Partilha de produção petrolífera: reflexões sobre a nova reforma*

Petroleum production sharing: thinking about the new reform

Marcelo Lauar Leite**

RESUMO

Este ensaio se propõe a apresentar reflexões sobre o *status* e as perspectivas do sistema *não concorrencial* da “partilha de produção” após a reforma regulatória ocorrida em 2016. De fato, embora o regime jurídico ao qual se sujeitam os agentes econômicos atuantes no desenvolvimento de campos em áreas de pré-sal não seja propriamente *inseguro*, é também certo que ele não pode ser chamado de *estável*. Com efeito, apenas uma década após a descoberta do pré-sal, a tutela jurídica de sua exploração já foi alvo de três diplomas de peso: as Leis Federais nºs 9.478/1997 (Lei do Petróleo — LP), 12.351/2010 (Lei da Partilha de Produção — LPP) e, mais recentemente, a 13.365/2016. Com esta última, os regimes estabelecidos na LP e na LPP

* Artigo recebido em 21 de março de 2017 e aprovado em 17 de dezembro de 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74804>.

** Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, RN, Brasil. E-mail: marcelo.lauar@ufersa.edu.br.

Advogado. Professor da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa). Bacharel e mestre em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutorando em ciências jurídico-empresariais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Membro dos grupos de pesquisa “Risco, Transparência e Litigiosidade” (FDUC) e “Direito, Economia e Mercados” (Direm/Ufersa).

ganharam novidades de relevante repercussão prática no âmbito da regulação estatal sobre a exploração do pré-sal, destacadamente no que tange ao papel da Petrobras. Neste trabalho, pretende-se contribuir com o debate a respeito das alterações vigentes ao final de 2016, relacionando-as aos sistemas concorrencial e de partilha de produção e antevendo resultados prospectivos de interesse para a indústria do petróleo e gás natural.

PALAVRAS-CHAVE

Regulação — direito concorrencial — pré-sal — partilha de produção — mudanças legislativas

ABSTRACT

This essay proposes to reflect on the status and prospects of the non-competitive system of “production sharing” after the regulatory reform in 2016. In fact, although the regulation of the economic agents involved in the development of fields in pre-salt areas is not properly insecure, it is also certain that it cannot be called stable. Indeed, only a decade after the discovery of the pre-salt, the legal protection of its exploration has already been the subject of three important Federal Laws: 9.478/1997 (LP), 12.351/2010 (LPP) and, more recently, 13.365/2016. With the latter, the regimes established in the LP and in the LPP gained novelties of relevant practical repercussion in the scope of the state regulation on the exploration of the pre-salt, especially on the Petrobras function. In this paper, we intend to contribute to the debate about the legal changes made at the end of 2016, relating them to the competitive and production sharing systems and anticipating prospective results of interest to the Oil and Natural Gas Industry.

KEYWORDS

Regulation — competition law — pre-salt — production sharing agreement — changes in law

1. Introdução

*The ticking of the clock does not stop,
nor does the passing of time. [...].*

Robert Stephenson¹

Há 10 anos, o Brasil e o mundo repercutiam a descoberta das áreas de pré-sal. Estava-se no auge das *Rodadas de Licitação (RLs)* de blocos exploratórios de petróleo e gás natural conduzidas pela ANP² quando o CNPE³ editou a Resolução nº 6/2007,⁴ excluindo 41 áreas⁵ da 9ª RL — aproximadamente 13% do total. Esse mesmo ato normativo determinou⁶ que o Ministério de Minas e Energia (MME) avaliasse, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco legal que viessem a contemplar “um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás”.

De lá para cá, muito se fez e refez nesse tecido-invisível-em-que-tudo-se-pode-bordar⁷ chamado tempo, já tendo a regulação estatal sobre a pesquisa, desenvolvimento e produção em áreas de pré-sal se sujeitado a uma pluralidade de regimes jurídicos incompatível com parâmetros comezinhos de estabilidade normativa.

Esse cenário, é bem verdade, não pode ser enquadrado na estirpe da insegurança jurídica. A razão é simples: qualquer que tenha sido o marco

¹ STEPHENSON, Roberto. Time does not stop. In: WIGNEY, Tessa et al. (Org.). *Journeys with the black dog*. New South Wales: Black Dog Institute, 2007. p. 323.

² Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

³ Conselho Nacional de Política Energética. Sobre sua atuação no aproveitamento racional dos recursos energéticos, ver FELISMINO, Larissa Soares; GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa. A atuação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) no aproveitamento racional dos recursos energéticos. In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar et al. (Org.). *Direito do petróleo e gás natural: estudos em homenagem ao professor José Romualdo Dantas Vidal*. Natal: EDUFRRN, 2013. p. 129-148.

⁴ “Estabelece diretrizes específicas para a realização da 9ª Rodada de Licitações de blocos exploratórios da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis — ANP, e dá outras providências.”

