



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota técnica de adequação financeira e orçamentária nº 56/2017

Em 26 de dezembro de 2017

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da medida provisória nº 811, de 21 de dezembro de 2017.

Interessada: comissão mista encarregada de emitir parecer sobre a referida medida provisória.

1 Introdução

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional a medida provisória nº 811, adotada em 21 de dezembro de 2017, (MP 811/2017). De acordo com sua ementa, a medida “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 dispõe sobre a política de comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.”

Publicada a medida provisória (MP), o Congresso Nacional tem a atribuição constitucional de deliberar sobre ela, decidindo por sua rejeição ou por sua aprovação na forma de lei. No curso da deliberação, sem prejuízo de outras considerações, necessário é que haja manifestação acerca da adequação financeira e orçamentária da medida.

Segundo o § 1º do art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, (Resolução nº 1, de 2002-CN), o exame relativo à adequação financeira e orçamentária abrange: a) os efeitos da MP sobre a receita ou a despesa públicas da União; e b) a observância das normas orçamentárias e financeiras aplicáveis à



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

esfera federal, em especial a lei de responsabilidade fiscal (LRF), o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Os pontos relativos à análise da adequação financeira e orçamentária devem constar de nota técnica produzida pelo “órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória”, a teor do disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN. Com base nesse comando, e tendo em vista os tópicos contidos no § 1º do art. 5º da mesma resolução, mencionados no parágrafo anterior, é que se procede à análise a seguir.

2. Síntese da medida provisória e aspectos relevantes

De acordo com informações trazidas pela exposição de motivos (EMI nº 00085/2017 MME/MP) que acompanha a medida provisória, o objetivo da modificação legislativa é o de “viabilizar a comercialização de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme dispõem os arts. 45, 46 e 49, inciso III, da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010”.

Para tanto, a medida provisória altera a Lei nº 12.304, de 2010, para retirar a vedação expressa da PPSA atuar diretamente na comercialização de petróleo e gás natural da União, além de estabelecer dispositivo para que a parcela do quinhão de produção cabível à União, como contrapartida aos gastos incorridos pelo titular dos direitos de exploração e produção da área sob contrato adjacente, nas individualizações da produção envolvendo áreas da União, receba o mesmo tratamento conferido ao custo em óleo no regime de partilha da produção.

Essa mudança, segundo o Executivo, se faz necessária uma vez que não haveria interesse das empresas potencialmente capacitadas para a comercialização



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos hidrocarbonetos atuarem como intermediárias da venda de petróleo e, principalmente, do gás natural da União. A partir da retirada da vedação, a União, representada pela Empresa, passa a ter a possibilidade de comercializar o petróleo e o gás natural advindos dos contratos de partilha de produção e das individualizações da produção envolvendo áreas não contratadas, conforme disposto no *caput* do art. 45 da Lei nº 12.351, de 2010, passando a contratação do agente comercializador (atuação indireta) a ser uma opção de comercialização.

3. Análise da adequação orçamentária e financeira

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 811, de 21 de dezembro de 2017, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro aplicáveis à União. A esse respeito, identificamos, na exposição de motivos, informações acerca da estimativa de receitas que podem ser auferidas pela União em caso de efetivação das alterações propostas.

No tocante às receitas auferidas com a comercialização, a exposição de motivos que acompanha a matéria aduz que “A necessidade de definição legal da expressão “receita advinda da comercialização de petróleo e de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União” advém da redação do art. 49, inciso III, da Lei nº 12.351, de 2010, que inclui tal receita entre os recursos destinados ao Fundo Social, conforme definido em Lei.

Além disso, esclarece que, da receita total advinda da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, devem ser deduzidos, para fins de apuração da receita a ser destinada ao Fundo Social ou à educação e saúde, na forma do disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, as despesas intrínsecas à própria comercialização, aí compreendidas a remuneração do agente comercializador, os tributos diretamente



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

incidentes sobre a operação de comercialização e as demais despesas inerentes à atividade, desde que, estas últimas, estejam expressamente previstas no contrato com os compradores ou no contrato com os agentes comercializadores.”

Ademais, a Medida Provisória em análise veda, expressamente, que a remuneração e os gastos incorridos pela PPSA na execução de suas competências legais, tais como despesas de custeio e investimento e tributos relacionados, sejam deduzidos do montante apurado com a comercialização.

A exposição de motivos esclarece ainda que “no rol de alterações propostas para viabilizar a comercialização dos hidrocarbonetos da União, propõe-se que o tratamento dado à parcela que lhe é cabida nas individualizações da produção envolvendo área não contratada, devida ao contratado como contrapartida aos gastos e investimentos por ele incorridos em atividades de exploração e produção, seja o mesmo conferido ao custo em óleo no regime de partilha de produção, ou seja, mediante uma contrapartida consubstanciada em uma parcela do quinhão dos hidrocarbonetos a que a União faz jus.”

Ademais, a exposição de motivos deixou consignado que a inexistência de norma que viabilize a recuperação de gastos que sejam reconhecidos como da União, pelos detentores de direito de exploração e produção em relação as áreas adjacentes às áreas não contratadas internas ao polígono do pré-sal (ou a áreas estratégicas), inviabiliza a percepção, pela União, da parcela de hidrocarbonetos que lhe é devida. Em consequência, a União deixa de auferir receitas importantes que devem ser destinadas ao Fundo Social e às áreas de educação e saúde.

Estimativas apresentadas na exposição de motivos mostram que poderão ser comercializados, em 2018 e 2019, cerca de cinco milhões de barris da parcela que a União tem direito, em decorrência do contrato de partilha de Libra e de acordos de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

individualização da produção dos Campos de Lula, Sapinhoá e Tartaruga Verde. Até 2022, essa comercialização poderá atingir 38 milhões de barris de petróleo.

4. Considerações finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 811, de 21 de dezembro de 2017, quanto à adequação orçamentária e financeira.

João Barbosa Júnior
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos