender que a alteração do Decreto nº 2.705/1998 merece “cuidadoso planejamento operacional de modo a se garantir corpo técnico compatível e bem treinado, visando o pleno cumprimento da nova atribuição”.

³⁰ Despacho s/nº CGOF/SPOA/SE, de 22.02.2018 (SEI nº 0138756).

³¹ Nota Técnica nº 5/2018/DEPG/SPG, de 22.02.2018 (SEI nº 0139165).

Publicado o Decreto nº 9.302/2018, a SPG³² apresentou à SE minuta de portaria ministerial na qual os cálculos ficariam a cargo da ANP, a execução da despesa a cargo da SPOA/SE e a supervisão seria exercida pela SPG. Os fundamentos do fluxo apresentado na minuta eram os seguintes: a proposta atenderia ao princípio da segregação de funções; a execução dessas despesas seria somente uma questão de repasse de verbas e não uma política pública, portanto, não seria uma atividade finalística da SPG; e a SPOA/SE já executava, em parte, essa atividade. Sem oposição expressa, o Secretário-Executivo Adjunto encaminhou a proposta à CONJUR para análise e a proposta foi aprovada quanto aos aspectos jurídicos³³.

Entretanto, prestes a ser enviada ao Gabinete do Ministro, o Secretário-Executivo Adjunto mudou de posição. Ele próprio assinou uma nova minuta e a submeteu à aprovação da CONJUR³⁴ em 05.04.2018. Mesmo aprovada pela CONJUR³⁵ nessa mesma data e enviada ao Gabinete do Ministro no dia seguinte, ela não chegou a ser publicada. Essa minuta é o documento que passou a reger o fluxo interno informal do MME para autorização dos pagamentos mencionado no item 2.1.2. A mudança de posição foi assim justificada:

- o MME está agregando novas rotinas de gestão de despesas obrigatórias, constantes do Orçamento Federal, atualmente sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
- faz-se necessário assegurar a padronização dessas novas rotinas de gestão orçamentária e financeira, com as atualmente vigentes nas Secretarias finalísticas, com o apoio operacional da SPOA/SE; e
- a segregação de funções, conforme explicitado no citado Parecer Jurídico, está associada às responsabilidades de agentes públicos individuais e não às Unidades Gestoras;

A partir daí, as discussões visaram a estabelecer fluxos, procedimentos e responsabilidades no âmbito do MME e foram conduzidas por servidores e integrantes do corpo gerencial e/ou assessoria de nível intermediário do MME (ocupantes de cargos em comissão DAS níveis 3 e 4). A atuação dos dirigentes do MME (ocupantes de cargos em comissão DAS nível 5 ou superior) limitou-se a assinar comunicações administrativas endereçadas a agentes internos e externos (memorandos e ofícios) e a receber, por cópia, e-mails trocados entre atores internos e externos ao MME (ANP, BB, STN, SOF etc.) e, ainda, participar de duas reuniões. Nessas situações os dirigentes da SE e da SPG foram os respectivos Secretários-Adjuntos.

A publicação do Decreto nº 9.302/2018 terminou por transferir ao MME a responsabilidade pelo pagamento das participações dos setores de recursos hídricos e mineral, até então à cargo da STN. Em 17.04.2018 a SE comunicou à ANEEL e à ANM³⁶ que:

[...] considerando o acordado em reunião realizada neste Ministério com a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e a Agência Nacional de Mineração - ANM, em 17 de abril de 2018, na qual foi informado que várias etapas dos procedimentos

³² Memorando nº 152/2018/SPG, de 22.03.2018 (processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0148367).

³³ Memorando nº 52/2018/SE, de 28.03.2018, e Parecer nº 00214/2018/CONJUR-MME/CGU/AGU, de 02.04.2018 (processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0150280 e nº 0152082, respectivamente).

³⁴ Minuta de portaria (SEI nº 0153090) e Memorando nº 57/2018/SE (SEI nº 0152631), ambos de 05.04.2018.

³⁵ Parecer nº 00224/2018/CONJUR-MME/CGU/AGU, de 05.04.2018 (SEI nº 0153090).

³⁶ Ofícios nº 133 e 134/2018/SE-MME, de 17.04.2018, respectivamente.

referentes a elaboração orçamentária e da execução dessas despesas já são realizadas no âmbito dessas Unidades Orçamentárias e que não haveria óbice à efetivação da etapa final de pagamentos, fica, pelo presente, formalizada a transferência dessa incumbência de pagamento para as citadas Agências.

[...] este MME prestará todo o suporte necessário para que essas operações possam transcorrer dentro da normalidade exigida.

Em 29.05.2018 foi realizada reunião entre representantes do MME e da ANP, da qual participaram, pelo MME, dirigentes (Secretário-Executivo Adjunto e o titular da SPOA/SE), a Chefe de Gabinete da SE e gerentes e assessores de nível intermediário (SPG, SPOA/SE e da AEGE/SE). A memória de reunião³⁷ indica que foram tratados o procedimento de pagamento dos royalties, datas e prazos para realização das atividades e projeções orçamentárias.

O foco das preocupações manifestadas nas discussões e comunicações administrativas que se seguiram foi a possibilidade de antecipação das receitas de royalties e de participação especial, o repasse de recursos a investidores e a participação da STN e do BB nesses casos. Outros assuntos foram objeto de discussão³⁸, mas em segundo plano. Após seis meses de discussões, e sem que estivessem aprovados e estabelecidos os fluxos e “os procedimentos e as atribuições relacionados à execução e à supervisão da despesa orçamentária dos *royalties* e das participações especiais”, propósito de todas as minutas de portaria ministerial elaboradas, sobreveio o erro na emissão da 2018OB800248 em 22.10.2018. A operação do Siafi nunca havia objeto de discussão antes da ocorrência desse erro.

A partir de 20.11.2018 a instrução do processo passou a tratar da viabilidade de conferir à ANP a execução da despesa mediante delegação de competência via edição de portaria ministerial ou transferência da própria competência via edição de decreto. A CONJUR³⁹ entendeu serem as duas formas admissíveis e, embora a opção pelo decreto fosse preferível, havia respaldo jurídico consistente para justificar a escolha pela portaria, e recomendou “que as áreas técnicas deste Ministério pertinentes adotem, **com a maior brevidade possível**, as providências necessárias ao detalhamento do procedimento de supervisão a cargo desta Pasta, a fim de que órgão possa exercer adequadamente a competência que lhe foi atribuída pelo art. 35, §2º, do Decreto n.º 2.705/1998” (grifos do autor).

Destaque-se o fato de não haverem mais sido abordados na instrução do processo os assuntos anteriormente nele tratados nem manifestadas preocupações com a execução da despesa (fluxos, procedimentos etc.). Apesar disso, houve a continuidade dos pagamentos.

O último documento técnico juntado ao processo⁴⁰ trata da autonomia conferida às agências reguladoras pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e da supervisão ministerial a ser

³⁷ Processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0232864.

³⁸ Atribuições da STN na classificação das receitas; distribuições referentes ao regime de partilha; fonte de recursos a ser utilizada nos pagamentos de correção monetária; dentre outras.

³⁹ Parecer nº 00466/2018/CONJUR-MME/CGU/AGU, aprovado em 30.11.2018, (processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0232869).

⁴⁰ Nota Técnica Nº 14/2019/CGOF/SPOA/SE, de 04.09.2019 (SEI nº 0319234).

exercida pelo MME sobre esses recursos, nos termos do Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, concluindo que “a atividade SUPERVISÃO MINISTERIAL está afeta as atividades de conformidades legais e governamentais, de coordenação, de monitoramento, de acompanhamento, avaliação e de fiscalização sobre as unidades supervisionadas” e, portanto, não abrangeriam atividades de execução orçamentária e financeira.

Por fim, registre-se que somente a partir do erro surgiram os primeiros questionamentos acerca da diferença de tratamento entre os três tipos de participações governamentais (petróleo e gás natural de um lado e de recursos hídricos e minerais de outro), de tal sorte que em 04.09.2019, a um mês e meio da transferência da execução da despesa das participações do petróleo para a ANP, o MME chegou à seguinte conclusão⁴¹:

3. Alias, a ANM e a ANEEL já executam as mencionadas despesas orçamentárias de Compensação Financeira, sem entretanto, existir nenhum normativo deste MME que delegue a respectiva competência de execução.

2.1.5.3 Das competências, atribuições e deveres dos dirigentes do MME.

O Decreto nº 8.871, de 06.10.2016, aprovou a estrutura do MME vigente até 29.01.2019, e atribuiu ao Ministro competência para “detalhar as unidades administrativas integrantes da Estrutura Regimental do Ministério de Minas e Energia, suas competências e as atribuições de seus dirigentes” (art. 6º). No Anexo I estabeleceu as competências do Secretário-Executivo (art. 34), secretários e demais dirigentes (art. 35 e 36). A estes (secretários e dirigentes) competia “dirigir, coordenar e orientar a implementação de ações das unidades e exercer as demais atribuições que lhes sejam cometidas em regimento interno”.

Os então vigentes Regimentos Internos (RI) dos órgãos e unidades do MME foram aprovados pela Portaria MME nº 108, de 14.03.2017. O RI da SE (Anexo II da Portaria MME nº 108/2017) atribuiu as seguintes competências:

- à Secretaria Executiva: dentre outras, as de “supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério” e de “coordenar e supervisionar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira” (art. 1º, incisos II e III);
- ao Secretário-Executivo Adjunto: as de “supervisionar a elaboração da proposta orçamentária da Secretaria-Executiva, bem como acompanhar e controlar a sua execução” e “acompanhar as atividades de planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa, informática, serviços gerais, pessoal civil, administração financeira e contabilidade no âmbito do Ministério” (art. 55, incisos II e III), além das de praxe conferidas a um adjunto em relação ao titular do órgão ou unidade (substituição e assistência).

⁴¹ Despacho s/nº CGOF/SPOA/SE, de 04.09.2019 (processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0319268).

O RI da SPG (Anexo X da Portaria MME nº 108/2017) atribuiu ao Secretário a competência de “praticar os atos de execução orçamentária e financeira dos recursos alocados à Secretaria” (art. 17, inciso VIII) e ao Secretário-Adjunto da SPG de “planejar, coordenar e supervisionar o apoio logístico e administrativo da Secretaria” (art. 18, inciso III), além das de praxe conferidas a um adjunto em relação ao titular (substituição e assistência).

Além dessas, o Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, e a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10.05.2016 (INC CGU/MP nº 1/2016), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança, estabelecem atribuições e deveres dos dirigentes federais.

O Decreto nº 9.203/2017 estabelece princípios e diretrizes da governança pública e enumera os seguintes mecanismos para o exercício da governança pública: liderança, estratégia e controle. Os dois últimos mecanismos são assim definidos (art. 5º):

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

A INC CGU/MP nº 1/2016, em linhas gerais, estabelece o seguinte quanto:

- aos Controles Internos: devem ser: consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizada; baseados na gestão de riscos e integrar o processo de gestão; e não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização;
- à Gestão de Riscos: deve ser de forma sistemática, estruturada e oportuna, com procedimentos de controle interno proporcionais aos riscos, os quais devem ser mapeados para subsidiar a tomada de decisão e a melhoria de processos – no mapeamento dos riscos, deverão ser considerados, dentre outros, os riscos operacionais, aqueles que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas; e
- à Governança Pública: dentre outros acréscimos e detalhamentos em relação ao que dispõe o Decreto nº 9.203/2017, ela estabelece como princípio de governança a *accountability*, a obrigação de agentes ou organizações assumirem responsabilidades por suas decisões e as consequências de seus atos e omissões.

Ambos os normativos atribuem maiores responsabilidades à “alta administração”⁴², em particular a de “estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão” (art. 12 da INC CGU/MP nº 1/2016). No caso do MME, a alta administração compõe-se dos ocupantes de apenas sete cargos: Ministro de Estado; Secretários-Executivos titular (cargo de natureza especial) e adjunto (cargo DAS 101.6); e secretários titulares das quatro secretarias finalísticas (cargos DAS 101.6).

Os adjuntos da SE e da SPG foram os dirigentes que participaram da instrução do processo de definição de competências e regulamentação do Decreto nº 9.302/2018 no âmbito do MME, embora sua atuação tenha se limitado a assinar comunicações administrativas, ser copiados em e-mails e participar de duas reuniões, como ressaltado no item 2.1.5.2.

2.1.5.4 Considerações sobre o achado.

O erro na distribuição original do FEP se deveu a erro no preenchimento do campo “Finalidade SPB” da 2018OB800248 da UG/Gestão 320017/00001. Ele decorreu de dois conjuntos de causas, imediatas e circunstanciais, apresentadas neste Relatório. A conjugação dos dois conjuntos de causas revelou a ocorrência de falhas nos controles internos e na governança pública do MME. Dos elementos expostos nos itens 2.1.5.1 e 2.1.5.2 é possível observar que os seguintes fatos e percepções somente emergiram após a ocorrência do erro em 22.10.2018:

- A importância da operação do Siafi, ignorada quando da realização dos estudos visando a regulamentar o Decreto nº 9.302/2018, apesar da materialidade dos pagamentos (o valor envolvido no erro na emissão da 2018OB800248 equivaleu a mais de duas vezes o valor total de recursos liquidados na UO 32101 em 2018);
- O fato de que somente uma servidora detinha *expertise* para lançar com segurança as informações das OB das participações governamentais de petróleo e gás natural (o conhecimento adquirido pela servidora no treinamento ofertado pela STN durante a transição não havia sido disseminado);
- O erro de foco dos assuntos objeto de estudos e discussões anteriores ao erro na emissão da 2018OB800248 (após o erro, as preocupações até então manifestadas desapareceram e os estudos e discussões em andamento foram abandonados); e
- A inexplicada diferença de tratamento conferida à execução da despesa dos recursos das participações dos setores de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e mineral, executadas, respectivamente, por SPG, ANEEL e ANM (somente após a ocorrência do erro essa diferença foi questionada).

O MME não se preparou adequadamente para receber a responsabilidade que lhe foi atribuída pelo Decreto nº 9.302/2018. Tanto os alertas iniciais quanto os informes

⁴² “Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente;” (art. 2º, inciso III, do Decreto nº 9.203/2017).

produzidos pelo corpo de gerência e/ou assessoria intermediária mencionados nos item 2.5.1.1 e 2.5.1.2 não obtiveram resposta formal dos dirigentes do MME, haja vista não haver sido juntada nenhuma manifestação expressa desses dirigentes sobre elas, seja para questioná-las, seja para orientar ou determinar a adoção de medidas corretivas.

Considerando-se que antes do erro haviam sido emitidas outras 29 ordens bancárias, e a única servidora com *expertise* na operação do Siafi para esse tipo de pagamento havia lançado 22 delas, observa-se que em sete ocasiões anteriores ao erro a oportunidade para sua ocorrência havia se apresentado. E destas sete, a servidora que lançou os dados da 2018OB800248 havia lançado quatro, inclusive a última anterior ao erro, quando de modo não expressamente justificado foi gerado um novo processo de pagamento, perdendo-se a referência imediata de consulta ao histórico dos pagamentos.

Após a ocorrência do erro observou-se na atuação do MME uma tendência crescente de transferir responsabilidades ao BB. Primeiramente, pelo erro na distribuição incorreta dos R\$ 720.297.516,60 a título de FEP, minimizando o erro na emissão da 2018OB800248. Posteriormente, na tentativa de transformá-lo em instância externa de controle administrativo ao pretender atribuir ao BB a obrigação de confrontar os dados das OB com as informações constantes dos ofícios que a SPG lhe enviava. Por fim, ao pretender atribuir ao BB todo o ônus decorrente da decisão pela realização do estorno dos valores incorretamente distribuídos e se eximir de qualquer responsabilidade no ocorrido.

Observou-se ainda uma crescente insatisfação e contrariedade do MME com as solicitações de ressarcimento do BB. De início, no que tange aos débitos dos entes subnacionais, inicia-se com a solicitação do MME ao BB para que informasse “o atual saldo devedor junto a esta Instituição financeira”, daí passando para a posição de que não havia “alternativas viáveis para ressarcimento dessa Instituição” até a posição final de ignorar essas solicitações.

Quanto ao ressarcimento dos custos operacionais com a solução do problema decorrente do erro na emissão da 2018OB800248, de início a posição foi de que “não houve solicitação de recursos pelo MME, tampouco o ministério firmou relação jurídica contratual no sentido de tornar o Órgão devedor do Banco”, culminando nos termos incisivos do Ofício nº 21/2020/SE-MME transcritos na parte final do item 2.1.4, numa escala de termos cada vez mais enérgicos e contundentes utilizados para não apenas rejeitar o pleito do BB, mas refutar a existência de qualquer débito para com o Banco.

As conclusões das análises realizadas, entretanto, são no sentido de que não assiste razão ao MME, haja a vista não haver sido apresentado nenhum documento que justificasse a suposta obrigação de o BB realizar essa conferência, mas tão somente se argumentou com base em uma suposição: como além da ordem bancária a instituição financeira recebia um ofício com as mesmas informações, então deveria haver a obrigação do BB de compará-las para se certificar da inexistência de erros ou contradições entre as informações de ambos.

A proposta do BB ao MME para que fosse estudada a “possibilidade de desenvolver solução tecnológica para fornecer arquivo retorno prévio dos valores a serem distribuídos, de forma a permitir a confirmação, por esse Ministério, dos dados da distribuição” recolocou o problema em seu devido contexto: em razão da inexistência de procedimentos de controles

internos no MME o Banco ofereceu como alternativa a possibilidade de se estabelecer um ponto de controle após a emissão da OB e antes da distribuição efetiva dos valores, de modo a que fosse possível cancelar a OB no caso de erro em sua emissão. E a inexistência de procedimentos de controles internos foi consequência da atuação deficiente dos dirigentes do MME no exercício de suas atribuições de direção, coordenação, supervisão e orientação.

Quanto ao estorno, o BB se utilizou de critérios razoáveis para optar pelo estorno e complementação de saldos das contas correntes dos entes subnacionais, se considerados o cenário de urgência com o qual se defrontou, as alternativas possíveis e, ainda, que o próprio MME reconheceu a inviabilidade de cancelar a OB. A mudança de posição do MME em relação ao débito para com o BB, passando de concordância com a dívida para a negação e refutação, já na gestão de novos dirigentes, não está embasada em argumentação ou documentação comprobatória suficientemente robusta a justificá-la.

