

**AVULSO NÃO
PUBLICADO**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 70, DE 2009 (Do Sr. Manoel Júnior)

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União - TCU, ato de fiscalização e controle para apurar se os repasses de recursos de royalties para estados e municípios efetuados pela Agência Nacional de Petróleo - ANP estão sendo realizados de acordo com a legislação vigente, tendo em vista que unidades da federação com as mesmas características vêm recebendo valores diferentes; tendo parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, pelo encerramento; e, no mérito, pelo arquivamento (relator: DEP. WILSON FILHO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com fulcro no art. 100, § 1º, combinado com os artigos 60, inciso I, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17/1989, proponho a Vossa Excelência que, ouvido o Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle para apurar se os repasses de recursos *de royalties* para estados e municípios efetuados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP estão sendo realizados de acordo com a legislação vigente, tendo em vista que unidades da federação com as mesmas características vêm recebendo valores completamente diferentes.

JUSTIFICAÇÃO

Os royalties são uma compensação financeira devida ao Estado pelas empresas concessionárias produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro e são distribuídos aos Estados, Municípios, ao Comando da Marinha, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, que repassa aos estados e municípios de acordo com os critérios definidos em legislação específica.

A base legal dessas transferências financeiras encontra-se no § 1º do art. 20 da Constituição Federal que estabelece:

Art. 20. São bens da União:

.....

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, 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.

Os *royalties*, que incidem sobre a produção mensal do campo produtor, são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os *royalties* aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP de acordo com o estabelecido pelas [Leis nº 9.478/97](#), [nº 7.990/89](#) e [Lei nº 9.478/97](#), regulamentadas pelos Decretos nº 2.705/1998 e nº 1/1991.

O Capítulo II do Decreto nº 2.705/1998 dispõe sobre as definições técnicas a serem observadas no cálculo e na distribuição dos *royalties*, tais como: condição padrão de medição, data de início da produção, pontos de medição da produção, preço de referência, produção, receita bruta da produção, receita líquida da produção, volume de petróleo equivalente, entre outras.

O exame da matéria revela que a apuração do valor dos *royalties* devidos aos beneficiários reveste-se de razoável complexidade além de exigir conhecimentos de termos técnicos específicos, o que dificulta aos beneficiários, sobretudo os pequenos municípios, verificar se essas transferências estão sendo efetuadas nos exatos termos da legislação vigente ou se está havendo incorreções nessas transferências por erro de interpretação das normas ou por favorecimento a algum beneficiário.

Durante discussão em audiência pública realizada na Comissão de Finanças e Tributação, o Superintendente da ANP não conseguiu esclarecer os critérios utilizados por aquela Agência e porque municípios com as mesmas características recebem valores completamente diferentes.

Diante disso, e considerando que ao Congresso Nacional foi atribuída a competência para fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, temos como oportuno e conveniente que se solicite ao TCU, órgão técnico auxiliar do Congresso Nacional, que promova auditoria para verificar se os critérios estabelecidos pela legislação vigente estão sendo observados pela ANP, no que diz respeito ao recolhimento e distribuição de *royalties* aos beneficiários.

Brasília, 04 de março de 2009

Deputado Manoel Júnior
PSB - PB

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Sob análise, com fulcro no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60,

II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Proposta de Fiscalização e Controle - PFC com o objetivo de, ouvido o Plenário, esta Comissão “realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União – TCU, ato de fiscalização e controle para apurar se os repasses de recursos de *royalties* para estados e municípios efetuados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP estão sendo realizados de acordo com a legislação vigente, tendo em vista que unidades da federação com as mesmas características vêm recebendo valores diferentes”.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 32, XI, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão para deliberar sobre a citada proposta de fiscalização financeira e controle, uma vez que se trata da fiscalização de recursos públicos arrecadados e repassados aos Estados, Distrito Federal, municípios, Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Fundo especial criado no âmbito do Ministério da Fazenda, por órgãos e entidades federais, por força da legislação vigente.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Segundo consta da inicial, o exame da matéria revela que a apuração do valor dos *royalties* devidos aos beneficiários reveste-se de razoável complexidade além de exigir conhecimentos de termos técnicos específicos, o que dificulta aos beneficiários, sobretudo os pequenos municípios, verificar se essas transferências estão sendo efetuadas nos exatos termos da legislação vigente ou se está havendo incorreções nessas transferências por erro de interpretação das normas ou por favorecimento a algum beneficiário.

Acrescenta o Autor que, durante discussão em audiência pública realizada na Comissão de Finanças e Tributação, o Superintendente da ANP não conseguiu esclarecer os critérios utilizados por aquela Agência para calcular o valor dos repasses e por que municípios com as mesmas características recebem valores completamente diferentes.

Assim, diante desses elementos e da importância do tema, que afeta centenas de unidades da Federação, este Relator julga oportuna e conveniente a implementação da proposição, nos termos adiante delineados.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico e administrativo, cabe verificar se a distribuição de *royalties* do petróleo a Estados, Municípios e outros órgãos beneficiários está sendo realizada de acordo com a legislação vigente por parte da Agência Nacional do Petróleo – ANP, a quem compete efetuar os cálculos da partilha.

Com referência aos demais aspectos, não se vislumbram pontos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e

que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios e irregularidades.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Nos termos solicitados pelo Autor, a presente PFC deverá ser implementada mediante auditoria a ser promovida pelo TCU, com a elaboração de memória de cálculo, para verificar se os *royalties* estão sendo distribuídos aos beneficiários de acordo com a legislação vigente sobre a matéria, em especial as Leis nº 9.478/1997, nº 7.990/1989 e Lei nº 9.478/1997, regulamentadas pelos Decretos nº 2.705/1998 e nº 1/1991, ou se existem incorreções nessas transferências por erro de interpretação das normas ou por favorecimento a algum beneficiário.

O pedido do concurso do TCU está assegurado na Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo acionar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ...;

.....
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

A partir do relatório consolidado a ser apresentado pelo TCU, está

Relatoria elaborará o Relatório Final à Proposta de Fiscalização e Controle sob exame, submetendo-o a esta Comissão.

VI – VOTO

Em função do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela para implementação na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, 23 de abril de 2009.

Deputado João Dado
Relator

OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO
--

RELATÓRIO FINAL

1 – RELATÓRIO

Em março de 2009, o nobre Deputado Manoel Júnior apresentou a esta Comissão proposta de fiscalização e controle destinada a *“apurar se os repasses de recursos de royalties para estados e municípios efetuados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP estão sendo realizados de acordo com a legislação vigente, tendo em vista que unidades da federação com as mesmas características vêm recebendo valores diferentes.”*

Em 27 de maio de 2009, esta Comissão aprovou o relatório prévio apresentado pelo então relator, o insigne Deputado João Dado, no qual foram estabelecidos os limites da PFC a cargo exclusivamente do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU, em 23 de setembro de 2010, encaminhou a esta Comissão acórdão de nº 2317/2010-TCU-Plenário bem como o Relatório de Auditoria TC nº 009.643/2009-5, cujo objeto era verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para o estabelecimento dos coeficientes de participação dos municípios na distribuição dos royalties para o petróleo e das participações especiais nos casos objeto de denúncias de irregularidades.

De acordo com o Acórdão 2317/2010, a fiscalização requerida por esta Comissão por meio desta PFC já se encontrava atendida na auditoria operacional realizada pelo TCU na ANP. As decisões, contidas no acórdão, estão sendo informadas a esta Comissão.

3 – EXAME DA MATÉRIA

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle.

O TCU identificou algumas inconsistências na metodologia utilizada pela ANP tal como a *“ausência de aprovação pela diretoria da ANP de manuais de procedimentos relativos aos principais processos das atividades da Superintendência de Controle das Participações Governamentais (SPG) pode conferir discricionariedade aos procedimentos de aprovação de solicitações de enquadramento de municípios como beneficiários de royalties”*.

Em seu voto, o íncrito Relator José Múcio Monteiro realçou a existência de muitas liminares então obtidas junto à Justiça Federal que teriam favorecidos municípios que não são beneficiários, no entender da ANP, e que, com isso, distorções estariam ocorrendo. Ainda na visão do Relator, a fiscalização do Tribunal encontrou algumas “impropriedades” nas ações da ANP:

*“2. Na fiscalização, a cargo da Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal – Semag, foram constatadas as **impropriedades** que passo a comentar a seguir, as quais, segundo a proposta dos auditores, ensejariam expedição de determinações e recomendações à ANP. (...)*

*“4. Quanto à falha concernente à aplicação de metodologia de cálculo para o beneficiários de **royalties** por decisão judicial, sem aprovação da Diretoria Colegiada da ANP, os auditores do Tribunal consignaram no relatório o seguinte: “Em vista da extensão de liminares para municípios que nunca receberam **royalties** devido à existência de instalações de embarque e desembarque de petróleo e GN em seu território, os valores recebidos pelos beneficiários dessas decisões judiciais passaram a ser maiores do que os valores pagos aos beneficiários de decisões administrativas que enquadraram outros municípios. Para corrigir essa distorção, a SPG apresentou metodologia de cálculo à Procuradoria-Geral da ANP. Em parecer aprovado pelo seu titular, a PRG não encontrou óbice jurídico à implementação da modificação proposta. O resultado foi a inversão da situação, uma vez que, a partir de então, os beneficiários de decisões liminares passaram a receber menos do que os beneficiários de decisão administrativa.*

4.1. Em razão disso, a unidade técnica propôs determinação à ANP (subitem “I-b”) para que emita resolução de diretoria sobre a metodologia de cálculo aplicada aos beneficiários de royalties em decorrência de decisão judicial, ratificando-a caso decida favoravelmente pela continuidade de seus efeitos jurídicos.(...)

5. No que se refere a enquadramentos e desenquadramentos de municípios para fins de recebimento de royalties, foram verificadas diversas impropriedades, tais como: mudanças de interpretação para a aplicação dos dispositivos legais sobre participações governamentais; falhas e irregularidades em despachos jurídicos; e leniência dos gestores.”

O Tribunal fez, assim, uma série de recomendações à ANP, que são sintetizadas no Acórdão 2317/2010 - Plenário, a seguir, e que envolvem, por exemplo, melhorias no planejamento de auditorias, bem como na sistematização das fiscalizações periódicas:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade nos critérios de repasses dos royalties e participações especiais aos estados e municípios, provenientes da exploração de petróleo e gás natural, realizados pela Agência

Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, 41, inciso II e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443/1992; 1º, inciso II, 169, inciso IV, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; 9º e 10 da Resolução TCU nº 191/2006, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar a ANP para a necessidade de:

9.1.1. apreciar, em atendimento ao caput do art. 7º do Anexo ao Decreto nº 2.455/1998, e ao caput do art. 6º do Anexo à Portaria ANP nº 160/2004, os manuais de atividades da Superintendência de Controle de Participações Governamentais (SPG) já existentes e adiante listados, bem como outros que venham a ser elaborados, por meio de Resolução de Diretoria: SPG – Volume I – Manual de Atividades – Preço Mínimo de Petróleo; SPG – Volume II – Manual de Atividades Ocupação ou Retenção de Áreas; SPG – Volume III – Manual de Atividades – Procedimentos para o Enquadramento de Municípios para fins de Royalties; SPG – Volume IV – Manual de Procedimentos Auditoria de Preços de Petróleo; SPG – Volume V – Manual de Atividades – Cálculo, Distribuição e Auditoria da Participação Especial;

9.1.2. avaliar a metodologia de cálculo de pagamento de royalties decorrentes de sentenças judiciais, definida na Nota PRG nº 543/2007, que vem sendo utilizada desde outubro de 2007 pela Superintendência de Controle de Participações Governamentais (SPG), para que, se aprovada, seja formalizada por meio de Resolução de Diretoria, nos termos do caput do art. 7º da Estrutura Regimental da ANP, aprovada pelo Decreto nº 2.455/1998 e do caput do art. 6º do Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 160/2004;

9.2. recomendar à ANP que adote medidas para:

9.2.1. sistematizar as fiscalizações periódicas necessárias para conferir a continuidade das operações das instalações de apoio às atividades de exploração e produção, tanto de petróleo quanto de gás natural (porto, oficinas de manutenção e fabricação, armazéns e almoxarifados, escritório e aeroporto), que tenham sido consideradas no processo de enquadramento de municípios como beneficiários de royalties;

9.2.2. elaborar planejamento anual de auditorias nas informações prestadas, pelas concessionárias, no Demonstrativo da Apuração da Participação Especial.

9.3. determinar à ANP que inclua no Relatório de Gestão de 2010, a ser encaminhado ao Tribunal, informações sobre o resultado dos trabalhos da comissão de sindicância instaurada pela Portaria nº 95/2009, prorrogada pela Portaria nº 108/2009, para apurar fatos e irregularidades noticiados nos autos dos Processos nºs 48610.010538/2006–74, 48610.011427/2007–66, 48610.008956/2006–18, 48610.004816/2008–16 e 48610.004997/2009–61;

9.4. encaminhar cópia do inteiro teor do relatório da equipe de auditoria, bem como deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atenção aos Ofícios nºs 71/2009/CFFC-CP e 186/2009/CFFC-P, ao Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, à Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários da Superintendência Regional no Estado do Rio de Janeiro do Departamento de Polícia Federal, à Advocacia-Geral da União e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

9.5. apor a chancela de sigiloso ao anexo 4 dos presentes autos;

9.6. arquivar o processo.

4 – VOTO

Diante do que aqui foi relatado, VOTO pelo **encerramento e arquivamento da presente PFC, uma vez que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos.**

Sala das Sessões , 27 de setembro de 2017

Deputado Wilson Filho
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo encerramento e arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 70/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Wilson Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Wilson Filho - Presidente, Felipe Bornier - Vice-Presidente, Alberto Filho, Hugo Motta, João Arruda, Padre João, Victor Mendes, Vitor Valim, Delegado Waldir, Heitor Schuch, Hildo Rocha, Jorge Solla, Leo de Brito, Lindomar Garçon, Sóstenes Cavalcante e Zeca Dirceu.

Sala da Comissão, em 18 de outubro de 2017.

Deputado WILSON FILHO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
