



PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Modifica a 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*, para permitir a licitação com concessão nos blocos em que esse regime for mais vantajoso para o Brasil e instituir a disputa em igualdade de condições nas licitações de partilha da produção.



SF/19588.09658-61

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“**Art. 3º** A exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em blocos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União preferencialmente sob o regime de partilha de produção, na forma desta Lei.

Parágrafo único. Aplica-se o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nos blocos do pré-sal e áreas estratégicas cujo potencial geológico não justifique social e economicamente a licitação no regime de partilha de produção.” (NR)

“**Art. 14.** A Petrobras poderá participar da licitação prevista no inciso II do art. 8º.” (NR)

“**Art. 15.** .....

.....

IV – a formação do consórcio previsto no art. 20;

..... ” (NR)

“**Art. 20.** O licitante vencedor deverá constituir consórcio com a empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º desta Lei na forma do disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

.....  
§ 2º Os direitos e as obrigações patrimoniais dos contratados serão proporcionais à sua participação no consórcio.

§ 3º O contrato de constituição de consórcio deverá indicar o operador, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.” (NR)

“**Art. 31.** .....

.....  
Parágrafo único. A Petrobras somente poderá ceder a participação nos contratos de partilha de produção que obtiver como vencedora da licitação prevista no inciso II do art. 8º.” (NR)

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

**Art. 3º** Revogam-se os seguintes dispositivos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

I – art. 4º;

II – incisos VIII e IX do art. 9º;

III – alínea *c* do inciso III do art. 10; e

IV – § 1º do art. 20.

## JUSTIFICAÇÃO

O fim da obrigatoriedade de a Petrobras ser o operador único e participar com 30% em todos os consórcios do pré-sal, decorrente do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 131, de 2015, de nossa autoria, aprovado na forma da Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016, provou ser um grande acerto. Desde então, os resultados das licitações, rodada após rodada, têm desmentido cabalmente os pessimistas de sempre, que previam enormes prejuízos para o Brasil no aproveitamento do pré-sal.



SF/19588.09658-61

Contudo, é ainda preciso promover duas alterações na legislação para que a riqueza do petróleo realmente beneficie as futuras gerações de brasileiros. A primeira é o fim da preferência da Petrobras nos leilões de partilha de produção. É interessante lembrar que, na discussão do PLS nº 131, de 2015, vários congressistas, assim como o Governo da então presidente, Dilma Roussef, defenderam a preferência da Petrobras com o argumento de que dessa forma o petróleo continuaria sendo “nosso”. O que se viu, entretanto, nos leilões subsequentes, foi que os ganhos do petróleo, em vez de serem realmente nossos, isto é, serem de toda a sociedade e gerar recursos para a educação e a saúde, foram apropriados, em grande parte, pelos acionistas da Petrobras, dos quais, destaque-se, mais da metade é constituída por particulares e um terço por estrangeiros. Esses sim foram os maiores beneficiários com a instituição, por Lei e por Decreto, do direito de preferência para a Petrobras.

Diante desse quadro o que devemos buscar daqui para frente nas licitações do pré-sal? Mais dividendos para os acionistas da Petrobras ou mais dinheiro para a saúde e a educação?

A Lei nº 12.351, de 2010, ao conceder o direito de preferência para a Petrobras nas licitações dos contratos de partilha de produção, distorce o processo competitivo e permite à petroleira destinar menores percentuais de excedente em óleo para a União. Ora, os recursos provenientes da comercialização desse excedente em óleo são destinados ao Fundo Social e, por determinação contida na Lei nº 12.858, de 2013, 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social devem ser empregados na educação pública, com prioridade para a educação básica. Ou seja, quanto maior for a parcela do excedente em óleo para a Petrobras nos contratos de partilha de produção, menor será a parcela de excedente em óleo da União e, conseqüentemente, serão menos recursos para a educação básica.

Não se trata aqui de hostilizar o lucro da Petrobras quando esse é fruto da competência de seus funcionários e diretores, do desenvolvimento tecnológico e da expertise da empresa. O que é inaceitável é o lucro advindo de um privilégio estabelecido em lei, o chamado direito de preferência, principalmente quando essa vantagem é obtida em detrimento da educação.

O direito de preferência para a Petrobras nas licitações no regime de partilha de produção é estabelecido pelo art. 4º da Lei nº 12.351, de 2010, e regulamentado pelo Decreto nº 9.041, de 2017. Em termos práticos e sucintos, essa preferência permite que a Petrobras, caso tenha seu lance superado em um leilão, possa aderir à proposta vencedora, tornar-se o operador e ter participação de 30% no consórcio.



Sabendo que poderá, posteriormente à abertura dos lances, aderir à proposta vencedora se considerá-la atrativa, a Petrobras tende a ofertar menores percentuais de excedente em óleo para a União. Se conseguir arrematar o bloco com uma proposta mais baixa do que aquela que seria ofertada em um processo de competição em igualdade de condições, a estatal embolsa um ganho extra às custas dos recursos do Fundo Social. Caso seu lance não seja o maior, a Petrobras pode juntar-se ao consórcio vencedor se julgar que a proposta ainda é lucrativa para ela.

Vejamos um exemplo desse comportamento oportunista, ocorrido no leilão do bloco de Três Marias, na 4ª Rodada de partilha de produção do pré-sal. Na condição de operadora de um consórcio, a Petrobras ofertou 18% de excedente em óleo para a União. Essa proposta foi derrotada por outro consórcio, com a oferta de 49,95%. Ato contínuo, a estatal exerceu o direito de preferência e aderiu ao consórcio vencedor (passou a ser operadora, com 30% de participação). O fato de a Petrobras aderir ao consórcio vencedor significa que a empresa espera ter lucro mesmo repassando 49,95% de excedente em óleo para a União. Contudo, isso não impediu a estatal de apresentar uma proposta tão baixa quanto 18%. Se a Petrobras fosse vencedora com a oferta de 18% de excedente em óleo da União, estima-se que o Fundo Social perderia R\$ 23 bilhões, ou seja, seriam, pelo menos, R\$ 11,5 bilhões a menos para a educação.

É fato, os resultados dos leilões já realizados não deixam dúvidas: quanto mais competição há nas licitações do pré-sal, maior é o excedente em óleo para a União. Se não tivesse o direito de preferência, a Petrobras não correria o risco de ficar fora da exploração de um bloco tão promissor quanto Três Marias fazendo um lance tão ridiculamente baixo. Em condições de igualdade com os outros licitantes, a Petrobras, certamente, faria a proposta mais alta que ainda considerasse rentável, possivelmente até superior aos 49,95% do lance vencedor.

Não se pode ter ilusão quanto a isto, por isso, frisamos: no regime de partilha de produção, como o excedente em óleo é dividido entre a União e o consórcio vencedor, os interesses da Petrobras e da União estão em lados opostos. É muito simples: quanto maior a parcela de uma, menor a da outra.

O direito de preferência da Petrobras poderia até ser explicado em razão da delicada situação financeira enfrentada pela empresa até recentemente. Em 2016, a dívida líquida da Petrobras era de US\$ 103,2 bilhões e o índice Dívida Líquida sobre EBITDA era de 5,18. Mas esse quadro alterou-se significativamente. Em 2018, a dívida líquida já fora reduzida para US\$ 69,3 bilhões e o índice dívida líquida sobre EBITDA era de 2,2. A empresa, inclusive, apresentou o expressivo lucro líquido de R\$ 25,7 bilhões no mesmo ano. Parabéns aos funcionários e diretores da



Petrobras, fizeram um ótimo trabalho e agora a petroleira caminha a passos largos para um futuro promissor.

Já o mesmo não pode ser dito da educação no Brasil. O desempenho de nossos estudantes, medido pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), é um indicador claro do quanto a nossa educação vai mal. Na edição do PISA em 2015, num universo de alunos de 70 países, os brasileiros ficaram na 63<sup>a</sup>, 59<sup>a</sup> e 66<sup>a</sup> posições, respectivamente, em ciências, leitura e matemática.

É verdade que os problemas da educação brasileira não se restringem à falta de recursos, há também problemas muito sérios de gestão. Entretanto, a educação não pode se dar ao luxo de entregar os recursos gerados pelos enormes volumes de petróleo e gás natural do pré-sal para os acionistas da Petrobras. Aliás, a principal razão para a criação do Fundo Social foi canalizar a renda petrolífera para a melhoria da vida dos brasileiros e das brasileiras, principalmente no que tange à saúde e à educação.

Em suma, não é possível manter por mais tempo artifícios legais em benefício da Petrobras e dos seus acionistas que, ao fim e ao cabo, retiram recursos que deveriam ir para a educação.

A segunda modificação proposta neste Projeto de Lei é permitir o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), assessorado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), decidir qual é o melhor regime jurídico de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural a ser adotado nos leilões do pré-sal.

Assim, propomos que, antes de cada rodada de licitação do pré-sal e de áreas estratégicas, considerando as informações geológicas fornecidas pela ANP, as boas práticas da indústria petrolífera e, principalmente, o maior retorno para a sociedade brasileira, o CNPE defina, conforme já previsto no inciso VII do art. 2º da Lei nº 9.478, de 1997, qual é o regime mais vantajoso, do ponto de vista social e econômico, para leiloar cada bloco ofertado: partilha de produção ou concessão.

Já foram realizados quatro leilões no pré-sal após o fim da obrigatoriedade de a Petrobras ser a operadora única. Mais três estão programados até 2020. No total, treze blocos do pré-sal foram arrematados, R\$ 16,1 bilhões foram arrecadados em bônus de assinatura, R\$ 2,5 bilhões em investimentos estão assegurados na fase exploração. Já a expectativa de investimentos no desenvolvimento dos campos licitados, de acordo com a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), aponta para valores superiores a US\$ 100



bilhões. Contudo, o benefício mais significativo das novas regras, graças à maior competição entre as petroleiras, é o aumento do ágio nas ofertas de excedente em óleo da União, que, em nove dos treze campos leiloados, superou os 100%, atingindo valores tão altos quanto 673 e 500%.

Dessa forma, mantidos os preços atuais do petróleo, as estimativas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) apontam que a União, estados e municípios arrecadarão, entre *royalties* e excedente em óleo, R\$ 1,2 trilhão nos próximos 30 anos, ou R\$ 40 bilhões anuais, somente com os campos já licitados. Portanto, com base em fatos e dados e não em ideologias e corporativismos anacrônicos, mostramos que o PLS 131, de 2015, ao tornar-se lei, destravou os leilões do pré-sal, trazendo investimentos, empregos e recursos para a saúde e a educação dos brasileiros.

Em que pesem os bons resultados apresentados acima, é possível maximizar a renda petrolífera do Estado, em favor do nosso povo. Por essa razão, apresentamos este Projeto de Lei e pedimos o apoio dos nobres Parlamentares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **JOSÉ SERRA**  
**PSDB-SP**



SF/19588.09658-61