

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 6211, de 2019, do Senador Arolde de Oliveira, que *altera a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências, para aperfeiçoar os mecanismos de gestão econômica e financeira dessa empresa.*

Relator: Senador **ASTRONAUTA MARCOS PONTES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei (PL) nº 6211, de 2019, de autoria do Senador Arolde de Oliveira, que *altera a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências, para aperfeiçoar os mecanismos de gestão econômica e financeira dessa empresa.*

O PL é constituído de 2 artigos. O art. 1º altera o §4º do art. 4º da Lei nº 12.304, de 2010, de modo a não mais vedar a inclusão, nas despesas de comercialização da PPSA, da remuneração e dos gastos incorridos pela empresa na execução de suas atividades, tais como despesas de custeio e investimentos, e o pagamento de tributos incidentes sobre o objeto de sua atividade. Atualmente, essa inclusão não é permitida.

O art. 2º constitui a cláusula de vigência, que determina que a lei entre em vigor na data de sua publicação.



Assinado eletronicamente, por Sen. Astronauta Marcos Pontes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5977933736>

O autor justificou sua iniciativa afirmando que, *em virtude da atual redação da Lei nº 12.304, de 2010, a PPSA vem auferindo apenas receitas provenientes da gestão dos contratos de partilha de produção, por intermédio de um contrato firmado com o Ministério de Minas e Energia (MME), frequentemente afetado por contingências orçamentárias. Ou seja, a almejada autonomia orçamentária e financeira da empresa está comprometida, uma vez que depende exclusivamente dos repasses da União.*

O objetivo da proposição, portanto, é o de permitir à empresa auferir, da receita de comercialização do petróleo e do gás natural destinados à União no regime de partilha de produção e nas unitizações envolvendo áreas não contratadas, os aportes necessários para cobrir suas despesas de custeio e investimentos, e o pagamento de tributos incidentes sobre o objeto de sua atividade. Dessa forma, a PPSA poderá atingir a autonomia financeira e orçamentária com que foi concebida.

O presente PL foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à Comissão de Assuntos Econômicos e, em decisão terminativa, à Comissão de Serviços Infraestrutura (CI).

Na CCJ, o PL foi aprovado, em 18 de outubro de 2023, em sua integra. Por sua vez, na CAE, a proposição foi aprovada em 11 de junho de 2024, na forma da Emenda nº 1/CAE.

A Emenda nº 1/CAE promoveu aperfeiçoamentos no PL com o objetivo de *assegurar a remuneração da PPSA de maneira mais ampla, sem limitá-la às despesas de custeio e investimento e o pagamento de tributos.* Para tanto, a Emenda em questão estabelece que:

- no cálculo dos recursos que serão destinados ao Fundo Social, será descontada a remuneração da PPSA;
- a remuneração da PPSA se dará pelos gastos incorridos pela empresa na execução de atividades relacionadas à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e à gestão dos contratos para comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, sem especificar despesas de custeio, investimento e tributos;



- a inclusão, nas despesas de comercialização, da remuneração e dos gastos incorridos pela PPSA, seja regulamentada por ato conjunto dos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia.

Não foram apresentadas emendas além da Emenda nº 1/CAE,

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias pertinentes a *transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes e outros assuntos correlatos*, tais como os tratados na proposição em análise.

O PL está de acordo com a boa técnica legislativa, ou seja, em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Na CCJ, onde o PL já tramitou, não foi apontada qualquer *incompatibilidade do PL com as normas regimentais de tramitação de proposição nas comissões permanentes do Senado Federal, inconstitucionalidade ou injuridicidade*.

Também não há qualquer obstáculo em relação aos aspectos orçamentários e financeiros do PL, uma vez que a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o aprovou sem ressalvas.

No que se refere ao mérito, concordamos com a sólida análise realizada pelo Senador Eduardo Gomes, relator do PL na CAE, razão pela qual repisamos os argumentos por ele apresentados.

A Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) foi criada pelo Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013, com fundamento na autorização concedida pelo art. 1º da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. A PPSA foi constituída sob a forma de sociedade anônima, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com prazo de duração indeterminado e com o propósito é gerir os contratos de partilha de produção e os contratos de comercialização de petróleo e gás natural da União (*caput* do art. 2º da Lei nº 12.304, de 2010). A PPSA vende o petróleo



e o gás da União e todos os recursos dessa comercialização vão para o Tesouro Nacional, em particular, para o Fundo Social. Em 2023, a PPSA arrecadou 6 bilhões de reais para o Fundo Social.

Para realizar essas atividades, a PPSA precisa de autonomia orçamentária e financeira e, para tanto, o art. 7º da Lei nº 12.304, de 2010, assegurou-lhe três principais fontes de receita: (i) remuneração pela gestão dos contratos de partilha de produção; (ii) remuneração pela gestão dos contratos de comercialização de petróleo e gás natural da União; e (iii) parcela do bônus de assinatura.

