

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 309, de 2009, que *autoriza o Poder Executivo a criar empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Petro-Sal, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador PAULO DUQUE

I – RELATÓRIO

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de proposições legislativas para estabelecer o marco regulatório para a exploração do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal. O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 309, de 2009, que autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Petro-Sal, é um deles.

Os arts. 2º e 4º do Projeto de Lei definem os objetivos e as atribuições da Petro-Sal. Os demais artigos se encarregam de estabelecer sua estrutura organizacional.

Os contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e os contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União serão geridos pela novel empresa, que, no entanto, não será responsável pela execução, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.

Para que seja capacitada a gerir os contratos de partilha de produção, a proposição dá à Petro-Sal condições legais para que, entre outras atividades, avalie, técnica e economicamente, os planos de exploração, de avaliação e desenvolvimento e de produção; monitore e audite a sua execução; faça cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local; e monitore e audite os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção.

O monitoramento e auditoria das operações, custos e preços de venda do petróleo, bem como a verificação do cumprimento da política de comercialização do petróleo e gás da União resultantes dos contratos de partilha de produção, estão inseridos na gestão dos contratos de comercialização pela Petro-Sal.

Societariamente, a Petro-Sal será constituída sob a forma de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, tendo a União como única acionista. Seus recursos serão provenientes da gestão dos contratos, inclusive de parcela dos bônus de assinatura, e de outras fontes, como rendimentos de aplicações financeiras, alienação de bens patrimoniais e doações.

No que tange a pessoal, seus empregados serão contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, exigida aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Contudo, nos primeiros quatro anos a partir da instalação, a Petro-Sal poderá contratar mão-de-obra temporária, nos termos da Lei 8.745, de 1993.

O Projeto permite que a Petro-Sal patrocine entidade fechada de previdência complementar para seus empregados.

Caberá ao Conselho de Administração, à Diretoria Executiva e ao Conselho Fiscal a administração e a fiscalização da empresa. A gestão dos membros do Conselho de Administração será de quatro anos, permitida uma recondução. Estabelece-se, ainda, período de quarentena de quatro meses após o desligamento de membro da Diretoria Executiva, prazo em que não poderá prestar serviços a empresas que exploram, produzem ou comercializam petróleo e outros hidrocarbonetos.

O Conselho Fiscal terá a obrigação de contratar auditores independentes.

O PLC remete a instância controladora para além dos limites da empresa. É claro o incentivo ao controle social na disposição que determina à Petro-Sal divulgar suas demonstrações financeiras legalmente exigidas na rede mundial de computadores.

O Poder Executivo, por meio de ato de sua competência, aprovará o Estatuto da Petro-Sal, pelo qual serão definidos aspectos de menor importância da área administrativa da empresa. Entre outros temas, o Estatuto fixará o número máximo de empregados, o número de funções e de cargos de livre provimento, o funcionamento e as atribuições do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal.

O PLC nº 309, de 2009, recebeu nove emendas.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Pedro Simon, objetiva adequar a Petro-Sal à estrutura de uma autarquia.

A Emenda nº 2, proposta pelo Senador Marconi Perillo, tem por objetivo obrigar a Petro-Sal a atender aos pressupostos da Lei nº 8.666, de 1993, que trata das licitações no serviço público.

O Senador Arthur Virgílio apresentou a Emenda nº 3, propondo pulverizar o capital da Petro-Sal entre União (que ficaria com 51% das ações), Estados, Municípios e acionistas minoritários.

A Emenda nº 4, apresentada pela Senadora Marina da Silva, inclui, no Conselho de Administração da Petro-Sal, representantes dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia.

As Emendas nºs 5, 6 e 7, de autoria dos Senadores Arthur Virgílio, Marcelo Crivella e Marconi Perillo, respectivamente, têm por objetivo condicionar a nomeação dos membros da Diretoria Executiva à aprovação prévia do Senado Federal.

A Emenda nº 8, do Senador Pedro Simon, suprime dois dispositivos. O primeiro, o § 2º do art. 11, que prevê que o funcionamento e as atribuições da Diretoria Executiva serão definidos no estatuto. Com essa supressão, busca-se adequar a Petro-Sal à estrutura de uma autarquia, transferindo ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre criação, transformação e extinção de cargos. O segundo dispositivo suprimido é o art. 15, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado. Segundo o autor da emenda, a Lei nº 8.745, de 1993, já trata desse tipo de contratação.

Por fim, a Emenda nº 9, de autoria do Senador Romero Jucá, altera o nome da empresa Petro-Sal para Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA. O objetivo da troca de nome é somente o de atender às exigências da Lei nº 9.279, de 1996, conhecida como Lei de Propriedade Industrial, que trata do registro de marcas.

Em 4 de março, a Presidência recebeu a Mensagem nº 66 de 2010 (Mensagem nº 51/2010, na origem), do Presidente da República, solicitando que o PLC passasse a tramitar em regime de urgência, nos termos previstos no § 1º do art. 64 da Constituição Federal. Assim, desde aquela data, o projeto passou a tramitar em regime de urgência constitucional, passando a sobrestar a pauta a partir de 19 de abril do corrente ano. Assim, a matéria passa a ser analisada conjuntamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). Em 9 de março, a Secretaria-Geral da Mesa protocolou requerimento do Senador Tasso Jereissati solicitando o sobrestamento da matéria até que o Senado Federal se manifeste sobre o Projeto de Lei nº 5.938, de 2009 (aprovado na Câmara dos Deputados na forma do PLC nº 16, de 2010).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 103 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre matérias pertinentes a recursos geológicos e outros assuntos correlatos, como é a criação da Petro-Sal, que terá papel fundamental no novo marco regulatório do pré-sal.