⁵ 26 blocos da Bacia de Santos, 13 da Bacia de Campos e dois da Bacia do Espírito Santo.

⁶ Art. 4º Determinar ao Ministério de Minas e Energia que avalie, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor.

⁷ ASSIS, Machado de. *Esau e Jacó*. Rio de Janeiro: ABC Editora, 2005. p. 46.

regulatório em vigor à época da assinatura, os contratos administrativos seguiram-no e foram respeitados pela ANP. Em momento nenhum o Estado exigiu que sociedades empresárias brasileiras ou estrangeiras fossem alocadas ou retiradas de áreas de pré-sal por força de lei.

Por outro lado, a flagrante *instabilidade jurídica* sobre essa atividade contrasta com a praxe internacional adotada para um mercado tão relevante quanto o petrolífero. É quase pitoresco que, em apenas uma década, a regulação estatal sobre as áreas de pré-sal tenha sofrido a incidência de pelo menos três diplomas de peso: as Leis Federais nºs 9.478/1997 (Lei do Petróleo — LP), 12.351/2010 (Lei da Partilha de Produção — LPP) e, mais recentemente, a 13.365/2016.

Neste trabalho, intenta-se fazer reflexões em torno da novel Lei nº 13.365/2016. Com ela, os regimes *pró-concorrencial* — estabelecido na LP — e possivelmente *anticoncorrencial* — da LPP — ganharam novidades de relevante repercussão no âmbito da regulação estatal sobre áreas de pré-sal. Para investigá-las, partindo dos aspectos elementares do fenômeno regulatório, verificar-se-á o compasso do desenvolvimento da regulação sobre as áreas de pré-sal. Em seguida, manejando a metodologia popperiana aplicável às ciências sociais, serão identificados e respondidos os problemas pontualmente encontrados, mormente os relacionados com a flexibilização subjetiva para a contratação da Petrobras como operadora de blocos exploratórios, relacionando-a aos regimes consagrados na LP e na LPP.

2. Aspectos elementares da regulação

O termo *regulação* surgiu nos Estados Unidos em um contexto no qual as indústrias detinham uma situação monopolista, sendo demandada a fixação de preços pelo Estado. Com o decorrer das circunstâncias históricas, houve o desejo de se abrirem determinados setores à iniciativa privada. Quando os termos jurídicos que protegiam os monopólios foram *suprimidos*, percebeu-se que eles não haviam sido substancialmente *superados*. Por isso, o Estado continuou a definir preceitos a fim de que o desmantelamento da proteção jurídica anterior tivesse uma real concretização. Assim, foi se percebendo como necessária a definição de mais regras que no passado.⁸

⁸ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Concorrência e regulação. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 223; GUERRA,

A evolução do entendimento de regulação, nos moldes praticados pelo Brasil, trouxe uma visão singularizada do instituto. Hoje, ela é compreendida como o conjunto de medidas legislativas, administrativas ou convencionais que, restringindo a liberdade privada, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, perquirindo-se a conformação de suas atividades aos princípios constitucionais, mormente os da ordem econômica e social.⁹ É, por assim dizer, uma forma de intervenção do Estado na economia.¹⁰

Prescinde-se, assim, de um viés exclusivamente normativo, malgrado possa existir a *regulação* por meio da *regulamentação*.¹¹ É exatamente essa a ideia do art. 174¹² da Constituição Federal, que trata ambas as condutas complementarmente, registrando ser o Estado um agente *normativo* e *regulador* da atividade econômica.

De fato, enquanto o Estado atuava na economia de forma direta, a elaboração dessas medidas era prescindível e, até certo ponto, desinteressante. Contudo, a partir do momento em que a execução da atividade passou a ser também desempenhada por particulares, fez-se inescusável — por inúmeras razões — a densificação de um aparato regulatório apto a garantir o interesse público tutelado.¹³

Essa é, porém, apenas uma das facetas do mecanismo norteador da economia. Hoje, pode-se dizer que o Estado exerce atividade econômica regulatória tanto quando faz concessões aos particulares para o desempenho de atividades econômicas e serviços públicos como quando planeja regramentos que intentem tutelar o meio ambiente ou defender o consumidor.¹⁴

Sérgio. Direito administrativo e a nova hermenêutica: uma releitura do modelo regulatório brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 243, p. 178, set./dez. 2006.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. *Revista do Direito da Energia*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 162, out. 2004.

¹⁰ FONTES, André. Regulação e petróleo. *Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 225-237, 2006-2009. p. 225.

¹¹ Regulamentação diz respeito à normatividade, sendo um ato estatal geral e abstrato de caráter materialmente legislativo, havendo duas subespécies principais: os regulamentos de execução (atos normativos secundários, tendo sua validade fundamentada em leis infraconstitucionais em sentido amplo) e os independentes (atos normativos primários, cuja validade é fundamentada diretamente na Constituição). ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre a “regulação” no direito positivo brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 12, p. 75-79, out./dez. 2005.

