

12º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

PANORAMA DE ATUAÇÃO DA PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. (PPSA) NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE PARTILHA DO PRÉ-SAL APÓS UMA DÉCADA DE CRIAÇÃO

AUTORES:

Raiano Tavares de Oliveira

INSTITUIÇÃO:

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

PANORAMA DE ATUAÇÃO DA PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. (PPSA) NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE PARTILHA DO PRÉ-SAL APÓS UMA DÉCADA DE CRIAÇÃO

Resumo

A descoberta 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 óleo e gás. Decidiu-se à época, elaborar um novo marco regulatório – partilha de produção – para essa região em contraposição ao regime de concessão já existente, acompanhado da criação de uma nova empresa pública destinada a atuar, exclusivamente, nos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás natural da União. Assim, foi criada, em 2013, por meio do Decreto n. 8.063/2013, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). O objetivo deste trabalho é apresentar dados sobre a atuação da PPSA nos contratos de partilha ao longo dos últimos dez anos no que diz respeito à quantidade de contratos sob sua gestão, ao valor arrecadado para a União, ao capital humano contratado pela empresa e à quantidade de rodadas de partilha de produção já realizadas e se houve interessados nelas. Este estudo tem caráter descritivo e se baseia em pesquisa bibliográfica com uma visão jurídica e legislativa. Utiliza-se, também, relatórios e notícias disponibilizadas por empresas do setor de petróleo e gás, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela mídia escrita devido ao assunto ser recente e dinâmico. Para se alcançar o fim deste artigo, fez-se necessário estudar o contexto da descoberta do polígono do pré-sal, o novo regime regulatório de partilha de produção, certas alterações legislativas ocorridas na última década na Lei 12.351/2010 e suas consequências nos contratos geridos pela empresa pública, a fim de se verificar qual o panorama atual, apresentando e analisando a sua atuação e os resultados alcançados nas rodadas de partilha de produção na região do pré-sal. Conclui-se que a PPSA tem atuado no seu escopo previsto, gerando cada vez mais lucro para a União ano após ano, apesar de os leilões das rodadas de licitações, em alguns momentos, não terem alcançado o resultado esperado seja, por exemplo, quando nem todos os blocos ofertados são arrematados ou quando o ganhador oferece apenas o excedente em óleo mínimo exigido pela União. Além disso, apesar de contar com corpo técnico capacitado, a PPSA ainda carece de recursos humanos e tecnológicos para cumprir com suas atribuições legais de modo a acompanhar com efetividade as demandas do mercado.

Palavras-chave: pré-sal, PPSA, contrato de partilha, panorama.

Abstract

The discovery of the pre-salt region in 2007 created great expectations in the oil industry, as it is a low-risk area for exploration and has a large quantity and quality of oil and gas. At the time, it was decided to develop a new regulatory framework – production sharing – for this region, in contrast to the existing concession regime, accompanied by the creation of a new public company to operate exclusively in the production sharing and marketing contracts for oil and natural gas of the Union. Thus, in 2013, by means of Decree No. 8,063/2013, Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) was created, a public company linked to the Ministry of Mines and Energy (MME). The objective of this paper is to present data on PPSA's performance in sharing contracts over the last ten years, with regard to the number of contracts under its management, the amount collected for the Union, the human capital

hired by the company, and the number of production sharing rounds already held and whether there were interested parties in them. This study is descriptive in nature and is based on bibliographical research with a legal and legislative perspective. It also uses reports and news provided by companies in the oil and gas sector, the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP), the Federal Court of Auditors (TCU) and the written media, since the subject is recent and dynamic. In order to achieve the purpose of this article, it was necessary to study the context of the discovery of the pre-salt polygon, the new regulatory regime for production sharing, certain legislative changes that occurred in the last decade in Law 12.351/2010 and their consequences on the contracts managed by the public company, in order to verify the current panorama, presenting and analyzing its performance and the results achieved in the production sharing rounds in the pre-salt region. It is concluded that PPSA has been operating within its intended scope, generating increasing profits for the Union year after year, despite the fact that the auctions in the bidding rounds have sometimes not achieved the expected result, for example, when not all the blocks offered are sold or when the winner offers only the minimum surplus oil required by the Union. Furthermore, despite having a qualified technical staff, PPSA still lacks human and technological resources to fulfill its legal attributions in order to effectively monitor market demands.

