

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**A necessidade de coordenação das competências administrativas para  
autorizar a exploração e a investigação científica na plataforma  
continental:**

a limitada contribuição dos Convênios

Rafaela Vaz Formiga

Brasília

2014

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**A necessidade de coordenação das competências administrativas para  
autorizar a exploração e a investigação científica na plataforma  
continental:**

a limitada contribuição dos Convênios.

Rafaela Vaz Formiga

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em  
Direito pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília - UnB.

Orientadora: Prof. Dra. Carina Costa de  
Oliveira.

Brasília

2014

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

RAFAELA VAZ FORMIGA

**A necessidade de coordenação das competências administrativas para autorizar a exploração e a investigação científica na plataforma continental:**

a limitada contribuição dos Convênios.

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel perante a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

---

Carina Costa de Oliveira.  
Professora Doutora e Orientadora

---

Mamede Said Maia Filho  
Professor Doutor e Examinador

---

Adriano Drummond Cançado Trindade  
Professor Mestre e Examinador

---

João Costa Neto  
Professor Mestre e Examinador

Brasília, 4 de dezembro de 2014.

## Resumo:

Objetiva-se a análise dos convênios como possível solução às funções reguladoras muito semelhantes que neste trabalho serão chamadas de conflitos de competência entre os órgãos federais, e semelhanças funcionais sem cooperação expressa entre os estaduais e federais que regulam as atividades de investigação e exploração dos recursos não-vivos na plataforma continental brasileira. Entre os órgãos analisados destacam-se: Agência Nacional do Petróleo, Ministério da Marinha, IBAMA, Centro de Tecnologia Mineral, Companhia de Pesquisa dos Recursos do Mar, Departamento Nacional de Produção Mineral, Secretaria de Indústria, Ciência, Comércio e Tecnologia/SP, Conselho Estadual de Petróleo e Gás Natural/SP, Secretaria de Energia/SP e Instituto Paulista de Oceanografia; Instituto Estadual do Meio Ambiente/ES; Conselho Estadual de Política Energética/RJ, Diretoria de Gestão dos Recursos Naturais/AL e Conselho Estadual de Política Energética/AL. Os conflitos e semelhanças foram encontrados após o mapeamento e a análise de leis que expressam suas competências, verificando-se funções muito similares. Verificaram-se muitas deficiências nos convênios como meio de minorar os conflitos e semelhanças como vigência e real ineficácia prática. Convênios internacionais também fizeram parte da análise com destaque para os que versavam sobre as atividades de exploração e investigação da plataforma continental. Estes foram estudados como possíveis modelos para a otimização do instituto administrativo brasileiro para a melhor comunicação entre os órgãos envolvidos. O convênio, apesar de suas limitações, ainda se mostra como um meio de redução de conflitos e semelhanças nessa área.

Palavras-Chaves: Conflitos de competência, funções semelhantes sem coordenação expressa, plataforma continental, convênios, exploração e investigação.

## Lista de Siglas e Abreviaturas.

ANP	Agência Nacional do Petróleo.
CEPE/AL Alagoas	Conselho Estadual de Política energética do estado de Alagoas
CEPE/RJ de Janeiro	Conselho Estadual de Política energética do estado do Rio de Janeiro
CEPG/SP	Conselho Estadual de Petróleo e Gás de São Paulo
CETEM	Centro de Tecnologia Mineral
CPRM	Companhia de Pesquisa dos Recursos Minerais
DGRN/AL Alagoas	Diretoria de Gestão de Recursos Naturais do estado de Alagoas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
IEMA/ES	Instituto Estadual do Meio Ambiente do Espírito Santo
MM	Ministério da Marinha.
SE/SP	Secretaria de Energia de São Paulo
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SICCT/SP São Paulo	Secretaria de Indústria, Ciência, Comércio e Tecnologia de São Paulo
SICONV	Sistema de Convênios

## Sumário

Introdução .....	8
A.1 )Os conflitos de competência entre órgãos e entidades federais na regulação das atividades de exploração e investigação dos recursos não vivos na plataforma continental brasileira.....	15
a.1)Os conflitos de competência entre os órgãos e entidades federais na fase de investigação. ....	15
a.2) Os conflitos de competência entre os órgãos e entidades federais na fase de exploração;.....	17
A.2) Semelhanças de competências entre órgãos e entidades estaduais e federais sem uma coordenação expressa na regulação das atividades de exploração e investigação dos recursos não vivos na plataforma continental brasileira.....	20
a.1) As semelhanças de competência sem coordenação expressa entre os órgãos e entidades federais e estaduais na fase de investigação. ....	21
a.2) As semelhanças de competência sem coordenação expressa entre os órgãos e entidades federais e estaduais na fase de exploração .....	23
A.3) Conflito de competência reconhecido pelo Poder Executivo e sua solução: o Caso da lei estadual do Espírito Santo. ....	31
A.4) Necessidade de comunicação entre os órgãos e entidades estaduais e federais já previstos na legislação.....	33
B.1) A redução dos conflitos de competência por meio dos convênios.....	34
b.1.) A redução dos conflitos na fase de investigação. ....	37
b.2) A redução dos conflitos na fase de exploração.....	38
B.2) A redução das semelhanças de competência estaduais e federais sem coordenação expressa por meio dos convênios. ....	39
b.1) Redução das semelhanças descoordenadas estaduais na fase de investigação .....	39
b.2) A redução das semelhanças descoordenadas estaduais na fase de exploração. ....	40

B.3) Convênios firmados por estados não envolvidos nas semelhanças de competência sem cooperação expressa, mas que versam sobre eles. ....	44
B.4) Os limites dos convênios para a redução dos conflitos e semelhanças de competências. ....	46
b.4.1) Precariedade de duração e cumprimento de objetivos dos convênios. ....	46
B.5) Outros exemplos de convênios para a exploração e investigação dos recursos não vivos. ....	49
b.5.1) Convênios firmados entre ao menos um órgão ou entidade não envolvido no conflito para a fase de investigação. ....	49
b.5.2) Convênios firmados entre ao menos um órgão ou entidade não envolvidos no conflito para a fase de exploração. ....	50
B.6) A comparação dos convênios brasileiros com os internacionais ....	52
b.6.1) Convênios internacionais envolvendo os órgãos e entidades federais	52
b.6.2) Os convênios internacionais envolvendo os estados. ....	55
Conclusão. ....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	58

## Introdução

As inseguranças normativas e institucionais podem limitar a capacidade do Brasil de obter benefícios da exploração de recursos não-vivos, que correspondem a um potencial expressivo. Dentre estes, destacam-se o Petróleo e Mineração, que envolvem valores muito vultosos<sup>1</sup>, os quais podem ser aplicados para o cumprimento dos direitos fundamentais<sup>2</sup>, uma vez que pertencem à União.<sup>3</sup> Para se acessar esses recursos, o Poder Executivo, por meio de seus órgãos e entidades, regula suas atividades de exploração e investigação conferindo competências a cada um deles por meio de leis<sup>4</sup>. E como há muitas funções desempenhadas por diversos entes, a possibilidade de ocorrer choque de funções muito semelhantes entre eles é presente, causando assim o que chamaremos aqui de conflito de competência, para os órgãos federais, e para os federais e estaduais, há e competência comum e concorrente, a qual é colocada na legislação sem meios de coordenação e cooperação. Sabe-se no entanto, que existe o princípio da predominância de interesses, que expressa a necessidade de ponderar acerca dos interesses diretamente envolvidos na exploração dos serviços ou controle de atividades para determinar qual irá prevalecer no caso concreto, mas o que se analisa aqui é a previsão normativa e a sua necessidade em se tornar mais e uniforme ao prever as competências. Conflitos e falta de coordenação trazem

---

<sup>1</sup> No que se refere à Mineração, em 2014, o DNPM já contabilizou o recolhimento de R\$ 619,6 milhões, por meio da Cfem (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), que é calculada sobre o faturamento líquido na venda, descontados tributos, despesas com transporte e seguro). E só em 2013, os estados que mais arrecadaram Cfem foram Minas Gerais, com R\$ 1,204 bilhão, e Pará, com R\$ 804,2 milhões. Estes dados encontram-se disponíveis em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3387826/arrecadacao-de-royalties-da-mineracao-atinge-r-2376-bilhoes-em-2013#ixzz36ptEWjdB>>. Acessado em 27 de junho de 2014 E no que se refere ao petróleo, a Agência Nacional do Petróleo arrecadou por meio de concessões 2,823 bilhões de reais. Acessado em 29 de junho de 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,arrecadacao-de-leilao-de-petroleo-da-anp-bate-recorde,153602e>>

<sup>2</sup>A defesa dos objetivos desse cumprir no que for possível os direitos fundamentais, é presente na doutrina administrativista mais contemporânea como: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, art. 20, V e IX

<sup>4</sup> A expressão lei é vista num sentido amplo, concentrando desde a lei ordinária até resoluções.



insegurança jurídica<sup>5</sup> devido a possível divergência de decisões. Uma das possíveis formas de redução desses conflitos é pela análise de convênios nacionais e internacionais. Para tanto é relevante apresentar: A) Os conflitos de competência entre órgãos federais e semelhanças de competências sem uma coordenação expressa entre órgãos estaduais e federais na regulação<sup>6</sup> dessas atividades de exploração e investigação do petróleo e minérios; e B) A redução dos conflitos e semelhanças funcionais nestes mesmos setores por meio de convênios nacionais e internacionais. A implicação do estudo dos possíveis conflitos entre os órgãos federais se faz importante, por ser um entrave vindouro aos agentes econômicos que visam à viabilidade de existência dos recursos de Petróleo e Mineração, com a investigação, e de exploração econômica, com a segunda fase. Já para os órgãos estaduais e federais, por terem a competência comum e concorrente sobre a defesa dos recursos naturais e seus consequentes impactos ambientais<sup>7</sup>, podem insurgir dissídios entre as decisões. Isso porque não foram encontrados muitos meios de comunicação e coordenação entre esses entes, podendo também inibir o desenvolvimento desses recursos nos estados estudados. É neste contexto que se insere o destaque em se estudar o tema, pois com apontes

---

<sup>5</sup> TRINDADE, Adriano Drummond Cançado . Segurança Jurídica na Mineração: uma Revisão Conceitual e sua Relação com Aspectos Sociais. Revista de Direito, Estado e Recursos Naturais, v. 1, p. 7-29, 2011. Segundo o autor, é necessário que haja segurança jurídica com condições mínimas de estabilidade para o advento do interesse em investir no setor mineral.

<sup>6</sup> O termo regulação foi escolhido por ser mais abrangente do que o da regulamentação, haja vista que exprime o conjunto de regras de conduta e controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público, de forma a harmonizá-lo com os demais interesses. É, portanto, o conjunto de regras e atuação administrativa conjunturais, com redirecionamento para ao comportamento das atividades que envolvem o voto, com direção parâmetros regulatórios, a partir de enunciados de atos normativos e administrativos garantidores dos direitos fundamentais. O conceito dado neste trabalho é uma combinação dos doutrinadores Márcio Lório, Moreira Neto e Di Pietro:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanelli. *Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade*, 2003, p. 209;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 120.

ARANHA, Marcio Iorio. "Direito das Telecomunicações: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais" 2ª edição (2014) – (Amazon.com) Editora: Laccademia Publishing (United Kingdom). ARANHA, Marcio Iorio. "Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. *Scott Valey, CA Create Space*. 2013. p. 333

<sup>7</sup> Competências previstas na Constituição Federal de 1988, arts. 23 e 24.

acadêmicos, pode-se chamar atenção a eles, para que esses problemas sejam minorados, por meio de ações dos poderes: (i) Executivo, com a celebração de convênios, com sugere o trabalho e decretos mais organizados; (ii) Judiciário, com decisões que orientam o comportamento dos órgãos; e (iii) Legislativo, com o advento de leis mais definitivas e uniformizadoras, para coordenar de forma clara o papel de cada ente federado.

Para tratar do tema, é necessário previamente expor os conceitos, investigação e exploração, diferenciando-as nos setores de Petróleo e Mineração, plataforma continental e convênios utilizados, para localizar de onde se parte a pesquisa, e principalmente esclarecer do que se trata cada tema abordado.

Os conceitos de investigação e exploração são tão importantes que foram um dos critérios de divisão deste trabalho. No tocante à diferenciação entre investigação e exploração dos recursos não-vivos, em relação à mineração, há a etapa da pesquisa, instituída pelo Código de Mineração<sup>8</sup>, em que se permite o estudo para averiguação da existência dos minérios, bem como da sua viabilidade de exploração econômica. Já na fase de lavra que consiste na exploração em si, segue-se o plano de exploração.

E em relação ao Petróleo, a fase da pesquisa ocorre com a prospecção, em que se busca a existência desse recurso, e com a perfuração que busca analisa a viabilidade econômica de sua exploração; já a exploração em si, culminaria com a sua extração.<sup>9</sup>

Quanto à plataforma continental, local dos recursos analisados, seu conceito é muito complexo, sendo explorado neste trabalho o jurídico, que

---

<sup>8</sup> A Fase de exploração se subdivide em pesquisa, que é finalizada com o relatório, em que ocorre “execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico” e lavra, que ocorre como é previsto no plano de exploração, ou seja, contém as “operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas”. Para maiores detalhes vide Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Minas), art. 14 e ss (pesquisa) e 36 e ss (lavra).

<sup>9</sup>Os conceitos encontram-se em: Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental? J. M. de Souza. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X1999000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X1999000100007&script=sci_arttext)>. Acessado em 12 de dezembro de 2013.

compreende o leito e subsolo das águas submarinas estendidas além do mar territorial, indo até o bordo exterior da margem continental ou até 200 milhas marítimas.<sup>10</sup>

E por fim os convênios, meio sugerido como uma solução ainda tímida, possuem conceitos legal e doutrinário. Sendo aqui considerados como acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que visa à execução de programa de governo, com a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, com mútua cooperação entre Poder Público e entidades públicas ou privadas<sup>11</sup>. Destaca-se que o conveniente corresponde ao órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de todas as esferas de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de um desses institutos supracitados.<sup>12</sup> Esse instituto é tão importante que é previsto constitucionalmente de forma mais ampla (art. 23, parágrafo único) com advento de lei complementar, versando sobre “normas de cooperação para assegurar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, e de forma específica, por lei ordinária (art. 241), com expressando a fixação de “convênios de cooperação entre os entes federados”<sup>13</sup>. E é partindo dessa previsão, que neste caso concreto se buscou uma conversa entre os órgãos e entidades para minorar os problemas apresentados por meio do instituto dos convênios, que por serem um meio de cooperação são uma maneira consistente para formar a coordenação de competências.

Houve o foco apenas no âmbito federal e estadual, excluindo-se o municipal devido à dificuldade de se acessar a íntegra de suas legislações,

---

<sup>10</sup> O conceito de plataforma continental aqui trabalhado se encontra na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, (CNUDM, art. 76, par. 1)

<sup>11</sup> Conceito previsto legalmente no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, art. 1º, §1º, i e São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 407, DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 336 e JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos. Administrativo, 8ª Ed. São Paulo : Dialética, 2001, p. 668

<sup>12</sup> Este conceito foi retirado do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Art. 1º, §1º, VI

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 243.

haja vista que não há o recurso da Lei de Transparência para este, por ser uma lei federal. Devido ao mesmo motivo, houve pouco e difícil acesso aos convênios nessa mesma esfera. A dificuldade de acesso aos dados é, portanto, mais uma das razões para deixar o tema ainda mais complexo. Sobre os estados, escolheram-se São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Alagoas, por terem destaque nacional na exploração do recurso.

A pesquisa se iniciou com a busca por meio da legislação das competências administrativas dos entes federais e estaduais que autorizam a investigação e exploração dos recursos não-vivos da plataforma continental brasileira, concentrando-se no petróleo e mineração. Após a formação do mapeamento dessas competências e a quais órgãos e entidades pertencem, encontraram-se algumas semelhanças nessas atribuições, o que pode gerar conflitos de competência<sup>14</sup>. Entre esses conflitos para os órgãos federais na fase de investigação no setor de petróleo destacam-se acompanhamento, autorização e serviços para regular a pesquisa entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Ministério da Marinha(MM). Já para a fase de exploração no setor petróleo encontrou-se a fiscalização e conservação das áreas afetadas, como conflito envolvendo ANP, MM e IBAMA<sup>15</sup>; e para o setor mineral, apontou-se o aproveitamento e beneficiamento e fiscalização, com o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) e Companhia de Pesquisa dos Recursos Minerais (CPRM).

E para os órgãos federais e estaduais destacam-se para a fase de investigação no setor de petróleo no estado de São Paulo com fornecimento de pareceres e consultas e acompanhamento e levantamento de dados,

---

<sup>14</sup> O conceito de conflito de competência utilizado é análogo ao conflito de competência entre dois órgãos julgadores, ou seja, de jurisdição entre dois juízos que seriam aptos a julgar certa lide por falta de clareza na lei processual ao limitar as atribuições de cada um. Este conceito pode ser encontrado em ALVIM, A. *Manual de direito processual civil*. 5. ed. São Paulo: RT, 1996. V.1 e GRINOVER, Ada, DINAMARCO, Candido, CINTRA, Antonio. *Teoria Geral de Processo*. São Paulo: Malheiros. 2010. Transpondo para o âmbito deste trabalho o conflito de competência ocorre quando há dois órgãos capazes de autorizar as atividades de exploração e/ou investigação dos recursos de Petróleo e Mineração.

<sup>15</sup> Após grande pesquisa concluiu-se que o Órgão Federal de meio ambiente (OFMA) corresponde ao Instituto Brasileiro do meio Ambiente (IBAMA), mas que por ser chamado pela lei em que se encontrou o conflito por OFMA, decidiu-se continuar a assim chama-lo.

envolvendo a Secretaria de Energia. E para o recurso da mineração, destaca-se no estado do Espírito Santo, com o Instituto Estadual do Meio Ambiente (IEMA) sobre a Fiscalização. E para a fase de exploração no setor petrolífero, destacam-se: o estado de São Paulo com Instituto Paulista de Oceanografia (IPO) para as boas práticas e controle de descargas de resíduos; o estado do Espírito Santo, com o IEMA, sobre a descarga de resíduos; o estado do Rio de Janeiro, com o Centro Estadual de Política Energética (CEPE), sobre a sugestão de bom uso dos recursos, beneficiamento e para o estado de Alagoas, com o CEPE sobre bom uso dos recursos. E para os recursos de mineração, apontam-se o estado de São Paulo, com o beneficiamento, envolvendo a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia; o Estado do Espírito Santo, com o IEMA, sobre bom uso e descarga de resíduos; e por fim o estado de Alagoas, com a Diretoria de Gestão dos Recursos Naturais, sobre bom uso, beneficiamento e aproveitamento dos minérios.

Pensando em uma alternativa a esses problemas encontrados, pesquisaram-se muitos convênios<sup>16</sup> que envolvessem os assuntos dos conflitos, sendo encontrada uma quantidade muito ampla desse instituto que respondem, com limitações, ao problema.

Os conflitos de competência fora da jurisdição, mas entre órgãos do Poder Executivo, têm sido tão importantes que a Jurisprudência já se posicionou em sua ocorrência. Houve sustentação em harmonizar a ação conjunta de outros órgãos para que coordenem suas ações para melhor efetuar essa atividade<sup>17</sup>. Os Convênios encontrados apresentaram, porém, limitações

---

<sup>16</sup> A busca pelos convênios se deu por meio do sítio portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>) e da Comissão Gestora Do Sistema De Gestão De Convênios E Contratos De Repasse – SICONV (<https://www.convenios.gov.br/siconv/>), em que esses institutos são apresentados pelo número de registro no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

<sup>17</sup> Esta posição jurisprudencial foi encontrada no AGRESP 200401790140, RESP 200501121697, APELREEX 00030757820104058000 e AG 00050037120114050000 no TRF 5ª Região, AG - 201202010057247, AC 201250010036608, AG 201202010048593, AC 200050010059758, AC 200450010092240, AC 200050010059758 e AC 201250010036608, TRF 2ª Região, em que se decidiu que havendo o “conflito de atribuições comuns”, não se afasta a competência de nenhum dos órgãos. Cabe destacar que esses acórdãos tratam do apontamento sobreposição de funções em relação aos órgãos ambientais federais e estaduais, que possuem competência comum e concorrente. Não foram encontrados acórdãos

como curta vigência que implica renovação do instituto, causando sua demora à aprovação. Outro déficit decorrente de seu período curto é o não adimplemento de seus objetivos durante a sua vigência causando sua renovação também. Há, ainda, a falta de comunicação entre os órgãos que se mostraram conflitantes e sem coordenação prévia, e que não celebram convênios entre si. Essa pesquisa apresenta como solução alternativa convênios que versam sobre o mesmo conflito, mas que envolve outros órgãos que não dele participam, com análise de suas cláusulas como meio de conversa entre esses órgãos. Ainda apresentam-se convênios internacionais com a China, alguns países latino-americanos, e Estados Unidos que versam sobre o conflito de competência e falta de interação que demonstram a importância do instituto. Esses países foram selecionados pela vultosa quantia envolvida em seus convênios e pelos comuns interesses em desenvolver o setor energético no Brasil.<sup>18</sup>

Portanto, apesar de suas limitações, os convênios se mostraram como meios capazes de reduzir os conflitos de competência entre os órgãos e entidades que autorizam a investigação e pesquisa dos recursos não-vivos da plataforma continental brasileira.

Por isso é relevante: A) Os conflitos de competência entre órgãos federais e semelhanças de competências sem coordenação entre órgãos federais e estaduais; e B) A redução dos conflitos de competência e semelhança de competências sem coordenação por meio dos convênios nacionais e internacionais.

---

específicos sobre conflito de competência na Mineração e Petróleo, mas entende-se que o conselho de cooperação entre os diversos órgãos decidido no âmbito ambiental também pode ser aplicado a esses dois recursos.

<sup>18</sup> Os dados que fomentam essa escolha serão abordados no item: A comparação dos convênios brasileiros com os internacionais

## **A.1 )Os conflitos de competência entre órgãos e entidades federais na regulação das atividades de exploração e investigação dos recursos não vivos na plataforma continental brasileira.**

A aparente identidade de atribuição de autorização para os órgãos, o conflito de competência, tem alto impacto para a regulação dessa atividade dos recursos de petróleo e mineração. Isso ocorre devido à insegurança jurídica causada pela pluralidade de sujeitos reguladores, que assim podem trazer multiplicidade de decisões divergentes, inibindo o interesse dos agentes econômicos em desenvolver esses recursos. Para melhor analisá-los, separaram-se os conflitos correspondentes às fases de investigação e exploração.

### **a.1)Os conflitos de competência entre os órgãos federais na fase de investigação.**

Os conflitos se referem à aparente atribuição comum a esses órgãos e entidades, por meio das leis. No que diz respeito à investigação encontraram-se os conflitos que versam sobre petróleo e mineração.

#### **a.1.1)Setor do Petróleo**

O conflito neste setor versa sobre o acompanhamento e autorização da pesquisa com ANP e Ministério da Marinha, uma vez que a ANP é incumbida de regular serviços de geofísica e geologia ligados à prospecção petrolífera para levantar dados, já ao MM cabe autorizar e acompanhar pesquisas e investigações na plataforma continental:

ANP: “Decreto 2.455/98, Art. 4o, III: Regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização em bases não exclusivas”.

MM: Decreto nº 96.000 de 02 de Agosto de 1988, art. 2º: “Compete ao Ministério da Marinha autorizar e acompanhar o desenvolvimento de atividades de pesquisas e investigações científicas realizadas na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira. A análise de seus resultados cabe ao Ministério da Marinha e aos demais órgãos interessados.”  
Decreto nº 62.837, de 6 de Junho de 1968, “Art. 1º. A pesquisa na plataforma submarina do Brasil, nas águas do mar territorial e nas águas interiores por parte de qualquer órgão público, autárquico, entidade paraestatal, entidade privada ou pessoa física brasileiras dependem de autorização prévia do Ministério da Marinha e sua execução ficará sob o controle desse Ministério”.  
“Art. 2º. Qualquer atividade de exploração ou de pesquisa na plataforma submarina, nas águas do mar territorial ou interiores por parte de estrangeiros: pessoa física ou organizações governamentais ou privadas, só poderá ser realizada mediante prévia autorização por Presidente da República, por proposta do Ministério da Marinha e sua execução ficará sob o controle desse Ministério.”  
“Art. 10. A fiscalização da exploração e da pesquisa citadas neste Decreto será exercida, normalmente, por intermédio de observadores indicados pelo Ministério da Marinha, para acompanhar, parcial ou totalmente, os trabalhos autorizados. Quaisquer autoridades navais sediadas em portos nacionais ou navegando sobre a plataforma submarina, em águas interiores ou do mar territorial, poderão tomar a iniciativa de merecer tal fiscalização, quando julgarem necessário.”

A regulação da ANP se mostra mais específica, uma vez que citou a prospecção do recurso, incluindo a fase de investigação. Já o Ministério da Marinha se incube das atividades de investigação e exploração, possuindo uma função muito abrangente, o que certamente está incluindo a referida entidade. O decreto nº 96000, por ser posterior ao advento da ANP, faz ressalvas de que essa competência não se limita ao MM, visto que a análise dos resultados cabe aos demais órgãos. O Decreto 62.837/68, por ser anterior a essa entidade, ou seja, não previa a existência da ANP, feriu sua regulação, com esse caráter amplo.



Essas atribuições muito semelhantes, devido a funções englobadas ou a fins similares, apresentadas na fase de investigação também foram encontradas na fase seguinte: a exploração do petróleo e minérios.

a.2) Os conflitos de competência entre os órgãos federais na fase de exploração;

Os conflitos encontrados nessa fase foram no setor de petróleo sobre fiscalização, sugestão de bom uso dos fundos marinhos, conservação das áreas afetadas; e no setor de mineração sobre aproveitamento e beneficiamento e fiscalização.

#### a.2.1) Setor do Petróleo

Neste setor encontraram-se conflitos que abordam: a fiscalização, com a ANP e MM e conservação das áreas afetadas pela exploração com Órgão Federal De Meio Ambiente (OFMA) (IBAMA) e ANP.

