SF/16785.46170-08

PARECER Nº 44, DE 2016

Do Plenário, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015, que *altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela "condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção"*, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 400, de 2014, que *altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para instituir percentual mínimo em relação à produção total para o excedente em óleo destinado à União sob o regime de partilha*, que tramita em conjunto.

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

Relator em Plenário: Romero Jucá

I – RELATÓRIO

Vem para análise deste Plenário, nos termos do art. 140, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 131, de 2015, de autoria do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela "condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção"*, e o Projeto de Lei do Senado nº 400, de 2014, que altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para *instituir percentual mínimo em relação à produção total para o*

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58 Página: 1/17 23/02/2016 16:12:26

SF/16785.46170-08

excedente em óleo destinado à União sob o regime de partilha, que tramita em conjunto.

O PLS nº 131, de 2015, é composto por três artigos. O art. 1º modifica dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, para retirar a obrigatoriedade de a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) ser a operadora exclusiva e possuir participação mínima de trinta por cento nos consórcios de empresas que venham a ser contratados, mediante licitação, para exploração e produção de petróleo no pré-sal e em áreas estratégicas. O art. 2º, a cláusula de vigência, estabelece que a nova Lei vigore a partir da data de sua publicação. Por fim, o art. 3º revoga dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, que conflitam com as modificações introduzidas.

Na justificação apresentada pelo nobre Autor, é assinalado que a situação econômica da Petrobras a impede de assumir todas as responsabilidades na exploração de petróleo no pré-sal que lhe foram conferidas pelo Congresso Nacional por intermédio da Lei nº 12.351, de 2010. Nessas circunstâncias, o ritmo de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo no pré-sal se vê retardado, em prejuízo do interesse nacional.

Já o PLS nº 400, de 2014, de iniciativa da Comissão de Serviços de Infraestrutura, é composto por dois artigos. O art. 1º modifica dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, para instituir um percentual mínimo, correspondente a 18% da produção total do campo, para o excedente em óleo da União. O art. 2º, por sua vez, é a cláusula de vigência e estabelece que a nova Lei vigore a partir da data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Com relação à constitucionalidade, observa-se que a exploração e produção de petróleo é matéria que deve ser tratada em lei federal, por estar no âmbito da competência legislativa da União. Ademais, não se trata de matéria sobre a qual recaia reserva de iniciativa, podendo, portanto, a proposição ser apresentada por membro do Congresso Nacional. Por fim,

Página: 2/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696dedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

ressalte-se que as inovações legislativas introduzidas pelo PLS nº 131, de 2015, estão em consonância com o art. 177 da Constituição Federal, especialmente no que concerne ao monopólio da União sobre as atividades envolvendo petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e à autorização para a União contratar empresas públicas ou privadas para realização dessas atividades.

O PLS nº 131, de 2015, atende também ao requisito de juridicidade, tendo em vista que: (i) inova o ordenamento jurídico; (ii) possui os atributos da generalidade e da abstração; (iii) há compatibilidade entre os fins pretendidos e o meio utilizado, isto é, a normatização via edição de lei; e (iv) mostra aderência aos princípios gerais do Direito pátrio.

Acrescente-se, ainda, que não há restrições a fazer quanto à regimentalidade e a técnica legislativa do PLS nº 131, de 2015.

A reflexão suscitada pelo PLS nº 131, de 2015, é extremamente oportuna diante da conjuntura atual do País. Os brasileiros padecem com a recessão econômica profunda, a inflação de dois dígitos e o desemprego crescente. Enquanto isso, o Estado afunda cada vez mais no atoleiro do desequilíbrio fiscal, resultante da queda de arrecadação associada ao aumento descontrolado dos gastos governamentais. O adequado aproveitamento do pré-sal, cujas reservas podem superar 70 bilhões de barris de petróleo, é fundamental para a retomada do desenvolvimento brasileiro, o que torna necessária e inadiável a revisão do regime de partilha de produção.

A análise retrospectiva mostra que o regime de exploração e produção de petróleo no Brasil passou por diversas modificações ao longo da história, provocadas ora por razões econômicas, ora por posições ideológicas.

