

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 4.567, DE 2016, DO SENADO FEDERAL, QUE “ALTERA A LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010, PARA FACULTAR À PETROBRAS O DIREITO DE PREFERÊNCIA PARA ATUAR COMO OPERADOR E POSSUIR PARTICIPAÇÃO MÍNIMA DE 30% (TRINTA POR CENTO) NOS CONSÓRCIOS FORMADOS PARA EXPLORAÇÃO DE BLOCOS LICITADOS NO REGIME DE PARTILHA”, E APENSADOS.

**PROJETO DE LEI Nº 4.567, DE 2016
(Apensados os PLs nº 4.973/2013; nº 6.726/2013; nº 600/2015)**

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobrás o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado José Carlos Aleluia

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, do Senado Federal, dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 12.351, de 2010, para eliminar a exigência de que a Petrobrás seja a operadora exclusiva dos blocos contratados sob o regime de partilha de produção. Em lugar disso, estabelece que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, oferecerá à Petrobrás a preferência para ser a operadora dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção. Na hipótese de aceitação dessa preferência, a proposição em apreço determina que a Petrobrás terá participação mínima, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento), no consórcio previsto no art. 20 da Lei nº 12.351, de 2010. Ressalve-se,

outrossim, que o projeto de lei prevê que mesmo que a Petrobrás não manifeste desejo de ser o operador do bloco, ela poderá participar da licitação.

A presente Comissão Especial foi criada por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, de 29 de fevereiro de 2016. Destina-se a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, do Senado Federal, que “altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobrás o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção” e apensados.

A proposição principal está sujeita à apreciação do Plenário. O seu regime de tramitação é o de prioridade. Encontram-se apensados ao Projeto de Lei nº 4.567/2016, as seguintes proposições:

Projeto de Lei nº 4.973/2013, do Dep. Raul Henry: “Revoga o art. 4º e a alínea "c" do inciso III do art. 10, ambos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que "Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências”;

Projeto de Lei nº 6.726/2013, do Dep. Mendonça Filho: “Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de concessão, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências”;

Projeto de Lei nº 600/2015, do Dep. Jutahy Junior: “Altera e revoga dispositivos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que "Dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências”.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, deve-se registrar que contribuíram significativamente para a formação de convicção a respeito da matéria em apreciação a realização de seis audiências públicas, ocorridas entre 12 de abril e 2 de junho de 2016, com consultores e representantes dos seguintes órgãos e entidades: Associação dos Engenheiros da Petrobrás – AEPET; Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP; Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore - SINAVAL; Federação Única dos Petroleiros – FUP; Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP; Clube de Engenharia do Rio de Janeiro; Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE; Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO; Universidade de Brasília; e Universidade Federal do ABC. Também foi de grande valia o debate realizado, em 7 de junho de 2016, com o autor da proposição original no Senado Federal, Senador José Serra.

Decorridos 21 anos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, que flexibilizou o monopólio do petróleo da União, chama a atenção que a legislação atinente à exploração e produção de petróleo continue a despertar paixões tão intensas no País. Com efeito, observa-se que, em muitos dos debates realizados para tratar dessa questão, a emoção tem prevalecido sobre a razão. Também se nota que persistem algumas confusões e desinformações a respeito da titularidade dos recursos petrolíferos e das principais características dos regimes de contratação de áreas exploratórias existentes no Brasil.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Constituição Federal estabelece que são bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (Art. 20, V) e os recursos minerais, inclusive os do subsolo (Art. 20, IX). No que respeita à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, deve-se sublinhar que se trata de uma empresa de economia mista, na qual a União (União Federal, BNDESPar, BNDES e Fundo de Participação

Social) detinha, em 31/03/2016, apenas 46% do seu capital social¹. Ela, portanto, não se confunde com o Estado.

Também incumbe notar que as leis que disciplinam o regime de concessão (Lei nº 9.478/1997) e o regime de partilha de produção (Lei nº 12.351/2010), bem como o projeto de lei em apreço, não conferem, nem poderiam fazê-lo, tratamento privilegiado à Petrobrás no tocante ao pagamento de royalties pela produção de petróleo e derivados e de tributos, bem como na determinação da parcela do excedente em óleo da União², no caso de área contratada sob o regime de partilha de produção. Em outras palavras, todas as companhias contratadas - seja sob o regime de concessão seja sob o regime de partilha de produção - estão sujeitas às mesmas regras de pagamento de participações governamentais³, de tributos e de determinação do excedente em óleo da União.

Outro equívoco na análise dessa questão diz respeito ao controle da produção de petróleo e gás natural a cargo das empresas contratadas pela União. A primeira e mais evidente forma de controle é a frequência e tamanho das licitações de áreas exploratórias. Neste caso, independentemente da forma de contratação, é o Poder Executivo que determina o ritmo das licitações, o que, por tabela, afeta a velocidade de produção da área. Dito de outra maneira, o controle da velocidade do aproveitamento dos recursos petrolíferos é e continuará a ser total, na hipótese de aprovação da proposição em exame.

No que concerne à forma de aproveitamento das jazidas de hidrocarbonetos, o controle da União também está assegurado nas formas de contratação de áreas exploratórias. Na hipótese de contratação sob o regime de concessão, a empresa petroleira está obrigada a submeter planos de exploração e de desenvolvimento à ANP, estando sujeita à fiscalização desse

¹ A participação da União nas ações ordinárias e preferenciais eram, em 31/03/2016, de 60,5% e 23,9%, respectivamente.

² Excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação devida ao proprietário da terra, quando for o caso (ver art. 2º da Lei nº 12.351/2010).

³ São participações governamentais no regime de concessão, consoante o disposto no art. 45 da Lei nº 9.478/1997: bônus de assinatura; royalties; participação especial; e pagamento pela ocupação ou retenção de área.

órgão regulador. Já no caso da contratação sob o regime de partilha de produção, a Lei nº 12.304, de 2010, atribui à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, entre outras, as seguintes competências: representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção; defender os interesses da União nos comitês operacionais; avaliar, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local; **monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção.**

Neste ponto, convém sublinhar que a proposição em exame não propõe abandonar o regime de partilha de produção. O que se está propondo é, tão-somente, conferir à Petrobrás a preferência para ser operadora de bloco a ser contratado sob o regime de partilha de produção e assegurar que, caso a empresa exerça esse direito de preferência, será sua participação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) no consórcio de empresas a que alude o art. 20 da Lei nº 12.351/2010.

Da mesma forma, afigura-se desarrazoado afirmar que, com a aprovação do PL nº 4.567/2016, se estará “entregando reservas para as multinacionais”. Na eventualidade de desistência da Petrobrás, terá o direito de explorar uma área no Pré-sal a empresa ou consórcio de empresas que apresentar a melhor proposta na licitação. Nesse particular, note-se que também no regime de concessão se procede assim, desde 1999, ano em que ocorreu a primeira licitação de blocos exploratórios no Brasil.

É igualmente relevante sublinhar que o que garante o nível de contratação de bens e serviços nacionais para cada fase do contrato é a cláusula de conteúdo local existente em cada um desses diplomas. A legislação vigente limita-se a determinar que é atribuição do CNPE “induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção,

observado o disposto no inciso IX” (inciso X do art. 2º da Lei nº 9.478, de 1997). Assim, o operador, seja ele quem for, estará obrigado a atender os referidos índices.

Outra questão que suscita polêmica é o nível de arrecadação de participações governamentais devidas pela produção de hidrocarbonetos no regime de concessão e no de partilha de produção. A esse respeito, impende notar que é possível obter a mesma arrecadação nesses dois regimes. Nesse particular, registre-se que, no regime de concessão, a aludida arrecadação pode, inclusive, ser majorada sem necessidade de modificação legal, bastando alterar o Decreto nº 2.705, de 1998⁴, de forma a aumentar as alíquotas da participação especial.

No que se refere à contratação de empresa sob o regime de partilha de produção, é importante ter presente que a existência de operador exclusivo ou de múltiplos operadores não afeta, diretamente, a arrecadação de receitas governamentais. Entretanto, pode-se afirmar que é de se esperar que, com mais operadores, o ritmo de produção do pré-sal possa ser acelerado, com repercussão positiva nas mencionadas receitas.

Releva notar, também, que a Petrobrás tem e sempre terá um limite de capacidade de investimento. Ainda que os preços de petróleo voltem para o patamar de US\$ 120/b, cenário que não parece provável em horizonte de curto e médio prazos, existirá um limite para as inversões da empresa. Não resta dúvida, portanto, que ela não pode arcar sozinha com todos os investimentos requeridos para o tempestivo aproveitamento do Pré-sal, para a exploração das demais bacias sedimentares no Brasil, para a ampliação da capacidade de refino e para a infraestrutura de transporte de petróleo e seus derivados e gás natural. Em suma, a Petrobrás não consegue fazer tudo que é necessário para que o setor petróleo e gás natural volte a registrar taxas de crescimento expressivas e sustentáveis.

As sucessivas reduções de investimentos apontadas nos últimos planos da Petrobrás atestam essa limitação com clareza. No Plano de Negócios e Gestão 2015-2019 (PNG 2015-2019), por exemplo, o volume total

⁴ O Decreto nº 2.705/1998 “Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.”

de investimentos da Petrobrás no quinquênio em referência foi estimado em US\$ 98,4 bilhões, na revisão de 12/01/2016. Isso representa diminuição de 24,5% em relação ao valor previsto nessa peça de planejamento apenas seis meses antes⁵ (US\$ 130,3 bilhões) e redução de impressionantes 42,1% com respeito ao Plano de Negócios 2011 – 2015, que previa investimentos de US\$ 224,7 bilhões.

Essa maciça redução dos investimentos da Petrobrás, bem superior à diminuição verificada nos investimentos em Petróleo e Gás no mundo, onde atuam muitas empresas como operadoras, causou grandes danos à indústria nacional de bens e serviços. Ressalve-se que a mencionada redução de investimentos não se verificou na área de Exploração & Produção, havendo mesmo anos em que se verificaram aumentos dos investimentos. A despeito disso, a produção de petróleo cresceu apenas 1,2% ao ano no período compreendido entre 2010 e 2015.

Pior ainda foi a perda de grande quantidade de empregos, como bem assinalado pelo Prefeito de Macaé, Dr. Aluizio dos Santos Junior, em audiência pública realizada, em 19/05/2016, nesta Comissão Especial. Para atrair novos investidores, de sorte a compensar as reduções dos investimentos da Petrobrás e possibilitar forte aumento da produção de petróleo e gás natural, a mencionada autoridade municipal sugeriu revisão do dispositivo da Lei de Partilha de Produção que institui o operador único, de sorte a eliminar a exigência de que a Petrobrás seja operadora de todos os blocos do Pré-sal.

Não se pode olvidar, outrossim, que a retomada de investimentos da Petrobrás é ainda sobremodo dificultada pelos elevados prejuízos registrados nos últimos anos (R\$ 34,8 bilhões apenas em 2015) e pela gigantesca dívida bruta da empresa, que era de R\$ 450 bilhões ao final do primeiro trimestre de 2016.

A recente emissão de *bonds* pela Petrobrás, que contemplou uma remuneração elevadíssima por conta da perda do grau de investimento da empresa, é uma confirmação desse fato. Em 23 de maio de 2016, a Petrobrás informou a colocação de títulos no mercado de capitais internacional (*Global Notes*) no valor de US\$ 6,75 bilhões e vencimentos em 5 e 10 anos. Nos títulos

⁵ Apresentação ao público em 29/06/2015.

com vencimento em 2021, o montante vendido foi de US\$ 5 bilhões e o rendimento ao investidor de 8,625%, enquanto que nos títulos com vencimento em 2026, o montante vendido foi de US\$ 1,75 bilhão e o rendimento do investidor foi de 9,0 %. Ressalve-se, por oportuno, que essas remunerações são muito superiores ao custo de oportunidade das grandes petroleiras internacionais⁶.

Contrariamente ao preconizado pelos defensores do *status quo*, a existência do operador exclusivo na área do Pré-sal também é negativa para o crescimento e competitividade da indústria nacional de bens e serviços de petróleo. Afinal, se houvesse outros operadores, a queda no volume de pedidos à indústria nacional seria bem menor. Não se trata, frise-se, de privilégio do setor petróleo/gás natural. Pelo contrário, há farta literatura a respeito dos prejuízos causados a uma determinada indústria pela existência de apenas um comprador (monopsônio, na terminologia econômica).

Existem, ainda, alegações que resvalam na desonestidade. É o caso da assertiva de que a eliminação da exigência de que a Petrobrás seja a única operadora de blocos contratados sob o regime de partilha ensejará redução de recursos para as áreas de educação e saúde. O que pode ter esse condão é a redução das produções de petróleo e gás natural decorrentes da diminuição do ritmo de investimentos na área do Pré-sal. Além do mais, a distribuição da renda do petróleo simplesmente não é objeto do projeto de lei em apreciação.

Também não se pode desconhecer que a exigência de que todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção tenham de ser operados pela Petrobras desencoraja a participação de outras empresas. Isso, por outro lado, contribui para a obtenção de menor renda para o governo (menor excedente em óleo da União, de acordo com as definições da Lei nº 12.351/2010). Em outras palavras, a manutenção das regras vigentes implica o risco de se repetir a malsucedida licitação da área de Libra, em que apenas um consórcio apresentou proposta.

⁶ A remuneração de um título público do Tesouro Americano de 10 anos era de 1,73 % ao ano em 06/06/2016 (*US bond rate: 10-year yield*, Fonte: <http://markets.ft.com/data>).

Ressalte-se, por fim, que a eliminação da exigência de que a Petrobrás seja a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção facilita o procedimento de individualização da produção de petróleo e gás natural, quando a jazida se estender além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção. Isso, por seu turno, estimularia a realização de novos investimentos por parte de empresas que já operam em áreas contíguas ao pré-sal.

Pelo exposto, estou convencido de que a iniciativa privada pode dar importante contribuição para o desenvolvimento pleno dos recursos de petróleo e gás natural de propriedade da União, isto é, de todos os brasileiros. Com isso, estou seguro, pode-se obter maiores aumentos das produções de petróleo e gás natural no Brasil e maior desenvolvimento da indústria de bens e serviços do setor petróleo/gás natural, com maior geração de empregos e renda. Entendo, também, que a Petrobrás não precisa de privilégios para voltar a registrar expressivas taxas de crescimento da produção de petróleo e gás natural, em bases sustentáveis, e a ter bons lucros, os quais são indispensáveis para a manutenção de seus investimentos.

A Petrobrás, a União, os Estados e os Municípios nada ganham com a expressiva diminuição dos investimentos na área do pré-sal decorrentes da manutenção dos dispositivos da Lei nº 12.351/2010, que determinam que ela seja a operadora exclusiva de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção e que tenha participação mínima de 30% (trinta por cento) no consórcio vencedor da licitação.

Neste ponto, cumpre reconhecer que o marco legal do setor petróleo carece de alterações bem maiores que a ora discutida. Isso, no entanto, exigiria a aprovação de novo projeto de lei nesta Casa, que seria submetido à revisão do Senado Federal. Trata-se de um processo que, como se sabe, pode consumir muito tempo, mormente em situação na qual a pauta do Legislativo já se mostra sobrecarregada. Por essa razão, afigura-se mais produtora assegurar, o mais pronto possível, avanços na legislação referente à contratação de áreas exploratórias sob o regime de partilha de produção.

A análise do Projeto de Lei nº 4.567/2016 e de seus apensados evidencia que não há criação de novas despesas, não resultando em impacto

direto ao Orçamento da União. Dessa forma, somos pela não implicação do Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, e dos seus apensados, Projeto de Lei nº 4.973, de 2013, Projeto de Lei nº 6.726, de 2013, e Projeto de Lei nº 600, de 2015, em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública.

Ante o exposto, votamos pela:

i) constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.567, de 2016, e dos apensados, Projeto de Lei nº 4.973, de 2013, Projeto de Lei nº 6.726, de 2013, e nº 600, de 2015;

ii) compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n.º 4.567, de 2016, e dos apensados, Projeto de Lei nº 4.973, de 2013, Projeto de Lei nº 6.726, de 2013, e Projeto de Lei nº 600, de 2015;

iii) aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, e pela rejeição dos apensados, Projeto de Lei nº 4.973, de 2013, Projeto de Lei nº 6.726, de 2013, e Projeto de Lei nº 600, de 2015.

Sala da Comissão, em de junho de 2016.

Deputado **José Carlos Aleluia**
Relator

2016-8606