O fato de o MME não haver firmado relação jurídica contratual com o Banco, ou seja, de não haver um contrato formal subscrito entre as partes, entretanto, não anula o pedido feito ao BB para que adotasse “todas as providências que o Banco do Brasil avalie pertinentes no sentido de resolver a questão em tempo o mais breve possível”, nem o reconhecimento de que havia uma pendência com o BB reconhecida pela gestão passada (em 2019 houve troca no comando do Ministério e alteração do quadro dirigente).

No que tange à minimização do erro de origem no preenchimento do campo “Finalidade SPB” da 2018OB800248, cuja responsabilidade é exclusivamente do MME, a Macrofunção Siafi “020305 - CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL” assim dispõe:

4.1 Qualquer pagamento indevido, que decorra de erro da OB, será de exclusiva responsabilidade da unidade gestora responsável pelo pagamento. (grifo nosso)

No que tange à UG responsável pelo pagamento, 3200107 (SPG), é necessário abordar a atuação dos dirigentes do MME, notadamente os adjuntos da SE e da SPG. Eles não atuaram de forma proativa no desenvolvimento do assunto, como se pode notar nos excertos do Memorando nº 835/2018/SPG e da Nota Técnica nº 2/2019/SPG transcritos no item 2.1.5.1. Permaneceram silentes, sem refutar tais relatos, não se manifestando formalmente no processo. O teor dos documentos e sua conduta indicam a falta de apoio aos servidores e ao corpo de gerência e/ou assessoria intermediária que conduziram os estudos e discussões sobre assunto, sua falha em “dirigir, coordenar e orientar” as ações das unidades.

Quanto à atuação do Secretário-Executivo Adjunto, em particular, sua única intervenção efetiva no processo foi a de alterar a proposta de portaria ministerial da SPG já aprovada pela CONJUR a fim de transferir a execução da despesa para a SPG, conforme item 2.1.5.2. E essa minuta está na origem do fluxo informal adotado para autorização dos pagamentos. Os seguintes pontos merecem destaque sobre o assunto:

- antes da publicação do Decreto nº 9.302/2018 parte da execução orçamentária da despesa (empenho) era realizada pela CGOF/SPOA/SE (UG/Gestão 320002/00001);
- após essa data (06.03.2018) a execução completa da despesa (empenho, liquidação e pagamento) passou a ser realizada pela SPG (UG/Gestão 320017/00001); e

- a competência para detalhar as competências das unidades e as atribuições de seus dirigentes era privativa do Ministro de Estado do MME, e minutas de portaria foram elaboradas e discutidas, visando a atribuir a órgão ou unidade específica do MME a responsabilidade pela execução das despesas em tela e pela supervisão sobre essas transferências, mas não chegou a ser publicada uma portaria.

O Secretário da SPG já era competente para “praticar os atos de execução orçamentária e financeira dos recursos alocados à Secretaria” e a competência da ANP para realizar os cálculos já constava do Decreto nº 2.705/1998, portanto, o objetivo da minuta de portaria elaborada pelo Secretário-Executivo Adjunto se resumia a atribuir à SPG a supervisão sobre essas transferências (na minuta elaborada pela SPG, a execução ficava a cargo da SPOA/SE). Como o Decreto nº 9.302/2018 atribuiu ao MME a responsabilidade pela supervisão sobre essas transferências, e não havendo órgão ou unidade específico responsável por ela, a atribuição se enquadra no caso geral previsto no art. 1º, incisos II e III, do RI da SE.

O Secretário-Adjunto da SE, ao alterar a primeira proposta da SPG em 05.04.2018, alegou que o MME estaria “agregando novas rotinas de gestão de despesas obrigatórias” e que seria “necessário assegurar a padronização dessas novas rotinas”. O Relatório Final do GT da SPOA/SE, de 14.11.2018, apresenta indicativos claros de que passados mais de seis meses da apresentação dessa proposta as rotinas ainda não haviam sido implementadas, tanto que o GT propôs “a criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de levantar o mapeamento das rotinas referentes as despesas orçamentárias e financeiras das outras Unidades Gestoras do MME”. Como integrante da alta administração do MME, além de suas responsabilidades como dirigente do Ministério, ele era responsável também por “estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão”.

Quanto às medidas corretivas, a única medida de fato adotada foi a mencionada no item 2.1.4.1 (segundo eixo de ação) e realizada pela COMEF/CGRL/SPOA/SE (elaboração de formulário de verificação de pagamento, reforço no treinamento e identificação visual nas baias dos servidores). Foi uma medida isolada, circunstancial, forma de implementação de controle interno que a INC CGU/MP nº 1/2016 determina deva ser evitada.

Quanto à controvérsia acerca do débito de R\$ 325.433,02 do MME para com o BB, a alternativa de recorrer ao CCAF/AGU é razoável, haja vista competir àquela instância “identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal”, “manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação” e “buscar a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal”, conforme disposto no art. 17, incisos I a III, respectivamente, do Ato Regimental AGU nº 5, de 27.09.2007.

3. RECOMENDAÇÕES

Achado nº 1 (item 2.1)

Submeter a controvérsia entre o MME e o BB acerca da existência e exigibilidade do débito de R\$ 325.433,02 do Ministério para com a instituição financeira à apreciação da CCAF/AGU para que esta última se manifeste quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação.

4. CONCLUSÃO

Com base na análise dos quatro processos SEI mencionados neste relatório, nas manifestações do MME e nas informações levantadas junto a atores externos (BB e STN) há condições para responder à questão formulada para realização desta auditoria.

- Questão de auditoria: As participações governamentais de Estados e Municípios nos setores de petróleo e gás natural foram corretamente distribuídas em 2018 pelo MME quanto aos valores devidos e aos destinatários previstos?
- Resposta: Sim. Embora a distribuição original tenha sido realizada de forma incorreta, a atuação do BB (estorno e nova distribuição) corrigiu o problema. Contudo, entre os momentos da ocorrência do erro e de sua correção integral passaram-se nove meses, tendo gerado controvérsia administrativa não resolvida entre MME e BB acerca dos custos decorrentes da regularização, de R\$ 325.433,02, que foram suportados pela instituição financeira e o MME se recusa a reconhecer como devida ao BB.

O erro na emissão da 2018OB800248 resultou de falhas de gestão de processos e de pessoas e de controles internos, mas sua origem mais distante se deveu a uma incorreta percepção sobre o assunto e atuação deficiente dos dirigentes do MME no exercício de suas competências de direção, coordenação, supervisão e, principalmente, orientação na implementação de ações das unidades, haja vista a falta de definição de diretrizes, prazos e produtos por parte dos dirigentes da SE e da SPG em relação aos servidores e ao corpo de gerência e/ou assessoria intermediária que conduziam os estudos destinados a apresentar propostas de regulamentação do Decreto nº 9.302/2018. Em resumo, devido a falhas dos controles internos e na governança pública do MME.

De toda sorte, considerados o escopo dos trabalhos e a questão de auditoria formulada, os testes aplicados nesta auditoria não detectaram a ocorrência de outros erros de distribuição dessas participações governamentais quanto a valores devidos e respectivos destinatários, nem se teve conhecimento de notícias a esse respeito. Considerando que o Decreto nº 10.078/2019 transferiu a atribuição de executar essa despesa para a ANP, o erro apontado, embora decorrente de deficiências de controles internos e da atuação dos dirigentes do MME, foi isolado e o risco de reincidência do erro foi mitigado.

5. ANEXOS

5.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.

A manifestação do MME sobre o Relatório Preliminar Complementar de AAC do exercício de 2018 consta da Nota Informativa MME nº 18/2020/SE, de 28.07.2020, e documentação complementar encaminhada⁴³, posteriormente complementada pela Nota Informativa MME nº 15/2020/AEGP/SE, de 31.08.2020, e documentação complementar encaminhada⁴⁴.

5.1.1 Manifestação do MME.

A Nota Informativa MME nº 18/2020/SE está estruturada nestes sete tópicos (itens), “conforme afirmações proferidas no âmbito do Relatório”:

1. Assunto;
2. Exigência de observância de ofício contendo valores a serem pagos;
3. Afirmação de inexistência de procedimentos de controles internos no MME;
4. Afirmação de concordância do MME com eventual dívida;
5. Qualquer pagamento indevido, que decorra de erro da OB, será de exclusiva responsabilidade da unidade gestora responsável pelo pagamento;
6. Afirmação de falta de apoio por parte de dirigentes; e
7. Conclusão.

E a Nota Informativa MME nº 15/2020/AEGP/SE está estruturada nestes sete tópicos (itens), “conforme afirmações proferidas no âmbito do Relatório”:

1. Sumário Executivo;
2. Análise do item 2.1.4.2 (Ações do MME e do BB no eixo 4);
3. Análise do item 2.1.5 (Análise do Controle Interno);
4. Análise do item 2.1.5.2 (Das causas circunstanciais do erro);
5. Análise do item 2.1.5.4 (Considerações sobre o achado);
6. Análise do item 4 (Conclusão); e
7. Considerações Finais.

Em ambos os casos, o tópico 1 é de caráter meramente introdutório. Posto isso, segue abaixo apertada síntese dos argumentos apresentados nesses dois documentos, agrupados em itens específicos conforme a pertinência temática dos assuntos abordados.

5.1.1.1 Transição das atribuições da STN para o MME.

⁴³ Ofício nº 257/2020/SE-MME, de 29.07.2020 (processo 48330.000162/2019-51, SEI nº 0416397), em resposta ao Ofício nº 11.201/2020/CGENE/DI/SFC/CGU, de 13.07.2020 (SEI CGU nº 0412479).