Como bem observado pelo autor da proposição, o saudoso Senador Arolde de Oliveira, a Lei nº 12.304, de 2010 *não permite que todos os custos sejam abatidos da citada receita comercialização. Apenas possibilita a dedução dos tributos e dos gastos diretamente relacionados à comercialização e à remuneração do agente comercializador.* Dessa forma, a citada Lei não considera *que os demais custos da PPSA também se caracterizam como despesas inerentes à comercialização do petróleo e do gás natural destinados à União.*

Note-se que a legislação atual permite que um agente comercializador (contratado pela PPSA) seja remunerado por uma tarifa sobre as receitas da comercialização, mas impede que a própria PPSA receba esse montante ao ela mesma funcionar como tal. Ou seja, a remuneração do agente comercializador para a execução de suas atividades pode ser deduzida das receitas advindas da venda do Petróleo e do Gás Natural da União, mas as despesas da PPSA, trabalhando diretamente como agente comercializador, não podem.

A PPSA não tem recebido discriminadamente pela gestão dos contratos que celebra em razão da comercialização do petróleo e do gás natural. Essa atividade tem sido entendida como intrínseca às atividades de gestão dos contratos de partilha e a empresa é remunerada por meio de um Contrato de Remuneração, que representa a contrapartida devida pela União à prestação de serviços pela PPSA. O objeto do Contrato de Remuneração não é remunerar a PPSA pela execução de suas atribuições legais e sim a fixação dos parâmetros e procedimentos para que a remuneração ocorra.

Nesse contexto, a União, por intermédio do MME, celebrou com a PPSA, em 30 de novembro de 2015, o primeiro Contrato de Remuneração pela Gestão de Contratos e Representação da União, tendo como objeto a



fixação de parâmetros e procedimentos para a remuneração da PPSA. O referido contrato foi objeto de termos aditivos e de termo de ajustamento contratual, tendo sua vigência terminado em 2021. Foi, então, celebrado novo Contrato de Remuneração nº 11/2021 com prazo de vigência de 6 (seis) meses, tendo também sido firmado um termo aditivo. Em 22 de dezembro de 2021, foi celebrado novo Contrato de Remuneração (nº 28/2021) com objeto muito similar aos anteriores. Conforme redação atual de seu segundo termo aditivo, o prazo de vigência se estendeu até 30 de junho de 2024.

As receitas advindas do Contrato de Remuneração são parte dos recursos que, alocados à empresa, buscam garantir a autonomia administrativa, orçamentária e financeira necessária para que a PPSA cumpra com suas relevantes e exclusivas competências legais.

Quando há leilão e venda de blocos de partilha, a PPSA recebe ainda uma pequena parcela do bônus de assinatura. Em 2023, o Contrato de Remuneração celebrado entre o MME e a PPSA resultou em repasses que totalizaram cerca de R\$ 90 milhões no ano. Ademais, em 2023, atípicamente, a empresa recebeu R\$ 38 milhões a título da parcela de bônus de assinatura, gerando, um lucro contábil de cerca de R\$ 34 milhões, sobre os quais recolherá dividendos para a União.

É preciso reconhecer os riscos, para a empresa e para seu desempenho, da forma de remuneração atualmente em vigor. O fato de os Contratos precisarem ser renovados anualmente ou até semestralmente compromete o planejamento de longo prazo da PPSA. Além disso, a negociação periódica dos valores do contrato com o MME busca cobrir as despesas operacionais da PPSA, o que significa que a empresa só realiza lucros quando recebe parcelas do bônus de assinatura. Consequentemente, há uma forte dependência de novos leilões para recebimento de bônus para complementar a receita da empresa. Por fim, há os riscos atrelados à limitação do orçamento e a contingenciamentos no orçamento do MME, como já ocorreu no passado.

Ao mesmo tempo em que as receitas da empresa são limitadas, vislumbra-se um aumento nas atividades desempenhadas pela empresa. Até 2018, a PPSA apenas geria um contrato de Partilha de Produção. Em 2024, serão 24 contratos (incluindo Tupinambá, adquirido pela BP em dezembro de 2023, cuja assinatura está prevista para maio), podendo atingir mais de 35 contratos de Partilha de Produção sob sua gestão em 2025, com as novas áreas aprovadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para



ingressar no estoque da Oferta Permanente de Partilha da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Há, ainda, todas as novas atribuições da PPSA no âmbito do programa Gás para Empregar. A empresa terá de duplicar esforços para colocar o gás no mercado e sabe-se que as atividades de comercialização de gás natural no Brasil são complexas e demandam inúmeros contratos de compra e venda e acesso a infraestruturas essenciais.