Keywords: pre-salt, PPSA, sharing contract, panorama.

Introdução

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 Petrobras¹.

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 – partilha de produção – destinado à região do pré-sal e, em 2013, 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.

Após uma década da sua criação, faz-se importante apresentar dados sobre a atuação da PPSA nos contratos de partilha ao longo desses anos no que diz respeito à quantidade de contratos sob sua gestão, ao valor arrecadado para a União, ao capital humano contratado pela empresa e à quantidade de rodadas de partilha de produção já realizadas e se houve interessados nelas.

¹ PETROBRAS. **Pré-Sal**. Disponível em: < <https://petrobras.com.br/pre-sal> >. Acesso em: 1 jul. 2024.

Metodologia

A fim de produzir este trabalho, foram realizadas pesquisas de natureza normativa, como as Lei Federal nº 12.351/2010, além do Decreto Federal nº 8.063/2013, e doutrinárias no sentido de melhor entender o funcionamento da atuação normativa da ANP e também compreender as funções da PPSA. Incluem-se também, nesse rol metodológico, os relatórios e notícias disponibilizadas por empresas do setor de petróleo e gás, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e informações jornalísticas já que se mostra como um assunto relativamente recente, fornecendo uma visão multifacetada sobre a questão do pré-sal, de sua empresa gestora e da ANP.

Resultados e Discussão

A Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) é uma empresa pública 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 União².

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, faz-se importante a averiguação constante das atividades sob o regime de partilha de produção, a fim de que todas as etapas ocorram de forma eficiente e justa³. Sem o devido monitoramento e auditoria, o custo em óleo pode ser maior do que o real e, consequentemente, 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

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

³BRASIL. 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/40%20-%20MME%20MF%20MDIC%20MP%20CCIVIL.htm>. Acesso em: 9 jul. 2024.

meios de tornar mais eficiente a inspeção da execução do contrato, assegurando o maior participação possível do Estado na produção de petróleo e gás⁴.

A PPSA analisa, pois, 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 participa 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 administração⁵.

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 gás⁶.

Da sua criação até hoje, a PPSA possui 24 contratos sob a sua gestão. O Contrato de Libra foi o primeiro a ser assinado, em 2013, oriundo da 1ª Rodada de Partilha de Produção promovida pela Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP). Os demais contratos são da 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Rodadas de Licitação, da 1ª e 2ª Rodada de Volumes Excedentes da Cessão Onerosa e do 1º Ciclo de Oferta Permanente em Partilha de Produção. Dos 24 contratos, oito estão em produção: Mero (Libra), Entorno de Sapinhoá, Tartaruga Verde Sudoeste, Búzios, Sépia, Atapu, Itapu e Norte de Brava. Em 2013, foi assinado o primeiro contrato. Em 2018, havia 14 contratos assinados. Em 2020, 17. Em 2022, 19. Em 2023, 23. Em 2024, conforme apontado, há um total de 24 contratos assinados.⁷

Em 10 anos, a PPSA arrecadou mais de R\$ 13 bilhões em suas atividades. Ao longo da vida útil destes contratos, a expectativa é arrecadar cerca de R\$ 2 trilhões em participações governamentais, tributos e comercialização de óleo e gás, além de mais R\$ 700 bilhões em investimentos, o que gera benefícios sociais como emprego e renda para a sociedade⁸.

Conforme previsto no art. 8º, II, da Lei 12.351/2010, a licitação das regiões do pré-sal será realizada na forma de leilão em que a empresa ganhadora é a que mais ofertar excedente em óleo para a União. Além disso, uma grande mudança legislativa que ocorreu em 2016 foi a desobrigação de a Petrobras ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção. Atualmente, ela possui apenas o direito de preferência e caberá ao Conselho Nacional de Política Energética oferecê-la a exploração mínima de 30% em cada campo, devendo se manifestar se possui interesse ou não em aceitar tal encargo.

⁴ 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.