⁴⁴ Ofício nº 294/2020/SE-MME, de 31.08.2020 (processo 48330.000162/2019-51, SEI nº 0426421), em complemento ao Ofício nº 257/2020/SE-MME.

O MME destacou “o caráter mandatório e intempestivo da transferência de procedimentos e atribuições relacionadas à execução da despesa orçamentária” e que a edição do Decreto nº 9.302/2018 ocorreu “sem a participação efetiva do órgão supervisor, no caso MME, e, com ele, suas áreas de operacionalização das mudanças”. Alegou ainda a celeridade na transferência das atribuições, razão pela qual não teria havido “na origem do processo de mudança, uma gestão adequada dos riscos inerentes dessa profunda transformação”, mas que “a governança do MME buscou rapidamente em sua modesta estrutura operacional, superar essa adversidade e cumprir as rotinas de pagamentos”. E acrescentou:

- quanto ao treinamento e material oferecidos pela STN: que “os Ordenadores de Despesa titular e suplente da SPG/MME (unidade gestora), bem como os gestores financeiros, não participaram do citado treinamento” e que “a SPG/MME (unidade gestora) não recebeu qualquer manual orientativo, por parte da STN, ou qualquer informação acerca das possibilidades de preenchimento e as consequências para o preenchimento realizado de forma equivocada”; e
- quanto aos códigos utilizados no preenchimento das OB (campo “Evento BACEN”): “não foi esclarecido, pelo Banco do Brasil, que esse código era usado de forma automatizada para a distribuição dos royalties”.

Argumentou, por fim, que a ocorrência de um “único erro de digitação” não pode levar à conclusão de preparação inadequada, haja vista a ocorrência de 29 pagamentos anteriormente realizados “sem nenhum erro” e concluiu da seguinte forma⁴⁵:

7.2. Assim, por todo o explanado, fica patente que o incidente do erro de distribuição do Fundo Especial do Petróleo (FEP) a entes subnacionais em 22.10.2018 foi, em sua causa origem, resultado de uma transferência intempestiva e unilateral de atribuições do STN ao MME, sem o devido planejamento e mapeamento dos riscos dessa mudança.

5.1.1.2 Ofícios da SPG encaminhados ao BB.

O MME argumentou que a obrigação de se observar o teor dos ofícios seria “corolário” da Lei nº 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e o próprio BB havia orientado ao MME, por e-mail, sobre a forma como deveria ser apresentada a “informação detalhada do valor e o respectivo fundo a ser distribuído aos entes beneficiários”. Acrescentou que o elemento a subsidiar as transferências deveria ser a fita magnética enviada pela ANP ao BB, na qual estariam discriminados os valores a serem transferidos por ente beneficiário porque “a OB, emitida pelo MME, não indicava em seu corpo os beneficiados e os valores a serem distribuídos”.

Além disso, ressaltou a participação de cada um dos atores envolvidos no pagamento dessas transferências, ANP (cálculos dos valores e indicação de beneficiários), MME (autorização de

⁴⁵ Nota Informativa MME nº 18/2020/SE.

pagamentos e transferência de valores totais) e BB (distribuição dos valores como indicado pela ANP). E concluiu⁴⁶:

5.2. Portanto, o MME tem responsabilidade apenas na emissão da OB, ato que não deveria gerar qualquer consequência imediata, visto caracterizar-se apenas como ato preparatório. Contrário senso, é de inteira responsabilidade do BB, ao receber a Ordem Bancária, observar o mandamento legal de seguir o cálculo fornecido pela ANP, a fim de promover a regular transferência de Participações para estados e municípios. Não há como afastar, ainda, a responsabilidade do banco em observar toda comunicação oficial que lhe for dirigida pela administração pública.

5.1.1.3 Controles internos do MME e rotinas de pagamento e conferência.

O MME argumentou haver mecanismos de controle mediante as seguintes alegações:

- “estavam presentes a segregação de funções, autorização de transações e estabelecimento de responsabilidades”;
- “havia servidor designado para preenchimento das informações no SIAFI e servidor diferente para avaliação desse preenchimento, validação e confirmação das informações, para, enfim, confirmar-se a emissão da OB (SPOA/SPG)”;
- que “em decorrência da maior expertise da SPOA na operação do SIAFI e emissão de OBs, essa Subsecretaria efetuava os comandos nos sistemas, para posterior conferência e confirmação por parte da SPG”.

Também como mecanismo de controle, alegou que havia “um fluxo de informações estruturado, com procedimentos definidos e aceitos pelos entes envolvidos, e que contribuía para a redução dos riscos operacionais inerentes a esse tipo de processo”. Afirmou não ser possível se falar em “ausência de procedimentos de controle” porque “o próprio envio de ofício, como informação complementar à OB, representa inequívoca medida para inserir no processo um ponto de conferência das informações comandadas no SIAFI”, além das informações encaminhadas pela ANP ao BB. E concluiu: “Tanto é fato que, nas ordens bancárias anteriores e posteriores à ocorrência, foram seguidas essas rotinas de controle pelos atores MME, ANP e BB, sem ter sido observada qualquer intercorrência”.

Argumentou ainda que “o BB acabou por adotar um procedimento automatizado considerando unicamente o código registrado na OB, imprimindo risco ao processo já consagrado entre as instituições envolvidas” e que o “procedimento automatizado, que sem dúvidas reduz o tempo de operacionalização da distribuição de créditos, e que é um facilitador para o Banco, introduziu uma variável de risco, que não estava prevista no Decreto nº 2.705/1998 nem foi acordada e muito menos validada pelo MME”.

Alegou que o erro na emissão da 2018OB800248 “somente ocorreu após o MME processar quase trinta operações sem constatação de erros, o que transforma o fato observado em

⁴⁶ Nota Informativa MME nº 18/2020/SE.

uma situação fortuita”. Atribuiu o erro a uma “falha de digitação” que “não pode apontar para uma falha na governança pública” do MME haja vista ser um “único erro de digitação”.

5.1.1.4 Posição do MME quanto à (eventual) dívida e cronologia dos fatos.

O MME alegou não ter havido mudança de posição sobre o assunto porque “desde o início refutou a existência de qualquer débito para com o Banco, uma vez que não houve qualquer solicitação de recursos pelo MME”, de modo que no trecho “crescente insatisfação” do Relatório Preliminar seria mais apropriado substituir a palavra “crescente” por “constante”.

Abordou a parte final do Ofício nº 150/2018/SPG-MME, no qual solicitou ao BB adotar “todas as providências que o Banco do Brasil avalie pertinentes no sentido de resolver a questão em tempo o mais breve possível”, e ressaltou que esse expediente “é posterior à decisão do BB em escolher, por sua conta e risco, a opção de estorno e complementação de saldos das contas correntes dos entes subnacionais”, não sendo possível atribuir ao MME a decisão por tal opção porque “em nenhum momento foi sugerido que o Banco deveria utilizar recursos próprios para sanear o problema”. Argumentou ainda que as três alternativas indicadas pelo BB em sua manifestação à CGU (item 2.1.5 acima) não foram apresentadas ao MME e, caso o fossem, o Ministério optaria pela opção “b” (“não efetuar o estorno do crédito indevido e aguardar o envio de nova ordem bancária pelo MME para distribuir os créditos do Fundo ANP, no montante de R\$ 720.297.516,64”).

Além disso, afirmou que a referência à inexistência de “alternativas viáveis para ressarcimento dessa Instituição” no texto do Ofício nº 371/2018/SE-MME foi feita “compreendendo que, dada a inexistência de dívida por parte do MME, não se vislumbraria possibilidade de qualquer tipo de ressarcimento”. Embasa essa afirmativa no seguinte texto desse expediente: “Sobre o assunto, conforme já manifestado nas reuniões dos dias 14 de novembro, na sede no Ministério da Fazenda, e 05 de dezembro, na sede deste Ministério, informo que não há, até o momento, alternativas viáveis para ressarcimento dessa Instituição”. Alegou que em “ambas as reuniões fora dito que o Banco procedeu a uma distribuição equivocada e que não caberia ao MME assumir o ônus de tal equívoco, uma vez que os valores e beneficiários repassados ao Banco estavam corretos”.

Quanto às tratativas de 19.11.2018 mantidas com o BB pelo Coordenador-Geral da CGOF/SPOA/SE, “servidor do terceiro escalão da estrutura ministerial”, o qual “não era parte do processo”, justificou as ações desse servidor como “medida pró-ativa e diligente, uma vez que sentiu-se na obrigação de questionar aquele Banco, com urgência, caso se caracterizasse um erro que necessitasse de reparos ainda dentro do Exercício Fiscal”, mas desautorizou as tratativas por ele mantidas sob a alegação de que ele “não era parte do processo” e que “já havia um interlocutor claramente definido, e este não era o CGOF”.

Por fim, num exercício de argumentação, questionou a motivação da atitude do BB em utilizar recursos próprios para sanar um problema para o qual, teoricamente, ele não teria dado causa. Conclui que a atitude do BB somente faria sentido se essa medida fosse uma forma indireta de a instituição financeira reconhecer como de sua responsabilidade o erro na distribuição dos recursos aos entes subnacionais, e não do MME.

