

# Pré-sal e 'áreas estratégicas'

## O novo marco regulatório para o setor de E&P no Brasil.

No dia 1º de setembro deste ano, o Governo brasileiro submeteu ao Congresso Nacional as suas propostas para a criação de um novo marco regulatório para a exploração e produção de petróleo e gás natural nas áreas do pré-sal e em outras áreas consideradas pelo mesmo como 'áreas estratégicas'. Ao todo são quatro projetos de lei, que têm como objetivo principal permitir ao Governo: 1) aumentar seu controle sobre as atividades de exploração e 2) obter maiores lucros sobre a produção de petróleo e gás natural na região do pré-sal.

As propostas submetidas pelo Governo estão divididas em quatro projetos, sendo: a) um projeto de lei para a criação de um novo regime contratual para exploração e produção de petróleo e gás natural no pré-sal e em áreas estratégicas, ou seja, o regime de partilha de produção (Projeto de E&P); b) um projeto de lei para a criação de uma nova companhia estatal (Projeto Petro-sal); c) um projeto de lei para a implementação de um fundo para desenvolvimento econômico e social no Brasil (Projeto Fundo Social); e d) um projeto de lei sobre a capitalização da Petrobras (Projeto de Capitalização da Petrobras).

Vale a pena ressaltar que o interesse do Governo em estabelecer novas regras para o pré-sal já tinha sido manifestado durante a Nona Rodada de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na época, através da Resolução n. 6 do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética), o Governo determinou à agência que excluísse da rodada 41 blocos situados nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo.

A referida Resolução do CNPE justificava-se pelos resultados de teste de produção obtidos pela Petrobras, que apontavam para a existência de uma nova e significativa província petrolífera no Brasil (denominada Pré-sal), entre 5 e 7 mil metros de profundidade, e com grandes volumes recuperáveis de óleo e gás.

Na data de sua publicação, esta Resolução já determinava ao Ministério de Minas e Energia que avaliasse, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco regulatório que pudessem contemplar o novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera. Assim, considerando que se passaram quase dois anos desde a publicação da referida Resolução (8 de novembro de 2007), foi inoportuno o Governo solicitar ao Congresso Nacional o regime de urgência de tramitação. Os Projetos de Lei submetidos à apreciação da Câmara e do Senado são considerados estratégicos para o país e, por esta razão, devem ser objeto de debate intenso entre Governo, especialistas e membros da sociedade.

O Projeto de E&P é o mais abrangente e propõe regras gerais para a exploração e produção de petróleo e gás natural nas áreas do pré-sal e em

**Alexandre R. Chequer** é sócio da Thompson & Knight LLP, atua nas áreas Empresarial, Securitizações, Energia Internacional, Finanças, Projetos Internacionais



de Infraestrutura e América Latina. Tem experiência consolidada no desenvolvimento de projetos; contratos de EPC para a construção, operação e manutenção de hidroelétricas, termoeletricas a gás, projetos de GNL, refinarias, petroquímicas; análise de risco político e regulatório; investimentos e estruturação de financiamentos nas áreas de energia e infraestrutura.

**Bruno Triani Belchior** é advogado do do Thompson & Knight LLP, especializado atuando nas áreas de Petróleo e Gás Natural, Energia, Empresarial e Societário



e América Latina. Presta assessoria a companhias nacionais e estrangeiras de E&P no Brasil e no Oeste da África na elaboração, análise, revisão e negociação de contratos de upstream e downstream, licitações públicas, questões societárias, fusões/aquisições e desenvolvimento de projetos.

outras áreas consideradas estratégicas pelo Governo, além de trazer algumas mudanças à Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo). Caso o Projeto de E&P seja aprovado, o Brasil passará a contar com dois diplomas relativos às atividades de exploração e produção no país, sendo a Lei do Petróleo aplicável somente para as áreas *onshore* e para as áreas *offshore* que não estiverem situadas no pré-sal e que, ao mesmo tempo, não sejam consideradas estratégicas para o Governo.