Para o recurso do Petróleo, ANP e MM também se mostram aparentemente conflitantes mais uma vez, haja vista que sua Fiscalização é incumbida aos dois entes:

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, VII: “fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;”

MM: Decreto nº 62.837, de 6 de Junho de 1968: Art. 10. “A fiscalização da exploração e da pesquisa citadas neste Decreto será exercida, normalmente, por intermédio de observadores indicados pelo Ministério da Marinha, para acompanhar, parcial ou

totalmente, os trabalhos autorizados. Quaisquer autoridades navais sediadas em portos nacionais ou navegando sobre a plataforma submarina, em águas interiores ou do mar territorial, poderão tomar a iniciativa de merecer tal fiscalização, quando julgarem necessário. autárquico, entidade paraestatal, entidade privada ou pessoa física brasileiras dependem de autorização prévia do Ministério da Marinha e sua execução ficará sob o controle desse.”

Com fiscalização imbuída à ANP e ao MM, é provável o dissídio entre suas decisões, ou que ainda a atuação do MM possa postergar a atuação da ANP, uma vez que seria necessária a prévia autorização do Ministério. Sabe-se que a ANP possui a função reguladora do que o Ministério, mas no caso concreto, pode haver uma sobreposição de atribuições, ao exercer essas fiscalizações.

Ainda sobre o petróleo, o IBAMA (OFMA) e ANP configuram mais um possível conflito a ser apontado, haja vista que ambos se referem à conservação das áreas afetadas pela exploração do recurso:

IBAMA (OFMA): Lei 9.966/00, Art. 20: “A descarga de resíduos sólidos das operações de perfuração de poços de petróleo será objeto de regulamentação específica pelo órgão federal de meio ambiente.”

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, IX: “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente; Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art. 8º, IX: IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;”

Sobre a questão ambiental, segundo a Lei Complementar nº 140/2011, cabe à União promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos realizados na plataforma continental<sup>19</sup>. Com a ANP fazendo

---

<sup>19</sup> Lei Complementar nº 140/2011, art. 7º, XIV, b.

cumprir as boas práticas na exploração com o ensejo de preservar o meio ambiente em que se realiza essa atividade, há também a sobreposição da atuação do IBAMA, que de forma mais específica também atua sobre isso em relação a descarga dos resíduos sólidos, ou seja, a ANP atua de forma mais abrangente, podendo adentrar na competência do IBAMA. No entanto, essa intervenção é passível de ser evitada com uma previsão da mesma lei sobre o IBAMA:

Lei 9.966/00, art. 27, II, d:  
“comunicar ao órgão regulador da indústria do petróleo irregularidades encontradas durante a fiscalização de navios, plataformas e suas instalações de apoio, quando atinentes à indústria do petróleo;”

#### a.2.2) Setor dos minérios

Neste setor, apresentaram-se conflitos sobre aproveitamento e beneficiamento, com o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) e Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), ou Serviço geológico do Brasil, visto que CPRM é a sua razão social. O conflito entre esses órgãos se refere ao aproveitamento e beneficiamento desses recursos:

CETEM: LEI Nº 7.677, DE 21 DE OUTUBRO DE 1988, Art. 1º, a) e c):  
“Fica autorizado o Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, a criar pessoa jurídica, na forma de Instituto associado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, intitulado Centro de Tecnologia Mineral - CETEM, de que poderão participar órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, e empresas e organismos privados, destinado a promover o desenvolvimento da tecnologia mineral e sua assimilação pela indústria nacional, mediante o exercício, dentre outras, das seguintes atividades:”  
“a) realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;”  
“c) prestação de serviços e de assistência técnica às atividades de mineração de entidades públicas e privadas;”

CPRM: Decreto-Lei nº 764, de 15 de Agosto de 1969, Art. 4º, I, II, III:  
C.P.R.M. terá por objeto: “I - Estimular o descobrimento e intensificar o

aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil.”  
“II - Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos.”

“III - Suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos;”

“Art. 5º Para a consecução de seus objetivos sociais, a C.P.R.M. poderá:

I - Elaborar e executar estudos e trabalhos de geologia e hidrologia bem como pesquisas minerais e de recursos hídricos;

II - Realizar, diretamente ou em cooperação com entidades governamentais e privadas, estudos científicos, tecnológicos, econômicos e jurídicos visando à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos;”

Os dois entes possuem a função de buscar a otimização da exploração e do aproveitamento dos minerais, sendo isso identificado também em seus esforços de plicar tanto às entidades públicas quanto privadas.

Os conflitos de competência em ambas as fases, investigação e exploração, configuram como um problema relevante e por sua conseqüente insegurança jurídica, causada pela divergência de decisões oriundas de plurais sujeitos reguladores, que aqui se tentará minorar por meio de um instituto já existente. Essa insegurança pode chegar também no âmbito estadual, em que órgãos federais e estaduais possuem papéis institucionais muito semelhantes; e essa linha tênue pode enfraquecer o desenvolvimento dos estados nos setores do Petróleo e Mineração.

**A.2) Semelhanças de competências entre órgãos e entidades estaduais e federais sem uma coordenação expressa na regulação das atividades de exploração e investigação dos recursos não vivos na plataforma continental brasileira.**

Essa aparente identidade na atribuição autorizadora também fora encontrada entre os órgãos federais com alguns órgãos estaduais estudados,

de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Alagoas, por serem locais em que há considerável atividade de exploração dos recursos. É necessário salientar que apesar de algumas ressalvas quanto às competências federais em poucos dispositivos normativos estaduais, não se vislumbrou em nenhum deles como seria efetuada a comunicação entre os entes de maneira clara. Há, portanto, também pluralidade de sujeitos reguladores nos âmbitos federal e estadual, e com isso pode haver novamente o dissídio de decisões administrativas, causando assim insegurança jurídica. Esses problemas, que aqui não serão mais chamados de conflitos de competência, devido à previsão constitucional da competência concorrente e comum, mas de falta de coordenação entre essas funções. E também foram separadas as fase de investigação e exploração.

a.1) As semelhanças de competência sem coordenação expressa entre os órgãos federais e estaduais na fase de investigação.

A legislação foi mais uma vez o meio que revelou essa atribuição muito semelhante. Para essa fase também foram analisados os setores do petróleo e mineração, destacando-se os estados de São Paulo e Espírito Santo.

a.1.1) Setor de petróleo.

A similitude de funções concorrentes sem comunicação neste setor foi encontrada entre o estado de São Paulo e a União e versam sobre o acompanhamento das investigações e levantamento de dados, com a Agência Nacional do Petróleo e Secretaria de Energia (SE/SP)

O primeiro possível choque de papéis devido à falta de comunicação e interação entre os órgãos se configura por meio da função de acompanhar a

investigação por meio do levantamento de dados técnicos da ANP e Secretaria de Energia de São Paulo que por sua vez realiza a organização e sistematização dos dados para posterior exploração do Petróleo no perímetro paulistano:

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, III: “Regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização em bases não exclusivas.”

SE/SP: Decreto nº 56.074, de 9 de agosto de 2010, Artigo 4º: § 2º -“ A coordenação executiva do Conselho será exercida pela Secretaria de Energia, que se responsabilizará, ainda, pela:”. (NR)  
1. coordenação das atividades e articulações do Programa Paulista de Petróleo e Gás Natural no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, visando o atendimento de seus objetivos e ações;  
**2. organização e sistematização das informações e dados relacionados com as atividades, projetos e ações relacionadas com a exploração e a produção do petróleo em território paulista.”**  
(grifo meu).

A insegurança neste caso é oriunda da possível confusão nesta administração e levantamento de dados, pois a ANP, se não se comunicar com a Secretaria paulista, pode atuar de forma contrária em São Paulo ao que o órgão estabeleceu, ou o inverso também pode ocorrer, com a SE/SP ferindo uma estipulação da ANP.

Também foram encontradas semelhanças nas atribuições na fase investigativa para os recursos minerais, apresentando também a falta de comunicação entre esses órgãos.

#### a.1.2) Setor dos minérios

Neste Setor a similaridade de funções sem interação entre seus órgãos encontrados foi para o Estado do Espírito Santo, com o Instituto Estadual do Meio Ambiente (IEMA) e órgão federal do DNPM, pois ambos possuem a

atribuição de fiscalização sobre como se dará o manuseio dos recursos minerais:

DNPM: Decreto nº 62.934, de 2 de julho de 1968, Art. 114: Compete ao D.N.P.M. a execução deste Regulamento, bem como a fiscalização das atividades concernentes à mineração, ao comércio e à industrialização das matérias, primas minerais.

IEMA/ES: Lei nº 4.886, de 25 de janeiro de 1994, Art. 2º: Ao Instituto Estadual do Meio Ambiente - IEMA, compete a execução da política estadual do meio ambiente através de estudos, controle, fiscalização, licenciamento e monitoramento dos recursos hídricos, atmosféricos, minerais e naturais, e a condução das atividades relativas ao zoneamento e educação ambiental.

No caso em tela, pode ocorrer que no âmbito capixaba o DNPM estabeleça medidas fiscalizatórias diversas do IEMA/ES, formando instruções distintas a partir de cada órgão. E se ainda assim não houver comunicação entre eles, a insegurança consequente disso pode desestimular o desenvolvimento da atividade mineral, pois é na fase investigativa que verifica a possibilidade da posterior extração e implicações financeiras.

Para a fase exploratória foram encontrados diversos conflitos envolvendo todos os estados objetos de estudo, sendo, portanto, importantíssima a análise desses preceitos.

a.2) As semelhanças de competência sem coordenação expressa entre os órgãos federais e estaduais na fase de exploração.

Nesta fase, fora encontrada a maioria das semelhanças entre funções descoordenadas envolvendo todos os estados objetos desse estudo: São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Alagoas, para também os dois setores de petróleo e mineração.

### a.2.1) Setor de Petróleo.

Neste Setor foram encontradas atribuições muito similares para os estados de São Paulo, com o Instituto Paulista de Oceanografia (IPO) e ANP e o OFMA (IBAMA) em relação à aplicação de boas práticas e controle de descarga dos resíduos. O estado do Rio de Janeiro apresentou também essa similitude funcional em relação ao Conselho Estadual de Política Energética do Estado do Rio de Janeiro (CEPE/RJ) e CIRM, em relação a sugestões de bom uso dos recursos, e ao IBAMA e ANP, na proteção ao meio ambiente em relação à exploração. E por fim, o Estado de Alagoas apresentou a quase equivalência funcional em relação ao bom uso também com o Centro Estadual de Política energética do Estado de Alagoas (CEPE/AL) e a CIRM.

No estado paulista, a aparente atribuição comum sem uma interação eficaz versa sobre a proteção ambiental nos fundos marinhos, incluindo, o estudo sobre os fatores que modifiquem suas condições, como a exploração dos recursos, feitos pelo Instituto Paulista de Oceanografia (IPO), com a regulação e aplicação de boas práticas, feita pela ANP e controle de descarga de resíduos sólidos nas áreas que também podem abranger o Mar, com o IBAMA(OFMA):

IBAMA (OFMA): Lei 9.966/00, Art. 20: “A descarga de resíduos sólidos das operações de perfuração de poços de petróleo será objeto de regulamentação específica pelo órgão federal de meio ambiente.”

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, IX: “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;”  
Lei nº 9478/97, artigo 8º , inciso IX: “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, de derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.”

IPO: Decreto-lei n. 16.685, de 31 de dezembro de 1946, Artigo 2.º -  
“Compete ao Instituto Paulista de Oceanografia:  
a) o estudo do relevo submarino da plataforma continental do Estado;



b) o estudo dos fatores físicos, químicos, biológicos, que influem na produtividade das águas marinhas e continentais do Estado, bem como das coisas de quaisquer natureza que modifiquem suas condições;”

Com isso é possível que a o estado de São Paulo por meio do IPO aponte o estudo de práticas diversas tanto da ANP quanto do IBAMA, seja de forma ampla pela aplicação de boas práticas para a conservação do ambiente explorado, seja de forma mais específica, pela regulamentação das descargas de resíduos sólidos na perfuração. No âmbito paulistano pode haver choque de decisões entre os entes federais e estadual, causando também um desestímulo ao desenvolvimento de exploração petrolífera.

O Estado do Rio de Janeiro legislou atribuindo competências muito semelhantes às federais, porém sem um meio comunicante, com Centro Estadual de Política Energética (CEPE/RJ) regulando a proteção ao meio ambiente, em relação aos impactos causados por essas atividades. Isso pode se coadunar com as atribuições da ANP e IBAMA:

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, IX: “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente; Lei nº 9478/97, artigo 8º , inciso IX: fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, de derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente”.

OFMA (IBAMA): Lei 9.966/00, Art. 20: “A descarga de resíduos sólidos das operações de perfuração de poços de petróleo será objeto de regulamentação específica pelo órgão federal de meio ambiente.”

CEPE/RJ: Lei nº 5267, de 18 de junho de 2008, Art. 3º: “Compete ao CEPE estabelecer diretrizes e políticas estaduais, visando atender às necessidades da sociedade fluminense e o desenvolvimento econômico do Estado, garantindo o fornecimento de energia, petróleo e gás natural, protegendo o meio ambiente e a conservação de energia.”

Com isso, o CEPE/RJ pode acabar atuando contrariamente tanto à ANP, de forma mais ampla como já afirmado anteriormente, com observação de boas práticas para proteger o meio explorado, quanto ao IBAMA no controle

mais específico da descarga dos resíduos na perfuração para extração petrolífera.