5.1.1.5 Atuação dos dirigentes do MME.

O MME argumentou que “o exercício da função de direção, coordenação, supervisão e orientação, tanto no âmbito da SE, quanto da SPG, em diversas tratativas para a disciplina dos pagamentos” pode ser abstraído mediante observação dos seguintes elementos do processo 48340.000939/2018-87:

- “na elaboração e expedição de documentos e em reuniões para orientar e coordenar o processo de estruturação dos procedimentos para assunção da nova rotina de pagamentos, bem como, para definir estratégias e medidas mitigadoras para o incidente ocorrido na transferência do dia 22/10/2018”;
- nas “tratativas para edição da primeira portaria ministerial para disciplinar o fluxo da rotina de pagamentos, endereçada para a CONJUR, ainda em 05/04/2018, e, posteriormente, sua revisão, agora com novos entendimentos sobre segregação de funções, a partir de Parecer Jurídico, que evidenciou que ela está associada às responsabilidades de agentes públicos individuais, e não às Unidades Gestoras”; e
- “em todos os emails referentes à construção do regramento, encontram-se em cópia, no regular exercício da supervisão, o Secretário-Executivo Adjunto, bem como Secretário Adjunto da SPG. Assim, deve-se considerar que o exercício da supervisão, direção e apoio aos servidores, por parte dos dirigentes de instituições públicas, vai além de mera contabilidade de atos formais em processos, alcançando a percepção de sua participação efetiva na construção de soluções e aperfeiçoamento da atuação do Órgão a que se vincula”.

Também argumentou que a mudança de posição do Secretário-Executivo Adjunto, materializada na elaboração de nova minuta de portaria ministerial e na expedição do Memorando nº 57/2018/SE, demonstrou “uma preocupação constante no aperfeiçoamento das orientações internas” e é indicativa do “forte envolvimento dos gestores do MME [...] para buscar a definição de um fluxo adequado ao processo de pagamento”. E acrescentou:

4.6. Com relação ao momento em que surgiram os primeiros questionamentos acerca da diferença de tratamento entre os três tipos de participações governamentais, é natural que todo erro sirva de aprendizado, e mais natural ainda que se revejam os motivos que levaram ao erro e que se estude procedimentos para implantação de mecanismos que inibam a repetição do erro. Isso também faz parte das Boas Práticas de Governança Pública e de Gestão. [...].

5.1.1.6 Recurso à CCAF/AGU para solução da controvérsia com o BB.

O MME aceitou a recomendação proposta pela CGU de recorrer à arbitragem da CCAF/AGU e solicitou à Consultoria Jurídica do MME (CONJUR/MME) nos seguintes termos⁴⁷:

⁴⁷ Despacho s/nº de 31.08.2020, assinado pelo Secretário-Executivo Adjunto do MME, processo nº 48330.000162/2019-51, SEI nº 0426308. Anexo ao Ofício nº 294/2020/SE-MME (nota de rodapé 44).

10. Dessa forma, em que pese este Ministério não vislumbrar qualquer possibilidade de recair sobre si eventual obrigação de pagar valores a título de correção monetária das quantias em tela, solicitamos a essa Consultoria orientação e encaminhamentos junto a Advocacia Geral da União, uma vez que este Ministério aceitaria participar de arbitragem promovida pela AGU, considerando suas competências de identificar os litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal e manifestar-se quanto ao cabimento e à possibilidade de conciliação.

5.1.1.7 Conclusões e considerações finais do MME.

As conclusões e considerações finais do MME resumem as discordâncias com a linha expositiva e conclusões Controle Interno consignadas no Relatório Preliminar. Os principais argumentos, alegações, fatos e documentos apresentados para justificar a posição do Ministério foram reportados nos itens anteriores. Entretanto, cabe ainda destacar o seguinte trecho da Nota Informativa MME nº 18/2020/SE (grifo nosso):

7.8. Como bem reconhece a conclusão do Relatório, os trabalhos de auditoria não detectaram a ocorrência de outros erros de distribuição.

7.9. Além disso, deixa claro que as competências atribuídas ao MME pelo Decreto nº 9.032/2018, foram repassadas à ANP com a edição do Decreto nº 10.078/2019, fato concreto que atesta a causa origem do incidente, pois reforça a necessidade de reparo ao Decreto original, retirando as rotinas operacionais de ente formulador de políticas e atribuindo-as à quem efetivamente trabalha com o assunto.

5.1.2 Análise do Controle Interno.

Quanto aos pontos abordados pelo MME, serão analisados abaixo seguindo a mesma estrutura de pertinência temática apresentada no item 5.1.1 acima.

5.1.2.1 Transição das atribuições da STN para o MME.

Há indicativos de que, de fato, o MME não foi ouvido previamente quanto à decisão de transferir essas atribuições da STN para aquele Ministério e que ela ocorreu de forma célere, entretanto, os documentos constantes do processo 48340.000939/2018-87 revelam que o MME participou de discussões que redundaram na edição do Decreto nº 9.302/2018. Além da referenda ministerial aposta ao referido Decreto pelo então Secretário-Executivo do MME, na qualidade de Ministro Substituto, os dezenove primeiros documentos que compõem o referido processo⁴⁸ indicam que o MME participou efetivamente das discussões. Destes, destaca-se o seguinte documento:

Nota Técnica SEI nº 5/2018/GEARE/COFIN/SUPOF/STN-MF⁴⁹ (grifos nossos):

5. A referida minuta foi enviada ao Ministério de Minas e Energia – MME por meio do Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal – SIDOR em

⁴⁸ SEI nº 0138756, 0138761, 0138796, 0138848, 0138964, 0139165, 0139197, 0141735, 0141737, 0141991, 0142231, 0142232, 0142250, 0142251, 0142252, 0142286, 0142299, 0142308 e 0142309.

⁴⁹ Nota Técnica SEI nº 5/2018/GEARE/COFIN/SUPOF/STN-MF, de 02.03.2018 (SEI MME nº 0142252).

21/02/2018 para manifestação. Após reuniões ocorridas no âmbito daquela Pasta foram efetuados alguns ajustes na redação da minuta do Decreto, a saber:

- Revogação dos artigos 20 e 27, por serem repetitivos em relação ao artigo 35;
- No artigo 35 foram detalhadas as competências de cada um dos órgãos envolvidos no processo de arrecadação, classificação e distribuição dos recursos arrecadados de royalties e participação especial.
- No artigo 35-A, que trata da transferência a ser realizada diretamente ao investidor, foi incluído o termo *sob supervisão* do MME, de forma a permitir que a referida Pasta defina, no âmbito daquele Ministério o responsável pela execução da despesa compreendendo os estágios de empenho, liquidação e pagamento com a transferência de royalties e participação especial;
- A proposta de inclusão do §4º no Art. 35-B constante na Minuta encaminhada por meio da Nota Técnica SEI nº 4/2018/GEARE/COFIN/SUPOF/STN-MF foi suprimida visto que o art. 36 do Decreto nº 2.705/98 já contempla a possibilidade de edição de normas complementares pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia para regular o tema.

Quanto ao treinamento e material oferecidos pela STN⁵⁰, o MME alega que os responsáveis da SPG não participaram do treinamento realizado em 29.03.2018 (item 2.1.5 acima) e que a SPG também não recebeu “qualquer material orientativo” (quanto à SPOA/SE, o MME nada alegou a esse respeito). Transcreve-se abaixo e-mail enviado pela Chefe de Gabinete da SE para o Gerente da GEARE/COFIN da STN no dia 28.03.2018, véspera do referido treinamento (os nomes foram omitidos ou substituídos pelo cargo ou função comissionados ocupados⁵¹).

Prezado Dr. [...],

Conforme entendimentos mantidos com o Secretário-Executivo Adjunto, do Ministério de Minas e Energia, Dr. [...], encaminho os nomes dos representantes que participarão da capacitação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF para SPOA/MME com relação às rotinas de pagamento de royalties e participação especial.

Data: 29/03 – 4ª feira

Horário: 14h30 às 16h00

Local: Anexo do Ministério da Fazenda, 4º andar, Ala A, sala 441.

SPOA

[Ocupante do cargo em comissão de Coordenador-Geral da CGOF/SPOA/SE]

[Ocupante de Função Comissionada Técnica nível 3 (FCT-3) na CGRL/SPOA/SE]

SPG

[Ocupante do cargo em comissão de Coordenador-Geral da CGEP/DEPG/SPG]

[Ocupante do cargo em comissão de Assessor (DAS-4) da SPG]

Informo que a Secretaria de Petróleo e Gás cuidará da supervisão das rotinas.

Atenciosamente,

Chefe de Gabinete da SE

No que se refere aos indicados pela SPOA/SE, a ocupante da FCT-3 indicada é a servidora do MME mencionada no Relatório Preliminar como sendo a única com *expertise* para operar o Siasi e realizar os pagamentos no âmbito do MME, e o Coordenador-Geral da CGOF/SPOA/SE chefiava a unidade que solicitava os recursos à STN, descentralizava-os para a UG da SPG e

⁵⁰ As informações da STN foram apresentadas por meio do Ofício nº 11466/2020/ME, de 16.01.2020, em resposta ao Ofício nº 23544/2019/CGENE/DI/SFC/CGU, de 18.12.2019.

⁵¹ Conforme informações obtidas no Siaspe, referente à folha de pagamento do mês de março de 2018 do MME.

comunicava o fato à DIOF/COMEF/CGRL/SPOA/SE, conforme item 2.1.2 acima. Quanto aos indicados pela SPG, os dois não integraram os róis de responsáveis da UG 320017 (SPG) no Siafi referentes aos exercícios de 2018 e de 2019.