⁵ Informações contidas no artigo 6º do anexo do Decreto Federal nº 8.063/2013.

⁶ 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.

⁷ PPSA. **Contratos em Vigor**. Disponível em: < <https://www.presalpetroleo.gov.br/contratos-de-partilha-e-producao/contratos-em-vigor/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

⁸ Idem.

Tal modificação foi acertada, pois é a própria empresa que deve analisar se aquela área é do seu interesse. Além disso, ser obrigada a operar todos os campos, sem exceção, impõe uma obrigação desarrazoada, pois nem sempre a empresa terá as condições de arcar com os custos operacionais.

Ao analisar as rodadas ocorridas nessa primeira década, percebe-se que muitas vezes o excedente em óleo oferecido no leilão foi igual ao lance mínimo exigido pela União como ocorreu nas áreas de Libra, Sul de Gato do Mato, Alto de Cabo Frio Oeste, Dois Irmãos, Sudoeste de Tartaruga Verde, Aram, Búzios e Itapu. Isso demonstra, num primeiro momento, que a área leiloadada não se mostrava tão interessante para os competidores. No entanto, outros vários locais, como Alto de Cabo Frio Central, Uirapuru, Três Marias, Saturno, Titã, Pau-Brasil, Atapu, Sépia, Água Marinha, Brava, Bumerangue, Sudoeste de Sagitário, tiveram valores ofertados acima de mínimo e, em alguns casos, valores próximos ou igual a 80% - o que, nesses casos, o leilão representou um sucesso para a União.

Ainda, há os casos em que nem todas as áreas ofertadas, nas rodadas de partilha ou nos ciclos de ofertas permanentes, são arrematas. Por exemplo, na 3ª Rodada, realizada em 27 de outubro de 2017, a área Sudoeste de Tartaruga Verde (Bacia de Campos) e Pau Brasil (Bacia de Santos) não receberam ofertas. Na 4ª Rodada de Partilha da Produção no Pré-sal, realizada no dia 7 de junho de 2018, apenas três dos quatro blocos foram arrematados. Na Rodada de Licitações do Excedente da Cessão Onerosa, realizada dia 6 de novembro de 2019, pela ANP, teve arrematadas duas das quatro áreas em oferta. No 1º Ciclo da Oferta Permanente de Partilha da Produção (OPP), realizado dia 16 dezembro de 2022 pela ANP, teve arrematados quatro blocos, dos 11 em oferta.

Outro ponto importante de mencionar é que a PPSA, até então, não realizou seu primeiro concurso público para vagas efetivas na empresa. Há, no Plano Estratégico para o quinquênio 2024-2028, a previsão de se realizar um concurso público para a formação do quadro de pessoal permanente da empresa. Ela atualmente é formada por três diretores e 66 empregados que ocupam cargos de comissão. O capital humano é bastante qualificado, formado boa parte por pessoas com larga experiência na indústria do óleo & gás.

Conforme apontado pelo TCU em 2017⁹, o quadro funcional da empresa não está evoluindo na perspectiva inicialmente planejada. Há atrasos para a contratação de agentes temporários e também para a realização de concursos para preenchimento de vagas, decorrente de limitações orçamentárias da empresa. Tais observações já tinham sido registradas pelo referido Tribunal em 2014 – o que mostra inércia por parte da empresa em resolver tal situação.

Ainda, o TCU registrou que a empresa carece de condições financeiras para disponibilizar às suas equipes técnicas todo o suporte instrumental (softwares e equipamentos) necessário às análises técnicas, independentemente de apoio de entidades externas à empresa. As equipes da PPSA estão trabalhando com colaboração externa informal para dar celeridade e concluir determinados tipos de análises técnicas. A ANP e a Petrobras, em casos específicos nos primeiros Acordos de Individualização da Produção (AIP), dão suporte à PPSA, por meio de utilização de softwares e equipamentos. Tal situação coloca em risco o fluxo de atividades da PPSA, incluindo as necessárias análises de custos.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 72/2017**. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Processo TC 014.155/2016-8. Ata 2/2017. Brasília, DF, Sessão 25/01/2017.