Pode-se considerar que a moderna indústria petrolífera brasileira foi inaugurada com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938. Em que pese o intervencionismo econômico exacerbado do Estado Novo, não havia, então, o monopólio estatal na execução das

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58 Página: 3/17 23/02/2016 16:12:26

atividades do setor, e empresas nacionais podiam obter concessões e autorizações do CNP.

É dessa época, em 1941, a descoberta do campo de petróleo de Candeias, no Recôncavo Baiano, o primeiro com produção comercial no Brasil. Contudo, a produção era irrisória frente ao consumo interno, que cresceu aceleradamente a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

A Constituinte de 1946 reacendeu o debate sobre qual seria o melhor regime de exploração e produção de petróleo. Rapidamente destacaram-se duas posições antagônicas: os defensores da abertura do setor para empresas privadas se opunham àqueles que pregavam o monopólio estatal. Após longo debate no Parlamento, essa última corrente prevaleceu com grande apoio popular.

Assim, em 1953, foi promulgada a Lei nº 2004, que criou a Petrobras e instituiu o monopólio da União sobre a pesquisa, a lavra, o transporte e o refino de petróleo, cujo exercício ficou a cargo da estatal recém constituída.

Em 1954, quando a Petrobras iniciou suas operações, a produção brasileira de petróleo era de 2.500 barris por dia, cerca de 2% do consumo interno. A produção nacional cresceu e ultrapassou os 100 mil barris de petróleo por dia em 1966, mas atendeu, em média, somente a cerca de 30% do consumo interno durante a década de 1960, muito longe do sonho da autossuficiência.

A realidade era que a Petrobras não possuía recursos suficientes para realizar todos os investimentos necessários nas áreas abrangidas pelo monopólio estatal. Dadas as restrições financeiras, tomou-se a decisão de privilegiar investimentos em refino, onde o risco era menor, em detrimento da exploração e produção de petróleo. Vinte anos depois, essa decisão viria a ter um custo altíssimo para o Brasil.

Na década de 1970, agravou-se ainda mais a dependência externa no fornecimento de petróleo. Em 1979, o Brasil produziu pouco mais

SF/16785.46170-08
Página: 4/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

de 160 mil barris de petróleo por dia, suficiente para cobrir apenas 15% do consumo interno. Sem investimentos em exploração, não ocorriam novas descobertas e, consequentemente, não havia aumento da produção de petróleo. O consumo, por seu turno, aumentava rapidamente acompanhando o forte crescimento da economia, principalmente no período do chamado "milagre brasileiro".

Dessa forma, o Brasil estava extremamente vulnerável quando, na década de 1970, ocorreram os dois choques do petróleo. Em 1973 e 1979, a cotação do ouro negro subiu, respectivamente, 300% e 200%. A multiplicação súbita do preço do petróleo prejudicou consumidores – quem viveu aquele tempo certamente se recorda do fechamento dos postos de gasolina nos finais de semana – e abalou a economia brasileira, cujo crescimento caiu à metade.

Porém, para o Brasil, a consequência mais grave advinda dos choques do petróleo foi a terrível sangria de divisas. O dispêndio de moeda forte com a importação de petróleo e derivados foi uma das principais causas do aumento da dívida externa brasileira. A elevação dos juros internacionais, em seguida ao segundo choque do petróleo, acabou por provocar a moratória da dívida externa e a crise econômica crônica vivida pelo Brasil nos anos 1980, período que ficou conhecido como a década perdida.

Pressionado pelo aumento da cotação do petróleo, o Governo militar, com o intuito de atrair investimentos para o setor petrolífero, chegou a flexibilizar o monopólio estatal em 1975, permitindo a empresas privadas, nacionais e estrangeiras, atuar na exploração e produção de petróleo por meio dos contratos de risco.

No final da década de 1980, entretanto, o preço do petróleo havia caído substancialmente e impactava menos a balança comercial brasileira. Além disso, com o desenvolvimento da Bacia de Campos, houve aumento expressivo da produção da Petrobras, que se aproximava dos 600 mil barris por dia e supria mais de 50% do consumo nacional.

SF/16785.46170-08
Página: 5/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

Nesse contexto, durante a Constituinte de 1988, os defensores da abertura do setor petrolífero mais uma vez foram sobrepujados, e o monopólio estatal do setor foi introduzido na Carta Magna, fazendo com que contratos de risco não pudessem mais ser realizados.

Essa recaída estatizante ocorreu quando o Estado, em crise profunda há anos, não conseguia mais realizar os investimentos necessários em infraestrutura. Os investimentos em exploração e produção caíram e a dependência externa do petróleo estabilizou-se acima de 45% durante a primeira metade da década de 1990.

Por essa razão, em meados dos anos 1990, o papel do Estado na economia passou por processo de reavaliação. O objetivo era reduzir a ação estatal direta na produção e enfatizar a atividade regulatória. Essa política levou a mais uma revisão do regime de exploração e produção de petróleo. Em 1995, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 9, que autorizou a União a contratar empresas estatais ou privadas para executar as atividades do setor de petróleo. Ou seja, o monopólio da União foi mantido, mas a execução não coube mais com exclusividade à Petrobras.

Em 1997, a Lei nº 2004, de 1953, foi revogada pela Lei nº 9.478, que estabeleceu o regime de concessão. Nessa ocasião, o Brasil produzia cerca de 850 mil barris por dia, mas ainda importava mais de 40% do petróleo que consumia.

Com a Lei nº 9.478, de 1997, o setor petrolífero ganhou novo dinamismo. A partir de 1999, passaram a ser realizadas licitações anuais de blocos para exploração e produção de petróleo. O Brasil se tornou a mais promissora fronteira internacional na pesquisa de petróleo e quase uma centena de empresas privadas, nacionais e estrangeiras, participaram das licitações.

Todavia, ao contrário do que diziam os detratores do regime de concessão, não houve desnacionalização do setor petrolífero ou destruição da Petrobras. Muito pelo contrário. Exposta à concorrência, a companhia mostrou plenas condições de competir com as maiores petroleiras

Página: 6/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

internacionais, fortaleceu-se ainda mais, capitaneou o maior crescimento já visto na indústria petrolífera nacional e hoje responde por mais de 80% da produção nacional de petróleo.

De fato, os anos que se seguiram à sanção da Lei nº 9.478, de 1997, podem ser considerados a era de ouro da nossa indústria petrolífera. Entre 1997 e 2008, a produção brasileira mais que dobrou, passando de 850 mil para 1,8 milhão de barris de petróleo por dia. O número de empregos diretos no setor petrolífero, muitos com qualificação elevada em indústrias de alta tecnologia, aumentou de 140 mil para mais de 350 mil. E havia ainda os empregos indiretos, da ordem de nove para cada emprego direto. A fatia do setor no PIB saltou de menos de 3% para 10%. Os investimentos também foram multiplicados em igual proporção. As participações governamentais – da União, estados e municípios – resultantes das concessões renderam mais de R$ 200 bilhões até 2013.

E o mais significativo é que, em 2006, mais de cinquenta anos depois da criação da Petrobras, o Brasil finalmente atingiu a autossuficiência volumétrica em petróleo, isto é, o volume produzido foi levemente superior ao volume consumido. Ainda em 2006, ocorreu outro acontecimento notável: a descoberta do pré-sal. Em blocos concedidos na Bacia de Santos no início da década de 2000, foram encontradas gigantescas reservas de petróleo, a maior descoberta no mundo nos últimos 30 anos. A situação era tão favorável para a Petrobras que a empresa superou a Microsoft em valor de mercado em 2008.

Paradoxalmente, com a descoberta do pré-sal, fruto do regime de concessão, os defensores da estatização da produção de petróleo no Brasil voltaram a despertar. Em clima de campanha eleitoral, no final de 2010, foi sancionada a Lei nº 12.351, que introduziu o regime de partilha de produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas que vierem a ser assim definidas pelo Poder Executivo. Praticamente reeditou-se o monopólio da Petrobras nessas áreas.

Infelizmente o processo de discussão e implantação do regime de partilha de produção se deu com grandes prejuízos para o País. Entre 2008

SF/16785.46170-08
Página: 7/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

e o final de 2013, foram interrompidos os leilões de blocos para exploração e produção de petróleo. Essa longa descontinuidade nas licitações prejudicou a cadeia produtiva do setor petrolífero. De acordo com estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), estima-se que, a cada ano sem realizar leilão de blocos exploratórios de petróleo, a indústria brasileira chega a perder US$ 11,5 bilhões em demandas futuras. Calcula-se, ainda, que cada rodada licitatória atrai, em média, mais de US$ 27 bilhões em investimentos. A Petrobras foi a petroleira mais prejudicada, visto que sua área de blocos outorgados diminuiu mais de 60 mil km^2 entre 2007 e 2013, caindo praticamente à metade.

A produção nacional de petróleo, que cresceu aceleradamente nos anos 2000, perdeu o impulso. Em 2013, a produção foi menor do que em 2010, aproximadamente 2 milhões de barris de petróleo por dia, e o Brasil perdeu a autossuficiência tão arduamente conquistada.

Esse longo intervalo sem licitações constituiu um erro grave – tanto por suas consequências negativas, quanto por ter sido desnecessário. O regime de partilha de produção diferencia-se do regime de concessão basicamente pela forma da participação do Estado na renda petrolífera. No regime de concessão, essa se dá na forma exclusiva de moeda; já no regime de partilha, o Estado recebe parte do petróleo produzido. Tanto no regime de concessão quanto no de partilha de produção, a participação que cabe ao Estado na renda petrolífera pode ser ajustada simplesmente com a variação das alíquotas de *royalties* ou de participação. De forma que, em ambos os regimes, é possível obter a parcela de participação governamental que o Estado considerar justa.

Portanto, para explorar o pré-sal no regime de concessão com maior retorno para o Estado, bastava aumentar a alíquota da participação especial, tipo de *royalty* incidente sobre a renda líquida dos campos de alta produtividade. Esse aumento pode ser feito por simples decreto.

Se leilões para concessão de blocos tivessem sido feitos na época da descoberta do pré-sal, em 2007 e 2008, quando a cotação do petróleo subia rapidamente e atingia US$ 140, o Brasil teria arrecadado uma

Página: 8/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

fortuna em bônus de assinatura e teria atraído dezenas ou até centenas de bilhões de dólares em investimento. E, certamente, nossa produção atual seria bem maior, gerando mais *royalties* para a saúde e a educação.

Felizmente, alguns campos do pré-sal, como Lula e Sapinhoá, foram concedidos no início dos anos 2000, antes da introdução do regime de partilha de produção. Esses campos respondem no presente por um terço da produção nacional de petróleo. Sem essas concessões no pré-sal, a produção brasileira de petróleo estaria em queda acentuada devido à diminuição da produção no pós-sal da Bacia de Campos.

Quanto à partilha de produção, somente um campo foi licitado nesse regime: o campo de Libra. Estima-se que ele começará a produzir em escala comercial, se não ocorrerem atrasos, apenas a partir de 2020. E o mais preocupante: tão cedo não haverá perspectivas de nova licitação no pré-sal.

O regime de partilha de produção não é um mal em si, sendo adotado em muitos países do mundo. Inclusive é interessante que o Estado tenha a possibilidade de aplicar regimes diversos de exploração e produção de petróleo, de acordo com as circunstâncias. Contudo, o modelo brasileiro introduziu regras inovadoras questionáveis, verdadeiras jabuticabas indigestas, que, apesar das boas intenções, mostraram-se contrárias ao interesse nacional. A questão é que essas regras atenderam a princípios ideológicos de caráter intervencionista e estatizante, desconsiderando, de maneira até irracional, as práticas bem sucedidas do regime de concessão.