Sobre o material fornecido pela STN ao MME, nas informações apresentadas pela STN à CGU consta o e-mail de 12.04.2018 cujo teor é o seguinte:

Prezados,
Segue, arquivo anexo, o modelo da rotina da Distribuição de Transferências para Estados e Municípios encaminhado pelo [Gerente da GEARE/COFIN da STN] da COFIN que nos lê em cópia. Informo que as transferências não serão mais realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.
Atenciosamente,
[Coordenador da COAF/CGOF/SPOA/SE]

Esse e-mail foi enviado a dois dos quatro servidores indicados pela SE para participar do treinamento do dia 29.03.2018, quais sejam, a ocupante da FCT-3 (CGRL/SPOA/SE) e a Assessora da SPG, e a outros destinatários da ANM e da ANEEL. Na figura 2 a seguir se apresenta trecho do material encaminhado pela STN referente às rotinas de pagamentos, na qual chama a atenção para a necessidade de “utilizar a finalidade específica”.

Figura 2 – Orientação da STN acerca dos dados para pagamento das participações.

DADOS DO PAGAMENTO
PREDOC - OB RESERVA PARA O BANCO 001 - EVENTO BACEN 0001TES09
UTILIZAR A FINALIDADE ESPECÍFICA

Líquido	Data de Vencimento	Data de Pagamento	Valor	Valor Compensado
	11/04/2018	11/04/2018	3,00	0,00

Tipo de OB	Valor OB	Valor Realizado
OB Reserva	3,00	0,00

Docx Gerados

OB

*Favorecido: INR000006 | Processo: | Taxa de câmbio: 0,0000

Número da Lista: | CIT: |

* Domicílio Bancário do Favorecido

Banco: 001 | Agência: | Conta Corrente: RESERVA

* Domicílio Bancário do Pagador

Banco: 002 | Agência: | Conta Corrente: UNICA

Dados OB Reserva

*Evento Bacen: 0001TES09 | *Finalidade: 241

FINALIDADE SPB:
COD DESCRICAO
241 ROYALTIES PETRÓLEO - ANP
242 ROYALTIES PETRÓLEO - FEP
243 ROYALTIES PETRÓLEO - PEA
244 ROYALTIES ITAIPU - ITA
245 COTAS PARTES - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA - CFH
246 COTAS PARTES - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA - CFM

Horário OB Reserva - Reserva BACEN OB D0

Dessa forma, tem-se que uma Assessora da SPG foi indicada para o treinamento realizado no dia 29.03.2018 e recebeu por e-mail cópia de material disponibilizado pela STN, de modo que não procede a informação do MME de que a SPG “não recebeu qualquer manual orientativo, por parte da STN”. Quanto à alegação de que “os Ordenadores de Despesa titular e suplente da SPG/MME (unidade gestora), bem como os gestores financeiros, não participaram do citado treinamento”, cabe ao próprio MME explicar porque os agentes então incumbidos de responsabilidades dessas naturezas no Siafi não foram indicados ao treinamento, mas sim uma Assessora da SPG e o Coordenador-Geral da CGEP/DEPG/SPG.

Posto isso, o erro ocorreu seis meses após a transferência das atribuições e depois de haverem sido emitidas 29 OB anteriores à 2018OB800248, de modo que a ocorrência do erro não pode ser imputada à celeridade no processo de transferência das atribuições.

A rotina de pagamentos será abordada no item 5.1.2.3 a seguir.

5.1.2.2 Ofícios da SPG encaminhados ao BB.

No que tange à necessidade ou obrigação de o BB observar o contido nos ofícios em detrimento dos dados constantes das OB, deve-se destacar que a aplicação ao caso em tela da Lei nº 9.784/1999 não deve se dar como alegado pelo MME. Isso porque o *caput* do art. 3º do Decreto nº 347, de 21.11.1991, que determina a utilização dos sistemas Siafi e Siape no âmbito do Poder Executivo Federal, assim dispõe:

Art. 3º As informações orçamentárias, financeiras, contábeis e de pessoal, constantes dos arquivos do SIAFI e do SIAPE, constituem a base de dados oficial do Poder Executivo, para todos os efeitos legais.

Além disso, a então vigente Instrução Normativa STN nº 3, de 23.05.2001, assim dispunha⁵²:

CAPÍTULO II - OBJETIVOS DO SIAFI

6. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI tem como objetivos:

[...]

6.2. Fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;

[...]

CAPÍTULO V - SEGURANÇA DO SIAFI

18. O SIAFI tem sua segurança baseada nos seguintes princípios e instrumentos:

[...]

18.2. Fidedignidade dos dados inseridos no sistema, por parte de seus usuários;

Do exposto, conclui-se que os dados inseridos no Siafi são considerados oficiais para todos os fins legais, e a fidedignidade dos dados lançados é responsabilidade de quem os insere no sistema ao operá-lo. É por isso que o item 4.1 da Macrofunção Siafi “020305 - CONTA ÚNICA

⁵² Revogada pela Instrução Normativa STN nº 3, de 09.01.2020, com dispositivos de idênticos teores (art.1º, §1º, inciso I e art. 11, §1º, respectivamente).

DO TESOURO NACIONAL” citado no item 2.1.5.4 deste Relatório e o art. 5º, §7º, da Instrução Normativa STN nº 4, de 30.08.2004, dispõem ser de exclusiva responsabilidade do emitente qualquer pagamento indevido decorrente de equívocos em procedimentos ou erro no preenchimento das OB.

5.1.2.3 Controles internos do MME e rotinas de pagamento e conferência.

Acerca da segregação de funções entre SPOA/SE e SPG, não procede a informação do MME de que “havia servidor designado para preenchimento das informações no SIAFI e servidor diferente para avaliação desse preenchimento, validação e confirmação das informações, para, enfim, confirmar-se a emissão da OB (SPOA/SPG)”. A esse respeito, transcreve-se no quadro 3 a seguir uma troca de correspondência por e-mail entre os gestores financeiros titular e substituto da UG 320017 no dia 26.11.2018⁵³.

Quadro 3 – Troca de e-mails de 26.11.2018 entre os gestores financeiros da UG 320017

Consulta do Gestor Financeiro Substituto (as 13h28)	Resposta do Gestor Financeiro Titular (as 16h03)
<p>Prezado [...], Em referência ao processo de distribuição de <i>royalties</i>, em algum momento lhe foi informado acerca de código relacionado à finalidade na Ordem Bancária?! Após o pagamento do dia 22/10/2018, tomei ciência que se vinculava à OB um código de finalidade. Para <i>royalties</i> é atribuído o código 241; para FEP, o 242; e para Participação Especial, o código 243. Você tinha ciência disso?</p> <p>Ainda, quando apresentamos proposição de fluxo, alguém comentou sobre conferência de ordem bancária, de que modo ela se daria?!</p> <p>Em adição, você se recorda como eu defendia o contato junto ao Banco do Brasil de modo a apresentarmos o procedimento e eliminarmos qualquer assimetria de informação? Indago isso, pois houve o entendimento no MME que não cabia contato do Ministério com o Banco do Brasil, apenas com o Ministério da Fazenda. Avalio que isso tenha sido uma das causas do problema no pagamento do dia 22/10/2018: o fluxo não alinhado com outras instituições relevantes no processo de distribuição.</p> <p>Atenciosamente,</p>	<p>Prezado,</p> <p>Ao iniciar o processo de pagamento de Royalties por parte da SPG, foi aberto processo solicitando o desenvolvimento de um procedimento padrão para a realização do pagamento.</p> <p>E até o momento, tal procedimento não foi oficialmente aceito ou formalizado.</p> <p>Porém, no procedimento proposto, não continha a necessidade de verificar “código” algum.</p> <p>O que deveria ser feito (e é feito até o momento) é:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Check list” das informações vindas da ANP em valores globais - Encaminhar demanda à SPOA para a realização do empenho - Liberar o valor empenhado (1º Ordenador e 2º Gestor financeiro) - Comunicar ao Banco do Brasil a autorização. - Eram observadas as questões legais pertinentes acerca da distribuição. <p>Vale ressaltar que na nossa tela, não consta o referido código, conforme exemplo abaixo do último pagamento realizado hoje.</p> <p>[Espelho de tela do SIAFI omitido]</p> <p>Para que seja feita tal conferência é necessário que insira novos comandos do sistema na qual não tivemos treinamento para isso.</p>

Tanto os excertos do Relatório Final do GT da SPOA/SE, do Memorando nº 835/2018/SPG e da Nota Técnica nº 2/2019/SPG transcritos na abertura do item 2.1.5.1 quanto a troca de e-

⁵³ Processo 48340.000939/2018-87, SEI nº 0271244.

mails transcrita no quadro 3 acima vão de encontro a essa afirmativa do MME e corroboram a linha expositiva e conclusões do Relatório Preliminar.

A argumentação do MME também reflete uma suposição: haveria uma rotina de controle consagrada e de conhecimento do MME, da ANP e do BB que permitiu que todos os demais pagamentos fossem realizados com sucesso, sem a ocorrência de erros. Segundo essa suposição, o BB atuaria como instância de controle das informações que lhe eram encaminhadas pelo Ministério e os ofícios encaminhados pela SPG seriam um elemento chave dessa rotina e, portanto, fariam parte dos controles internos do MME.