O crescimento das atividades e da produção é proporcional ao aumento das despesas da PPSA. Quanto mais contratos, maiores são os esforços de estudos, aprovação, monitoramento e auditoria das atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção dos diversos contratos de partilha e seus projetos. No entanto, o crescimento das atividades e da produção não condiz com o contrato de prestação de serviços celebrado entre o MME e a PPSA, que depende da disponibilidade orçamentária do referido ministério.

Como enfatizado pelo autor do PL, a gestão da comercialização do petróleo e do gás natural da União, por se tratar de competência exclusiva da PPSA, exige que a empresa esteja devidamente estruturada e dotada de plena sustentabilidade orçamentária e financeira, o que não ocorre atualmente em virtude do atrelamento de sua remuneração exclusivamente a um contrato com o Ministério de Minas e Energia, sujeito a cortes e contingenciamentos.

Em razão do exposto, é importante que sejam incluídos nas despesas de comercialização a remuneração e os gastos incorridos pela PPSA na execução de suas atividades, tais como despesas de custeio e investimento e o pagamento de tributos incidentes sobre o objeto de sua atividade. Entretanto, deve-se avançar para assegurar a remuneração da PPSA de maneira mais ampla, sem limitá-la às despesas de custeio e investimento e o pagamento de tributos, nos termos da Emenda nº 1/CAE.

A Emenda nº1/CAE, acertadamente, modifica o PL nº 6211, de 2019, para: estabelecer que, no cálculo dos recursos que serão destinados ao Fundo Social, será descontada a remuneração da PPSA; prever que a remuneração da PPSA pelos seus gastos incorridos na execução de atividades relacionadas à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo MME e à gestão dos contratos para comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, sem especificar despesas de custeio, investimento e tributos; e determinar que a inclusão, nas despesas de comercialização, da remuneração e dos gastos incorridos pela PPSA, seja regulamentada por ato conjunto dos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia.



Salientamos que as modificações propostas pela Emenda nº 1/CAE não violam os resultados das avaliações de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação financeira-orçamentária realizadas pela CCJ e pela CAE. No entanto, modificamos o §5º do 4º da Lei 12.304/2010, proposto pelo art. 1º do projeto, para substituir a expressão “*Ato conjunto do Ministro da Fazenda e de Minas e Energia disciplinará o disposto no § 4º*” por “*Ato do Poder Executivo disciplinará o disposto no §4º*”. Além disso, na técnica legislativa, a Emenda nº 1/CAE possui uma lacuna, qual seja, a ausência da cláusula de vigência. Diante disso, a fim de manter a cláusula de vigência inicialmente estabelecida pelo PL, propomos a apresentação de um novo substitutivo com o mesmo teor de mérito daquele aprovado na CAE com a alteração no art. 2º e a explicitação da cláusula de vigência. Note-se a esse respeito que a Lei Complementar nº 95, de 1995, assevera em seu art. 8º que a *vigência da lei será indicada de forma expressa*.

Em resumo, o PL nº 6211, de 2019, ao propor que a PPSA seja remunerada pelos gastos incorridos na execução de atividades relacionadas à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e à gestão dos contratos para comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, assegura-lhe um tratamento igual ao de qualquer agente de comercialização, eliminando a dependência exclusiva da empresa dos recursos vinculados a um contrato com o MME e posicionando essa importante empresa cumprir os seus objetivos.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 6211, de 2019, e da Emenda nº1/CAE. Também votamos pela boa técnica legislativa do PL nº 6211, de 2019, e pela não observância integral desses aspectos por parte da Emenda nº1/CAE. No mérito, votamos pela rejeição da Emenda nº 1/CAE e pela aprovação do PL nº 6211, de 2019, na forma da emenda (Substitutivo), apresentada a seguir:

EMENDA N° - CI (Substitutivo)

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 6211, de 2019, do Senador Arolde de Oliveira, que altera a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências, para aperfeiçoar os mecanismos de gestão econômica e financeira dessa empresa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º**

§ 2º A receita a que se refere o inciso III do caput do art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, será considerada:

I - após a dedução dos tributos, dos gastos diretamente relacionados à operação de comercialização e da remuneração da PPSA, caso seja proveniente da comercialização direta pela PPSA; ou

II - após a dedução dos tributos, dos gastos diretamente relacionados à operação de comercialização, da remuneração da PPSA e da remuneração do agente comercializador, caso seja proveniente da comercialização a partir de contratos com agentes comercializadores.

.....
§ 4º Serão incluídos nas despesas de comercialização de que tratam os incisos I e II do § 2º deste artigo a remuneração e os gastos incorridos pela PPSA na execução de atividades relacionadas à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e à gestão dos contratos para comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

§ 5º Ato do Poder Executivo disciplinará o disposto no § 4º.

.....” (NR)



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Astronauta Marcos Pontes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5977933736>