

PROJETO DE LEI

(Do Sr. Paulo Ganime – NOVO/RJ)

Estabelece o regime de concessão e elimina o direito de preferência da Petrobras para ser o operador dos blocos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

IV - área do pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico;

.....” (NR)

“Art. 3º A exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas sob o regime de concessão, na forma da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

§ 1º Ficam preservados os contratos realizados sob o regime de partilha, celebrados antes da vigência desta Lei.

§ 2º De comum acordo, contratante e contratado poderão migrar o contrato de partilha para o regime de concessão, nos termos da regulamentação do Poder Executivo.” (NR)

“Art. 14. Fica vedado assegurar privilégio, benefício, preferência ou vantagem concorrencial nas licitações destinadas à exploração e à produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.” (NR)

“Art. 20.

§ 4º Os consorciados poderão de comum acordo designar outro operador, a qualquer tempo.” (NR)

“Art. 23.

Parágrafo único. A empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º indicará seus integrantes do comitê operacional em número proporcional ao percentual de excedente em óleo da União, limitado à metade dos membros.” (NR)

“Art. 31. É livre a negociação e a cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato de partilha de produção, observadas as seguintes condições:

I - preservação do objeto contratual e de suas condições;

II - atendimento, por parte do cessionário, dos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pelo poder concedente; e

III - exercício do direito de preferência dos demais consorciados, na proporção de suas participações no consórcio.” (NR)

“Art. 45. A comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da parcela destinada à União será regida pelas normas do direito privado, observados, entre outros, os princípios da isonomia, eficiência e transparência.

§ 1º A comercialização de que trata o caput terá como objetivo obter a maior receita para a União.

§ 2º Mediante licitação, a União, diretamente, ou por meio da empresa pública de que trata o § 1º do art. 8, indiretamente, poderá contratar um ou mais agentes comercializadores para exercer a comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o caput, ficando vedada a concessão de quaisquer espécies de privilégios, vantagens ou benefícios diferenciados que não possam ser estendidos a todos os compradores.

§ 3º Alternativamente à possibilidade disposta no parágrafo anterior, regulamentação do Poder Executivo poderá estabelecer que a parcela do excedente em óleo destinada à União poderá ser paga em espécie pela empresa ou pelo consórcio de empresas vencedor da licitação para a exploração e produção de



petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em regime de partilha de produção.” (NR)

Art. 2º Revogam-se os seguintes dispositivos:

I - da Lei nº 12.351, de 2010:

- a) art. 4º;
- b) parágrafo único do art. 6º;
- c) parágrafo único do art. 7º;
- d) inciso I do art. 8º;
- e) incisos II, VIII e IX do art. 9º;
- f) alínea “c” do inciso III, do art. 10;
- g) art. 12;
- h) art. 19;
- i) art. 25;
- j) art. 38; e
- k) Anexo.

II - da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010:

- a) alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 4º; e
- b) art. 5º.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, houve avanços legislativos que contribuíram para melhorar a competição e a atração de investimentos na exploração e na produção de petróleo e gás natural do pré-sal. Destaca-se, por exemplo, a Lei nº 13.365/2016, que foi uma tentativa de eliminar a reserva de mercado que garantia à Petrobras ser o operador exclusivo do pré-sal. Esclarece-se que operador é o agente que verdadeiramente controla o leme do negócio, ficando responsável por exercer as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção do petróleo ou do gás natural.

A revogação dessa reserva de mercado, concluída em 2016, está relacionada com o fato da Petrobras ser sempre o operador exclusivo em todos os campos de petróleo, teve motivação no resultado decepcionante do primeiro leilão do pré-sal, em 2013. Na época, o super campo de Libra, anunciado como a “joia da coroa”, contou com somente um consórcio participante e resultou em percentual de participação governamental extremamente baixo. A decepção foi ainda maior quando considerado o baixo risco exploratório, assim como o imenso tamanho dessa jazida.

Acontece que a Lei de 2016 ajudou, mas não resolveu de fato o problema. Isso porque revogou a explícita reserva de mercado, porém constituiu outra reserva, implícita. Consertou uma distorção criando outra. No caso, estabeleceu, ao modificar o art. 4º da Lei nº 12.351/2010, que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) - um órgão de assessoramento do Presidente da República - oferecerá à Petrobras a preferência para ser operador exclusivo dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção. Tudo isso permitido por trás da subjetividade do conceito do interesse nacional, a partir de ato infralegal.

Na prática, o direito de preferência funciona da seguinte forma. Meses antes de acontecer um leilão do pré-sal, a Petrobras manifesta ao CNPE que exercerá seu direito de preferência. Ao fazer isso, fixa previamente que será o operador do futuro bloco de exploração e produção, que ainda será leiloado. Então, qualquer eventual interessado já entra no leilão sabendo que, se ganhar, deverá obrigatoriamente aceitar que a Petrobras seja o responsável pela condução e execução das atividades econômicas em seu nome, na posição de operador do bloco. Portanto, deverá acolher, de modo compulsório, que a Petrobras será o comandante do seu investimento.

Tal obrigação, por força legal, é uma situação que desestimula fortemente a atração de investimentos e a concorrência nos leilões do pré-sal. No final do dia, como resultado do leilão, será menor a arrecadação para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Serão menores, também, os recursos oriundos da produção de petróleo e gás que serão destinados à educação, à saúde e ao meio ambiente. Como sociedade, todos perdemos.

Para piorar, a lei em vigor não vinculou o exercício do direito de preferência da Petrobras à necessidade de participar e dar lance no certame. A companhia estatal pode, tão somente, manifestar interesse com a finalidade de espantar concorrentes e, na hora do leilão, pode desaparecer e não ofertar lance. Como consequência, um “leilão vazio”, sem participantes, sem bônus de assinatura, sem receita para os entes federados, sem investimentos, sem empregos. Trata-se de uma autorização legal, vigente, para a Petrobras usar o instrumento de preferência para afastar a concorrência e atrasar o desenvolvimento do pré-sal.

No final de 2019, o péssimo resultado do leilão de petróleo do excedente da cessão onerosa evidenciou claramente esse problema. Mesmo sendo uma jazida

sem precedentes na história petrolífera mundial, com baixíssimo risco exploratório e elevado potencial de retorno do capital, houve na prática um único participante: a própria Petrobras. A estatal exerceu, meses antes do leilão, seu direito de preferência em duas das quatro áreas que seriam ofertadas, contribuindo para afugentar competidores. No dia do certame, a estatal foi a única empresa deu lance. Esse movimento da Petrobras pode ter sido adequado na sua própria lógica empresarial, mas foi um péssimo negócio para a sociedade brasileira. Uma jazida importante, porém marcada pela falta de interesse, pela falta de competição, pela desistência das grandes petroleiras, pelo afastamento de investimentos e empregos no Brasil e pela redução do potencial de arrecadação financeira para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Isso é incompatível com a exploração de um recurso natural de tamanha relevância para o país. Perdemos quando permitimos que tais fortuidades atrasem o pré-sal e outras bacias sedimentares estratégicas. A importância de corrigir esse grave problema é evidente. E é premente, porque a riqueza do petróleo do pré-sal está, literalmente, enterrada no subsolo e tem prazo de validade. O mundo está no meio da transição de fósseis para energias renováveis. Se atrasarmos, perderemos a janela de oportunidade.

Assim, com o objetivo de melhor desenvolver o pré-sal e propiciar ganhos para o Brasil, este projeto de lei estabelece algumas medidas. A primeira define que as novas áreas petrolíferas do pré-sal serão licitadas, a partir da conversão do PL em Lei, sob o regime de concessão. Os mesmos resultados, inclusive financeiros para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão ser obtidos de forma mais eficiente e simples. Além disso, elimina a necessidade da União ser um vendedor de petróleo e gás natural.

Outra medida, complementar, é a revogação do art. 4º da Lei nº 12.351/2010. Mesmo se tornando desnecessário esse dispositivo ao adotar o regime de concessão, conforme proposto neste PL, sua eliminação expressa é importante para deixar de constar na lei, definitivamente, o direito de preferência da Petrobras para ser o operador dos blocos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal. Decorrente dessa alteração, outras modificações legislativas são necessárias, para harmonizar todo o texto com o fim do direito de preferência da Petrobras, nos termos propostos no projeto de lei.

Ainda, vale também enfatizarmos que petróleo e gás natural só saem do fundo do poço se houver investimento. Isso depende de ambiente previsível, seguro e competitivo, sem intervenção e sem reservas de mercado, como é o caso da necessidade de eliminação do citado direito de preferência da Petrobras e a adoção de um modelo de exploração mais eficiente. Mas depende de outro ponto também, contemplado na proposição, que é reduzir o excessivo poder legal de intervenção da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) no operacional das empresas que atuam na exploração e

produção de petróleo e gás. Nesse contexto de intervenção autorizada pelo comando legal, podemos citar, por exemplo, que é competência vigente da PPSA auditar custos e investimentos privados, assim como controlar os planos de exploração e produção das empresas privadas, bem como intervir diretamente nos comitês operacionais de cada bloco exploratório de petróleo e gás natural. Mais do que isso, é função da PPSA indicar o presidente de cada comitê operacional, inclusive com poder de veto e voto de qualidade.

Nesses termos, o empreendedor fica 100% a cargo da decisão da PPSA. Tal situação é risco para o investimento e atrasa o desenvolvimento do pré-sal. De um lado, temos um negócio de longo prazo, com risco inerente a essa situação, o que é natural e esperado; mas, no curto, médio e longo prazo, o empreendimento fica sempre sujeito à boa ou à má vontade do governante de plantão - um risco político que não deveria existir. Essa autorização de intervenção, cheia de subjetividades, exercida por meio de uma empresa pública, não é, seguramente, uma função estatal e é ruim para a sociedade, porque diminui o potencial do pré-sal.

Esclareço que a proposição não entra em si no mérito da existência PPSA, ainda que seja uma estrutura que representa mais gasto público, com dirigentes indicados politicamente, o que é incompatível com um estado moderno, eficiente e enxuto. Por observar questões de competências constitucionais, promover esse tipo de avanço depende da iniciativa do Poder Executivo. Ao nosso alcance, por iniciativa do Poder Legislativo, fica a possibilidade de mitigar o poder de intervenção sobre os contratos de partilha vigentes, nos termos delineados nesta proposição.

Com base no exposto, pedimos o apoio dos nobres Deputados e Senadores para a aprovação deste projeto de lei, fundamental para extrairmos de fato a riqueza do pré-sal em prol da população.

Sala das Sessões, _____ de outubro de 2020.

Deputado Federal Paulo Ganime