E finalmente o Estado de Alagoas com a semelhança sem meio de coordenação e comunicação sobre as sugestões de bom uso e melhor aproveitamento dos recursos de petróleo, com também seu Centro Estadual de Política Energética (CEPE/AL), coadunando com a CIRM nestes termos também:

CEPE/AL: Decreto nº 4.004, de 16 de abril de 2008, Art. 2º, V: °  
Compete ao CEPE: V – “estabelecer, complementarmente à esfera federal e no concernente ao que for de competência da esfera estadual, diretrizes para programas específicos, como os de uso do petróleo, gás natural, pequenos aproveitamentos hidráulicos, energia solar, eólica, álcool, bagaço de cana e de outros energéticos e bioenergéticos disponíveis, necessários à promoção do desenvolvimento econômico e do bem estar social;”

CIRM: Resolução nº1/2013: “Resolve aprovar a criação de um GT, para análise, estudo e proposição de diretrizes e orientações, além de sua base institucional, normativa e regulatória, afetas ao "Uso Compartilhado do meio Ambiente Marinho", preliminarmente entendido como o "Uso racional do mar, dos fundos marinhos e de seus recursos, definidor por um processo político, com o suporte de parâmetros técnico- científicos, que busca harmonizar os distintos interesses, ou pressões naquele espaço, com vistas à consecução dos objetivos ambientais, econômicos e sociais, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil, em áreas sob jurisdição nacional ou controle, respeitada a salvaguarda de interesses estratégicos e de defesa nacional", objetivando:  
b) Propor a adequação do marco institucional, normativo e regulatório vigente, buscando a harmonização das políticas, normas e definições relacionadas ao "Uso compartilhado do Ambiente Marinho"; e Estabelecer diretrizes, ferramentas e metodologias adequadas, que possam ser utilizadas em apoio ao processo de tomada de decisões relacionadas ao uso do mar, tanto em nível governamental, quanto privado.”

Como a CIRM é imbuída de regular nacionalmente esse uso compartilhado do Ambiente Marinho para que haja um uso racional dos recursos, em especial nesta questão pode aparecer a exploração do petróleo

na região alagoana se confrontando com o bom uso pelo CEPE/AL em programas para utilização deste mesmo recurso.

Além de todos esses dissídios, cabe salientar que foram encontradas similitudes nas atribuições autorizativas nesta fase exploratória para o setor minerário, também sem ter sido encontrada uma forma de coordenada esses papéis.

#### a.2.2) Setor dos minérios.

No setor dos minérios foram encontradas funções similares, sem qualquer cooperação e uniformidade de ação pelos estados de São Paulo em relação ao beneficiamento mineral com a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SICCT/SP) e CETEM E CPRM. Já no Espírito Santo, versa-se com o Instituto de Meio Ambiente (IEMA/ES) sobre bom uso dos recursos com o CETEM e CPRM. E por fim, no estado de Alagoas, sobre este mesmo tema com o beneficiamento e aproveitamento dos minérios, com o CETEM e CPRM também por meio da Diretoria de Gestão de Recursos Naturais.

No perímetro paulistano, a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SICCT/SP) estimula e fomenta o desenvolvimento da exploração mineral, mas esse fomento pode também ser confundido com a competência do CETEM e CPRM, pois esses órgãos federais visam esse fomento para o beneficiamento dos minérios que pode adentrar no estado de São Paulo:

SICCT/SP: Decreto n. 14.321, de 27 de novembro de 1979, Arts. 1º e 2º: “Artigo 1.º - Fica instituído, junto à Secretaria da indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, o Programa de desenvolvimento de Recursos Minerais - Pró-Minério”.  
“Artigo 2.º - Os objetivos do Pró-Minério, são os seguintes: I - fomentar e estimular o desenvolvimento da pesquisa, exploração e industrialização mineral no Estado, principalmente no vale do Ribeira;

II - prestar orientação geológica, técnica, legal, econômica e creditícia às empresas de mineração;  
III - elaborar estudos e definir prioridades para execução de infraestrutura na área de mineração;  
IV - definir as fontes dos recursos financeiros para o presente programa, inclusive aqueles oriundos do Imposto Único sobre minerais;  
V - elaborar estudos básicos de interesse para o setor mineral;  
VI - elaborar projetos de prospecção mineral;  
VII - elaborar pesquisa aplicada à área mineral.”

CETEM: Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988, Art. 1º, a) e c): “Fica autorizado o Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, a criar pessoa jurídica, na forma de Instituto associado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, intitulado Centro de Tecnologia Mineral - CETEM, de que poderão participar órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, e empresas e organismos privados, destinado a promover o desenvolvimento da tecnologia mineral e sua assimilação pela indústria nacional, mediante o exercício, dentre outras, das seguintes atividades:”  
“a) realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;”  
“c) prestação de serviços e de assistência técnica às atividades de mineração de entidades públicas e privadas;”

CPRM: Decreto-Lei nº 764, de 15 de Agosto de 1969, Art. 4º, I, II, III: “C.P.R.M. terá por objeto: I - Estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil. II - Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos. III - Suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos;”  
Art. 5º. “Para a consecução de seus objetivos sociais, a C.P.R.M. poderá:  
I - Elaborar e executar estudos e trabalhos de geologia e hidrologia bem como pesquisas minerais e de recursos hídricos;  
II - Realizar, diretamente ou em cooperação com entidades governamentais e privadas, estudos científicos, tecnológicos, econômicos e jurídicos visando à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos;”

Neste caso, estado de São Paulo pode adotar para suas políticas de fomento decisões divergentes em relação às do CETEM para os projetos de tratamento e beneficiamento, e às da CPRM para otimizar o aproveitamento dos minérios paulistas, em especial no Vale do Ribeira.

No estado do Espírito Santo, o Instituto Estadual do Meio Ambiente (IEMA/ES) foi imbuído de conservar e recuperar os recursos naturais, o CETEM e CPRM para seu melhoramento como já afirmado:

CETEM: LEI Nº 7.677, DE 21 DE OUTUBRO DE 1988, Art. 1º, a) e c):  
“Fica autorizado o Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, a criar pessoa jurídica, na forma de Instituto associado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, intitulado Centro de Tecnologia Mineral - CETEM, de que poderão participar órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, e empresas e organismos privados, destinado a promover o desenvolvimento da tecnologia mineral e sua assimilação pela indústria nacional, mediante o exercício, dentre outras, das seguintes atividades:”  
“a) realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;”  
“c) prestação de serviços e de assistência técnica às atividades de mineração de entidades públicas e privadas;”

CPRM: Decreto-Lei nº 764, de 15 de Agosto de 1969, Art. 4º, I, II,:  
“C.P.R.M. terá por objeto: I - Estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil. II - Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos.”

“Art. 5º Para a consecução de seus objetivos sociais, a C.P.R.M. poderá:

I - Elaborar e executar estudos e trabalhos de geologia e hidrologia bem como pesquisas minerais e de recursos hídricos;”

IEMA/ES: LEI COMPLEMENTAR Nº 248 de 02 de julho 2002 Art. 5º, XIII: “Art. 5º Compete ao Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos IEMA” : “XIII – planejar, definir, coordenar e executar as atividades técnicas e administrativas relacionadas à **proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais**; inclusive da vegetação de preservação ambiental ou permanente, exceção às demais conceituadas na Lei Estadual nº 5.361/96 e na Lei federal nº 4.771/65”.(grifo meu)

Portanto, com essa semelhança ao IEMA/ES, CETEM e CPRM, as políticas e programas para bom uso, aproveitamento e beneficiamento dos minerais podem trazer decisões diversas quanto à autorização de sua

exploração, o que pode incorrer nos desestímulo para explorar esse minério dentro das reservas capixabas.

E como último conjunto de função similares, sem uma coordenação efetiva para sua concretização, o estado de Alagoas apresenta o bom uso, beneficiamento e aproveitamento dos minérios, com a Diretoria de Gestão dos Recursos Naturais (DGRN/AL), com o CETEM e CPRM:.

CETEM: LEI Nº 7.677, DE 21 DE OUTUBRO DE 1988, Art. 1º, “Fica autorizado o Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, a criar pessoa jurídica, na forma de Instituto associado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, intitulado Centro de Tecnologia Mineral - CETEM, de que poderão participar órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, e empresas e organismos privados, destinado a promover o desenvolvimento da tecnologia mineral e sua assimilação pela indústria nacional, mediante o exercício, dentre outras, das seguintes atividades:  
a) realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;”

CPRM: Decreto-Lei nº 764, de 15 de Agosto de 1969, Art. 4º, I, II, III:  
“C.P.R.M. terá por objeto: I - Estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil. II - Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos. III - Suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos;”  
“Art. 5º Para a consecução de seus objetivos sociais, a C.P.R.M. poderá:  
I - Elaborar e executar estudos e trabalhos de geologia e hidrologia bem como pesquisas minerais e de recursos hídricos;”

DGRN/AL: Lei Delegada nº 32, de 23 de abril de 2003, Art. 17. À Diretoria de Gestão de Recursos Naturais compete:

“I - coordenar, no âmbito de sua competência, a implementação e a execução das políticas nacionais, regionais e estaduais relativas à preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais;”  
“III - promover o planejamento do uso dos recursos minerais e estimular as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral;  
IV - exercer a gestão das atividades de mineração no Estado de Alagoas, diretamente, ou por delegação federal, consoante o dispositivo

do Código de Mineração, do Código de Águas Minerais e legislação complementar, federal e estadual;”

As decisões da Diretoria de Gestão dos Recursos Naturais no tocante à mineração sobre seu planejamento de uso pode interferir nas decisões federais por meio do CETEM e CPRM, causando assim sem um prévio acordo sobre essa atuação causar uma confusão institucional.

As semelhanças de atribuições, podendo até ferir a competência de um órgão federal, tratam-se de um problema tão real, concreto e importante, que o Poder Executivo estadual reconheceu o ocorrido, retificando-o.

### A.3) Conflito de competência reconhecido pelo Poder Executivo e sua solução: o Caso da lei estadual do Espírito Santo.

No estado capixaba a lei nº 7.9757/05 fora revogada, com o veto do governador, por ferir a competência da ANP em relação às boas práticas de conservação e uso do Petróleo. O trabalho encontrou outro conflito possível, em relação ao controle do impacto ambiental da exploração deste recurso com o OFMA, conflitos estes existentes na fase de exploração, para o recurso do Petróleo.

Já em relação ao estado do Espírito Santo a semelhança funcional se encontra também no ponto protetivo às áreas afetadas pela exploração, em especial em relação ao controle dos resíduos descarregados, envolvendo o Instituto Estadual do Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo (IEMA/ES) e OFMA (IBAMA) e ANP:

IEMA/ES: Lei Nº 7 975/05, Artigo 3º: “A concessão ou renovação de licenças ambientais de instalação e operação para as atividades descritas nesta Lei pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente - IEMA fica condicionada à apresentação, pela requerente, de aplicação de medidas preventivas e equipamentos que visem impedir a contaminação do meio ambiente por derramamento de petróleo e seus derivados, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.”

ANP: Decreto 2.455/98, Art. 4o, IX:” fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;”  
Lei nº 9478/97, artigo 8º , incisos VII e IX: VII –“ fiscalizar diretamente ou mediante convênios, as atividades integrantes da indústria do petróleo, aplicando as sanções administrativas ou pecuniárias que se fizerem necessárias;”  
IX - “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, de derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.”

Neste caso em específico, a própria Administração estadual reconheceu revogando a referida lei, sob a fundamentação do veto do Governador enviado à Assembleia Legislativa do Espírito Santo de que sua normativa estadual feria a competência federal, em especial da ANP<sup>20</sup>:

“O veto do Executivo se baseou na competência da Agência Nacional de Petróleo – ANP, conforme dispõem os incisos VII e IX do artigo 8º, da Lei Federal nº 9478/97, a quem compete: 1) fiscalizar diretamente ou mediante convênios, as atividades integrantes da indústria do petróleo, aplicando as sanções administrativas ou pecuniárias que se fizerem necessárias; 2) fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, de derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.”.

Conforme demonstrado neste trabalho são raras as ocorrências e admissão de um erro no processo legislativo, em que se feriu a competência federal, e por seus meios corrigiu. No entanto, não fora encontrada, ao menos no período desta pesquisa, uma legislação posterior que não possuísse este

---

<sup>20</sup> O veto governamental fora encontrado no sítio: [www.al.es.gov.br/antigo\\_portal\\_ales/images/documento.../26536.doc](http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/documento.../26536.doc). Acessado em 12 de dezembro de 2013.



vício, mas que regulasse de forma coordena com órgãos federais a preservação das áreas degradadas pela exploração de Petróleo.

Ainda cabe ressaltar o possível conflito que haveria com o IBAMA em relação ao controle do impacto ambiental, em especial as descargas dos resíduos sólidos:

IBAMA (OFMA): Lei 9.966/00, Art. 20: “A descarga de resíduos sólidos das operações de perfuração de poços de petróleo será objeto de regulamentação específica pelo órgão federal de meio ambiente.”

Caso essa lei não fosse revogada, ainda poderia haver o conflito nessa questão, pois o IEMA poderia decidir de forma contrária em relação às práticas que trariam a contaminação ao meio ambiente ao órgão federal, causando assim a insegurança, uma vez que a competência federal poderia ser maculada.