A partilha de produção na legislação vigente, ao obrigar que a Petrobras seja operadora única e tenha participação mínima de trinta por cento na exploração do pré-sal, fez com que o aproveitamento de toda essa riqueza ficasse dependente das condições econômicas da companhia, justo no momento em que enfrenta a pior crise de sua história.

Não foi a competição com outras petroleiras que jogou a Petrobras na crise profunda em que se encontra, mas as políticas intervencionistas e estatizantes adotadas nos últimos anos. A companhia foi sobrecarregada com projetos de baixa viabilidade econômica e onerada por

SF/16785.46170-08
Página: 9/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

políticas públicas populistas. Como exemplo do excesso de projetos, pode-se citar a construção de quatro refinarias simultaneamente. Além disso, a Petrobras foi penalizada por uma política de conteúdo local irrealista, que a obrigou a comprar no mercado interno equipamentos mais caros do que no mercado internacional. Concomitantemente, sofreu prejuízos bilionários com o controle artificial do preço dos combustíveis. Se não bastassem todos os problemas acima mencionados, ainda houve a prática de corrupção institucionalizada, que introduziu sobrepreços escorchantes em seus contratos com empreiteiras.

A situação financeira da Petrobras é extremamente frágil e seu valor de mercado é apenas 15% do que era em 2008. Sua dívida total, em grande parte atrelada ao dólar, cresce a cada desvalorização do real e supera os R$ 500 bilhões, o que representa cerca de 10% PIB! Trata-se da maior dívida entre as empresas de capital aberto do mundo.

Todavia, estima-se que a Petrobras precisaria investir mais US$ 400 bilhões apenas para trazer à superfície o petróleo das reservas que já detém. Mas como obter esses recursos agora que a companhia perdeu o grau de investimento e os seus títulos são classificados como lixo pelo mercado financeiro?

De fato, a Petrobras não conseguirá arcar com os custos envolvidos na exploração de todo o pré-sal. Seu último Plano de Negócios e Gestão, o PNG 2015-2019, traz redução de 40% nos investimentos em relação ao previsto no plano anterior, o PNG 2014-2018. E dois cortes adicionais nos investimentos foram anunciados nos últimos meses.

Ainda segundo o PNG 2015-2019, a produção de petróleo, em 2020, será de 2,8 milhões de barris por dia, contra os 4,2 milhões de barris por dia anteriormente previstos. O que deixará de ser produzido é assombroso. A redução da produção em 1,4 milhão de barris de petróleo por dia equivale a lacrar um campo e meio de Libra! Ou seja, a Petrobras está sentada sobre um mar de petróleo, mas sem condições financeiras para extraí-lo.

Página: 10/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

O corte de investimentos chegou a tal ponto que a Petrobras, pela primeira vez em sua história, deixou de participar de um leilão de blocos para exploração e produção de petróleo organizado pela ANP. Na 13ª Rodada de Licitações, ocorrida em 7 de outubro de 2015, a companhia não apresentou propostas para os blocos licitados e reconheceu oficialmente que as reservas que possui são suficientes nas condições atuais.

Para fazer caixa, a Petrobras está tentando se desfazer de vários ativos importantes, como a BR Distribuidora, a Gaspetro e campos de petróleo. No biênio 2015-2016, o PNG prevê venda de ativos no valor de US$ 15,1 bilhões, e, para 2017-2018, estão previstos desinvestimentos no valor de US$ 42,6 bilhões. Se essas vendas não forem realizadas ou não gerarem os montantes previstos, o que é o mais provável de acontecer, novos cortes de investimentos terão de ser feitos.

Os fatos apresentados corroboram o entendimento de diversos especialistas da indústria do petróleo, dentro e fora do Governo, que argumentam que o desenho do modelo de partilha de produção mostrou-se contraproducente. Restam, ainda, mais de cem mil quilômetros quadrados a licitar no pré-sal. Entretanto, novas licitações não são realizadas em razão da fragilidade financeira da Petrobras.

Quando será que a Petrobras estará em condições de investir as centenas de bilhões de dólares necessários para extrair o petróleo do pré-sal? Quando será que o pré-sal poderá gerar, na plenitude de seu potencial, os recursos tão necessários para a educação e a saúde dos brasileiros?