Outro aspecto, relacionado ao dimensionamento da estrutura da PPSA voltada para gestão das áreas em individualização da produção, diz respeito à contratação dessas áreas. Há previsão de licitação das áreas unitizáveis, o que requer da PPSA a intensificação de avaliação das áreas, com o propósito de subsidiar tecnicamente o MME e a ANP. Assim, a empresa resta pressionada para realizar suas atividades tanto pela quantidade de áreas a serem avaliadas como pelo tempo disponível para tanto. Percebe-se, então, que há indicativo para elevado risco na qualidade do acompanhamento dos custos, caso não haja compatibilidade entre o suporte para provimento da estrutura da empresa e o crescimento da demanda.

Apesar dos percalços enfrentados, a empresa já acumulou, ao longo desse decênio, uma arrecadação de R\$ 14,65 bilhões para o Tesouro Nacional. Em 2023, houve uma arrecadação recorde de R\$ 6,02 bilhões com a comercialização das parcelas de petróleo e gás natural da União, o que representa um aumento de 28% em comparação com o registrado em 2022 (R\$ 4,71 bilhões). Ao final do exercício, a PPSA teve lucro de R\$ 34 milhões e R\$ 181,6 milhões em caixa¹⁰.

Conclusões

A Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA nasceu dentro do contexto da criação do regime de partilha de produção ocasionado pela descoberta do pré-sal no litoral brasileiro.

Com o objetivo de maximizar os resultados econômicos da União nas atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural realizadas no polígono do pré-sal, a PPSA completou dez anos de existência junto com o regime de partilha de produção com a assinatura do contrato de Libra, o primeiro neste regime, arrematada pelo consórcio composto por Petrobras, Shell, Total, CNPC e CNOOC.

Ao longo dessa década, percebe-se que a empresa tem atuado no seu escopo previsto, gerando cada vez mais lucro para a União ano após ano, apesar de os leilões das rodadas de licitações, em alguns momentos, não terem alcançado o resultado esperado seja, por exemplo, quando nem todos os blocos ofertados são arrematados ou quando o ganhador oferece apenas o excedente em óleo mínimo exigido pela União.

Ademais, apesar de contar com corpo técnico capacitado e experiente, a PPSA ainda carece de recursos humanos e tecnológicos para cumprir com suas atribuições legais de modo a acompanhar com efetividade as demandas do mercado. Até o presente momento, por exemplo, ela ainda não realizou seu primeiro concurso público para formação de capital humano permanente. Tais fragilidades vem sendo apontadas em acórdãos do TCU há alguns anos e, apesar do esforço e dos resultados que a empresa tem apresentado, ela, ainda, não sanou por completo tais apontamentos.

A PPSA, apesar das dificuldades enfrentadas, vem conseguindo realizar os objetivos previstos na sua criação e se mostrou uma empresa pública lucrativa com potencial para atingir resultados ainda mais relevantes, imprimindo uma gestão cada vez mais eficiente.

¹⁰ PPSA. **Relatório Anual da Administração 2023**. Disponível em: < https://www.presalpetroleo.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio-de-Administracao_PPSA_2024.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024. p. 3.

Agradecimentos

Presto os devidos agradecimentos ao Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo (PRH-ANP) 44.1 na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) por todo o apoio prestado para o desenvolvimento deste trabalho.

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.

BRASIL. **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.

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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/40%20-%20MME%20MF%20MDIC%20MP%20CCIVIL.htm>. Acesso em: 9 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 72/2017.** Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Processo TC 014.155/2016-8. Ata 2/2017. Brasília, DF, Sessão 25/01/2017.

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

PPSA. **Contratos em Vigor.** Disponível em: <<https://www.presalpetroleo.gov.br/contratos-de-partilha-e-producao/contratos-em-vigor/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

PPSA. **PPSA: 10 anos de história.** Disponível em: <<https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa-10-anos-de-historia/>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

PPSA. **Relatório Anual da Administração 2023.** Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio-de-Administracao_PPSA_2024.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PETROBRAS. **Pré-Sal.** Disponível em: <<https://petrobras.com.br/pre-sal>>. Acesso em: 1 jul. 2024.

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