Assim, segundo essa suposição, o único erro se materializou na única oportunidade em que o BB não observou a rotina consagrada, desconsiderando o ofício enviado pela SPG. A causa do erro seria a automatização dos procedimentos de pagamentos efetuada pelo BB com base somente no código preenchido no campo “Finalidade” das OB, de modo que o BB não confrontou as informações do ofício encaminhado pela SPG com os dados da OB.

Num exercício de argumentação é possível fazer a seguinte objeção: no único caso em que uma OB foi emitida com código de finalidade incorreto ocorreu o único erro na distribuição dos recursos. Nos demais casos, quando os códigos foram corretamente inseridos no Siafi, os pagamentos ocorreram sem que tenham sido constatados e/ou relatados problemas nas distribuições aos entes subnacionais, o que também seria indicativo de que o fato gerador do erro não foi o procedimento automatizado do BB para realizar as distribuições (como exposto no item 5.1.2.2 acima, um dos objetivos do próprio Siafi é “agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos do Tesouro Nacional”).

Ainda acerca da suposição de haver uma rotina de controle consagrada e de conhecimento de todas as partes, os textos transcritos no quadro 3 acima desabonam tal suposição.

Por fim, quanto à argumentação de a ocorrência de um (único) erro de digitação não poder caracterizar o achado como evidência de falhas de governança pública do MME, o parágrafo de abertura do item 2.1.5.4 é claro a esse respeito: o erro na distribuição original do FEP se deveu a erro no preenchimento do campo “Finalidade SPB” da 2018OB800248 e esse erro foi consequência de dois conjuntos de causas, imediatas e circunstanciais, estas sim reveladoras das falhas de controles internos e governança pública, e não o erro de preenchimento isoladamente considerado.

Posto isso, a manifestação do MME não apresentou elementos suficientes para ocasionar a revisão do conteúdo do Relatório Preliminar acerca das falhas de controles internos no Ministério. A título meramente ilustrativo, ressalte-se que o MME poderia ter apresentado como exemplos de elementos probatórios as informações e documentos acerca das “novas rotinas de gestão de despesas obrigatórias” implantadas e das medidas adotadas para “assegurar a padronização dessas novas rotinas de gestão orçamentária e financeira, com as

atualmente vigentes nas Secretarias finalísticas, com o apoio operacional da SPOA/SE”, conforme relatado no item 2.1.5.2 deste Relatório⁵⁴.

5.1.2.4 Posição do MME quanto à (eventual) dívida e cronologia dos fatos.

Quanto à argumentação utilizada pelo MME para justificar a alegação de não ter havido mudança de posição do Ministério ao longo do tempo acerca do débito objeto das cobranças, ela também encontra óbices. Também num exercício de argumentação, se inexistiam valores a serem ressarcidos, e se essa posição foi de fato expressada verbalmente nas reuniões (não documentadas) de 14.11 e 05.12.2018 como alega o MME, não haveria de se falar em “alternativas” para o ressarcimento quando da comunicação oficial enviada ao BB, fossem elas viáveis ou não, mas sim em recusa explícita e direta ao ressarcimento pleiteado, como o MME passou reiteradamente a fazer a partir de janeiro de 2019, haja vista que seria descabida qualquer dívida nessa hipótese.

Sobre os demais pontos, a leitura das comunicações administrativas enviadas pelo MME ao BB, em seu conjunto⁵⁵, permite analisar as afirmativas e argumentações. Transcrevem-se abaixo textos de dois desses documentos enviados pelo MME ao BB:

Ofício nº 150/2018/SPG-MME⁵⁶:

1. Em referência à mensagem eletrônica proveniente do Banco do Brasil (0223614), de 23 de outubro de 2018, que trata do repasse aos beneficiários em 23/10/2018 no valor de R\$ 894.280.629,64 [...] solicito ao Banco do Brasil adotar providências imediatas no sentido de: (i) apurar eventuais valores pagos "a maior" aos respectivos beneficiários do Fundo Especial de Participação - FEP; (ii) apurar possíveis prejuízos aos entes beneficiários dos royalties; (iii) providenciar informe aos entes envolvidos, alertando-os da possibilidade do recebimento de crédito indevido "a maior", solicitando a respectiva devolução dos valores indevidos, quando for o caso; (iv) realizar informes, em caso de prejuízo, ao entes beneficiários das transferências relativas aos royalties, apresentando as ações previstas para equacionamento da questão; e (v) realizar informes a este Ministério, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e à Secretaria do Tesouro Federal, acerca das tratativas em andamento para sanar a questão.
2. Em adição, adote todas as providências que o Banco do Brasil avalie pertinentes no sentido de resolver a questão em tempo o mais breve possível. (grifo nosso)

Ofício nº 344/2018/SE-MME⁵⁷:

2. Diante desse quadro, solicito a Vossa Senhoria a atuação do Banco do Brasil, por meio de sua rede bancária, para que esclareça, de maneira indubitável, aos prefeitos e prefeitas e secretários e secretárias municipais de finanças de todos os municípios abarcados pela referida situação, que a última distribuição do Fundo Especial de Petróleo - FEP, realizada

⁵⁴ Medidas informadas no Memorando nº 57/2018/SE, citado na nota de rodapé 33.

⁵⁵ Ofício nº 150/2018/SPG-MME, de 23.10.2018 (SEI nº 0223615); Ofício nº 344/2018/SE-MME, de 29.10.2018 (SEI nº 0225110); Ofício nº 371/2018/SE-MME, de 11.12.2018 (SEI nº 0237697); Ofício nº 103/2019/SE-MME, de 30.04.2019 (SEI nº 0281351); Ofício nº 20/2019/SPG-MME, de 15.02.2019 (SEI nº 0255569); e Ofício nº 177/2019/SE-MME, de 10.07.2019 (SEI nº 0300669). Esses ofícios integram o processo 48380.000231/2018-50 e se relacionam às cartas do BB relacionadas no Quadro 2 deste Relatório (item 2.1.4.2).

⁵⁶ Já citado na nota de rodapé 10.

⁵⁷ Já citado na nota de rodapé 17 e no item 2.1.4.2 deste Relatório.

no dia 22/10/2018 pelo Banco do Brasil, incluiu indevidamente valores superiores aos que os Municípios teriam direito e que solicite a regularização da situação até o dia 30 de outubro de 2018, sugerindo que estes considerem outros recursos pendentes de transferência pelo Banco do Brasil como oportunidade de regularização do crédito recebido de forma indevida. (grifos nossos)

A solicitação constante do trecho grifado do item 2 do Ofício nº 344/2018/SE-MME acima transcrito foi reiterada em vários documentos posteriores do MME enviados ao BB⁵⁸, inclusive na gestão de novos dirigentes iniciada em janeiro de 2019, o que demonstra interesse em participar da solução do problema, inclusive com a apresentação de sugestão de utilizar “outros recursos pendentes de transferência pelo Banco do Brasil como oportunidade de regularização do crédito recebido de forma indevida”.

Quanto à ordem cronológica dos fatos, realmente, o BB informou ao Ministério sobre o estorno somente após a realização dessa operação. Entretanto, a leitura das comunicações administrativas enviadas pelo MME ao BB em seu conjunto indica concordância por parte do MME. Num exercício de argumentação, seria possível questionar a motivação pela qual o MME, não tendo responsabilidade na distribuição incorreta de recursos, solicitou a adoção de medidas e apresentou sugestão para solucionar problemas do BB com os entes subnacionais, portanto, alheios ao MME e aos quais não deu causa nem teve participação.

Por fim, cabem duas observações a respeito da afirmativa do MME segundo a qual se o BB houvesse lhe apresentado as três alternativas indicadas em sua manifestação à CGU (item 2.1.5 acima) o Ministério teria optado pela opção “b” (“não efetuar o estorno do crédito indevido e aguardar o envio de nova ordem bancária pelo MME para distribuir os créditos do Fundo ANP, no montante de R\$ 720.297.516,64”).

A primeira diz respeito à preocupação do BB quanto à existência de créditos orçamentários (programa, ação e fonte de recursos) suficientes para suportar a emissão de uma nova OB no valor de aproximadamente três quartos de bilhão de reais. O MME afirmou que optaria por essa solução, mas não demonstrou, nem mesmo afirmou, se naquela data haveria disponibilidade para um novo pagamento. Acrescente-se que também haveria necessidade de verificar junto à STN se havia recursos financeiros suficientes para cobrir essa despesa.

Além disso, a indisponibilidade orçamentária ou financeira para suportar essa despesa não prevista poderia ter impactos políticos, econômicos e jurídico-judiciais imprevistos tanto para a União quanto para os entes subnacionais. Não se pode perder de vista o seguinte:

- a urgência da situação requeria agilidade na tomada de decisões pois com o passar do tempo um número maior de municípios poderia ficar sem saldo para cobrir a operação de estorno e/ou um maior volume de recursos poderia não ser recuperado se a adoção da medida fosse protelada;

⁵⁸ Ofício nº 371/2018/SE-MME, citado nas notas de rodapé 19 e 46; Ofício nº 103/2019/SE-MME, citado na nota de rodapé 22; e Ofício nº 177/2019/SE-MME, citado nas notas de rodapé 22 e 23.