É importante ressaltar que a Petrobras não é um fim em si mesma, mas um instrumento para consecução de um interesse estratégico nacional: a independência tecnológica e a autossuficiência na produção de petróleo e seus derivados. Mesmo considerando todas as conquistas da companhia, os seus interesses e os do Brasil eventualmente podem divergir, mas, nesses casos, os interesses nacionais devem sempre prevalecer. Como diz a sabedoria popular: o rabo não deve balançar o cachorro.

SF/16785.46170-08
Página: 11/17 23/02/2016 16:12:26
13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

A redação da Lei da Partilha, porém, consegue contrariar tanto os interesses do Brasil quanto os da Petrobras. A companhia é prejudicada porque perde a capacidade de selecionar os investimentos que lhe são mais vantajosos. O País, porque permanecerá, indefinidamente, à espera da recuperação financeira da Petrobras, sem acesso a uma riqueza imensa que repousa enterrada no fundo mar.

Para discutir as alterações na Lei da Partilha, no dia 30 de junho de 2015, o Senado Federal promoveu sessão de debates temáticos. Das opiniões técnicas ali externadas, ficou clara a necessidade de ajustes tanto no modelo atualmente em vigor quanto na redação original do PLS nº 131, de 2015.

Não há dúvidas quanto ao acerto dos objetivos do PLS nº 131, de 2015, na legislação sobre o pré-sal. Contudo, à luz do debate promovido, julgamos necessário propor aperfeiçoamentos na proposta apresentada, na forma de emenda substitutiva.

O PLS nº 131, de 2015, simplesmente revoga os dispositivos da Lei 12.351, de 2010, que obrigam a Petrobras a ser o operador e ter participação mínima de 30% de todos os blocos contratados sob o regime de partilha. A emenda substitutiva que propomos explicita que a Petrobras poderá ter preferência para ser operador e, caso exerça tal preferência, terá participação mínima de 30% nos leilões do pré-sal. Isto é, o que é obrigatório na Lei vigente passará a ser facultativo.

Cabe esclarecer que, mesmo que não exerça a opção por ser o operador exclusivo, ainda assim a Petrobras poderá participar da licitação em igualdade de condições com as outras empresas concorrentes.

Acreditamos que, dessa forma, a Petrobras recuperará o direito de selecionar os seus investimentos de acordo com a sua capacidade econômica e seu interesse estratégico, podendo decidir até mesmo se quer ser o operador dos blocos do pré-sal. Com o direito de preferência, a Petrobras sairá fortalecida, ao mesmo tempo em que o Brasil será

13d5e1d222bfd19dc696dedd4fc6779ba3fea58 Página: 12/17 23/02/2016 16:12:26

SF/16785.46170-08

beneficiado com a possibilidade da retomada dos leilões de blocos do pré-sal.

É importante frisar que a decisão de atribuir tal preferência à Petrobras cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão responsável pela formulação de políticas e diretrizes do setor energético no País. E tal decisão será tomada sempre considerando o interesse nacional.

Salientamos, ainda, que o PLS nº 131, de 2015, mantém o regime de partilha de produção e a destinação de parcela das participações governamentais para a saúde e a educação. São revogados somente os excessos, isto é, os dispositivos que obrigam a Petrobras a ser operadora única e ter participação mínima de 30% em todos os blocos licitados no pré-sal. Inclusive, é mantido o art. 12 da Lei nº 12.351, de 2010, que autoriza a contratação da Petrobras sem licitação em situações especiais:

> **Art. 12.** O CNPE proporá ao Presidente da República os casos em que, visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética, a Petrobras será contratada diretamente pela União para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção.

Tal prerrogativa já foi utilizada em 2014, quando o CNPE aprovou a contratação direta da Petrobras para produção do chamado excedente da cessão onerosa.

