

## COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

### PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 138, DE 2013

Propõe que a Comissão de Minas e Energia promova atos de fiscalização sobre procedimentos e critérios adotados nos leilões de áreas exploratórias da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, em particular aqueles estabelecidos para a 11ª rodada de licitações e para a 1ª rodada do Pré-sal.

**Autor:** Deputado EDUARDO DA FONTE

**Relator:** Deputado EROS BIONDINI

## I - RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 138, de 2013, de autoria do ilustre Deputado Eduardo da Fonte. Esse pedido de fiscalização, amparado no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, I, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, visa a promover atos de fiscalização dos procedimentos e critérios adotados na 11ª Rodada de Licitações e na 1ª Rodada do Pré-Sal.

Na sua justificação, o autor da proposição ressalta que a grande importância para o Brasil das licitações de áreas exploratórias de petróleo e gás natural decorre dos elevados investimentos requeridos e de seus efeitos multiplicadores na indústria nacional e da significativa participação governamental na renda do petróleo, seja na forma de bônus de assinatura, ou compensação financeira pela produção desses hidrocarbonetos.

A 11ª Rodada da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, realizada em 14 de maio de 2013, registrou

arrecadação recorde de R\$ 2,8 bilhões, a título de bônus de assinatura. Igualmente sem precedente foi o total dos investimentos do Programa Exploratório Mínimo que alcançou R\$ 6,9 bilhões.

A área de Libra, ofertada na 1ª Rodada do Pré-sal, apresenta volume recuperável estimado de 8 a 12 bilhões de barris. O Edital e o modelo de contrato de partilha de produção foram divulgados em 3 de setembro de 2013.

No entanto, na opinião do ilustre autor da proposição, as informações a respeito dessas licitações fornecidas pela ANP e pelo Ministério de Minas e Energia ao Poder Legislativo são surpreendentemente limitadas, quase nada.

Segundo ele, urge que se realize a fiscalização e controle dos procedimentos e critérios adotados nos leilões de áreas exploratórias da ANP.

É o relatório.

## **II - COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO**

O art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre os campos temáticos ou áreas de atividades de cada Comissão Permanente. De acordo com o inciso XIV desse artigo, os campos temáticos ou áreas de atividades da Comissão de Minas e Energia são:

- a) políticas e modelos mineral e energético brasileiros;
- b) a estrutura institucional e o papel dos agentes dos setores mineral e energético;
- c) fontes convencionais e alternativas de energia;
- d) pesquisa e exploração de recursos minerais e energéticos;
- e) formas de acesso ao bem mineral; empresas de mineração;
- f) política e estrutura de preços de recursos energéticos;
- g) comercialização e industrialização de minérios;

- h) fomento à atividade mineral;
- i) regime jurídico dos bens minerais e dos recursos energéticos;
- j) gestão, planejamento e controle dos recursos hídricos; regime jurídico de águas públicas e particulares.

As alíneas “a”, “b” e “d” têm relação direta com a PFC nº 138/2013. Além disso, o parágrafo único do art. 32, ao dispor que os campos temáticos ou áreas de atividades de cada Comissão Permanente abrangem os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária, confere competência à Comissão de Minas e Energia para análise dessa proposição.

### **III - OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

Em decorrência das Resoluções nº 03/2012 e nº 02/2013 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, foi realizada, no dia 14 de maio de 2013, a 11ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

Nessa 11ª Rodada, foram ofertados 289 blocos com risco exploratório, localizados em 23 setores de 11 bacias sedimentares brasileiras: Barreirinhas, Ceará, Espírito Santo, Foz do Amazonas, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas e Tucano.

A seleção de áreas visou a atender o interesse do Governo Federal em realizar rodadas de licitação para concessão de blocos em bacias de novas fronteiras tecnológicas ou do conhecimento e em bacias maduras. Segundo o Poder Executivo, objetiva-se ampliar as reservas brasileiras, promover o conhecimento das bacias sedimentares, descentralizar o investimento exploratório, desenvolver a pequena indústria petrolífera e fixar empresas nacionais e estrangeiras no País, dando continuidade à demanda por bens e serviços locais, à geração de empregos e à distribuição de renda.

A 11ª Rodada de Licitações atraiu o interesse de 71 empresas, das quais 64 foram habilitadas a participar e 30 saíram vitoriosas –

12 brasileiras e 18 estrangeiras. Foram arrematados 142 blocos em 22 setores das 11 bacias sedimentares oferecidas, totalizando 100.372 km<sup>2</sup>, que correspondem a 64% da área ofertada de 155.813 km<sup>2</sup>.

Segundo a Diretora-Geral da ANP, Magda Chambriard, "a BG foi uma grande vencedora. Outro contorno importante é ver OGX e Queiroz Galvão se consolidando como operadoras de águas profundas, e a Petra Energia como uma empresa que vai se consolidando como operadora terrestre, com apetite para gás natural".

A ANP estima que a 11<sup>a</sup> rodada deverá gerar investimentos da ordem de R\$ 7 bilhões. O ágio em relação ao preço mínimo estabelecido pelo governo para os blocos licitados foi de quase 800%.

O Presidente da Shell no Brasil, André Araújo, afirmou que o leilão é "prova de que o país está atrativo". A Shell, uma das maiores companhias globais do setor, ofereceu lances para seis áreas, nas bacias da Foz do Amazonas e Barreirinhas, mas não venceu nenhuma delas.

O resultado da licitação surpreendeu ainda pela força da OGX, que a partir de novembro de 2013 passou a se chamar Óleo e Gás Participações – OGPar, em Recuperação Judicial. A empresa arrematou mais de 10 blocos, a maioria como operadora e alguns em parcerias, por mais de R\$ 370 milhões, tendo apostado bastante na bacia do Ceará. Outro destaque foi a Petra Energia. Ela ficou, por exemplo, com todos os blocos de um dos setores da bacia do Parnaíba.

A Petrobras, que sempre entrou com força nas licitações de novas áreas, desacelerou na 11<sup>a</sup> Rodada, em meio a um orçamento comprometido por um robusto portfólio de áreas do Pré-Sal e como operadora única no regime de partilha de produção. Apesar disso, a estatal integrou o consórcio com a francesa Total e a britânica BP que fez o lance mais alto da 11<sup>a</sup> Rodada, por um bloco da promissora Foz do Amazonas, de R\$ 345,9 milhões.

O Presidente da Total no Brasil, Denis Palluat, afirmou que a grande aposta na Foz do Amazonas foi impulsionada, entre outros motivos, pela importante descoberta que realizou na Guiana em parceria com a Shell. A área fica próxima aos blocos arrematados na 11<sup>a</sup> Rodada.

Também surpreenderam os elevados lances por blocos da Bacia do Espírito Santo, com dois deles superando o patamar de R\$ 100 milhões, feitos pela Petrobras em parceria com estrangeiras. A estatal brasileira, a Perenco e a Repsol já operam nessa Bacia, com produção de petróleo e gás natural.

Em decorrência das Resoluções nº 4/2013 e 5/2013 do CNPE, foi realizada, no dia 21 de outubro de 2013, a 1ª Rodada de Licitação, sob o regime de partilha de produção. Foi ofertada, exclusivamente, a área do prospecto de Libra, que se localiza na Bacia de Santos e foi descoberta pelo poço 2-ANP-0002A-RJS.

Na plataforma continental brasileira, em especial na província petrolífera do Pré-Sal, ocorreram as principais descobertas petrolíferas do Brasil e do mundo nos últimos anos, com destaque para as áreas de Lula, Franco e Libra, sob os regimes, respectivamente, de concessão, cessão onerosa e partilha de produção.

A área de Libra pode ser maior que Lula e Franco. Estima-se que essa área tenha mais de 8 bilhões de barris recuperáveis de petróleo. Nos termos do edital da 1ª Rodada do Pré-Sal, Libra vai gerar para a União, em função da produtividade média dos poços e do preço do petróleo, de 9,93% a 45,56% do excedente em óleo. A Petrobras tem 40% no consórcio de Libra.

Registre-se, que dentre as áreas com volumes recuperáveis da ordem ou acima de 8 bilhões de barris, Libra é a que tem a menor participação da Petrobras. Em Franco, a participação da empresa é de 100%; em Lula, 65%.

Em uma análise conservadora, estima-se que a produção nacional de petróleo aumentará de 2 milhões de barris por dia, em 2013, para 5,7 milhões de barris por dia, em 2030.

Nesse período, o valor acumulado da produção será de cerca de R\$ 6,4 trilhões. Deduzido o custo de extração de R\$ 924 bilhões, a receita líquida acumulada dessa produção poderá ser de R\$ 5,5 trilhões. Desse total, caberá ao Estado brasileiro uma receita direta, a título de royalties, participação especial e excedente em óleo para a União, de R\$ 1,52 trilhão, o que representa 28% da receita líquida acumulada de R\$ 5,5 trilhões.

Com a licitação da área de Libra, surgiu a expectativa de que as receitas governamentais tivessem, percentualmente, um grande aumento.

Com certeza, em campos grandes como Lula, que está sendo explorado sob o regime de concessão, a participação especial tenderá a 40%, sem depender da produção média dos poços e do preço do petróleo. Isso faz com que a participação especial em Lula possa ser muito maior que o excedente em óleo para a União em Libra.

Em razão disso e da maior participação da Petrobras no consórcio, o campo de Lula deverá destinar ao governo uma receita maior que a área de Libra.

É importante ressaltar que no horizonte geológico do Pré-Sal, Libra é a área que tem menor participação da Petrobras. As principais áreas desse horizonte e as respectivas participações nos consórcios são:

- Bem-te-vi, Carcará e Biguá: PETROBRAS (66%), PETROGAL (14%), QUEIROZ GALVÃO (10%) e BARRA(10%);
- Caramba: PETROBRAS (80%) e PETROGAL (20%);
- Júpiter: PETROBRAS (80%) e PETROGAL (20%).
- Lula e Iara: PETROBRAS (65%), BG (25%) e PETROGAL (10%);
- Sapinhoá e Carioca: PETROBRAS (45%), BG (30%) e REPSOL (25%).

Observa-se, então, que quando comparada com as outras áreas do horizonte geológico do Pré-Sal, a participação da Petrobras em Libra é bem menor.

Essa menor participação da Petrobras e o baixo excedente em óleo para a União, nos termos do edital de Libra, não representam, na prática, uma melhora do atual cenário de receitas governamentais. O edital de Libra consegue ser, tecnicamente, pior que os editais de concessão nas áreas do Pré-Sal, que também apresentam deficiências.

No dia 8 de outubro de 2013, o Diretor da ANP, Helder Queiroz, afirmou que das 11 empresas inscritas para participar do leilão de

Libra, 9 apresentaram as garantias, sobretudo financeiras, do projeto. Desse modo, duas empresas não poderiam participar sozinhas do leilão.

Queiroz disse, ainda, que estava afastado o risco de um único consórcio para o leilão e, nas palavras dele, "Devemos ter dois ou três consórcios". O valor total de garantia para um consórcio é de R\$ 156,109 milhões. No entanto, esse risco não estava afastado, pois um único consórcio participou do Leilão de Libra.

Há indícios de que a Petrobras acertou a formação de um consórcio com a China National Petroleum Corporation – CNPC e a China National Offshore Oil Corporation – CNOOC. Com essas empresas chinesas na disputa, a Sinopec, também chinesa, pode ter recebido uma determinação para não participar da disputa. Com isso, a Repsol, que estava associada à Sinopec, também teve que sair da disputa. A Total e a Shell, que também poderiam entrar na disputa, podem ter preferido se juntar ao consórcio da Petrobras com as empresas chinesas.

Assim, a Petrobras aumentou sua participação para 40%, as empresas chinesas, a Total e Shell podem ter achado melhor dividir o excedente em óleo de Libra e ficar cada qual com 20% de participação no consórcio, sem correr risco de que o percentual do excedente em óleo da União fosse elevado em virtude da concorrência.

Esse possível acerto, ocorrido antes da data do leilão, acabou sendo vantajoso para todas as empresas, mas não para a sociedade brasileira. Com efeito, 41,65%, além de ser um baixo percentual, não é, de fato, o excedente em óleo mínimo para a União, uma vez que, como citado anteriormente, esse percentual pode variar entre 9,93% e 45,56%. Com o petróleo a US\$ 60 por barril e uma produção média dos poços de 4 mil barris por dia, por exemplo, o excedente em óleo da União é de apenas 9,93%; com o petróleo a US\$ 80 por barril, o excedente da União é de 15,2%.

Em 2009, o campo de Marlim pagou uma participação especial de 30,7%. Se esse campo operasse nos termos do edital do regime de partilha de Libra, o excedente em óleo seria de 9,93%. O regime de concessão pagaria três vezes mais que o regime de partilha de Libra. Ressalte-se, contudo, que os royalties no regime de partilha (15%) são maiores que na concessão (10%). No entanto, no cômputo geral, o regime de partilha pode pagar menos para o Estado brasileiro que o regime de concessão.

#### **IV - ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO**

Sob o aspecto jurídico e administrativo, vislumbram-se benefícios decorrentes da implementação desta proposição. Uma investigação com esse escopo pode identificar falhas, quantificar eventuais prejuízos e apontar responsáveis, com vistas a adoção das medidas cabíveis nas esferas administrativa, civil e penal.

Quanto aos demais enfoques, muitos efeitos benéficos podem decorrer da presente ação fiscalizatória proposta, pois poderá haver aumento das receitas governamentais.

#### **V - PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

O Plano de Execução da investigação legislativa objeto da PFC nº 138, de 2013, deve contemplar os seguintes pontos:

1. Determinar os potenciais volumes recuperáveis das áreas licitadas;
2. Verificar a possibilidade de áreas ofertadas na 11ª Rodada de Licitações serem consideradas estratégicas;
3. Calcular a potencial receita líquida a ser obtida pelos contratados;
4. Levantar a potencial participação governamental decorrente da produção petrolífera nas áreas licitadas;
5. Verificar a compatibilidade das potenciais receitas líquidas dos contratados com as receitas governamentais;
6. Comparar as receitas governamentais em Libra, sob o regime de concessão, com as receitas governamentais em Lula, sob o regime de concessão;
7. Comparar a participação governamental nas áreas licitadas com a de outros países, como a Noruega;

8. Avaliar as possíveis razões para não ter havido competição na 1ª Rodada do Pré-Sal sob o regime de partilha de produção;
9. Avaliar a disponibilidade de recursos humanos e materiais no País para atendimento às exigências de conteúdo nacional;
10. Propor eventuais alterações na legislação do setor petrolífero.

Esta PFC terá maior efetividade se utilizada uma metodologia de avaliação com permanente interação com os órgãos envolvidos. Assim, serão necessárias reuniões e visitas ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e ao Tribunal de Contas da União – TCU.

## **VI - VOTO DO RELATOR**

A iniciativa parlamentar em comento é indiscutivelmente meritória. Nela, identifica-se o anseio de beneficiar a sociedade brasileira, por meio de processos adequados para licitação de blocos exploratórios.

Diante de todo o exposto, votamos pela implementação da PFC nº 138, de 2013, proposta pelo ilustre Deputado Eduardo da Fonte.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado EROS BIONDINI  
Relator