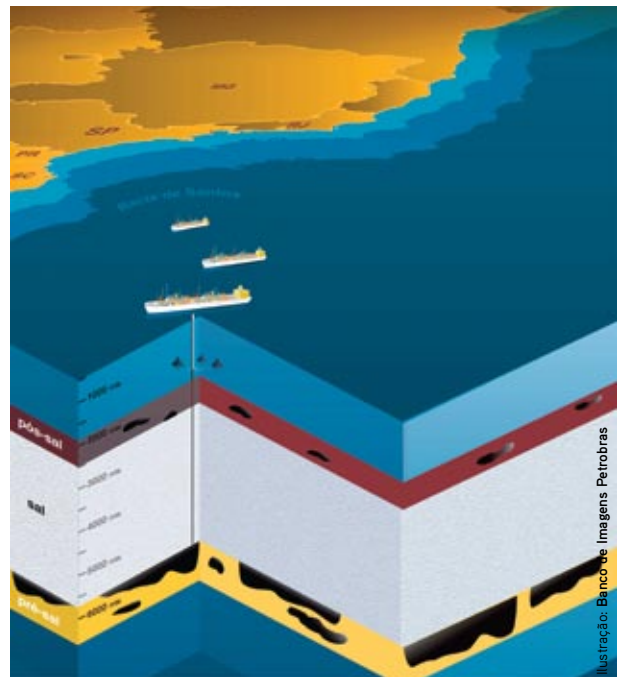
Para tais áreas (pré-sal e áreas estratégicas), o Projeto de E&P estabelece a criação de um regime contratual de partilha de produção,<sup>1</sup> no qual a Petrobras será a operadora obrigatória em todos os blocos, com uma participação mínima de 30% em qualquer consórcio formado como resultado de licitação.

Vale mencionar que, de acordo com o Projeto de E&P, a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, poderá celebrar contratos de partilha de produção: 1) diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação; ou 2) mediante licitação, na modalidade de leilão. No caso de licitação, a Petrobras poderá participar, buscando aumentar sua participação mínima de 30% no bloco oferecido. Como resultado, todos os vencedores da licitação deverão constituir consórcio com a Petrobras e com a Petro-sal (empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, cuja criação está prevista no Projeto Petro-sal).

Ressalvados os argumentos relativos à inconstitucionalidade da contratação direta da Petrobras e sua participação mínima obrigatória de 30% em todos os consórcios – que será analisada oportunamente pela Comissão de Constituição e Justiça – destaca-se o papel de controle e ingerência que exercerá a Petro-sal nos consórcios formados diretamente com Petrobras ou com a Petrobras e outras companhias petrolíferas. Conforme dispõe o Projeto de E&P, a Petro-sal indicará a metade dos integrantes do comitê operacional de cada consórcio, inclusive o seu presidente, que terá poder de veto e voto de qualidade.

Muito embora a Petro-sal não tenha qualquer responsabilidade relativa à operação, custos e riscos das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, ou comercialização de petróleo e gás natural, o fato de a estatal exercer controle nos comitês operacionais tem sido alvo de críticas e, ao mesmo tempo, traz preocupação para a estabilidade regulatória do setor de exploração e produção no Brasil.

É perfeitamente aceitável que à estatal sejam atribuídas competências relativas ao monitoramento e auditoria (fiscalização) dos custos e investimentos necessários às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural ou até mesmo da avaliação técnica e econômica dos seus planos. Contudo, controlar o dia a dia das operações não agrada a indústria.



Ressalvados mais uma vez os aspectos inconstitucionais, é claro que a participação obrigatória da Petrobras como operadora nos consórcios também suscita enorme grau de desconforto para as companhias estrangeiras que operam no Brasil, principalmente pelo fator tecnológico envolvido nas operações petrolíferas, que ficam integralmente concentrados na Petrobras.

Ademais, este modelo de participação obrigatória com mínimo de 30% nos consórcios pode ser prejudicial para a própria Petrobras, que poderá não ter muito controle sobre o que será ofertado pelas outras companhias que participarão dos leilões e, eventualmente, terá que arcar com custos altíssimos de operação e pouco lucro em óleo. Por este motivo, o Governo deve estar atento às regras que serão criadas para os leilões, sobretudo no que se refere às parcelas de *cost oil* (custo em óleo) e de *profit oil* (excedente em óleo) que será destinado à União.

O que se percebe no cenário internacional é que o modelo de participação obrigatória da Petrobras como operadora tende a afastar as *super majors*, tornando-se bastante atrativo para as companhias petrolíferas asiáticas, em especial, as estatais (denominadas *national oil companies* ou NOCs). Tais companhias adotam parâmetros de viabilidade econômica diferenciados e, para elas, o importante não é a parcela do *cost oil* ou *profit oil*, mas sim a garantia de recursos energéticos para suprimento próprio e futuro. Mais uma razão para o Governo ficar atento ao modelo de participação obrigatória da Petrobras nos consórcios.

Atualmente, a expectativa do Governo é que o marco regulatório do pré-sal seja aprovado até março de 2010, o que permitiria que novas licitações ocorressem já no primeiro semestre desse ano. Enquanto isso, a indústria internacional aguarda ansiosamente a definição das regras para o pré-sal e espera que elas sejam claras e justas e, acima de tudo, que tragam estabilidade jurídica. ■

<sup>1</sup>O Projeto de E&P define *partilha de produção* como: "regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à restituição do custo em óleo, bem como a parcela de excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato".