

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 4567, 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 DE PRODUÇÃO" E APENSADOS.**

## **PROJETO DE LEI Nº 4.567/2016**

(Em apenso o PL nº 4.973/2013, o PL nº 6.726/2013 e o PL nº 600/2015)

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 de produção.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** JOSÉ CARLOS ALELUIA

## **VOTO EM SEPARADO**

(Da Sra. Deputada Moema Gramacho)

### **I – RELATÓRIO**

A proposição principal em análise nesta Comissão é o Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, de autoria do Senado Federal, que altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 para estabelecer que o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, considerando o interesse nacional, ofereça à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras a preferência para ser o operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção; e para dispor que, após a manifestação da Petrobras, que terá um prazo de 30 dias, o CNPE

proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio, que não poderá ser inferior a 30%.

Três outros projetos de lei constam da árvore de apensados. O primeiro deles é o Projeto de Lei nº 4.973, de 2013, apresentado pelo ilustre Ex-Deputado Raul Henry, que propõe a revogação do artigo 4º e da alínea “c” do inciso III do artigo 10, ambos da Lei nº 12.351/2010, com o objetivo de liberar a Petrobras da obrigação de ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção e de possuir participação de, no mínimo, 30% no consórcio por ela formado com o licitante vencedor e com a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA<sup>12</sup>.

Para justificar sua proposição, argumenta o autor que essas obrigações exigem que a Petrobras esteja sempre apta a realizar grandes investimentos, condição absolutamente incompatível com a trajetória das contas dessa empresa nos últimos anos. Por essa razão, entende que a exploração das reservas nacionais de hidrocarbonetos seria retardada, com o risco de não aproveitamento de todo o potencial de energia fóssil antes de uma previsível mudança do paradigma energético mundial.

O segundo apensado é o Projeto de Lei nº 6.726, de 2013, do nobre Deputado Mendonça Filho, que estabelece que a exploração e a produção de petróleo e gás natural na área do Pré-Sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União sob o regime de concessão. Assim sendo, seria extinto o regime de partilha de produção.

Adicionalmente, o PL nº 6.726/2013 assegura ao trabalhador detentor de conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS a possibilidade de participar de licitação das mencionadas áreas exploratórias, observado o limite de 50% (cinquenta por cento) do saldo existente e disponível na data em que o titular da conta exercer a opção.

O terceiro apensado é o Projeto de Lei nº 600, de 2015, do ilustre Deputado Jutahy Junior, que promove alteração mais completa da Lei nº 12.351/2010 que o Projeto de Lei nº 4.973/2013. Ele contempla não apenas a

---

<sup>1</sup> Empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

<sup>2</sup> A Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA.

revogação dos mesmos dispositivos da Lei nº 12.351/2010, prevista no Projeto de Lei nº 4.973/2013, mas também a adequação de outros dispositivos.

É o relatório.

## II – VOTO

### **Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Verifica-se que disposições contidas nos Projetos de Lei nº 4.567/2016, nº 4.973/2013, nº 6.726/2013 e nº 600/2015 se inserem entre as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, pois todos eles tratam de atribuições da Petrobras. Registre-se que o Projeto de Lei nº 600/2015 também trata de atribuições da PPSA.

As matérias de iniciativa privativa do Presidente da República estão definidas no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Art. 61. ....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério

Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Apesar de o dispositivo estabelecer ser de iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, a interpretação do Supremo Tribunal Federal – STF, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.417/SP, foi no sentido de se abranger qualquer matéria pertinente à Administração Pública.

No caso dos projetos de lei em análise, por alterarem as atribuições da Petrobras, eles são de iniciativa privativa do Poder Executivo Federal, uma vez que essa empresa faz parte da Administração Pública Indireta.

Nos termos do acórdão do STF, aprovado por unanimidade, ficou consignado que:

(...) importa em afronta direta ao Texto Constitucional o diploma legal em causa, de iniciativa parlamentar, que versa sobre matéria reservada ao Governador pela Carta da República, em obediência ao princípio da simetria (art. 61, § 1º, II, 'e'), como é a estruturação e a especificação de atribuições da Secretaria de Educação, órgão que integra o Poder Executivo estadual.

A lei tratada no caso da ADI nº 2.417/SP foi considerada inconstitucional não apenas por criar órgão, mas mesmo por tão-somente determinar atribuições de órgãos do Poder Executivo. Na discussão da matéria sequer houve debate. Os Ministros aderiram ao voto do Relator sem as comuns discussões de Plenário quando se declara uma lei inconstitucional.