Antes, contudo, de discutir o mérito da proposta, gostaria de tecer algumas considerações sobre seus aspectos legais.

Nos termos do art. 37, XIX, da Constituição Federal, lei específica deve autorizar a instituição de empresa pública. O PLC nº 309, de 2009, cumpre esse papel em relação à Petro-Sal.

O § 1º do art. 177 da Carta Magna determina que “a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei”. O legislador constituinte, portanto, deferiu ao legislador infraconstitucional a possibilidade de definir, inclusive, se a contratação seria feita diretamente pela União ou por alguém em seu nome. Sendo assim, a instituição da Petro-Sal para, em nome da União, contratar, com empresas estatais ou privadas, a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos está de acordo com a ordem jurídica.

Em reforço, o *caput* do art. 173 da Constituição determina que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, ressalvados os casos previstos na própria Lei Maior. O Estado somente participa do mercado por meio das empresas públicas e das sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica. É o caso da Petro-Sal. Por conseguinte, a criação da estatal se enquadra no permissivo constitucional.

Não há conflito do projeto de lei com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado, bem como com princípios supraconstitucionais. Assim sendo, pode ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

A criação da Petro-Sal é uma necessidade lógica do regime de partilha, consoante explica a justificção do Projeto de Lei nº 5.939, de 2009, que deu origem ao PLC sob análise. As especificidades da exploração das jazidas do pré-sal, associada à importância que têm para o desenvolvimento e a soberania do Brasil, demandam a criação de uma empresa exclusivamente para gerenciar e fiscalizar essa exploração, além de comercializar o óleo extraído, que, no regime de partilha da produção, é de propriedade da União.

Em um regime de partilha, é necessária rigorosa fiscalização dos contratados. Afinal, na partilha, a União é remunerada por parcela do óleo excedente, que se constitui no volume de óleo extraído, descontada a parte entregue ao contratado para ressarcir-lo dos custos de operação. Na ausência de fiscalização rigorosa, o contratado tem incentivo para inflar indevidamente seus custos e, com isso, receber maior parcela do óleo produzido.

A defesa dos interesses da União vai além da fiscalização, e abrange também a implementação de uma política industrial, com fortalecimento da cadeia de petróleo, ou o controle das exportações, seja para garantir o abastecimento doméstico, seja para exercer influência sobre os preços no mercado internacional, a nosso favor.

Consideramos, portanto, que a Petro-Sal é imprescindível para o sucesso do marco regulatório que se está aprovando para a exploração das jazidas da nova província petrolífera do pré-sal.

Dessa forma, não há inconstitucionalidades ou antijuridicidades no PLC nº 309, de 2009 e, no mérito, justifica-se plenamente a criação da Petro-Sal.

Quanto às emendas propostas, somos favoráveis à aprovação somente da Emenda nº 9, que propõe alteração do nome da empresa para Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA. Entendemos ser necessária a alteração de nome porque já existe outra empresa registrada com o nome de Petro-Sal. O Poder Executivo vem tentando chegar a um entendimento com o proprietário da marca para cessão do nome, mas, ao que tudo indica, não vem obtendo sucesso na negociação.

Em relação à Emenda nº 1, entendemos, conforme já exposto na análise, que a nova empresa deve ser constituída sob a forma de estatal, e não de autarquia, como proposto pelo Senador Pedro Simon. Adicionalmente, ao propor a criação da Petro-Sal sob a forma de sociedade anônima, estamos obrigando-a a se conformar aos requerimentos mínimos de transparência e controle previstos na Lei nº 6.404, de 1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas. Por fim, uma autarquia não daria a necessária agilidade administrativa para a empresa atuar no mercado de petróleo. Como a Emenda nº 8 tem por objetivo adequar a Petro-Sal a uma estrutura de autarquia, também nos posicionamos contra a sua aprovação.

Tampouco concordamos com outras propostas da emenda, como a necessidade de lei específica para autorizar criação de cargos e a estrutura da empresa, tendo em vista que isso tornaria mais burocratizado e engessaria o processo de tomada de decisões da empresa, pondo em risco a própria efetividade da proposta.

Somos contrários à aprovação da Emenda nº 2, que prevê que as licitações da Petro-Sal ficarão sujeitas ao disposto na Lei nº 8.666, de 1993, por entender que a proposta é desnecessária. A Petro-Sal, sendo empresa pública e não havendo fundamentação legal estabelecendo o contrário, deverá se sujeitar aos procedimentos contidos na referida lei para realizar licitações.

Tampouco vimos mérito na Emenda nº 3, de distribuir as ações da Petro-Sal entre União, Estados, Municípios e acionistas minoritários. Em primeiro lugar, porque não há motivos para a União utilizar recursos orçamentários para distribuir entre Estados, Municípios e acionistas minoritários. Adicionalmente, a Petro-Sal tem por objetivo gerir contratos entre a União e a contratada, ou gerir contratos de comercialização do petróleo da União. Não há, dessa forma, justificativa para participação de outros entes da Federação no capital social da empresa.

Entendemos como desnecessária a participação dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia no Conselho de Administração da Petro-Sal, conforme proposto na Emenda nº 4, tendo em vista que a estatal não tomará decisões relativas ao meio ambiente ao desenvolvimento da ciência e tecnologia.

Quanto à proposta das Emendas nºs 5 a 7, de exigir prévia autorização do Senado Federal para a nomeação dos membros da Diretoria Executiva, entendemos como não meritória, por reduzir a tempestividade e a produtividade das decisões estratégicas da empresa.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do PLC nº 309, de 2009, com a seguinte emenda.

EMENDA Nº - CI

Na Ementa e nos dispositivos constantes do Projeto de Lei da Câmara nº 309, de 2009, onde se lê “Petro-Sal”, leia-se “Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator