

A FUNÇÃO DA PPSA E DA ANP NA MELHORIA DA QUALIDADE DA GESTÃO ENERGÉTICA NA REGIÃO DO PRÉ-SAL

Raiano Tavares de Oliveira⁽¹⁾

Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Membro do Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – PRH-ANP nº 36.

Thaís Medeiros da Costa⁽²⁾

Estudante de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Membro do Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – PRH-ANP nº 36.

Endereço⁽¹⁾: Avenida do Sol, 3057 – Candelária – Natal/RN. CEP: 59065-600. Tel: +55 (84) 99613-4449 – e-mail: raianotavares@gmail.com

RESUMO

A descoberta e a divulgação ampla da região do Pré-sal, em 2007, criou grande expectativa na indústria petrolífera por ser uma área de baixo risco de exploração e de vasta quantidade e qualidade de petróleo e gás. Surgiu, então, um novo marco regulatório – contrato de partilha de produção – acompanhado da criação de uma nova empresa pública destinada a atuar, exclusivamente, nessa nova área descoberta. O objetivo deste trabalho é explanar sobre a nova empresa pública PPSA – Pré-Sal Petróleo S.A., cuja função primordial é a gestão dos contratos celebrados para Exploração & Produção na área do Pré-sal e explicar as funções que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP exerce diante do regime jurídico de partilha de produção. Ainda, desmistifica-se a ideia de que a sua criação resultou em conflito de competência com Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Este estudo se baseia em pesquisa bibliográfica aliado a uma visão jurídica, doutrinária e legislativa. Utiliza-se, também, informações e notícias disponibilizadas por empresas do setor de petróleo e gás, jornais e revistas devido ao assunto ser recente e dinâmico. Diante disso, discute-se o surgimento da empresa pública PPSA, suas funções e, por fim, quais são as atividades desempenhadas por esta e pela ANP no regime de partilha de produção. Conclui-se que a participação desses dois entes está bem regulamentada e delimitada além de que não se vê conflito de atuação por parte deles no novo marco regulatório. A ANP, portanto, continua como ente regulador e a empresa pública PPSA atua como gestora de contratos com atividades gerenciais básicas para o seu bom funcionamento.

Palavras-chave: Função da PPSA e da ANP, Melhoria Energética, Pré-sal, Gestão, Regulação.

Durante o ano de 2007, houve o anúncio da descoberta de grandes quantidades de petróleo e gás na Bacia de Santos numa região conhecida como Pré-sal. Tal localidade se estende entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo por uma área de oitocentos quilômetros de extensão aproximadamente por 200 quilômetros de largura .

Além disso, o volume de petróleo encontrado na área que se localiza entre os Estados citados é dotado de baixa acidez e de baixo teor de enxofre, isto é, tem como característica ser leve – propriedades marcantes num petróleo de alta qualidade e maior valor de mercado como aponta a própria Petrobras .

Diante dessa novidade, o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE decidiu publicar a resolução no 6, de 8 novembro de 2007 – vista por alguns como o documento que representa o momento oficial em que o Governo Federal reconheceu a importância e a potencialidade de tal descoberta.

Esse documento, dessa forma, previu a retirada da região do Pré-sal da 9ª Rodada de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP devido ser uma área de grande potencial de reservas petrolíferas. Ante esse cenário, o governo percebeu que o marco regulatório atual de concessão não se mostrava satisfatório por causa da mudança de realidade que a região de águas profundas proporcionou .

Assim, com o intuito de aumentar o domínio e a participação da União nas iniciativas futuras e respeitar os contratos de concessão já firmados, surgiu o novo marco regulatório destinado a região do Pré-sal e a criação da nova empresa pública PPSA – Pré-Sal S.A. – responsável por fiscalizar e gerir os contratos de partilha com o escopo de maximizar o lucro da União.

Criação da PPSA

Assim como a Lei Federal 12.351/2010 que trata sobre o regime de partilha de produção, a Lei Federal 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 – também foi fruto da Resolução nº 6/2007 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e da Comissão Interministerial instituída em 2008.

A PPSA, dessa forma, é uma empresa pública – sendo, pois, parte da administração indireta – e teve sua autorização de criação dada através da Lei nº 12.304/2010. Praticamente, três anos após a publicação da Lei supracitada, foi editado o Decreto Federal nº 8.063, de 1º de agosto de 2013 que, efetivamente, cria a PPSA e aprova seu Estatuto Social – este último como anexo.

Tal empresa se reveste na forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia com prazo de duração indeterminado, sendo regida pelas Leis Federais nº 12.304/2010 e nº 6.404/1976 e submetida à fiscalização pela Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União¹.

A PPSA possui sede e foro em Brasília e escritório central no Rio de Janeiro, havendo possibilidade de surgirem escritórios em outras localidades. Sujeita-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, em especial, aos quesitos de direito e obrigação civil, comercial, trabalhista e tributário².

Ela deve conter, ainda, corpo técnico reduzido, todavia de alta qualificação selecionado através de concurso público, a fim de efetuar as atividades relacionadas à gestão dos contratos de partilha e de comercialização do petróleo e gás. Ficou estabelecido que terá, no máximo cento e cinquenta empregados efetivos além de trinta funções gratificadas de livre escolha³.

Criada para ser um mecanismo sólido de governança e gestão, a PPSA surgiu para representar os interesses da União, fiscalizar e atuar de forma a maximizar o excedente em óleo arrecadado para o Estado brasileiro. Já que todos os custos – óleo em custo (*cost oil*) – são reconquistados pelo contratante, mostra-se, pois, necessário a averiguação constante das atividades sob o regime de partilha de produção, a fim de que todas as etapas ocorram de forma eficiente e justa⁴. Sem o devido monitoramento e auditoria, o custo em óleo pode ser maior do que o real e, conseqüentemente, a parte do excedente em óleo a ser partilhada com a União será menor.

Sua função, entretanto, não será de executar diretamente ou indiretamente as atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, mas, sim, representará os interesses da União na administração dos contratos de partilha realizados pelo MME e aqueles celebrados com os agentes comercializadores de petróleo, gás e demais hidrocarbonetos da União.

O regime de partilha se mostra, dessa forma, composto pela complexidade funcional e a necessidade de assimetria de informação. Assim, demanda-se um esforço estatal no sentido de possuir meios de tornar mais

¹ Informações contidas nos artigos 1º, 2º e 52 do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

² Informações contidas nos artigos 3º e 4º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

³ Informações contidas no capítulo VIII do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

⁴ BRASIL. Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.939, de 2009. E.M.I. nº 00040 - MME/MP/MF/MDIC/CCIVIL, de 31/08/2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/Projeto_de_Lei_5939.pdf>. Acesso em: 1 maio 2015.

eficiente a inspeção da execução do contrato, assegurando o maior participação possível do Estado na produção de petróleo e gás⁵.

A PPSA irá, pois, analisar de maneira técnica e econômica os planos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás, que serão, posteriormente, aprovados pela ANP; monitorar e auditar a execução dos projetos e os custos de investimentos relacionados aos contratos de partilha; e monitorar e auditar as operações, custos e preços de venda de petróleo e gás natural da União. Ademais, a empresa pública participará do consórcio a ser constituído para a execução das ações previstas no contrato de partilha de produção além de, também, participar do comitê operacional responsável por sua administração⁶.

A empresa deverá, também, compor consórcio obrigatório para a E&P de petróleo e gás ainda que a Petrobras seja a única vencedora do leilão ou for contratada diretamente. Caso haja participação de alguma empresa privada no consórcio, ele será formado pela Petrobras, empresa privada e PPSA. Esta última, entretanto, não responde por nenhum dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas pelas empresas de petróleo e gás⁷.

A Petrobras se mostra como responsável pela execução das atividades de exploração, podendo ceder alguma porcentagem de participação desde que mantenha o mínimo de 30% definido em Lei.

Ademais, a empresa pública em tela pode representar a União nas etapas de individualização da produção e nos acordos que dela decorrerem, nos casos em que as jazidas da área do Pré-Sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção⁸.

Por fim, o comitê operacional citado neste trabalho está, também, previsto na Lei Federal de Partilha de Produção, garantindo à PPSA que aquele será composto por representantes da empresa pública e pelos demais consorciados. Cabe ainda a esse ente a indicação de metade dos integrantes do comitê, incluindo o presidente – possuidor de poder de veto e voto de qualidade – e os demais serão indicados pelos participantes do consórcio.⁹ Ainda, conforme dito na Lei de Partilha, a PPSA fará parte de um consórcio como representante de interesses da União no contrato de partilha de produção¹⁰.

Funções da ANP e da PPSA na Melhoria da Gestão da Área do Pré-sal

O surgimento da Pré-Sal Petróleo S.A. causou, dessa forma, inúmeros questionamentos sobre possível conflito de funções com os entes do governo já estabelecidos, em especial, com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

A inquietação maior existente não seria no que se refere ao aniquilamento da função regulatória da ANP, mas sim no que diz respeito às possíveis retiradas de competências desta última na área do Pré-sal. Afirma-se que tanto a Lei Federal, que autoriza sua criação, como a Lei Federal, que trata do regime de partilha, dão a entender a possibilidade de haver mitigações nas funções desempenhadas pela ANP¹¹. Tal preocupação, entretanto, será desmistificada ao longo desde Capítulo.

Diante das funções que tal empresa exerce, pairou uma dúvida sobre a natureza jurídica da PPSA. Já que é dotada da função de gestão dos contratos do Pré-sal¹², pensou-se na possibilidade de ela possuir funções de regulação, apesar de se caracterizar, oficialmente, como uma empresa pública.

⁵ PRISCO, Alex Vasconcellos. **Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA): Gestão, Risco e Responsabilidade Civil Ambiental**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2011, p. 44.

⁶ Informações contidas no artigo 6º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

⁷ EVANGELISTA, Gabriela Borba. **As Rendas do Pré-Sal e o Equilíbrio Sócio Econômico Brasileiro**. 2013. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013, p. 42.

⁸ *Idem*.

⁹ Informação presente no artigos 23 e 25 da Lei Federal nº12.351/2010.

¹⁰ Art. 21 da Lei Federal nº 12.351/2010.

¹¹ SIQUEIRA, Mariana de. Os desafios regulatórios do pré-sal e os seus reflexos na atuação da ANP. **Direito e Liberdade**: ESMARN, Natal, v. 13, n. 1, p. 141-156, jan./jun., 2011, p. 150.

¹² Art. 5º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013 *in verbis*: “A PPSA tem por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União”.

Assim, segundo a Lei do Petróleo – nº 9.478/1999 – a ANP é responsável pela gestão dos contratos de concessão já que do artigo 21¹³, pode-se ver, claramente, caber à tal agência a administração dos direitos de E&P de petróleo e gás natural. Já no marco regulatório do Pré-sal, ficou sancionado que a PPSA deverá exercer a gestão dos contratos de partilha de produção conforme o artigo 5º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

Adicione-se, ainda, outras funções como i) monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; ii) monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção; iii) verificar o cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás natural da União; iv) monitorar e auditar as operações, os custos e os preços de venda de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos¹⁴.

Assim, tais atividades podem gerar interpretações no sentido de que a PPSA foi dotada de poder regulatório, pois essas funções eram exercidas pela ANP nos contratos de concessão.

Alguns estudiosos afirmam que a PPSA possui certas funções regulatórias, podendo, inclusive, causar conflito de competência com a ANP¹⁵. Comenta-se que as competências da novel empresa para avaliar tecnicamente os planos de exploração, desenvolvimento e produção, como também a verificação do cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás, conforme o art. 4º, I, “c” e II, “b”, da lei federal nº. 12.304/2010 dispõe, seriam de regulação¹⁶.

Entretanto, há quem tenha uma visão contrária ao que foi explanado. Considerando o art. 6º do Estatuto da PPSA (anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013) e, em especial, as mesmas alíneas citadas no parágrafo anterior, percebe-se que a PPSA exerce função meramente empresarial, guiando a atuação dos conselheiros e não como forma de regular propriamente. Atividades de monitoramento e auditoria seriam consideradas, pois, atividades gerenciais mínimas e obrigatórias para o correto andamento dos contratos firmados e, conseqüentemente, da nova empresa pública como um todo¹⁷.

Essa opinião deve ser considerada como a mais acertada, pois o fato de exercer atividades de avaliação técnica ou de índole fiscalizatória nos contratos de partilha não caracteriza a função essencialmente de regulação como possui a ANP.

Ademais, a empresa em tela não possui poder de polícia¹⁸ – atributo indispensável para órgãos de regulação – e nem possui competência para lançar normas disciplinando o setor de exploração em águas profundas.

Sem competência para impor medidas coercitivas e sem poder de emanar normas destinadas à região do Pré-sal não se poderia, pois, falar em regulação.

¹³ Art. 21 da Lei Federal nº 9.478/97: Art. 21. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP, ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas em lei. (Redação dada pela Lei nº 12.351, de 2010).

¹⁴ As competências de monitorar e auditar estão presentes nas alíneas “d” e “e” do inciso I e nas alíneas “b” e “c” do inciso II – todos do art. 6º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

¹⁵ A ideia é defendida pelo autores a seguir referenciados. QUINTAS, Humberto; e QUITANS, Luiz Cezar P. A História do Petróleo: no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2009, p. 110.

¹⁶ Tais competências são repetidas no anexo (Estatuto da PPSA) do Decreto Federal nº 8.063/2013 no art. 6º, I, “c” e II, “b”.

¹⁷ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Parecer jurídico dado à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR acerca dos projetos de lei apresentados pelo Governo Federal para mudança do regime de exploração e produção de hidrocarbonetos na área do pré-sal e zonas estratégicas, 2009, p. 65. Disponível em: <http://www.abar.org.br/images/descricao_pareceres/parecer-pre-sal.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

¹⁸ Di Pietro define poder de polícia como “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. [...] A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas). DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 123.

Ocorre, dessa forma, que as atividades desenvolvidas pela PPSA – expostas tanto na Lei Federal, que autoriza sua criação, como no Decreto Federal, que efetivamente a cria – no sentido de gerir, monitorar e auditar – conforme já comentado aqui – se mostram como uma fiscalização interna e privada em prol da União e não uma fiscalização policial¹⁹, que cabe somente às agências reguladoras.

A fiscalização, dessa maneira, exercida pela nova empresa pública diz respeito à busca pelo maior lucro possível e legal para o Estado dentro do contexto vivido pelas atividades econômicas que desenvolve na região do Pré-sal. Já a agência reguladora em tela se detém à observância das boas práticas da indústria petrolífera e da fiscalização de polícia que, essencialmente, lhe pertence, não se possuindo como objetivo principal o alcance de resultados econômicos positivos²⁰.

Ainda sobre o possível conflito de competência entre a empresa pública e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, entende-se de boa medida a análise dessa situação, baseando-se na conceituação de “Estado e Governo”. A PPSA seria, pois, o braço do Governo Federal, possuindo uma visão a curto e médio prazo cujo objetivo seria a maximização dos lucros por parte da União. Já a ANP possuiria uma visão a longo prazo, tratando questões ambientais, dos reservatórios e fiscalizando as boas ações na prática da indústria do petróleo. A PPSA seria, pois, um órgão a ser fiscalizado pela ANP²¹.

Dessa forma, da maneira que as normas legislativas sobre o assunto em tela foram estabelecidas, não existe situação de regulação já que as atividades a serem desempenhadas pela PPSA possuem visão empresarial e gestora. Não haverá edição de norma disciplinando o setor por parte da Pré-Sal Petróleo S.A., nem se buscará regular o mercado. Essas funções são destinadas, nesse caso, à ANP – que é uma agência reguladora. Existe, sim, uma “fiscalização particular” quando se monitora e audita os contratos de partilha de produção, entretanto não há poder sancionatório, logo, não existe poder de polícia típico da regulação.

Entende-se, portanto, que a PPSA possui diversas funções, essencialmente, de natureza empresarial, incluindo poder de monitoramento e auditoria dos contratos de partilha (fiscalização interna e privada sem poder de polícia sancionatório), além do poder de atuar de forma a sempre defender o Estado na gestão dos empreendimentos petrolíferos da área do Pré-sal.

Findada essa questão da natureza jurídica empresarial da nova empresa pública, importante comentar sobre a possibilidade da Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA ser fiscalizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Sabe-se que a PPSA tem a função de administrar o interesse privado da União e a ANP, a regulação do monopólio do petróleo. Assim, como foi visto, pode-se afirmar que a ANP teria uma visão a longo prazo – representando o Estado – baseada pela preocupação com as boas práticas da indústria, estoque e questões ambientais, enquanto a PPSA – representando o Governo – teria uma visão privada e comercial, exercendo a fiscalização das operações de exploração e produção em busca de maiores lucros para a União.

A PPSA, dessa forma, é agente regulado, não ente regulador. Mesmo diante da relevância da nova empresa, não haveria motivo para extrapolar o controle da ANP. Também não se mostra plausível o argumento de que por ser representante da União – instituído pelo o art. 6º, I, a, do Decreto no 8.063/2013²² – não se submeteria ao controle da ANP.

¹⁹ OLIVEIRA, Daniel Almeida de. Pré-sal: o novo marco regulatório das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. **Revista da AGU**, Brasília, Ano IX, n. 24, p.47-78, 2010, p. 66.

²⁰ FERNANDES, Gabrielle do Nascimento. **O Novo Marco Regulatório do Pré-Sal: O Processo Legislativo e As Controvérsias Existentes no Marco Consolidado**. 2012. 126 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 103.

²¹ *Ibidem*, p. 69.

²² Art. 6º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013: “Compete à PPSA realizar as seguintes atividades:

I - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente:

a) representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção;”

Além disso, a Lei do Petróleo, em seu artigo no art. 8º, VII²³, informa que caberá à ANP "fiscalizar diretamente", (...), "as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis". Infere-se, diante disso, que como a PPSA desenvolve atividade que integra a indústria do petróleo, há de se submeter, pois, à entidade reguladora.

Ademais, como dito, o fato de a PPSA ser representante da União não a exime do controle da ANP. Pode-se citar, por exemplo, que a Petrobras é controlada pela União e é regulada pela ANP. A própria União é controlada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, pelo Ministério Público Federal – MPF, pelo Judiciário e, internamente, pela Controladoria Geral da União - CGU. Conclui-se, portanto, que não há motivos – jurídicos ou práticos – para que não ocorra controle da ANP em relação às atividades da PPSA relacionadas diretamente aos objetivos macro do setor do petróleo²⁴.

Importante deixar claro que a regulação da ANP não deve interferir com aspectos propriamente negociais ou estratégicos da PPSA já que aquela não fixa nem controla preço de venda; não opina sobre planos de investimento; não interfere com objetivos de longo prazo da empresa. Entretanto, é possível, por exemplo, a correção de conduta da PPSA, que, como gerente dos comitês operacionais da partilha, mostre-se contrária a alguma boa prática da indústria internacional.

Portanto, a ANP é responsável pela defesa do interesse regulatório do Estado, no amparo do melhor interesse público já a novel empresa pública busca pelo lucro máximo do ente federativo União. Assim, a PPSA, também por força de lei (art. 8º, VII, da Lei do Petróleo) como citado, submete-se à regulação da ANP, cuja intensidade não deve chegar ao controle de decisões estratégicas ou empresariais.

Feito esses esclarecimentos sobre a relação de atuação da PPSA e a da ANP, faz-se necessário comentar qual será o papel da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP no regime de partilha de produção.

Importante ratificar que o papel de ente regulador e fiscalizador desse setor continua preservado, sendo mantido o dever da ANP de observar as melhores práticas da indústria do petróleo pelas companhias contratadas, assegurando ao Brasil o melhor aproveitamento possível dos recursos naturais.

Importante, ainda, comentar que se forem analisadas todas as normas legislativas que foram o marco regulatório da partilha de produção, pode-se dizer que as disposições regulatórias da “Lei do Petróleo” continuam conservadas, entretanto a ANP teve somente a competência para definição dos blocos a serem objeto de concessão e partilha deslocada – pela Lei de Partilha de Produção e não pela Lei da PPSA – para o Presidente da República, sendo este auxiliado pelo CNPE²⁵.

Pode-se dizer, dessa forma, que, apesar desse deslocamento dessa atividade, o poder regulatório do petróleo e gás da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis aumentou, significativamente, pois será feita a regulação de uma área completamente nova e com um regime de regulação próprio²⁶.

²³ Retirado da Lei Federal nº 9.478/1997: “Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005). [...]”

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato; (Redação dada pela Lei nº 11.909, de 2009)”

²⁴ MENDONÇA, José Vicente Santos de; PRISCO, Alex Vasconcellos. **PPSA, A ESTATAL ENDÓGENA DO PRÉ-SAL: CINCO CONTROVÉRSIAS E UM QUADRO GERAL**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 10, n. 39, jul./set. 2012, p. 26.

²⁵ **Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9.478/97)**: “Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: [...] VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção; (Incluído pela Lei nº 12.351, de 2010)”

Lei de Partilha de Produção (Lei Federal nº 12.351/2010): “Art. 9º O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE tem como competências, entre outras definidas na legislação, propor ao Presidente da República: [...] II - os blocos que serão destinados à contratação direta com a Petrobras sob o regime de partilha de produção”

²⁶ CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Parecer jurídico dado à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR acerca dos projetos de lei apresentados pelo Governo Federal para mudança do regime de exploração e produção de

Assim, não se deve esquecer que, apesar de a ANP ser elemento bastante importante para a E&P na região do Pré-sal, ela atua em conjunto com o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e o Ministério de Minas e Energia (MME) através da emissão de resoluções pela ANP e pelo CNPE e de portarias pelo MME²⁷. Há, pois, uma cooperação entre esses órgãos que possuem capacidade e corpo técnicos para atuar na prospecção de óleo em águas profundas.

Assim, as prerrogativas da ANP nos contratos de partilha guardam semelhanças às já existentes no modelo de concessão – estabelecidas na “Lei do Petróleo”²⁸ – incumbindo à agência em comento a função de fiscalizar e de regular durante as etapas de exploração e produção sob o regime de partilha de produção. Tudo isso deve ocorrer, considerando as melhores práticas da indústria do petróleo²⁹.

As principais competências da ANP perante os contratos de partilha de produção são:

i) promover estudos para subsidiar o MME na delimitação dos blocos; ii) elaborar e submeter à aprovação do MME as minutas dos editais de licitação e dos contratos; iii) promover as licitações; iv) analisar e aprovar, de acordo com as melhores práticas da indústria do petróleo, os planos e programas relativos aos contratos assinados; v) regular e fiscalizar as atividades realizadas; vi) promover a avaliação do potencial das áreas do Pré-Sal e das áreas estratégicas, podendo contratar diretamente a Petrobras para esse fim, e vii) acompanhar as negociações dos Acordos de Individualização da Produção, exercendo ainda a arbitragem nos casos em que não houver acordo entre as partes³⁰.

Ocorre, portanto, uma cooperação entre as atividades desempenhadas pela PPSA e pela ANP. Não há sobreposição de competências, de conflitos nem tentativa de mascarar uma empresa pública de ente regulatório.

Tal conclusão foi, inclusive, apresentada, à época, pelo Ministro de Estado de Minas e Energia para a Câmara dos Deputados, ratificando que a ANP não perdeu nenhuma função prevista pela “Lei do Petróleo” e trabalhará em harmonia com as atividades realizadas pela PPSA, que causou o deslocamento a gestão dos contratos da camada do Pré-sal por motivos e pelo contexto já explicado neste trabalho³¹.

Logo, não há o que se falar em captura da ANP pela PPSA. Não se vislumbra uma situação em que a agência reguladora é usada como via de proteção e benefícios para um setor empresarial específico. O novo marco regulatório surgiu num contexto de benefício para toda a coletividade e não para favorecer uma parcela determinada de empresários ou grupos econômicos³².

O foco, portanto, das funções da ANP continuará a ser a análise no campo da regulação do cumprimento das cláusulas contratuais no contrato de partilha de produção. Já a PPSA exercerá atividade empresarial e comercial³³ nos contratos em tela, buscando sempre os interesses econômicos da União, averiguando os custos e os resultados da negociação do petróleo e gás da região do Pré-sal.

Conclusões

hidrocarbonetos na área do pré-sal e zonas estratégicas, 2009. p. 79. Disponível em: <http://www.abar.org.br/images/descricao_pareceres/parecer-pre-sal.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

²⁷ SILVA, Ziliane Marques da. **O Contrato de Partilha de Produção e Suas Cláusulas Essenciais na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. 2014. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014, p. 36.

²⁸ A instituição e as atribuições da ANP estão expostas na seção I do capítulo IV da Lei Federal nº 9.478/1997.

²⁹ Ministério de Minas e Energia. Pré-Sal: Perguntas e Respostas. p. 19. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c>. Acesso em: 4 maio 2015.

³⁰ *Idem*.

³¹ LOBÃO, Edison. **Proposta de Modelo Regulatório do Pré-Sal**. Brasília: Slides, 2009. 28 slides, color, p. 27.

³² SILVA, Ana Marília Dutra Ferreira da. **A Problemática da Legitimidade Democrática no Novo Marco Regulatório de Petróleo e Gás: O Pré-Sal Brasileiro**. 2013. 90 f. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013, p. 59.

³³ Informação colhida no II Seminário Brasileiro do Pré-Sal. COELHO, Fábio Ulhôa; GUTTMAN, José. apud ROQUE, Gabriela Oliveira Bogossian. **O Novo Marco Regulatório para a Exploração do Pré-Sal**. 2012. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 56-57.

Não se mostra como melhor opção ver a novel empresa pública PPSA como uma entidade que mitiga ou exclui as funções da ANP já estabelecidas pela “Lei do Petróleo”.

No regime de concessão, é tal agência que gere os contratos, entretanto os contratos da região do Pré-Sal serão geridos pela PPSA, pois o governo – objetivando uma melhor gerência e especialidade desse tipo de atividade – decidiu que uma empresa pública com pessoal, altamente, capacitado poderia focar densamente e de maneira mais proveitosa no objetivo principal que é a maximização dos lucros para a União.

Ao descentralizar as atividades para uma novel empresa pública, o governo desafoga a quantidade de atividades de uma entidade para atribuir a um outro ente, que as realizará de modo a obter os melhores resultados possíveis.

Adicione-se a isso que a divisão de responsabilidade – numa indústria tão importante como a do petróleo e gás – torna o processo mais democrático – quando não se concentra tudo numa só entidade – e célere – ao se ter apenas uma empresa responsável, especificamente, por aquela região.

Conclui-se, portanto, que a novel empresa pública PPSA possui função ímpar no bom funcionamento das atividades do Pré-sal, não havendo conflito com as atividades desempenhadas pela ANP além de se mostrar benéfica, pois busca uma melhor gestão energética no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto Federal nº 8.063, de 1º de agosto de 2013. Cria a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, aprova o seu Estatuto Social, e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. In: Diário Oficial da União. Brasília, Distrito Federal, 7 ago. 1997

_____. Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. 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.

_____. Lei Federal nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

PETROBRAS. **Exposição Petrobras em 60 momentos: 2006 – Descoberta do Pré-Sal.** Disponível em: <<http://exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br/decada-2000-momento-44.php>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

_____. **Atuação no Pré-Sal.** Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e- tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>>. Acesso em: 9 abr. 2015.

_____. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei no 5.938, de 2009.** E.M.I. nº 00038 - MME/MP/MF/MDIC/CCIVIL, de 31/08/2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/Projeto_de_Lei_5938.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Parecer jurídico dado à Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR acerca dos projetos de lei apresentados pelo Governo Federal para mudança do regime de exploração e produção de hidrocarbonetos na área do pré-sal e zonas estratégicas, 2009. p. 79. Disponível em: <http://www.abar.org.br/images/descricao_pareceres/parecer-pre-sal.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2015.

- EVANGELISTA, Gabriela Borba. **As Rendas do Pré-Sal e o Equilíbrio Sócio Econômico Brasileiro**. 2013. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013, p. 42.
- FERNANDES, Gabrielle do Nascimento. **O Novo Marco Regulatório do Pré-Sal: O Processo Legislativo e As Controvérsias Existentes no Marco Consolidado**. 2012. 126 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 103.
- LOBÃO, Edison. **Proposta de Modelo Regulatório do Pré-Sal**. Brasília: Slides, 2009. 28 slides, color, p. 27.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de; PRISCO, Alex Vasconcellos. **PPSA, A ESTATAL ENDÓGENA DO PRÉ-SAL: CINCO CONTROVÉRSIAS E UM QUADRO GERAL**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 10, n. 39, jul./set. 2012, p. 26.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **A Regulação como Instituto Jurídico**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Ano 1, no 4, out./dez. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 183-209.
- OLIVEIRA, Daniel Almeida de. Pré-sal: o novo marco regulatório das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. **Revista da AGU**, Brasília, Ano IX, n. 24, p.47-78, 2010, p. 66.
- PRISCO, Alex Vasconcellos. **Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA): Gestão, Risco e Responsabilidade Civil Ambiental**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2011.
- ROQUE, Gabriela Oliveira Bogossian. **O Novo Marco Regulatório para a Exploração do Pré-Sal**. 2012. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012, p. 56-57.
- SILVA, Ana Marília Dutra Ferreira da. **A Problemática da Legitimidade Democrática no Novo Marco Regulatório de Petróleo e Gás: O Pré-Sal Brasileiro**. 2013. 90 f. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013, p. 59.
- SILVA, Ziliane Marques da. **O Contrato de Partilha de Produção e Suas Cláusulas Essenciais na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. 2014. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014, p. 36.