SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 11, DE 2025

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei n° 3178, de 2019, do Senador José Serra, que 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.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Astronauta Marcos Pontes
RELATOR: Senador Marcos Rogério

10 de junho de 2025

SF/25828.51629-72

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 3178, de 2019, do Senador José Serra, que *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*.

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei (PL) nº 3178, de 2019, de autoria do Senador José Serra, que 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 concessão, mediante licitação, 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*.

O PL nº 3178, de 2019, foi estruturado em três artigos.

O art. 1º altera o art. 3º da Lei nº 12.351, de 2010, para permitir a licitação de blocos exploratórios no pré-sal no regime de concessão quando este for mais vantajoso que o regime de partilha de produção. Altera também os arts. 14, 15, 20 e 31 da mesma Lei para retirar o direito de preferência da Petrobras na licitação de blocos exploratórios no regime de partilha de produção.

SF/25828.51629-72

O art. 2º estabelece a vigência da Lei a partir da data de sua publicação.

Por fim, o art. 3º revoga dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, relacionados com o direito de preferência da Petrobras no regime de partilha de produção.

Na justificação, o ilustre autor explica que o polígono do pré-sal possui campos petrolíferos com potenciais geológicos bastante diversos. Alguns são de excepcional produtividade, como os campos de Mero, Tupi e Búzios, enquanto outros não são tão promissores. Se o regime de partilha é adequado para os campos petrolíferos com grande potencial produtivo, o mesmo não se pode dizer para os campos com menor potencial. Para estes, a licitação no regime de concessão é a mais recomendável, pois poderá atrair empresas que não farão ofertas se a licitação for no regime de partilha de produção.

Portanto, segundo o autor da proposição, essa mudança legislativa permitirá que campos menos promissores localizados no polígono do pré-sal venham a ser aproveitados, gerando arrecadação para os entes federados na forma de bônus de assinatura, *royalties* e participação especial. Além disso, os investimentos realizados na exploração e no desenvolvimento desses campos criarão empregos e aumentarão a receita das indústrias e do setor de serviços na cadeia produtiva do petróleo.

Quanto ao direito de preferência da Petrobras, sua revogação é proposta em razão da redução da concorrência que esse mecanismo provoca nos leilões, pois resulta em excedente em óleo para a União mais baixo do que poderia ser ofertado num certame em igualdade de condições. Como os recursos advindos da comercialização do petróleo da União vão para o Fundo Social e metade dos recursos desse Fundo vão para a educação, o fim da preferência da Petrobras no regime de partilha de produção viria em benefício da educação.

Em 28 de maio de 2019, o PL nº 3178, de 2019, foi encaminhado à CI e às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.

Durante a apreciação pela CI, foram apresentadas duas emendas ao PL nº 3.178, de 2019. A Emenda nº 1, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que visa igualar o sistema de compras da Petrobras ao das companhias

SF/25828.51629-72

petrolíferas privadas de forma a não prejudicar a competitividade da estatal frente a elas. Já a Emenda nº 2, do Senador José Serra, mantém o direito de preferência da Petrobras. Porém, há uma inovação com o objetivo de evitar que a estatal peça a preferência por um bloco, mas não apresente oferta no leilão, como ocorreu na 6ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção. Caso isso ocorra, a Petrobras terá que pagar uma multa equivalente ao bônus de assinatura do referido bloco.

Apesar dos debates intensos e até da realização de uma audiência pública para discussão da possibilidade de aplicação do regime de concessão no pré-sal, o PL nº 3.178, de 2019, não chegou a ter parecer aprovado na CI nem nas demais comissões. Assim, foi arquivado ao final da legislatura, em 22 de dezembro de 2022, nos termos do *caput* do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No começo da atual legislatura, foi apresentado e aprovado o Requerimento (RQS) nº 162, de 2023, solicitando o desarquivamento da presente matéria, de forma que o PL nº 3.178, de 2019, retornou ao exame da CI, seguindo posteriormente à CAE e, em seguida, à CCJ, em decisão terminativa.

Na CI, a relatoria foi avocada pelo Presidente da Comissão, Senador Marcos Rogério, na forma do art. 129 do RISF.

Esse é o relatório.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 104 do RISF, compete à CI opinar sobre o mérito de matérias relacionadas a minas e recursos geológicos, entre as quais se inclui o objeto do PL em análise.

A revogação, pela Lei nº 13.365, de 2016, da obrigatoriedade de a Petrobras ser o operador único no regime de partilha de produção contribuiu para destravar os leilões no pré-sal, haja vista que, até então, havia sido realizado apenas um leilão, o do campo de Libra, em 2013.

Sob a égide da nova regra, foram realizadas mais cinco rodadas de licitação entre 2017 e 2019, nas quais a União apontava os blocos a serem ofertados. Os resultados dos leilões podem ser considerados muito bons até a

SF/25828.51629-72

5ª rodada, com a maioria dos blocos ofertados sendo arrematados com ágio substancial. Entretanto, a 6ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção, realizada em 7 de novembro de 2019, apontou para o esgotamento do modelo adotado. De cinco blocos ofertados, apenas um veio a ser arrematado, sem disputa, pois um único consórcio apresentou lance. Nessas condições, obviamente, não houve ágio.

Não se pode dizer que a queda do interesse das petroleiras pelos blocos do pré-sal foi totalmente inesperado. Afinal, os blocos mais promissores já haviam sido arrematados em rodadas anteriores e o horizonte para as petroleiras começava a tornar-se bem mais desafiador com o recrudescimento dos esforços internacionais para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE).

Nesse contexto de menor atratividade dos leilões, passou-se a adotar, seja no regime de concessão, seja no regime de partilha de produção, licitações no formato de Oferta Permanente, que consiste na oferta contínua de blocos exploratórios, inclusive de campos devolvidos ou em processo de devolução. No caso da Oferta Permanente de Partilha de Produção (OPP), ou seja, de blocos na área do Pré-sal ou em áreas estratégicas, cabe ao Conselho Nacional de Pesquisa Energética (CNPE) definir os parâmetros a serem adotados para cada campo ou bloco a ser licitado.

O 1º e o 2º Ciclo da OPP ocorreram, respectivamente, em 2022 e 2023. Atualmente, novas versões do edital e dos contratos da OPP, que contempla 14 blocos, estão em revisão por meio de processo de Consulta e Audiência Públicas realizado pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Os resultados alcançados nas OPPs já realizadas, infelizmente, são bem inferiores aos obtidos nas 2ª a 5ª rodadas de licitação, tanto em relação à proporção de blocos arrematados, quanto em termos de bônus de assinatura e/ou ágio de excedente em óleo da União. Na 1ª OPP, de onze blocos ofertados, apenas quatro foram arrematados. Já na 2ª OPP, um único bloco foi arrematado dos cinco ofertados.

Esse esvaziamento das licitações de partilha de produção inevitavelmente terá impacto na produção de petróleo e na arrecadação das participações governamentais no regime de partilha de produção à medida que os campos licitados na década passada entrarem em declínio. De fato, projeções da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) indicam a queda da produção dos contratos de partilha a partir de 2030.

SF/25828.51629-72

Para reverter a futura queda da produção nacional, o governo busca expandir a exploração petrolífera para novas bacias sedimentares, como a Bacia da Foz do Amazonas e a Bacia de Pelotas. Entretanto, há ainda, na área do pré-sal, blocos a serem explorados, mas que não são arrematados, apesar de já terem sido ofertados, alguns mais de uma vez, por não serem economicamente atrativos no regime de partilha de produção. Para contornar esse obstáculo, o PL autoriza que blocos do pré-sal de menor potencial produtivo sejam licitados no regime de concessão. Portanto, o regime de produção no pré-sal será escolhido caso a caso, em vez da obrigatoriedade da adoção do regime de partilha de produção prevista na legislação atual.

Se a mudança de regime de outorga de partilha de produção para concessão viabilizar o aproveitamento desses blocos "encalhados", ganham todos: União, estados, Distrito Federal e municípios, receberão mais participações governamentais e tributos; trabalhadores terão mais empregos e renda, empresas de petróleo, indústria e prestadores de serviço terão maiores receitas. Enfim, todos se beneficiarão com a transformação do petróleo enterrado em riqueza.

Outra modificação introduzida pelo PL é o fim do direito de preferência da Petrobras no regime de partilha de produção. Pela legislação vigente, se a Petrobras exercer o direito de preferência e seu lance no leilão for superado, a estatal pode aderir ao consórcio vencedor na condição de operador e com participação de 30%. Essa prerrogativa estimula o comportamento oportunista por parte da Petrobras, que pode oferecer um lance mais baixo do que julga compensador.

Nessas condições, caso seja vencedora, arremata o lote com um lance menor do que estaria disposta a oferecer em condições de igualdade de concorrência, caso sua oferta seja superada, poderá simplesmente aderir ao consórcio vencedor. É uma regra de leilão, no mínimo, contraproducente, pois boas regras de leilão devem estimular os concorrentes a apresentarem os maiores lances possíveis. O impacto negativo da preferência da Petrobras na competitividade dos leilões, ao fim e ao cabo, implica a redução das participações governamentais.

Em síntese, o PL veicula modificações da legislação do petróleo que permitirão o aumento da produção e das participações governamentais em relação ao marco regulatório atual.

SF/25828.51629-72

Com relação às emendas apresentadas na legislatura anterior, fazemos as seguintes considerações.

A questão tratada pela Emenda nº 1 foi superada. Na atualidade, não se verificam óbices regulamentares à contratação pela Petrobras, com a agilidade necessária, de equipamentos e serviços para o desenvolvimento dos campos de petróleo arrematados por consórcios do qual ela faça parte, seja no pré-sal, seja em outras áreas.

Quanto à Emenda nº 2, ao manter o direito de preferência da Petrobras, permite que subsista um formato de licitação que tende a reduzir o quinhão do Estado na renda petrolífera, o que reduz os recursos disponíveis para investimentos em saúde, educação e outras áreas prioritárias para a população brasileira.

III – VOTO

Ante os motivos expostos, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3178, de 2019, e pela **rejeição** das Emendas nº 1 e nº 2.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Relatório de Registro de Presença

14ª, Extraordinária

Comissão de Serviços de Infraestrutura

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
EDUARDO BRAGA		1. CONFÚCIO MOURA	
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	
FERNANDO FARIAS		3. FERNANDO DUEIRE	PRESENTE
JAYME CAMPOS	PRESENTE	4. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	5. MARCELO CASTRO	PRESENTE
CARLOS VIANA	PRESENTE	6. SERGIO MORO	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	7. JADER BARBALHO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
CID GOMES		1. CHICO RODRIGUES	
OTTO ALENCAR		2. ANGELO CORONEL	PRESENTE
IRAJÁ		3. NELSINHO TRAD	
DANIELLA RIBEIRO		4. VANDERLAN CARDOSO	
MARGARETH BUZETTI	PRESENTE	5. LUCAS BARRETO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JAIME BAGATTOLI		1. DRA. EUDÓCIA	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	2. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
WELLINGTON FAGUNDES		3. EDUARDO GOMES	PRESENTE
WILDER MORAIS		4. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
BETO FARO	PRESENTE	1. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO		2. RANDOLFE RODRIGUES	
WEVERTON		3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
LAÉRCIO OLIVEIRA		2. LUIS CARLOS HEINZE	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. CLEITINHO	

Não Membros Presentes

JORGE SEIF
STYVENSON VALENTIM
AUGUSTA BRITO
SÉRGIO PETECÃO

Não Membros Presentes

ZENAIDE MAIA
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3178/2019)

REUNIDA A COMISSÃO NESSA DATA, É LIDO E APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR PARECER DA CI PELA APROVAÇÃO DO PROJETO E REJEIÇÃO DAS EMENDAS Nº 1 E 2.

10 de junho de 2025

Senador Astronauta Marcos Pontes

Presidiu a reunião da Comissão de Serviços de Infraestrutura