Objetiva-se, com o PLS nº 131, de 2015, devolver ao setor petrolífero o dinamismo que foi perdido nos últimos anos, atraindo novos investidores para compensar os cortes dos investimentos da Petrobras. Dessa maneira, será possível aumentar a produção de petróleo, reativar a economia, especialmente a indústria, reabrir as vagas de emprego que foram perdidas, aumentar a renda geral do País e recuperar a arrecadação dos entes federados, inclusive as parcelas a serem aplicadas nas áreas de saúde e de educação, conforme determina a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

Página: 13/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

Com relação ao PLS nº 400, de 2014, consideramos que ele atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Contudo, em relação ao mérito, entendemos que, ao se fixar, em Lei, um valor mínimo para o excedente em óleo da União, corre-se o risco de inviabilizar a exploração dos campos de menor atratividade, isto é, aqueles cujo custo de extração do óleo é mais elevado. Por isso, consideramos mais apropriado que o CNPE decida, a cada licitação, o percentual mínimo do excedente em óleo para a União, avaliando previamente o contexto econômico e as características geológicas especificas de cada bloco a ser licitado no regime de partilha de produção.

III – VOTO

Ante o exposto, nos pronunciamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLS nº 131, de 2015, e do PLS nº 400, de 2014, e, no mérito, votamos pela rejeição do PLS nº 400, de 2014, e pela aprovação do PLS nº 131, de 2015, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 - PLENÁRIO (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 131, DE 2015

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para oferecer preferência à Petrobras para ser o operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Página: 14/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

SF/16785.46170-08

Art. 1º Os arts. 2º, 4º, 9º, 10, 14, 15, 20, 30 e 31 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 2°** .....

.....

VI - operador: o responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção;

VII - contratado: a Petrobras, quando for realizada a contratação direta, nos termos do art. 8º, I, desta Lei, ou a empresa ou o 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. 4º** O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, poderá oferecer à Petrobras a preferência para ser o operador exclusivo de blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção.

Parágrafo único. Caso aceite a preferência referida no *caput*, a Petrobras deverá:

I – manifestar-se em até 30 (trinta) dias a partir da comunicação pelo CNPE; e

II – ter participação mínima, definida pelo CNPE, no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento)." (NR)

"**Art. 9º.** .....

.....

VI – .....;

VII – .....;

VIII – a indicação da Petrobras como o operador exclusivo, nos termos do art. 4º; e

Página: 15/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

IX – a participação mínima da Petrobras caso a empresa opte por ser operador exclusivo, nos termos do art. 4º." (NR)

"**Art. 10.** .....

.....

III – .....

.....

c) a indicação da Petrobras como o operador exclusivo e a participação mínima da Petrobras no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento), nos termos do art. 4º;

....." (NR)

"**Art. 14.** A Petrobras poderá participar da licitação prevista no inciso II do art. 8º, inclusive para ampliar sua participação mínima definida nos termos do art. 4º." (NR)

"**Art. 15.** .....

.....

IV – a formação do consórcio previsto no art. 20 e, nos termos do art. 4º, caso a Petrobras opte por ser o operador exclusivo, a respectiva participação mínima da empresa;

....." (NR)

"**Art. 20.** O licitante vencedor deverá constituir consórcio com a empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º desta Lei, e com a Petrobras, nos termos do art. 4º, caso ela opte por ser o operador exclusivo, na forma do disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

.....

§ 3º Caso a Petrobras opte por ser o operador exclusivo, nos termos do art. 4º, o contrato de constituição de consórcio deverá indicá-la como responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei." (NR)

SF/16785.46170-08

Página: 16/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58

"**Art. 30.** O operador do contrato de partilha de produção deverá:

....." (NR)

"**Art. 31.** .....

.....

Parágrafo único. Caso a Petrobras opte por ser o operador exclusivo, nos termos do art. 4º, ela somente poderá ceder a participação nos contratos de partilha de produção que obtiver como vencedora da licitação, nos termos do art. 14, naquilo que exceder a sua participação mínima." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário,

, Presidente

, Relator

SF/16785.46170-08

Página: 17/17 23/02/2016 16:12:26

13d5e1d222bfd19dc696fdedd4fc6779ba3fea58