#### A.4) Necessidade de comunicação entre os órgãos estaduais e federais já previstos na legislação.

Alguns dispositivos legais já apresentaram como meio de ação dos órgãos estaduais uma comunicação com os federais. O IEMA/ES prevê ação conjunto com o IBAMA, órgão já identificado como ator de um possível conflito:

IEMA/ES: Lei complementar nº 248 de 02 de julho 2002. Art. 5º  
, XII e XIII: “Art. 5º Compete ao Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos IEMA:”  
“XII – elaborar, atualizar, operacionalizar e coordenar o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencial ou Efetivamente Poluidoras/Degradadoras ou Utilizadoras dos Recursos Naturais, baixando normas e estabelecendo os procedimentos administrativos considerados necessários, utilizando-se ainda para tanto, de dados fornecidos pelos órgãos federais e municipais de meio ambiente e de recursos hídricos;”

O inciso XII do art. 5º da supracitada lei estadual, ao se utilizar os dados de órgãos federais de meio ambiente, para que se operem as atividades de potencialmente degradantes e poluidoras ou utilizadoras dos Recursos Naturais, dentre os quais se pode destacar a mineração, prevê essa necessidade de comunicação e atuação cooperativa entre os órgãos de âmbitos diferentes.

Essa comunicação, no entanto pode ser considerada como exceção, pois das várias leis estaduais, esse dispositivo foram encontrado apenas nessa de forma expressa. E ainda não vislumbra um meio de conversa entre os órgãos para que esses dados sejam compartilhados.

### **B.1) A redução dos conflitos de competência por meio dos convênios**

O número de conflitos de competência, apesar de este trabalho não ter conseguido demonstrar uma mínima parte deles, já se mostra vultoso; e com esses muitos conflitos, há a insegurança jurídica que já fora tratada brevemente nos conflitos. Esses conflitos devem ser amenizados ao máximo possível para que a segurança jurídica permaneça<sup>21</sup>, visto que decisões divergentes para uma matéria tão relevante como a exploração e investigação de recursos preciosos pode trazer grandes impactos a essas atividades. Os convênios entre esses órgãos conflitantes e outros órgãos são um meio razoável para amenizar seus conflitos. É necessário, para isso, destacar-se a redução dos conflitos na fase de investigação e exploração; os limites dos convênios para a redução dos conflitos e sua precariedade de duração e cumprimento de seus objetivos; outros exemplos de convênios para a exploração e investigação dos recursos não-vivos; convênios firmados entre ao

---

<sup>21</sup>GRINOVER, Ada, DINAMARCO, Candido, CINTRA, Antonio. Teoria Geral de Processo. São Paulo: Malheiros. 2010. p.310 defendem a solução dos conflitos de competência por causar insegurança jurídica.

menos um órgão não envolvido no conflito; e a comparação dos convênios brasileiros com os internacionais.

A sustentação do convênio como instituto importante para a Administração Pública é amplamente reconhecida não só pelos seus entes e convenientes<sup>22</sup>, mas também pela academia<sup>23</sup>, em especial no assunto dos recursos não-vivos<sup>24</sup>, bem como pela Constituição Federal de 1988 (art.241)<sup>25</sup>,

---

<sup>22</sup> A importância dos convênios é sustentada pela Administração Pública, como se pode verificar em: BERTOLDO, Arno Luis. Avaliação das atividades de levantamento geológico e dos serviços geológicos nacionais: Uma abordagem comparativa internacional. Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração e Política de Recursos Minerais. UniCamp, novembro de 2000. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/tesearno.pdf>. Acessado em 10 de janeiro de 2014.

<sup>23</sup> A Academia também destaca a importância desse instituto, com se pôde observar nos trabalhos: BRAGA, Maria Cristina Borba e DIAS, Natália Costa. gestão de resíduos sólidos urbanos. Volume I. Curitiba, 2008. Disponível em: <[http://administradores.com.br/resources/files/modules/academic/academic\\_1079\\_201002281825303644.pdf](http://administradores.com.br/resources/files/modules/academic/academic_1079_201002281825303644.pdf)>. Acessado em 14 de dezembro de 2014. FERREIRA, Fabiano Henrique Fortunato e MACHADO, Carlos José Saldanha. A Participação de Consórcios de Municípios na Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro: Estudo de Caso dos Consórcios Lagos-São João e Macaé-Ostras. In: IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília – DF. 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-931-936-20080511025622.pdf>. Acessado em 14 de dezembro de 2014. CABRAL JUNIOR, Marsis; SUSLICK, Saul Barisnik; OBATA, Oswaldo Riuma e SINTONI, Ayrton. A mineração no estado de são paulo: situação atual, perspectivas e desafios para o aproveitamento dos recursos minerais. apêndices. Geociênc. (São Paulo) [online]. 2008, vol.27, n.2, pp. 171-192. ISSN0101-9082. Disponível em <:[http://ppegeo.igc.usp.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010190822008000200002&lng=es&nrm=isso](http://ppegeo.igc.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010190822008000200002&lng=es&nrm=isso)>. Acessado em 14 de dezembro de 2014. GALLO, Fabrício.. Uso do território e implantação de infraestruturas de transportes terrestres na Região Centro-Oeste através de Convênios federais. Geografares. Campinas. Out, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/geografares/article/view/1389/1255>>. Acessado em 14 de dezembro de 2014. Gestão e responsabilidade ambiental na indústria de Petróleo – o caso da Petrobras na bacia de campos. Disponível em: <[http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4\(16\)artigo4.pdf](http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4(16)artigo4.pdf)>. Acessado em 14 de dezembro de 2014.

<sup>24</sup> Os convênios, principalmente no assunto dos recursos naturais, são defendido pela Academia, conforme prevê o trabalho: HABER, Lilian Mendes. Aspectos constitucionais do direito mineral. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/aspectos%20constitucionais.pdf>>. Acessado em 14 de dezembro de 2014.. Barbosa, Raimundo Gomes. Os efeitos da mineração na arrecadação e no processo de Urbanização do município de pedra branca do Amapari. Macapá, 2011. (Tese de mestrado em direito ambiental e políticas públicas) UNIFAP. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/04/Raimundo-Gomes-Barbosa.pdf>>. Acessado em 18 de dezembro de 2014. ENRIQUEZ, Gonzalo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. A marcha lenta da relação da universidade - empresa em produtos naturais e biotecnológicos no Brasil. In: II Encontro da ANPPAS, GT02: Biodiversidade e recursos naturais, Indaiatuba - São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT02/GTgonzalo\\_enriquez.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT02/GTgonzalo_enriquez.pdf)>. Acessado em 20 de janeiro de 2014.

culminando não só na otimização de seus convenientes, mas corroborando também para a firmação da Federação.<sup>26</sup> Há uma legislação infraconstitucional também que expressa a necessidade e as vantagens da formação de convênios, pois: “A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas”<sup>27</sup>. Constatando-se a importância e incentivo à firmação desse instituto, sugere-se mais uma função a ele: a redução dos conflitos aqui já analisados pelos convênios.

Sua utilidade é tão reconhecida que fora construída por instrução do Tribunal de Contas da União um Sistema Único para acessá-los, o SICONV. Trata-se de um sítio que trata de seus aspectos mais relevantes, como órgãos superiores, concedente e conveniente, objeto e valores de repasses. Esse sistema fora uma inovação eficiente quanto a sua disponibilidade, segurança e coerência com a legislação aplicada, porém, há ainda falhas como falta de elementos de comunicabilidade e de reforço à transparência pública.<sup>28</sup>

### B.1) A redução dos conflitos entre órgãos federais.

---

<sup>25</sup> O dispositivo citado da Constituição Federal versa sobre: “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

<sup>26</sup> Isso pode ser percebido no trabalho: SANTOS, Antônio Roberto Rangel; EDUARDO, Marcos Codeço; FERREIRA, Lincoln Antunes Weinhardt Dalcomuni. Gestão e responsabilidade ambiental na indústria de Petróleo – o caso da Petrobras na bacia de campos. Revista: Perspectiva online, vol. 4. 2010, São Paulo. Disponível em: [http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4\(16\)artigo4.pdf](http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4(16)artigo4.pdf). Acessado em 14 de dezembro de 2014.

<sup>27</sup> Isto está previsto na Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, art. 14.

<sup>28</sup> SILVA, Francisco José Pereira da. Inovações tecnológicas no serviço público brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). 2011. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <2011.[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9881/1/2011\\_FranciscoJosePereiradaSilva.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9881/1/2011_FranciscoJosePereiradaSilva.pdf)> . Acesso em 18 de outubro de 2014.

A redução dos conflitos por meio dos convênios, ligando-os, ou seja, combinando a aparente atribuição comum dos órgãos ou entidades com o objeto do convênio entre eles é um meio eficaz de se fazê-lo. É necessário, porém, destacar a dificuldade em encontrar convênios que reúna os dois órgãos envolvidos no conflito de competência em questão.

#### b.1.) A redução dos conflitos na fase de investigação.

Nesta fase, os conflitos minorados são nos setores de Petróleo e minérios.

##### b.1.1) Setor do Petróleo.

No setor do petróleo, há convênios<sup>29</sup>, que por meio da concedente ANP, se buscou criar um centro de informações, o banco de dados de exploração e produção (BDEP), com a tecnologia mais atual, contendo os dados geofísicos, geológicos e geoquímicos.<sup>30</sup> Este convênio e seus consequentes também podem ser listados como um meio para coordenar e reduzir o conflito entre a ANP e o MM, que se refere à regulação de serviços de geofísica e geologia ligados à prospecção petrolífera para levantar dados, bem como seu acompanhamento.

---

<sup>29</sup> O convênio referência neste conflito é de nº 371211 no SIAFI.

<sup>30</sup> Após a criação o BDEP, houve e ainda há diversos convênios que visam sua manutenção e otimização, como os de número 590555 e 521648, e muitos outros. Para maiores informações sobre este banco de dados vide a Gestão da Informação, disponível em:<  
[http://www.cprm.gov.br/publique/media/gestao\\_informa.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/gestao_informa.pdf)>. Acessado em 12 de dezembro de 2014.

## b.2) A redução dos conflitos na fase de exploração

Além dos conflitos encontrados na fase de investigação, foram encontrados conflitos na fase seguinte, a exploração nos setores de petróleo e minérios.

### b.2.1) Setor do Petróleo.

Para o recurso petrolífero, encontraram-se convênios<sup>31</sup> que visaram com o gerenciamento costeiro projeto de pesquisa, gestão e proteção de recursos marinhos. Este corroborou para minorar o conflito que envolve a conservação das áreas afetadas pela exploração do recurso, bem como o de acompanhamento da investigação e recomendação do bom uso dos recursos de petróleo. No entanto, envolvem-se o MM e a ANP, entes não participantes desse convênio, mas que será analisado a posteriormente.

### b.2.2) Setor de minérios

Para os minérios, encontrou-se o convênio que objetiva o planejamento, coordenação e controle das atividades de mineração.<sup>32</sup> Com essa cooperação, é possível vislumbrar a interação com a conveniente CETEM, para por meio desse planejamento requisitado no instituto, formar sugestões de aproveitamento e bom uso desses recursos; minorando, assim, mais este conflito.

---

<sup>31</sup>O convênio referência neste conflito é de nº 337027 no mesmo registro.

<sup>32</sup> Este convênio pode ser encontrado com o número do SIAFI de 480002

B.2) A redução das semelhanças de competência estaduais e federais sem coordenação expressa por meio dos convênios.

As semelhantes competências estaduais sem cooperação expressa também podem ser minoradas, ou ao menos relativizadas, com os convênios que mesmo não envolvendo todos os órgãos similares, podem fornecer material para melhor conversa entre eles, evitando o dissídio de decisões. Foram analisados para sua minoração sob a mesma perspectiva, separando-se as fases de investigação e exploração e os recursos de petróleo e mineração.

b.1) Redução das semelhanças descoordenadas estaduais na fase de investigação

Para essa fase foram encontrados diversos convênios com entes públicos e privados, com âmbito nacional e estadual, para os dois recursos.

b.1.1) Setor de Petróleo.

O estado de São Paulo com a similitude funcional sobre acompanhamento e levantamento de dados com a Secretaria de Energia estadual e ANP, pode ter este problema minorado com o convênio cujo objeto versa sobre soluções para estender seu domínio de conhecimento e inovação para projeto e gestão da cadeia de suprimentos de petróleo e de gás natural, cujos concedente e conveniente são respectivamente Fundo Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico e Centro de Inovação, Empreendedorismo e Tecnologia -CIE.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> O nº de SIAFI deste convênio é 631195.

E nesta mesma área, mais especificamente, uma fundação auxilia no vale do Parnaíba, na região paulistana, com o desenvolvimento de programa de transferência de tecnologias e de capacitação técnica em atividades relacionadas a exploração de hidrocarbonetos, com ênfase em levantamentos aerogeofísicos para a identificação de áreas com ocorrência potencial de petróleo e gás na Bacia do Parnaíba. E isso foi possível por meio da atuação dos concedente e convenente ANP e Fundação EZUTE, respectivamente.<sup>34</sup>

Diante desses resultados, é relevante também analisar o setor minerário.