- a obrigação de pagar as participações governamentais aos entes subnacionais é da União, por meio do MME, e ela é a acionista majoritária e principal cliente do BB, uma sociedade de economia mista da administração indireta federal vinculada ao então MF (atual ME) e também é, por disposição legal, agente financeiro da União.

A segunda diz respeito à eventual “manutenção do crédito indevido nas contas dos beneficiários do FEP”. A situação configurada teria elevado potencial de gerar controvérsias e questionamentos jurídico-judiciais acerca da natureza desse pagamento adicional, se ele configuraria ou não um adiantamento ou outro tipo de operação de crédito, se estaria de acordo ou não com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a matéria.

Posto isso, entende-se que houve mudança de posição do MME acerca do reconhecimento da existência de seu débito para com o BB partir da gestão de novos dirigentes iniciada em janeiro de 2019 e que o MME, a despeito de suas alegações em sentido contrário, concordou ou, ao menos, não se opôs explicitamente à operação de estorno realizada pelo BB.

5.1.2.5 Atuação dos dirigentes do MME.

Quanto à participação dos dirigentes do MME em todo o processo, notadamente o Secretário-Executivo Adjunto e o Secretário-Adjunto da SPG, alegou-se que a participação dos dirigentes em reuniões (escassamente documentadas) e o fato de receberem e-mails por cópia, além de assinarem as comunicações oficiais expedidas, demonstraria a participação efetiva deles em todo o processo de discussão do assunto em tela.

O MME corretamente alegou que “o exercício da supervisão, direção e apoio aos servidores, por parte dos dirigentes de instituições públicas, vai além de mera contabilidade de atos formais em processos, alcançando”, porém o Relatório Preliminar apresentou uma série de situações em que se faria necessária a atuação formal dos dirigentes para a correção de rumos mediante a prática de atos administrativos concretos que não foram realizados. Nesse sentido, o Relatório Preliminar destacou haverem sido as únicas intervenções diretas mediante a prática de tais atos da parte do Secretário-Executivo Adjunto a elaboração de nova minuta de portaria ministerial e a expedição do Memorando nº 57/2018/SE⁵⁹.

Esses atos, no entender do MME, demonstram “preocupação constante no aperfeiçoamento das orientações internas” e seria indicativa do “forte envolvimento dos gestores do MME [...] para buscar a definição de um fluxo adequado ao processo de pagamento”. Entretanto, o MME também alegou que a edição do Decreto nº 10.078/2019 foi um “fato concreto que atesta a causa origem do incidente, pois reforça a necessidade de reparo ao Decreto original, retirando as rotinas operacionais de ente formulador de políticas e atribuindo-as à quem efetivamente trabalha com o assunto” (item 5.1.1.7 acima).

⁵⁹ Já citado nas notas de rodapé 4, 34 e 45.

Essas duas posições MME, sobre o Decreto nº 10.078/2019 (“reparo ao Decreto original”) e sobre os dois documentos de autoria do Secretário-Executivo Adjunto (“aperfeiçoamento das orientações internas” e “fluxo adequado ao processo de pagamento”), são contraditórias e antagônicas entre si, como se demonstrará a seguir.

A fim de colocar essa única intervenção direta do Secretário-Executivo Adjunto no contexto da discussão interna no MME para regulamentação do Decreto nº 9.302/2018 no âmbito daquele Ministério, destacam-se os seguintes excertos de documentos e normas do MME:

Nota Técnica nº 11/2018/SPG⁶⁰ (grifos nossos):

4.5. Destacando que o orçamento para pagamento de royalties e participação especial é tido como um recurso obrigatório do Ministério de Minas e Energia para efetuar o repasse aos Estados e Municípios [...] pode-se assim observar que, para atendimento do disposto no Decreto nº 9.302/2018, é somente uma questão de repasse de verbas, não se configurando com uma atividade finalística da SPG.

4.6. Ademais, no que pese a SPG não possuir estrutura de pessoal e expertise para se efetuar os mencionados repasses de verba, bem como cumprir as diversas ações de gestão que anteriormente eram executadas pela STN, vale ressaltar que não há no regimento interno da Secretaria a previsibilidade de execução da atividade que hoje já é realizada, em partes, no âmbito da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA.

4.7. Vale ressaltar que, por entender de que executar a distribuição desses recursos orçamentários não é atividade finalística da SPG, mesmo que sejam provenientes de uma política pública proposta pela Secretaria, não cabe a esta a execução de pagamentos destinados a esse fim.

Memorando nº 57/2018/SE (grifos nossos):

2. Sobre o assunto, com o objetivo de propor melhor conformidade e alinhamento do ato a ser editado com as melhores práticas de gestão, registro as seguintes considerações:

- o MME está agregando novas rotinas de gestão de despesas obrigatórias, constantes do Orçamento Federal, atualmente sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
- faz-se necessário assegurar a padronização dessas novas rotinas de gestão orçamentária e financeira, com as atualmente vigentes nas Secretarias finalísticas, com o apoio operacional da SPOA/SE; e
- a segregação de funções, conforme explicitado no citado Parecer Jurídico, está associada às responsabilidades de agentes públicos individuais e não às Unidades Gestoras;

3. Diante do exposto, restituo o presente processo à Consultoria Jurídica para o obséquio da sua competente análise acerca da proposição de novo texto de minuta de Portaria, (SEI nº 0152594), que incorpora as considerações acima manifestadas.

Regimento Interno da SE⁶¹ (grifo nosso):

Art. 55. Ao Secretário-Executivo Adjunto incumbe:

I - assessorar e prestar assistência direta ao Secretário-Executivo na supervisão e coordenação de suas atividades;

⁶⁰ Nota Técnica nº 11/2018/SPG, de 27.0.2018, processo nº 48340.000939/2018-87, SEI nº 0149453.

⁶¹ Aprovado pela Portaria MME nº 108, de 14.03.2017, conforme Anexo II dessa Portaria.

- II - supervisionar a elaboração da proposta orçamentária da Secretaria-Executiva, bem como acompanhar e controlar a sua execução;
- III - acompanhar as atividades de planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa, informática, serviços gerais, pessoal civil, administração financeira e contabilidade no âmbito do Ministério;
- IV - substituir o Secretário-Executivo, em suas faltas e impedimentos; e
- V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Secretário-Executivo.

Nota Informativa MME nº 18/2020/SE (grifo nosso):

7.9. Além disso, deixa claro que as competências atribuídas ao MME pelo Decreto nº 9.032/2018, foram repassadas à ANP com a edição do Decreto nº 10.078/2019, fato concreto que atesta a causa origem do incidente, pois reforça a necessidade de reparo ao Decreto original, retirando as rotinas operacionais de ente formulador de políticas e atribuindo-as à quem efetivamente trabalha com o assunto.

Do exposto acima, nota-se que a posição assumida no item 7.9 da manifestação do MME se alinha com a da SPG manifestada na Nota Técnica nº 11/2018/SPG e que constava da primeira proposta de portaria aprovada pela CONJUR. A SPG era o órgão responsável pela formulação de políticas públicas, as transferências a título de participações governamentais eram atividades rotineiras que não se configuravam como atividade finalística do setor de petróleo e gás natural e a SPOA/SE já era parte integrante dessa rotina porque era quem efetuava o empenho das despesas, como exposto no item 2.1.1.

Dessa forma, a única intervenção direta do Secretário-Executivo Adjunto que se deu mediante a expedição de ato administrativo concreto foi no sentido contrário ao da posição assumida no item 7.9 da manifestação do MME, caracterizando o antagonismo e contradição das duas posições do MME acima mencionadas. E, à luz do art. 55, inciso II, do RI da SE, teve como consequência imediata excluir a responsabilidade direta daquele dirigente de acompanhar e controlar a execução de tais despesas.

5.1.2.6 Recurso à CCAF/AGU para solução da controvérsia com o BB.

O MME concordou com a recomendação única desta CGU e já adotou providências iniciais visando ao seu cumprimento, de modo que fica mantida essa recomendação.⁶²

5.1.2.7 Considerações sobre as manifestações do MME.

De todo o exposto, conclui-se não haverem sido apresentados elementos adicionais capazes de alterar o entendimento manifestado no Relatório Preliminar, razão pela qual ficam mantidas as análises e conclusões manifestadas naquele documento e reproduzidas neste Relatório. Ressalte-se que não foram abordados nas manifestações do MME, ou o foram apenas circunstancialmente, os seguintes pontos do Relatório Preliminar:

⁶² Despacho SEI nº 0426308, processo nº 48330.000162/2019-51.

- O critério de materialidade associado ao risco inerente às operações realizadas no Siafi não teve a relevância necessária durante os estudos que visaram a regulamentar o Decreto nº 9.302/2018 – na manifestação do MME, há esporádicas referências ao erro na emissão da 2018OB800248, sempre tratado como equívoco ou evento de menor importância;
- O fato de somente uma servidora deter uma suficiente e necessária *expertise* para lançar com segurança as informações das OB das participações governamentais de petróleo e gás natural;
- O desvio de foco dos assuntos objeto de estudos e discussões anteriores ao erro na emissão da 2018OB800248, não mais abordados após a tomada de decisão da transferência do processo para a ANP;
- A diferença inicial de tratamento da execução das despesas dos recursos das participações do setor de petróleo e gás natural em comparação com as dos setores de recursos hídricos e mineral – na manifestação do MME há apenas menção a erros que servem como mote ao aprendizado organizacional (conforme excerto da manifestação do MME transcrito no item 5.1.1.5 acima).