Segundo o acórdão relativo à ADI nº 2.417/SP, é de iniciativa privativa do Poder Executivo qualquer projeto de lei que disponha sobre

o funcionamento da Administração Pública, visão essa que foi mantida pelo STF no julgamento da ADI nº 2.808/RS.

Quanto à juridicidade, não foram identificados óbices em relação aos projetos de lei em análise.

Com referência à técnica legislativa, o Projeto de Lei nº 4.973/2013, para o atingimento dos intentos do seu autor, não basta revogar o artigo 4º e a alínea “c” do inciso III do artigo 10, da Lei nº 12.351/2010. É preciso também promover a necessária adequação de outros dispositivos dessa lei. Assim sendo, essa proposição apresenta óbices relativos à técnica legislativa.

#### **Da adequação orçamentária e financeira**

Não foram identificados óbices relativos à adequação orçamentária e financeira das proposições em exame.

#### **Do polígono do Pré-Sal e áreas estratégicas**

A Lei nº 12.351/2010 estabeleceu a Petrobras como o único operador, sob o regime de partilha de produção, nos blocos do polígono do Pré-Sal e em áreas estratégicas. A Figura 1 mostra a área do polígono do Pré-Sal.

O polígono do Pré-Sal, localizado na Plataforma Continental Brasileira, estende-se do litoral do Estado do Espírito Santo até Santa Catarina, em área de aproximadamente 149 mil km<sup>2</sup>. Os limites dessa área foram definidos a partir de avaliações e interpretações geológicas.

A área de ocorrência do Pré-Sal, cujo potencial petrolífero não se iguala a nenhum outro descoberto até este momento, representa em torno de 2,3% do total das bacias sedimentares brasileiras, que totalizam 6,4 milhões de km<sup>2</sup>, somando-se as bacias terrestres e marítimas.

Inicialmente é importante registrar que muitas áreas já descobertas e perfuradas nesse polígono não são tão estratégicas, em razão do baixo volume de petróleo recuperável. Isso ocorre tanto na Bacia de Santos quanto na Bacia de Campos. Apesar de não serem tão estratégicas, elas devem ser desenvolvidas no curto prazo.

O CNPE já autorizou a contratação de cinco áreas do Pré-Sal sob regime de partilha de produção, todas localizadas na Bacia de Santos. A Figura 2 mostra parte do Pré-Sal na Bacia de Santos.

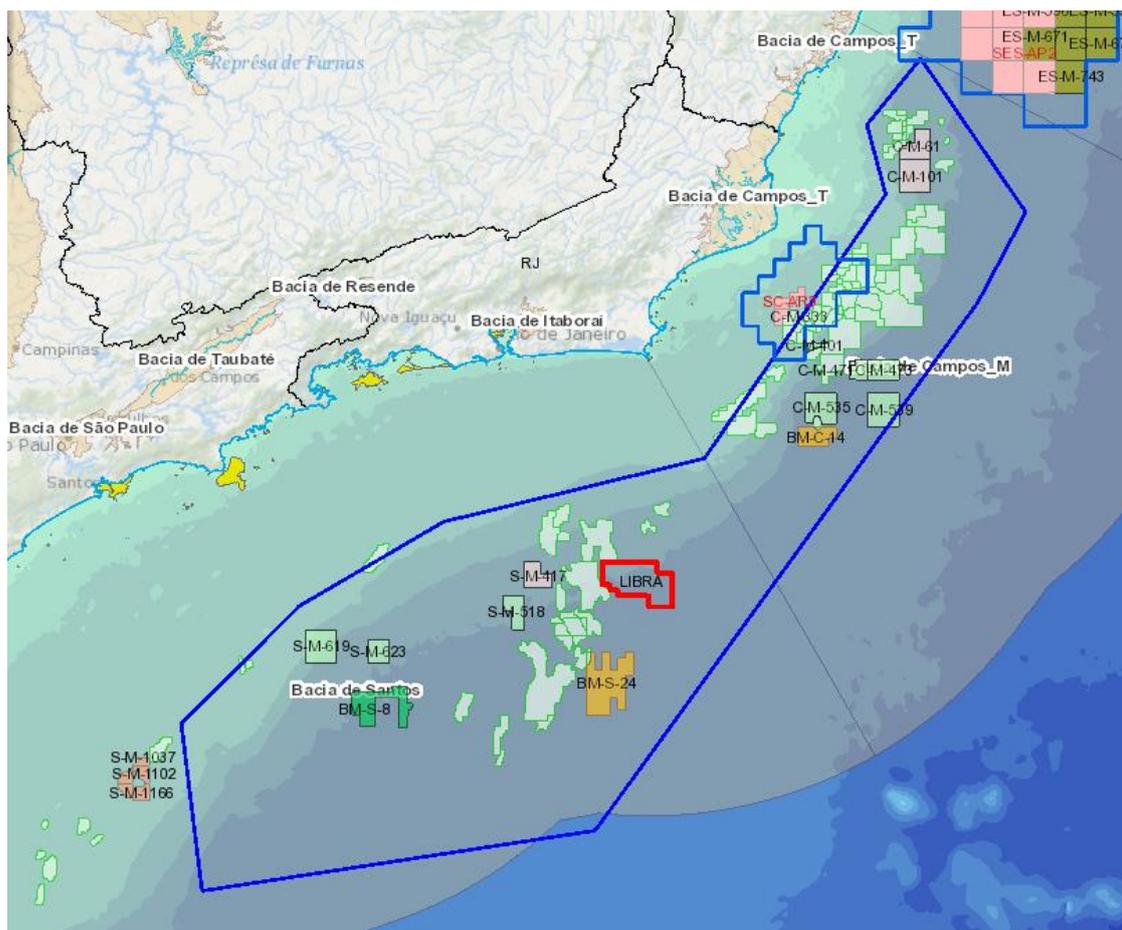


Figura 1 - Polígono do Pré-Sal.

O bloco de Libra, mostrado na Figura 2, foi licitado em outubro de 2013. Nesse bloco, antes da licitação, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP indicou a existência de volumes recuperáveis de 8 a 12 bilhões de barris equivalentes de petróleo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.crea-am.org.br/src/site/noticia.php?id=2938>

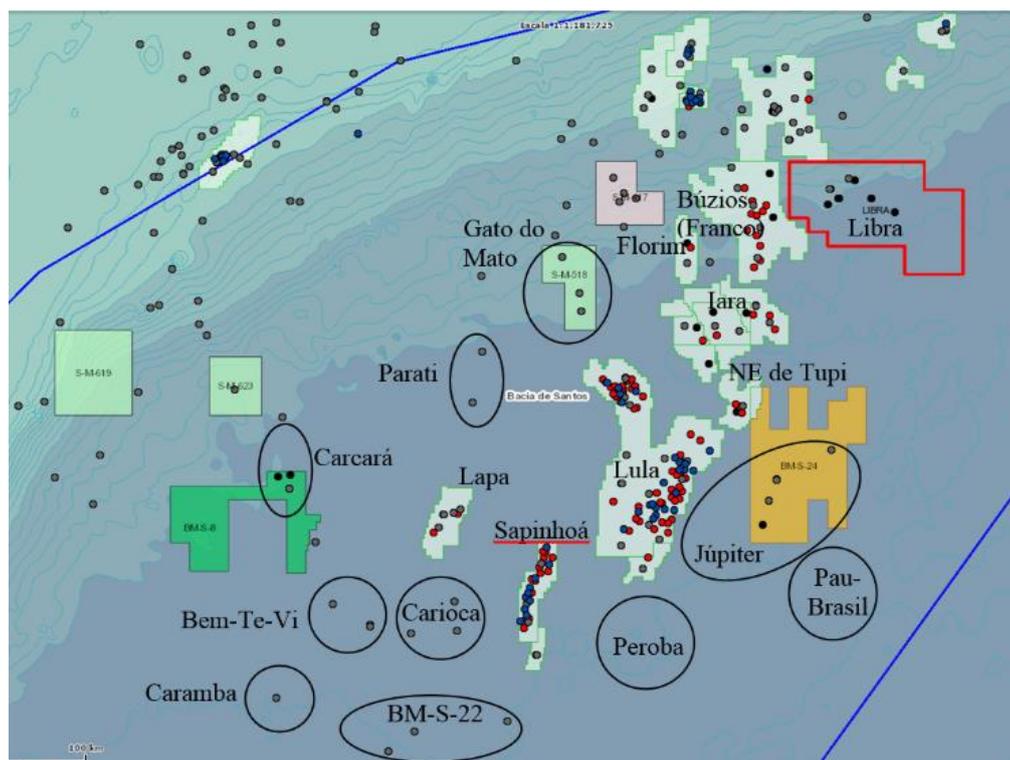


Figura 2 - Áreas do Pré-Sal na Bacia de Santos.

Nas outras quatro áreas autorizadas para contratação direta da Petrobras, que são os excedentes da cessão onerosa de Franco, Lara, Nordeste de Tupi e Florim, foram indicados pela ANP volumes recuperáveis de 9,8 a 15,2 bilhões de barris equivalentes de petróleo<sup>4</sup>.

É importante destacar que, antes de haver a contratação sob regime de partilha de produção no Pré-Sal, têm sido divulgadas por órgãos do governo claras indicações dos potenciais volumes recuperáveis existentes em cada bloco.

Em razão dos elevadíssimos volumes da carteira da Petrobras e do seu endividamento, a empresa tem sido muito seletiva na escolha

<sup>4</sup> <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/volumes-excedentes-da-cessao-onerosa.htm>

das áreas do Pré-Sal a serem desenvolvidas. O foco da Petrobras tem sido os campos de Lula e Sapinhoá, as áreas da cessão onerosa e o bloco de Libra.

Nesse contexto, a área de Parati, onde ocorreu a descoberta do Pré-Sal, foi devolvida à ANP. Também já foram devolvidas, entre outras, as áreas de Caramba, Bem-Te-Vi e Carioca, todas mostradas na Figura 2. Essas devoluções decorreram, também, dos baixos volumes recuperáveis de hidrocarbonetos dessas áreas, quando comparados com os volumes recuperáveis de campos como Lula e Búzios, e blocos como Libra, cada um com volumes recuperáveis superiores a 10 bilhões de barris equivalentes de petróleo.

Também foi devolvido à ANP o bloco BM-S-22, cujo operador era a Esso Exploração Santos Brasileira. Nesse bloco, foram perfurados três poços, sendo um seco. Os baixos volumes recuperáveis foram decisivos para a devolução desse bloco.

Além das áreas devolvidas, é importante mencionar que existem vinte áreas do Pré-Sal que precisam ser unitizadas, pois as jazidas já descobertas e perfuradas estendem-se por área da União. Entre essas áreas estão Carcará, Júpiter e Gato do Mato, localizadas na Bacia de Santos, mostradas na Figura 2, e Tartaruga Verde, na Bacia de Campos.

Segundo o Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP, a questão da unitização pode destravar investimentos de R\$ 120 bilhões, devido ao potencial calculado entre 8 e 10 bilhões de barris de petróleo nas áreas unitizáveis.

Observa-se, então, que o Pré-Sal e o País contam com grandes volumes recuperáveis de petróleo, que podem ser produzidos no curto prazo. Para isso, a Petrobras conta com a melhor tecnologia mundial e com os mais baixos custos de extração. No primeiro trimestre de 2016, o custo de extração da Petrobras no Pré-Sal foi inferior a US\$ 8 por barril.

Em razão disso, apesar das boas intenções dos autores, os textos originais dos Projetos de Lei ora em análise não devem prosperar, pois a solução do setor petrolífero não passa pela retirada da Petrobras da operação, nem pela alteração do regime fiscal de produção, mas pela capitalização da empresa.

As principais razões para a Petrobras ser operadora e ter grande participação no Pré-Sal são:

- baixos custos e maior participação governamental;
- garantia da política de conteúdo local;
- maior segurança operacional;
- promoção do desenvolvimento tecnológico nacional;
- capacidade operacional e econômica;
- evitar a extração predatória;
- empresas estatais são as grandes detentoras das reservas mundiais.

#### **Dos baixos custos e da maior participação governamental**

A Petrobras é a empresa com maior experiência na operação em águas profundas no mundo; tem baixíssimos custos de extração no Pré-Sal e dispõe de infraestrutura como gasodutos e unidades de tratamento de gás natural.

A atual Diretora de Exploração e Produção da Petrobras, Sra. Solange Guedes, em palestra na Offshore Technology Conference em Houston em maio de 2015, afirmou que, apesar de nem todos os poços previstos para os sistemas de produção atuais na província do Pré-Sal estarem conectados, os custos estão caindo. Segundo ela, o custo de extração no Pré-Sal era de US\$ 9,1 por barril, abaixo da média da empresa, de US\$ 14,6 por barril, e da média das empresas do setor, de US\$ 15 por barril. O custo de extração da Petrobras é aproximadamente 39% menor que o custo médio das outras empresas.

Sem a logística e o conhecimento tecnológico da Petrobras, o custo de produção subiria de cerca de R\$ 40 por barril para, no mínimo, R\$ 60 por barril. Esse maior custo reduz o excedente em óleo da União, os recursos do Fundo Social e as receitas para as áreas de educação e saúde.

Também é importante ressaltar que cerca de 46% do capital social da Petrobras são da União e de entes públicos federais. Assim, 46% das receitas líquidas dos campos onde ela tem participação são, proporcionalmente, do Estado brasileiro. Dessa forma, quanto maior a participação societária da Petrobras, maior a receita estatal.

Dessa forma, a operação única com máxima participação societária da Petrobras permite que maior parcela da riqueza natural do petróleo do Pré-Sal seja convertida em resultados econômicos para a população brasileira, com destaque para as áreas sociais, como educação e saúde.

Em Libra, o consórcio conta com uma participação societária de 40% da Petrobras. Se a Petrobras não tivesse participado desse consórcio, o Estado brasileiro arrecadaria R\$ 246 bilhões a menos e as áreas de educação e saúde perderiam R\$ 50 bilhões. O Fundo Social teria perdido R\$ 100 bilhões.

Se a Petrobras fosse contratada diretamente, tendo 100% de participação em Libra, o Estado brasileiro arrecadaria R\$ 175 bilhões a mais.

### **Da garantia da política de conteúdo local**

A Petrobras, como operadora única, conduz os empreendimentos, o que proporciona a seleção e o desenvolvimento de fornecedores de bens e serviços no Brasil. Isso permite a implementação de uma política industrial que maximize o conteúdo local em bases competitivas e garanta o crescimento do País.

Em novembro de 2014, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP negou 37 pedidos de dispensa e isenção de cumprimento dos índices de conteúdo local. Esses pedidos, conhecidos como *waivers*, nos termos dos contratos assinados entre a ANP e as empresas contratadas, podem ser solicitados quando há inexistência de fornecedor local, quando a indústria nacional apresenta preços ou prazos excessivos ou quando não há tecnologia disponível localmente.

Por não cumprirem o percentual de aquisição de bens e serviços no Brasil, previsto em contrato, a ANP já aplicou 15 multas no primeiro semestre de 2015. Em 2014, apenas duas multas foram aplicadas no período. Somente a BG, recém-adquirida pela Shell, foi multada em R\$ 275 milhões –

valor equivalente ao total aplicado em multas em 2014. Essa foi a maior multa já registrada.

A operação e a condução dos empreendimentos pela Petrobras possibilitam que mais e melhores empregos sejam criados no Brasil. As multinacionais contratam serviços especializados em seus países de origem e empregam especialistas, supervisores, gerentes e executivos estrangeiros.

O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – Prominp, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e pela Petrobras, proporcionou aos diversos atores envolvidos com esta indústria um fórum permanente de discussão para desenvolvimento de ações que ampliem, de forma competitiva e sustentável, a participação da indústria nacional de bens e serviços na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior.

De 2003 a 2013, houve a ampliação sucessiva do programa de investimentos do setor, especialmente após a descoberta das reservas do Pré-Sal. Por meio do engajamento entre governo, operadoras, associações de classe, instituições financeiras, prestadores de serviço, entidades de ensino, e de toda a cadeia produtiva de petróleo e gás, projetos liderados dentro da plataforma de discussões criada pelo Prominp apresentaram resultados significativos, transformando em encomendas locais uma parcela crescente da carteira de investimentos.

De 2006, quando foi iniciado o Programa Nacional de Qualificação Profissional – PNQP, que integra o Prominp, a 2013, foram investidos R\$ 292 milhões para capacitar 97.252 profissionais de 17 estados, em categorias de níveis básico, médio, técnico e superior.

Também nessa década, o País presenciou a retomada da indústria naval no país, com a Petrobras se destacando como grande demandante mundial da construção naval offshore.

### **Da maior segurança operacional**

As empresas estrangeiras não conhecem as especificidades do Pré-Sal e têm um forte compromisso com a lucratividade em detrimento da

segurança operacional. Experientes operadoras provocaram grandes acidentes na plataforma continental em ambientes muito menos hostis que o Pré-Sal.

O acidente de Macondo, campo operado pela BP no Golfo do México, foi o maior desastre ambiental dos Estados Unidos; no campo de Frade na Bacia de Campos, operado pela Chevron, o acidente poderia ter sido tão catastrófico quanto Macondo.

Com outras operadoras, os riscos de graves acidentes no Pré-Sal seriam altíssimos, uma vez que outras empresas não têm o conhecimento tecnológico, a competência operacional da Petrobras e o compromisso com o meio ambiente do País.

### **Da promoção do desenvolvimento tecnológico nacional**

A experiência operacional é essencial para garantir o domínio e o contínuo desenvolvimento tecnológico. O nível tecnológico atingido pela Petrobras é fruto do desenvolvimento científico e sua aplicação, sendo a operação etapa essencial para o aprendizado e o avanço tecnológico. Ceder a condição de operadora retira vantagem estratégica, expõe o conhecimento a potenciais competidores e reduz as oportunidades de aprendizado.

A Petrobras detém tecnologia e capacidade operacional para liderar a produção, na medida do interesse social e do desenvolvimento econômico nacional. A empresa é reconhecida internacionalmente pela sua liderança no desenvolvimento tecnológico da exploração e da produção de petróleo em águas profundas.

A capacidade operacional é atestada pela velocidade em que desenvolveu a produção na camada do Pré-Sal. Produção que já superou 1 milhão de barris equivalentes de petróleo por dia em tempo recorde em comparação ao desenvolvimento de províncias marítimas estrangeiras, como, por exemplo, as do Mar do Norte e as do Golfo do México.

Em apenas oito anos após a primeira descoberta de petróleo na província do Pré-Sal, ocorrida em 2006, a produção alcançou 800 mil barris de petróleo por dia. Para se alcançar essa produção de petróleo no Brasil, foram necessários 40 anos e a operação de 6.374 poços. Na Bacia de Campos, esse mesmo volume de produção foi alcançado em 24 anos, com 423 poços.

### **Da capacidade operacional e econômica**

Foram os investimentos da Petrobras na área de Exploração e Produção que levaram à descoberta das grandes reservas do Pré-Sal. Esses investimentos provocaram o aumento da alavancagem<sup>5</sup> e da dívida líquida da empresa. Não faz sentido que essas reservas, que não podem ser lançadas no ativo da empresa, deixem de ser exploradas e desenvolvidas por “prejudicar índices contábeis”.

Na verdade, essas reservas são o grande “ativo” da Petrobras, apesar de não entrarem no cômputo do patrimônio líquido real da empresa. Dessa forma, para a Petrobras o cálculo da sua alavancagem é pouco relevante, pois ela tem como base um patrimônio líquido irreal. Também foge à razoabilidade dar exagerada ênfase a relação dívida líquida/EBITDA<sup>6</sup>, uma vez que a descoberta do Pré-Sal exigiu e continua exigindo expressivos investimentos.

Importa destacar que a Petrobras foi e continua sendo a empresa mais lucrativa do Brasil. De 2006 a 2013, os lucros médios da Vale e da Petrobras foram, respectivamente, de R\$ 17,9 bilhões e R\$ 27,8 bilhões. Observa-se, então, que o lucro médio da Petrobras foi muito maior que o da Vale.

Em 2015, a Petrobras teve um extraordinário desempenho operacional, apesar de ter apresentado prejuízo. Importa registrar que nem sempre os dados relativos a lucro ou prejuízo são suficientes para analisar o desempenho efetivo de uma empresa em determinado período.

O Ebitda é também um relevante indicador para se medir o resultado de uma empresa. Para se chegar ao valor do Ebitda, faz-se a seguinte operação: ao prejuízo, soma-se a depreciação, a amortização, as despesas financeiras, o imposto de renda, a contribuição social e a perda do recuperável dos ativos (*impairment*), e subtrai-se o resultado com participações em investimento (equivalência patrimonial). Pode-se, assim, calcular com mais detalhes quanto foi a geração operacional de caixa. A Petrobras, em 2015, apresentou um Ebitda de R\$ 73,9 bilhões, um aumento de 25% em relação ao de 2014.

---

<sup>5</sup> Razão entre a dívida líquida e a soma do patrimônio líquido com a dívida líquida.

<sup>6</sup> *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* (Lucro antes dos juros, tributos, depreciação e amortização).

Outro importante indicador é o lucro bruto, que é obtido pela receita operacional líquida subtraída dos custos das vendas, ou seja, a diferença entre o que é faturado pela empresa e quanto ela gasta para fazer seus produtos. Desse modo, o lucro bruto possibilita saber quanto a empresa ganha com suas atividades. Em 2015, o lucro bruto da Petrobras foi de R\$ 98,6 bilhões, 23% superior a 2014.

No primeiro trimestre de 2016, a alavancagem da Petrobras recuou de 60%, no final de 2015, para 58%. O endividamento bruto reduziu R\$ 42,8 bilhões (de R\$ 492,8 bilhões, no quarto trimestre de 2015, para R\$ 450,0 bilhões). O endividamento líquido em dólares aumentou 3% em comparação com o quarto trimestre de 2015. Além disso, houve uma redução de 21% no custo de extração em dólares no Brasil, em comparação com o primeiro trimestre de 2015.

Com as importantes descobertas no Pré-Sal, a Petrobras deve triplicar suas reservas. Nenhuma empresa de petróleo triplica suas reservas e aumenta sua produção sem grandes investimentos e, conseqüentemente, sem aumento da sua dívida e da sua alavancagem.

A Figura 3 mostra o crescimento da produção de petróleo da Petrobras e o decréscimo de produção da Exxon, Shell, Chevron e BP.

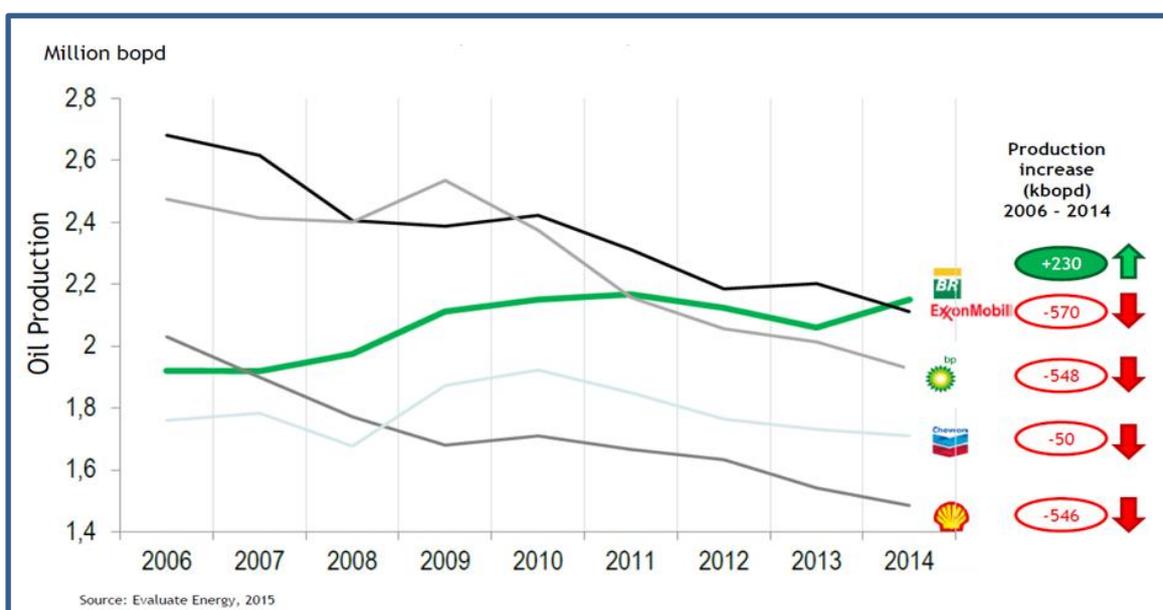


Figura 3 - Evolução da produção da Petrobras, Exxon, Shell, Chevron e BP.

### **Da extração predatória**

A renda petroleira e a propriedade do petróleo, desde que bem administrados pelo Estado, de modo a evitar a extração predatória, podem se transformar em benefícios sociais para o conjunto da população brasileira. Ter a Petrobras como operadora possibilita maior controle social e diminui o risco de extração predatória dos campos do Pré-Sal. Essa extração prejudica a recuperação total de petróleo e compromete participação governamental de médio e longo prazos.

Quando o governo decide licitar determinado bloco do Pré-Sal, a política de exploração será determinada no âmbito do seu Comitê Operacional, composto pelo presidente da Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA e por representantes das empresas consorciadas.

No entanto, qualquer decisão estratégica, em termos da quantidade produzida, do destino e do preço, dentre outras, será objeto de negociações, disputas e controvérsias no âmbito desse Comitê. Não haverá, necessariamente, convergência entre os interesses do Estado brasileiro, o das empresas estrangeiras e, indiretamente, os dos Estados de origem dessas companhias.

Apesar da relação potencialmente contraditória entre os interesses das empresas multinacionais consorciadas, a Petrobras e o Estado Nacional, o fato de a Petrobras ter a operação dos campos possibilita reunir mais argumentos técnicos para evitar decisões que não sejam do interesse público.