#### b.1.2) Setor de mineração.

O estado do Espírito Santo apresentou semelhança de função quanto à fiscalização das atividades minerais, com o Instituto Estadual do Meio Ambiente e DNPM, que pode ser relativizada com a comunicação mais intensa por meio do convênio que visa assessoria no desenvolvimento da fiscalização e implantação de mecanismos de fiscalização, planejamento, coordenação e controle das atividades desenvolvidas de mineração desenvolvidas pelos distritos estaduais. Seus concedente e convenente são DNPM E CETEM, respectivamente.<sup>35</sup>

#### b.2) A redução das semelhanças descoordenadas estaduais na fase de exploração.

Assim como na fase de investigação, nesta fase foram encontrados convênios que atenuem a semelhanças de atribuições não coordenadas

---

<sup>34</sup> SIAFI nº 469190

<sup>35</sup> Nº de SIAFI 480002.



expressamente também nos setor de petróleo e minérios, com entes públicos e privados atuando em cooperação.

#### b.2.1) Setor de Petróleo.

O conflito paulistano que versa sobre boas práticas e controle de descarga de resíduos com ANP, OFMA (IBAMA) e o Instituto Paulista de Oceanografia (IPO) pode ser minorado pelo convênio entre concedente Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e conveniente Fundação Casemiro Montenegro Filho. O objeto deste instituto abarca um sistema de tratamento capaz de dar destinação final aos resíduos da indústria do petróleo (rip), a exemplo da borra de fundo de tanque e resíduos de destilação do óleo cru, por tratamento térmico em alta temperatura baseado no uso do plasma térmico, como alternativa à destinação por coprocessamento em fornos. Com essa comunicação é possível uma ação conjunta dos órgãos federais e o estadual no território paulista.<sup>36</sup>

O problema da falta de coordenação entre as atribuições muito similares capixaba entre o IBAMA e IEMA/ES sobre o controle dos resíduos descarregados com a exploração do recurso pode ser reduzido com o convênio entre Fundo Nacional De Desenvolvimento Científico E Tecnológico E Fundação Para O Incremento Da Pesquisa E Do Aperfeiçoamento Industrial. O Auxílio se firmou com a implementação de uma sonda para a detecção de contaminação de petróleo e derivados no oceano, neste perímetro deste estado.<sup>37</sup>

Já para o conflito fluminense entre o IBAMA, CIRM e Centro Estadual de Política Energética sobre recomendação de bom uso, beneficiamento com a proteção e controle do meio ambiente afetado pela atividade, pode-se averiguar a ajuda do convênio entre Concedente: Secretaria De Petróleo e

---

<sup>36</sup> Número do Convênio SIAFI: 600162.

<sup>37</sup> Número do Convênio SIAFI: 679049.

Gás Natural e Combustíveis Renováveis e conveniente Empresa De Pesquisa Energética – EPE. Nele há Realização de estudos e pesquisas necessárias a compor o conjunto de subsídios para o cumprimento em desenvolver o planejamento setorial, contemplando os segmentos exploração e produção, gás natural, petróleo e derivados e combustíveis renováveis<sup>38</sup>. E também com ajuda do convênio sobre execução de serviços de administração de banco de dados de exploração e produção, compreendendo a realização de testes de operação, a migração dos dados armazenados na Petrobrás para as instalações na CPRM e a operação rotineira do banco de dados, contendo as informações e dados técnicos gerados pela indústria de petróleo no Brasil, aplicáveis à atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural. Com concedente a ANP e conveniente a CPRM, entes já apresentados como conflitantes.<sup>39</sup>

E mais especificadamente, pode haver melhor comunicação com o órgão do meio ambiente por meio de um terceiro que versa sobre implantação da avaliação da conformidade na indústria do petróleo e gás natural, com vistas a assegurar que as atividades no setor sejam exercidas, observando-se padrões aceitáveis de segurança industrial, proteção ambiental e qualidade, aumentando a confiabilidade da aplicação da regulação do setor, através da adoção de critérios adequadamente definidos.<sup>40</sup>

E por fim, no estado de Alagoas, o conflito sobre como fazer bom uso do petróleo explorado entre a CIRM e o Centro Estadual de Política Energética pode ser minorado com convênio entre o Fundo Nacional De Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Fundação de Apoio á Pesquisa e Extensão. Seu auxílio se fez por meio do objetivo primordial do fortalecimento da integração da rede recupetro, em pesquisas e desenvolvimento tecnológico em seus laboratórios integrados de petróleo na região nordeste.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Número do Convênio SIAFI: 538489.

<sup>39</sup> Número do Convênio SIAFI: 390581

<sup>40</sup> Número do Convênio SIAFI: 403045.

<sup>41</sup> Número do Convênio SIAFI: 603128.

Portanto, assim como houve conflitos em todos os estados pesquisados, encontraram-se também o meio do convênio para minorá-los. É nesse mesmo sentido é necessário ainda analisar essa relativização de conflito no setor mineral.

#### b.2.2) Setor dos minérios.

A falta de comunicação entre a semelhança funcional nesta fase no âmbito paulista que versa sobre beneficiamento entre o CETEM e Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia de São Paulo pode ser comparado e minorado com o convênio entre O DNPM e CPRM. O Auxílio se configura com cooperação técnica visando o apoio técnico ao desenvolvimento de trabalhos técnicos como suporte, na área de tecnologia mineral e controle ambiental da atividade de mineração.<sup>42</sup>

Já no estado do Espírito Santo, a quase identidade de papéis institucionais descoordena sobre bom uso, boas práticas e controle de poluição ambiental entre ANP, OFMA (IBAMA) e o IEMA/ES pode ser minorado com ajuda dos mesmos órgãos citados anteriormente, com o mesmo convênio, visto que este não se limita ao território de um estado.

E por fim, o estado de Alagoas pode ter as atribuições muito próximas sem uma comunicação expressiva sobre beneficiamento, bom uso e aproveitamento dos minérios entre o CETEM, CPRM e a Diretoria de Gestão dos Recursos Naturais Estadual minoradas também com esse convênio.

O uso dos convênios tem sido também um meio muito utilizado, a ponto de a Administração estar sempre requerendo novos institutos. Foram encontradas diversas proposta de convênios versando sobre os assuntos chaves dos conflitos já mencionados, como o SENR-ES - Serviço do Núcleo Regional do Espírito Santo: Localizado em Cachoeiro de Itapemirim (ES) que

---

<sup>42</sup> Número do Convênio SIAFI: 371762.

realiza projetos de pesquisas e desenvolvimento e inovação na área de rochas ornamentais e minerais industriais, com ênfase nas demandas regionais das empresas do setor. E promove capacitação, consultoria e assessoramento a órgãos públicos e privados através de contratos, convênios e acordos de cooperativos<sup>43</sup>.

Os convênios são um meio tão utilizado nos assuntos das funções semelhantes sem uma comunicação interativa entre seus respectivos órgãos, que foram encontrados também entre os estados não analisados por possuírem esses aspectos.

B.3) Convênios firmados por estados não envolvidos nas semelhanças de competência sem cooperação expressa, mas que versam sobre elas.

Foram encontrados convênios sobre a similitude não comunicante de beneficiamento, levantamento de dados para os estados da Paraíba, Paraná e Rio de Janeiro, todos no setor da mineração.

Para um estado não analisado, mas que vale ser destacado, o governo da Paraíba também requereu convênios para investimentos, porém, na área da mineração, com a Criação de um Centro de Tecnologia Mineral na UFCG e um Centro Vocacional Tecnológico (CVT), fazendo da academia um meio para se otimizar este recurso.<sup>44</sup>

Um outro estado que obteve convênio importante, mas que não foi objeto de análise dessa semelhança funcional sem interação expressa entre

---

<sup>43</sup> Este convênio fora encontrado na prestação de contas ordinária anual, por meio do relatório de gestão do exercício de 2013 efetuados pelos Ministério da ciência, tecnologia e inovação - Centro de Tecnologia mineral – CETEM. Disponíveis em: <[http://www.cetem.gov.br/files/docs/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202013\\_CETEM\\_01\(3\).pdf](http://www.cetem.gov.br/files/docs/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202013_CETEM_01(3).pdf)> Acesso em 15 de outubro de 2014.

<sup>44</sup> Este requerimento fora encontrado no sítio do parlamento paraibano, por meio de uma notícia, disponível em : <<http://www.parlamentopb.com.br/Noticias/?governo-quer-recursos-e-convenios-para-a-mineracao--10.02.2011>>. Acesso em 16 de outubro de 2014.

seus órgãos sobre o levantamento de dados é o Paraná, com o DNPM e a Mineropar. O Convênio de Cooperação Técnica DNPM – MINEROPAR (DNPM/DIRIN n° 17/2002), apresentou o diagnóstico da mineração na Região Metropolitana de Curitiba, com o conjunto de dados obtidos, as diretrizes e proposições.<sup>45</sup> Dessa maneira e com esse diagnóstico, é possível que haja um levantamento de dados comunicantes entre os órgãos federal e estadual, para que atuem de forma conjunta.

E no Rio de Janeiro houve o convênio que concluiu um Relatório Final do projeto intitulado “Diretrizes Públicas para uma Mineração Sustentável no Estado do Rio de Janeiro”, fruto do Convênio nº 002, firmado entre o Departamento de Recursos Minerais, na qualidade de Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro, e o Ministério de Minas e Energia, através da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. O objetivo do projeto foi avaliar e diagnosticar o setor mineral do Estado do Rio de Janeiro através da análise do potencial mineral associado às variáveis econômicas e ambientais, bem como a indicação de critérios de sustentabilidade dos empreendimentos minerais no estado e das diretrizes públicas e privadas nesse setor produtivo.<sup>46</sup>

Os convênios, no entanto, apresentaram algumas deficiências como má comunicação entre os entes conflitantes e semelhantes, pouquíssimos convênios que envolvam apenas os conflitantes, sua ineficácia e sua curta duração.

---

<sup>45</sup> Este convênio do Paraná fora encontrado no sítio da empresa Mineropar, uma sociedade de Economia mista, e está disponível em: <[http://www.mineropar.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/plano\\_diretor/relatorio/apresentacao\\_sumario.pdf](http://www.mineropar.pr.gov.br/arquivos/File/publicacoes/plano_diretor/relatorio/apresentacao_sumario.pdf)>. Acesso em 16 de outubro de 2014. A Mineropar MINEROPAR é uma sociedade de economia mista, constituída nos termos da Lei Estadual n° 6.938 de 21 de outubro de 1977, com as seguintes atribuições estatutárias básicas: (i) estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais do Estado, através de programação própria e cooperação com a iniciativa privada; (ii) promover e executar ações que estimulem a atração de investimentos para o setor mineral do Estado; e (iii) promover e executar mapeamentos geológicos básicos e o cadastramento de recursos minerais, bem como desenvolver estudos geológicos para dar suporte a planos de ordenamento territorial urbano.

<sup>46</sup> Convênio do Rio de Janeiro fora encontrado no sítio: <[http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/publicacoes/Diagnostico/Diagnostico\\_Sector\\_Mineral\\_Estado\\_Rio\\_de\\_Janeiro.pdf](http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/publicacoes/Diagnostico/Diagnostico_Sector_Mineral_Estado_Rio_de_Janeiro.pdf)>, com acesso em 17 de outubro de 2014.

#### B.4) Os limites dos convênios para a redução dos conflitos e semelhanças de competências.

Observa-se que há limitações quanto aos convênios, haja vista a verificação de que não há uma boa comunicação entre os entes conflitantes, por não haver muitos convênios que envolvam apenas os conflitantes; e pelos convênios terem de ser renovados diversas vezes, demonstrando sua ineficácia e sua curta duração.

Os convênios encontrados não solucionam por completo os conflitos encontrados, devido a diversas deficiências, além de sua difícil acessibilidade que deve ser ressaltada. Isto ocorreu devido à necessidade de acesso ao “Portal da Transparência”, para visualização de todas suas cláusulas, principalmente no que se refere aos temas de cada conflito. Dentre os limites desse instituto podem ser citados sua curta duração, ineficácia para atingir seu objeto e falta de comunicação entre os órgãos conflitantes.

##### b.4.1) Precariedade de duração e cumprimento de objetivos dos convênios.

Uma das deficiências encontradas nos convênios é a sua curta duração, uma vez que diversos convênios foram celebrados tendo os mesmos objeto, concedente e conveniente, configurando apenas a sua mera prorrogação. Ou seja, durante a pesquisa pelos convênios de assuntos que envolviam os conflitos de competência e semelhança de funções sem uma coordenação expressa em lei, encontraram-se bastantes desses institutos com numerações do SIAFI em sequência, que continham os mesmo elementos, mudando apenas seu número de registro e sua vigência, a qual sempre se prorrogava.

Essa limitação causa sua ineficiência, visto que para aprovar outro convênio é necessário um procedimento de lisura que demanda tempo.<sup>47</sup> Estruturas rígidas para celebrar convênios, principalmente para o Ministério de Minas e energia, principal órgão superior para convênios trabalhados também fazem com que a aprovação de novos convênios demorem.<sup>48</sup>

Outro limite oriundo da renovação desses convênios é a pouca eficácia, haja vista a necessidade de renovação, criando-se outros convênios iguais, como já demonstrado acima. A demora<sup>49</sup> para a aprovação de um novo convênio é um dos motivos para majorar sua deficiência, pois se interrompe a atividade de cooperação, para a espera na aprovação. É necessário, porém, para a lisura e transparência do advento de um novo convênio a sua demora. O problema central é a demora em se efetivar o objeto do convênio durante seu período de vigência.

Um dos problemas que inviabilizam a execução dos objetos dos convênios ou de suas metas, fazendo com que se prorroguem, está no polo dos concedentes que atrasam demasiadamente a responder aos pedidos dos órgãos convenientes, pois não há geralmente a organização de seus registros. Com isso há um efeito cascata, pois quando há qualquer alteração no seguimento do instituto, ela deve ser comunicada ao concedente, e apenas com seu aval pode-se dar prosseguimento com as alterações. O problema da

---

<sup>47</sup> Em todos esses convênios se encontrou o mesmo objeto, com mesmos concedentes e convenientes, de forma que se mostraram iguais em seu conteúdo, diferenciando-se apenas a sua duração. Os convênios de números 398240, 399091, 399093, 399095, 399096, 416382, 402162 e muitos outros subsequentes são uma comprovação para isso. Todos esses convênios estão disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>>. Acessado em 22 de dezembro de 2014.

<sup>48</sup> Portaria nº 494, de 22 de dezembro de 2009: Dispõe sobre a tramitação, celebração, execução, fiscalização e análise de prestação de contas de convênios ou instrumentos congêneres celebrados, a partir de 30 de maio de 2008, no âmbito do Ministério de Minas e Energia - MME. Essa portaria prevê os requisitos para a celebração de convênios por parte deste ministério como bem rígidos para melhor aproveitar a  
[http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/legislacao/portaria/2009/Portaria\\_SE-MME\\_n\\_494-2009.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/legislacao/portaria/2009/Portaria_SE-MME_n_494-2009.pdf)

<sup>49</sup> Para melhor entendimento sobre a demora na aprovação de um convênio vide: Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 4.ed.–Brasília. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013. 80 p. Disponível em:<  
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF> >. Acessado em 20 de janeiro de 2014.

demora da resposta do órgão concedente pode culminar na inviabilidade de cumprimento de metas e objeto dos convênios.<sup>50</sup>

A falha de comunicação entre os órgãos conflitantes também se mostra como um déficit para o convênio. Este trabalho apresenta uma amostra dessa falha de comunicação, haja vista que muitos convênios não envolvem os dois órgãos conflitantes ou com similitude de atribuições sem uma interação expressa, mas outros distintos, como serão expostos nos tópicos posteriores. Essa falta de comunicação entre os envolvidos na aparente sobreposição de funções, inviabiliza o uso do convênio para otimizar o conflito entre os dois órgãos ou entidades competentes.

Essa falha de comunicação que também é demonstrada como uma solução de convênios que envolvem outros órgãos, os não conflitantes, se configura como um limite e uma sugestão de aprimoramento do instituto.

Portanto, é necessário que o instituto dos convênios seja tratado no Brasil com sua devida responsabilidade, e como um meio de cooperação que traga uma interação eficaz, como se sugere em seu conceito. A Administração Pública deve encarar os convênios com mais seriedade para que atinjam suas metas dentro do seu prazo. E se o problema para se atingir o objetivo do convênio for seu curto prazo, deve-se estipular prazos maiores no momento de sua celebração, pois assim não haverá necessidade de qualquer alteração durante sua vigência, não o postergando mais e causando dessa forma mais dificuldade para seu cumprimento. E ainda é preciso que haja uma maior comunicação entre os órgãos e entidades elencados neste trabalho, pois assim, com essa maior comunicação é possível que haja convênios mais eficientes.

---

<sup>50</sup> SALINAS, Natasha Schimdt Caccia. *Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades no Terceiro Setor*. Dissertação. (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. 218-222 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>. Acesso em 30 de outubro de 2014.



## B.5) Outros exemplos de convênios para a exploração e investigação dos recursos não vivos.

O maior meio de se reduzir os conflitos de competência foi por meio de convênios celebrados apenas um dos órgãos conflitantes, ou entre nenhum deles. Esse se configura como pequeno passo para a solução do conflito, pois como afirmado anteriormente pode apresentar um dissídio em relação à uniformização das decisões.

Convênios internacionais também foram pesquisados em relação a esses recursos, apresentando algumas considerações importantes que podem espelhar a melhora dos convênios e a situação dos órgãos conflitantes. Serão analisados primeiramente os convênios celebrados como convenientes fundações pesquisadoras.

### b.5.1) Convênios firmados entre ao menos um órgão ou entidade não envolvidos no conflito para a fase de investigação.

O conflito de serviços de geofísica e geologia ligados à prospecção petrolífera para levantar dados e acompanhamento de pesquisas e investigações na plataforma continental, pode ser minorado, uma vez que a Conveniente Diretoria de portos e costas – 752000, realizou perícias técnicas em plataformas marítimas de perfuração, produção e armazenagem de petróleo<sup>51</sup>.

A USP, fundação EZUTE e Fundação de Estudos Do Mar, também colaboraram nesta mesma posição para esse dissídio, transferindo tecnologias e a capacitação técnica no campo da geofísica aplicada para a identificação de áreas de ocorrência potencial de hidrocarbonetos, mediante a realização de

---

<sup>51</sup> Este conflito pode ser reduzido por meio do convênio de nº de registro 526997 no SIAFI.

levantamentos geofísicos aéreos, incluindo o processamento, interpretação e análise geofísica e geológica dos dados coletados<sup>52</sup>.

No setor da mineração, na fase investigativa para o conflito de fiscalização que é abarcada pela execução do código de mineração, o convênio de nº 347004, confere assessoria técnica em fiscalização, planejamento, coordenação e controle na mineração, por meio da convenente CPRM. Isso também ocorreu com o de nº 343560, fiscalização e controle de minas de carvão e assistência técnica ao DNPM na instrumentalização da fiscalização em geral firmado entre o DNPM e a CPRM. No tocante a melhor execução do referido código, a Agência para o desenvolvimento tecnológico da Indústria Mineral brasileira, (ADIMB) como convenente, realizou implementação de estudos, projetos, publicações, serviços, direcionadas ao desenvolvimento da indústria mineral brasileira, por meio do convênio DNPM/ADIMB DE 15/10/2002<sup>53</sup>.

Diante desse contexto, podem-se analisar ainda convênios que não envolvem os órgãos conflitantes, mas que corroboram para a redução do conflito.

b.5.2) Convênios firmados entre ao menos um órgão ou entidade não envolvido no conflito para a fase de exploração.

No âmbito do petróleo, em relação ao conflito que versa sobre a fiscalização, envolvendo ANP e MM, encontraram-se convênios como os de nº 399095 e 402162, com as convenentes UFRJ e UERJ, que buscaram regular as condições e responsabilidades dos partícipes para com a realização do

---

<sup>52</sup> Os convênios para as USP, e Fundações EZUTE e de Estudo do Mar são de nº de 505433, 469190 e 389604, respectivamente.

<sup>53</sup> Este convênio encontra-se disponível em <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=109&IDPagina=85&filtro=1&pag=1>. Acessado em 10 de novembro de 2013.

programa intitulado formação de profissionais qualificados em análise de bacia aplicada à exploração de petróleo.

Para o conflito de acompanhamento da investigação e recomendação do bom uso, a convenente CPRM, com o convênio de nº 418278, realizou serviços de administração do banco de dados de exploração (BDEP) e produção, com sua operação rotineira, contendo as informações e dados técnicos gerados pela indústria de petróleo, aplicáveis a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Nos minérios, o conflito que versa sobre aproveitamento e beneficiamento dos minerais, a convenente Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas E Estudos Tecnológicos - COPPETEC, com o convênio de nº 639964, realizou o levantamento das potencialidades de aumento da abrangência dos processos empregados em usinas de flotação, para o aumento de sua eficiência e a recuperação de outros minerais valiosos presentes em minérios brasileiros. Já para minorar os custos ambientais, gerando melhor uso desses recursos a CPRM com os convênios de nº 366919 e 371762, realizou uma cooperação de controle das atividades de mineração e levantamento de informações gerenciais de áreas degradadas pela atividade de mineração. Nesse sentido do melhor uso e aproveitamento, encontrou-se também o Acordo De Cooperação de nº 20.000/2009-01/00 MB DNPM, que visou melhorar o intercâmbio de informações para as ações de fiscalização das atividades de pesquisa e lavra de minerais, inclusive na plataforma continental<sup>54</sup>.

Há convênios brasileiros muito interessantes que tratam dos assuntos dos conflitos de competência e, harmonizando-lhes com outra perspectiva, mas ainda assim, há outras contribuições que podem ser identificadas nos convênios que ultrapassam as fronteiras do país.

---

<sup>54</sup> Este convênio encontra-se disponível em <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=109&IDPagina=85&filtro=1&pag=1>. Acessado em 10 de novembro de 2013.

## B.6) A comparação dos convênios brasileiros com os internacionais

Ainda tendo-se convênios como um conceito mais amplo, como um meio de cooperação, no âmbito internacional, pode-se afirmar que são um meio de comunicação consideravelmente efetivo. A academia tem visto seu cumprimento com bons olhos em nos diversos assuntos, destacando-se seu estudo de desempenho no México nas políticas públicas para afirmação das mulheres.<sup>55</sup> Neste trabalho, apresentar-se-á convênios internacionais que versam sobre os assuntos dos possíveis conflitos e semelhança de função autorizativa sem uma coordenação expressa, para que se demonstre a relevância desses temas, saindo do âmbito nacional, ganhando um destaque ainda maior.

### b.6.1) Convênios internacionais envolvendo os órgãos e entidades federais.

Os convênios são institutos tão importantes para os recursos de petróleo e mineração que ultrapassam as fronteiras brasileiras. Os convênios internacionais têm sido tão relevantes, que se firmou uma “*road shows*” por meio de um convênio entre A Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

---

<sup>55</sup> FONDEVILA, Gustavo Utilidad y eficacia de tratados y convenios internacionales en México: cultura laboral y discriminación hacia las mujeres Andamios: Revista de Investigación Social [1870-0063] yr:2010 iss:14 pg:161 -199. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/628/62819897008.pdf>>. Acesso em 17 de outubro de 2014.

OLIVEIRA, C yr . Relações intergovernamentais na educação: Fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação Educação & sociedade [0101-7330]:2013 vol:34 iss:125 pg:1031 -1047. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400002). Acesso em 20 de outubro de 2014.

(Apex-Brasil) para a formação de parcerias tecnológicas entre empresas brasileiras e estrangeiras da cadeia de petróleo e gás. O convênio terá vigência de dois anos, com a realização de pelo menos sete missões para Ásia, Europa e América do Norte.<sup>56</sup>

Apresentar-se-ão convênios celebrados pela China com o Brasil e demais países latino-americanos, concedendo melhor desenvolvimento desses setores energéticos. Esses convênios têm questões de beneficiamento desses recursos e bem como da administração de tecnologia, auxiliando em minorar alguns dos conflitos já analisados.

Para o nosso país, cabe ressaltar o convênio de investimento estimado em US\$ 12 bilhões em 2012, sendo o petrolífero e a mineração os preferidos. Destacou-se o potencial investimento destinado à construção da fábrica de aço em Porto do Açu, em São João da Barra, que configura como forma de beneficiamento do minério, um conflito analisado neste trabalho. Uma vez que a China é comprador do minério de ferro produzido no Brasil, e celebrou também convênio de fluxo comercial para viabilizar a transação de minérios, estreitando mais suas relações comerciais<sup>57</sup>.

A Petrobrás também se posicionou como um ator importante para a transferência de tecnologia, que corrobora com o acervo técnico, um dos elementos dos conflitos analisados, ao assinar acordos de cooperação para transferência de tecnologia. A *Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA)* estabeleceu convênios de comercialização e de assistência tecnológica com o capital privado, incluindo as empresas estrangeiras, como a Petrobrás<sup>58</sup>. No

---

<sup>56</sup> Este convênio encontra-se em:< <http://www.petronoticias.com.br/archives/54466>>. Acesso em 15 de outubro de 2014.

<sup>57</sup> Os convênios e suas repercussões sócio-econômicas foram encontradas em: BRUCKMANN, Monica. Convênios e investimentos da república Popular da China em países latino-americanos (2005-2010). In: Governança Global e integração da América do Sul, capítulo 6. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_governancaglobal.pdf#page=198](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governancaglobal.pdf#page=198) (p. 245 e ss). Acessado em 20 de janeiro de 2014.

<sup>58</sup> BRUCKMANN, Monica. Convênios e investimentos da república Popular da China em países latino-americanos (2005-2010). In: Governança Global e integração da América do Sul, capítulo 6. Brasília, 2011. Disponível em:

caso desses convênios, operou-se para aumentar o tempo de vida útil de um campo petrolífero ameaçado pelo aumento de custos ou pela queda nos preços<sup>59</sup>, melhor uso dos recursos de petróleo na exploração, coadunando com mais um conflito de competência brasileiro apontado por essa pesquisa. É necessário destacar que apesar, das dificuldades em celebrar esses convênios, devido às decisões políticas venezuelanas, o instituto configurou êxito na comunicação para melhor compartilhamento dessas informações tecnológicas para o melhor aproveitamento do recurso do petróleo.

Para o conflito de beneficiamento do petróleo, em como para levantar dados, firmou-se o convênio internacional, entre dois entes privados, mas que podem auxiliar na comunicação entre os órgãos conflitantes. A Oxiteno, uma empresa brasileira que realiza a produção de tensoativos e produtos químicos especializados, firmou um convênio de colaboração tecnológica com o Instituto Mexicano do Petróleo (IMP). Com posição de destaque no Brasil, a empresa visa ampliar sua atuação nas Américas por meio de parcerias como esta. A parceria tem como objetivo a troca de conhecimento tecnológico com foco na descoberta e aprimoramento de novas soluções para o setor petrolífero. Essa empresa vale ser destacada porque contribui com a evolução tecnológica da indústria de petróleo e gás por meio do fornecimento de soluções que atuam desde a exploração até o refino. As tecnologias da Oxiteno são utilizadas em operações de exploração e beneficiamento do óleo e também para tratamento de gases.<sup>60</sup>

Esses convênios ajudam a reduzir os conflitos de beneficiamento desses recursos e da administração de tecnologia, mas possuem limitações como a necessidade das decisões e vontade políticas para sua aprovação, tornando-os também limitados.

---

[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_governancaglobal.pdf#page=198](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governancaglobal.pdf#page=198) (p. 245 e ss). Acessado em 20 de janeiro de 2014.

<sup>59</sup> Posicionamento defendido por: ARAQUE, Alí Rodríguez. La reforma petrolera venezolana de 2001. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, v. 8, n. 2. Caracas: UCV, mayo/agosto 2002.

<sup>60</sup> A informação sobre a celebração deste convênio encontra-se em: < <http://www.oxiteno.com.br/cms/blog/2014/junho/oxiteno-e-imp-mexicano-firmam-parceria-tecnol%C3%B3gica.aspx?area=portugues>>. Acessado em 15 de outubro de 2014.

#### b.6.2) Os convênios internacionais envolvendo os estados.

Convênios internacionais celebrados diretamente com os governos estaduais foram encontrados também, dentre os quais se destacam os estados do Rio de Janeiro,

No setor de petróleo, o Estado do Rio de Janeiro assinou um acordo de cooperação com o estado americano do Texas, em que se vislumbrou atração de investimento no estado, em especial novos negócios na área de produção e exploração de petróleo e gás. Isso se efetivou por meio do memorando de cooperação com a *Brazil-Texas Chamber of Commerce (Bratecc)*.<sup>61</sup> O convênio firmado pelo subsecretário estadual de Energia, destaca pela preferência pelo estado fluminense que concentra 80% dos equipamentos *subsea* (equipamentos submarinos para produção de petróleo e gás) do Brasil. Com isso destacam-se as interações quantos às tecnologias de exploração petrolífera.

O estado não analisado, o Rio Grande do Norte, celebrou convênio com a Espanha para exploração de Petróleo, por meio da Secretaria de Energia e a Empresa espanhola (CEPSA). O interesse que se firmou na exploração do petróleo em terra e águas rasas da bacia potiguar, com intenção de até formar um “importante centro de exportação de tecnologia”<sup>62</sup>. Assim formar-se-á uma base de dados tecnológicos no estado para despontar na exploração, em que ambos estados, RN e Espanha beberão dos frutos da tecnologia e consequentemente melhor extração do recurso.

---

<sup>61</sup> O convênio internacional pode ser encontrado no sítio: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2060744>>. Acesso em 16 de outubro de 2014.

<sup>62</sup> SALINAS. (2008), p. 230.

## **Conclusão.**

Tendo em vista os resultados, os convênios, mesmo com suas limitações de duração e eficiência, e má comunicação entre os conflitantes que não o bem utilizam, ainda se mostram como um meio apto a reduzir o conflito de competência estudado. Aliás, a existência dos conflitos em diversos assuntos de competência são resultados das leis esparsas. Os convênios são limitados meios que contribuem de forma alternativa a minorar esses conflitos.

Os resultados oriundos da pesquisa na legislação que trouxe os conflitos espelha a necessidade de reforma legislativa, para que não haja sobreposição de competência, e que não cause a insegurança jurídica num setor de produção de petróleo e mineração que é muito importante para o desenvolvimento do país ao gerar uma renda muito alta, uma vez que esses recursos pertencem à União<sup>63</sup>. Aliás, como já demonstrado a própria Administração Pública, o governo do estado do Espírito Santo, já reconheceu uma invasão de competência da União. A segurança jurídica é tão importante que a jurisprudência já foi provocada para decidir que órgãos podem cooperar atuando de forma concomitante. Portanto, a solução central é a melhora na técnica legislativa para que se configure bem definidamente a competência de cada órgão e entidade para cada atividade, trazendo a segurança jurídica a partir da origem, na lei. Desta forma o convênio não será mais tão requisitado como um meio de coordenar o problema, e a Jurisprudência não precisará de ser intimada a se manifestar, conferindo ao Executivo sua atividade inerente da regulação.

A solução alternativa dos convênios aqui apresentada ainda se mostra limitada, por haver sua curta duração, renovações intermitentes e falta de comunicação entre os órgãos conflitantes. Cabe também aos agentes convenientes e concedentes atuarem de forma mais responsável e célere, para que haja eficácia no cumprimento dos convênios. É necessário que o instituto esteja se efetivando além de suas metas escritas, mas que se concretizem no plano real. A sua contribuição ainda é relevante, devendo se destacar os meios

---

<sup>63</sup> CF/88, art. 20, incisos V e IX.



acadêmicos, haja vista que diversas instituições de ensino foram suas convenientes.

Os convênios internacionais trouxeram a importância econômica desse instituto e da atividade para exploração desses recursos, uma vez que envolvem vultosos valores, que fomenta ainda mais a importância de se buscar a segurança jurídica para se buscar a redução desses dissídios, tanto com entes federais como com os estaduais. Aliás, com a conversa mais bem organizada entre órgãos conflitantes por meio desses convênios, estimula-se a sua ação em conjunto e o desenvolvimento desta atividade, inclusive para o desenvolvimento econômico desses estados.

É necessário que se aprimore o instituto dos convênios para tenham maior eficiência, para que outros não sejam necessários de ser celebrados e não causem mais demora a sua lisura. Uma vez otimizado esse meio, essa solução alternativa se mostrará mais consistente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil*. 5. ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996., v.1.

ARANHA, Marcio Iorio. *Direito das Telecomunicações: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais* 2ª ed. Reino Unido, Editora: Laccademia Publishing, 2014.

ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. Scott Valey, CA Create Space. 2013

ARAQUE, Alí Rodríguez. *“La reforma petrolera venezolana de 2001”*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, v. 8, n. 2, Caracas, UCV, mayo/agosto 2002.

BARBOSA, Raimundo Gomes. *Os efeitos da mineração na arrecadação e no processo de Urbanização do município de pedra branca do Amapari*. 2011. Dissertação (Tese de mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – UNIFAP, Macapá. Disponível em: <<http://www2.unifap.br/ppgdapp/files/2013/04/Raimundo-Gomes-Barbosa.pdf>>. Acessado em 18 de dezembro de 2014.

BERTOLDO, Arno Luis. *Avaliação das atividades de levantamento geológico e dos serviços geológicos nacionais: Uma abordagem comparativa internacional*. 2000. Dissertação (Tese de doutorado em geociências) Instituto de Geociências, Unicamp. Campinas Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/tesearno.pdf>. Acessado em 10 de janeiro de 2014.

BRAGA, Maria Cristina Borba e DIAS; Natália Costa. *Gestão de resíduos sólidos urbanos*. vol. I. 2008, Curitiba Disponível em: <[http://administradores.com.br/resources/files/modules/academics/academic\\_1079\\_201002281825303644.pdf](http://administradores.com.br/resources/files/modules/academics/academic_1079_201002281825303644.pdf)>. Acessado em 14 de dezembro de 2014.

BRUCKMANN, Monica. *Convênios e investimentos da república Popular da China em países latino-americanos (2005-2010)*. In: Governança Global e integração da América do Sul, capítulo 6. 2011, Brasília. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_governancaglobal.pdf#page=198](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governancaglobal.pdf#page=198) (p. 245 e ss). Acessado em 20 de janeiro de 2014.

CABRAL JUNIOR, Marsis; SUSLICK, Saul Barisnik; OBATA, Oswaldo Riuma e SINTONI, Ayrton. A mineração no estado de são paulo: situação atual, perspectivas e desafios para o aproveitamento dos recursos minerais. Geociências. São Paulo.2008, vol.27, n.2, pp. 171-192. ISSN 0101-9082.Disponível em:  
<[http://ppegeo.igc.usp.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010190822008000200002&lng=es&nrm=iso](http://ppegeo.igc.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010190822008000200002&lng=es&nrm=iso). Acessado em 14 de dezembro de 2014. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 4.ed.–Brasília. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013. 80 p. Disponível em:<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF> >. Acessado em 20 de janeiro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 243.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Direito Regulatório: Temas Polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 209.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 336.

FERREIRA, Fabiano Henrique Fortunato e MACHADO, Carlos José Saldanha. *A Participação de Consórcios de Municípios na Gestão de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro: Estudo de Caso dos Consórcios Lagos-São João e Macaé-Ostras*. In: IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília – DF. 2008. Disponível em:<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-931-936-20080511025622.pdf>. Acessado em 14 de dezembro de 2014.

FONDEVILA, Gustavo Utilidad y eficacia de tratados y convenios internacionales en México: cultura laboral y discriminación hacia las mujeres Andamios: Revista de Investigación Social [1870-0063] yr:2010 iss:14 pg:161 - 199. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/628/62819897008.pdf>>. Acesso em 17 de outubro de 2014.

GALLO, FABRÍCIO. *Uso do território e implantação de infraestruturas de transportes terrestres na Região Centro-Oeste através de Convênios federais*. Geografares. Out, 2013. Campinas. Disponível

em:<<http://www.periodicos.ufes.br/geografares/article/view/1389/1255>>.  
Acessado em 14 de dezembro de 2014.

ENRIQUEZ, Gonzalo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro: *A marcha lenta da relação da universidade - empresa em produtos naturais e biotecnológicos no Brasil*. In: II Encontro da ANPPAS, GT02: Biodiversidade e recursos naturais, Indaiatuba –São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT02/GTgonzalo\\_enriquez.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT02/GTgonzalo_enriquez.pdf)>. Acessado em 20 de janeiro de 2014

GRINOVER, Ada, DINAMARCO, Candido, CINTRA, Antonio. *Teoria Geral de Processo*. São Paulo. Malheiros. 2010.  
de 2014.

HABER, Lilian Mendes. *Aspectos constitucionais do direito minerário*. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Pará. v.1. n.1 jan/jun, 2010. Belém. Disponível em: <<http://www.pge.pa.gov.br/files/u13/aspectos%20constitucionais.pdf>>.  
Acessado em 14 de dezembro de 2014

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*. Administrativo, 8ª Ed. São Paulo : Dialética, 2001, p. 668

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 407

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.  
p. 120.

OLIVEIRA, C yr . *Relações intergovernamentais na educação: Fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação* Educação & sociedade [0101-7330]:2013 vol:34 iss:125 pg:1031 -1047. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400002)>. Acesso em 20 de outubro de 2014

SALINAS, Natasha Schimidtt Caccia. *Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades no Terceiro Setor*. Dissertação. (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

218-222 p. Disponível em:  
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>. Acesso em 30 de outubro de 2014.

SANTOS, Antônio Roberto Rangel; EDUARDO, Marcos Codeço; FERREIRA, Lincoln Antunes Weinhardt Dalcomuni. *Gestão e responsabilidade ambiental na indústria de Petróleo – o caso da Petrobras na bacia de campos*. Revista: Perspectiva online, vol. 4. 2010, São Paulo. Disponível em: <[http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4\(16\)artigo4.pdf](http://www.perspectivasonline.com.br/revista/2010vol4n16/volume4(16)artigo4.pdf)>. Acessado em 14 de dezembro de 2014.

SILVA, Francisco José Pereira da. Inovações tecnológicas no serviço público brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). 2011. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <2011.[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9881/1/2011\\_FranciscoJosePereiraSilva.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9881/1/2011_FranciscoJosePereiraSilva.pdf)>. Acesso em 18 de outubro de 2014.

SOUZA, M.J. *Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental?*. Rev. Bras. Geof. 1999, vol.17, n.1, pp. 79-82. ISSN 0102-261X. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X1999000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X1999000100007&script=sci_arttext)>. Acessado em 12 de dezembro de 2013.

TRINDADE, Adriano Drummond Cançado . Segurança Jurídica na Mineração: uma Revisão Conceitual e sua Relação com Aspectos Sociais. Revista de Direito, Estado e Recursos Naturais, v. 1, p. 7-29, 2011.

VAN DEN HERIK, Larissa; CERNIC, Jernej Letnar. Regulating Corporations under International Law; p. 734. Disponível em: [http://heinonline.org/HOL/Page?men\\_tab=srchresults&handle=hein.journals/jici8&id=740&size=2&collection=journals&terms=Convenants&termtyp=phrase&set\\_as\\_cursor=>](http://heinonline.org/HOL/Page?men_tab=srchresults&handle=hein.journals/jici8&id=740&size=2&collection=journals&terms=Convenants&termtyp=phrase&set_as_cursor=>) Acesso em 02 de outubro de 2014.