### **Da importância estratégica do petróleo e das reservas**

O petróleo não é uma mercadoria qualquer e não existe substituto que possa garantir a demanda atual e futura de combustíveis líquidos, de produtos petroquímicos e de fertilizantes.

Sob a alegação de urgência na produção do Pré-Sal, alguns justificam a necessidade de atrair multinacionais, com a cessão da condição de operadora dos consórcios. Argumentam, ainda, que o petróleo será substituído e assim as reservas perderiam valor caso não ocorra sua urgente extração. Na realidade, o petróleo é um recurso singular, não existe nenhum recurso similar em



Figura 2 Empresas detentoras das principais reservas de petróleo e gás

Figura 4 - Controle das reservas petrolíferas.

### **Da apresentação de Substitutivo**

Quanto ao mérito, julga-se importante que a província do Pré-Sal seja plenamente desenvolvida, como pretendem os autores das proposições em análise. Para garantir o pleno desenvolvimento do Pré-Sal, apresenta-se um Substitutivo que visa a dar capacidade financeira para a Petrobras, por meio de sua capitalização.

Essa capitalização também é fundamental para a conclusão de investimentos estratégicos para o Brasil, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj e a Unidade de Fertilizantes Nitrogenados III – UFN III. O Complexo está localizado no município de Itaboraí (RJ), ocupando uma área de 45 km<sup>2</sup>, e terá como objetivo estratégico expandir a capacidade de refino do País para atender ao crescimento da demanda de derivados como óleo diesel, nafta petroquímica, querosene de aviação, coque e GLP (gás de cozinha). A previsão de entrada em operação da primeira unidade de refino era agosto de 2016, com capacidade para refino de 165 mil barris de petróleo por dia. Em fevereiro de 2015, a obra alcançou 82% de avanço físico. No momento, as obras estão suspensas.

A UFN III é um complexo de fertilizantes localizado no município de Três Lagoas (MS), com capacidade de produção de 761,2 mil toneladas por ano de amônia e 1.223 mil toneladas por ano de ureia granulada a partir de 2,24 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural proveniente do gasoduto Brasil-Bolívia. O projeto tem, aproximadamente, 80% de avanço físico e está suspenso. A unidade tem como objetivo aumentar a oferta interna de

fertilizantes nitrogenados, reduzir a necessidade de importação desses produtos e agregar valor.

### **Das conclusões**

Diante do exposto, o voto é pela **inconstitucionalidade do texto original** dos Projetos de Lei nº 4.567/2016, nº 4.973/2013, nº 6.726/2013 e nº 600/2015, que pode ser sanada.

O Projeto de Lei nº 4.973/2013 deve ser **rejeitado** por ausência de boa técnica legislativa.

Quanto à juridicidade, à técnica legislativa, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito, o voto é pela **aprovação** dos Projetos de Lei nº 4.567/2016, nº 6.726/2013 e nº 600/2015, na forma do Substitutivo em anexo, que corrige óbices quanto à inconstitucionalidade original.

Contamos, então, com o apoio dos nobres Parlamentares desta Comissão para a aprovação deste Voto em Separado, pois, por meio do Substitutivo apresentado, serão promovidos, no curto prazo, os necessários investimentos no setor petrolífero nacional, com geração de emprego, renda e desenvolvimento do País.

Sala da Comissão, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

**DEPUTADA MOEMA GRAMACHO**  
**PT/BA**

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 4567, 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 DE PRODUÇÃO" E APENSADOS.**

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 4.567/2016, Nº 6.726/2013 e Nº 600/2015.**

Autoriza a União a subscrever ações do capital social da Petrobras, de modo a garantir que a empresa possa investir no pré-sal e em outros setores.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada a subscrever ações do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal, nas condições estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

§ 1º A autorização de que trata o *caput* é válida pelo prazo de 12 (doze) meses, contado da data de publicação desta Lei.

§ 2º Fica a União autorizada, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, a emitir os títulos de que trata o *caput*, precificados a valor de mercado e sob a forma de colocação direta.

§ 3º O valor máximo da subscrição de que trata o *caput* será de R\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais).

Art. 2º Fica a Petrobras autorizada a investir o valor da subscrição de que trata o art. 1º no desenvolvimento da produção de campos localizados no polígono do pré-sal, definido pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010; na conclusão do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj; e na construção da Unidade de Fertilizantes Nitrogenados III, localizada em Três Lagoas (MS).

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

Sala da Comissão, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

**DEPUTADA MOEMA GRAMACHO**  
**PT/BA**