¹² Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...].

¹³ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 167.

¹⁴ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 15.

É nesse sentido que Floriano Marques Neto categorizou as hipóteses de promoção da regulação de três modos distintos: o anticoncorrencial, o não concorrencial e o pró-concorrencial.¹⁵

A primeira forma dispensa maiores comentários, configurando-se como a intervenção que cessa a existência de concorrência. Trata-se da prática de um monopólio cujo exercício compete a uma operadora estatal de forma exclusiva, cabendo a esta tanto regular como exercer a atividade econômica. Era o que ocorria com a IPGN antes da Emenda Constitucional nº 9/1995 e o que ocorre, ainda, no serviço postal.

Na faceta não concorrencial, do mesmo modo que não há a vedação à instituição de concorrência, também inexistente o estímulo. O Estado se mantém em uma posição neutra, focando sua regulação em pautas distintas da concorrencial, tais como a soberania, a universalização dos serviços, a integração regional, o meio ambiente, a qualidade da prestação.¹⁶

Por último, o modelo pró-concorrencial possui maior afinidade com a moderna tendência regulatória, configurando-se como uma intervenção estatal que perquire a introdução e a promoção da competição como o seu principal vetor. A concorrência passa a ser vista como o canal apto à consecução dos interesses públicos perseguidos pelo ente regulador. É a principal forma atual de regulação não apenas da IPGN, mas também dos serviços de energia elétrica e telecomunicações.¹⁷

Independentemente do modelo adotado, todo agrupamento social que pretenda ter uma base sustentável de sua estrutura econômica carece da adoção de um marco regulatório mínimo a fim de garantir o seu melhor funcionamento em busca do interesse público.¹⁸

¹⁵ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. A articulação entre regulação setorial e regulação antitruste. *Revista Regulação Brasil*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 69-88, jan./dez. 2005. p. 71-72.

¹⁶ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 139-140.

¹⁷ Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, *A articulação entre regulação setorial e regulação antitruste*, op. cit., p. 72-73.

¹⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial: as estruturas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 19. A despeito da indeterminação, deve-se compreender o interesse público como um somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes signifique um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material. Os primários são o próprio fundamento do Estado, isto é, o oferecimento de justiça, segurança e bem-estar social. Os secundários, por sua vez, são aqueles que possibilitam a realização dos primários, representados, genericamente, pelos interesses do erário público. BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 143-148, jul./set. 2006. Ver, também, SIQUEIRA, Mariana de. *Interesse*

3. Desenvolvimento da regulação sobre as áreas de pré-sal

Originariamente, a Constituição Federal de 1988 consagrava que as atividades de pesquisa, lavra e refino de petróleo eram monopólio da União, só podendo esta desenvolvê-las por meio de empresas estatais, vedando-se quaisquer outras formas de cessões, concessões ou participações.¹⁹ Com a Emenda Constitucional nº 9/1995, deu-se o fenômeno da *flexibilização do monopólio*: a União, malgrado não perdê-lo, passou a poder contratar *empresas privadas*²⁰ para a execução de tais atividades.²¹

A mudança no quadro jurídico proporcionou o ingresso de novos *players* na economia brasileira, demandando-se a criação de um ente regulador com as funções de incentivo, planejamento e fiscalização, o que sobreveio com a criação da ANP pela Lei do Petróleo.

3.1 A questão sob a Lei do Petróleo (1997)

Os valores e objetivos da Política Energética Nacional também foram estabelecidos pela LP. Aliados aos princípios gerais da ordem econômica e financeira constitucional, eles são, até hoje, os balizadores da atuação dos legisladores e aplicadores do direito no sentido de preservar o interesse nacional, promover o desenvolvimento e a competitividade do país, os interesses do consumidor, o meio ambiente, a livre concorrência e atrair investimentos.²²

Ao longo de mais de uma década, os objetivos propostos pela Política Energética Nacional foram cumpridos pela ANP por meio de um modelo regulatório calcado em contratos de concessão de áreas de risco exploratório,

público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 17-106.

¹⁹ Artigo 177, §1º.

²⁰ Agora e ao longo deste trabalho, utilizar-se-á o termo *empresa* na acepção *subjettiva* de Asquini. ASQUINI, Alberto. Profili dell'impresa. Tradução de Fábio Konder Comparato. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 109-126. out./dez. 1996. p. 114-115.

²¹ Ver a nova redação do art. 177, §1º: "A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei".

²² Sobre a formatação constitucional da IPGN, ver MARTINS, Daniela Couto. *A regulação da indústria do petróleo segundo o modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 13-65.

precedidos por licitação.²³ A adoção desse marco foi capital ao desenvolvimento da IPGN no Brasil, onde quase 70% do território é composto por bacias sedimentares — formações geologicamente propícias à geração e ao acúmulo de petróleo e gás.²⁴ De fato, a imensa vastidão territorial brasileira — quinto maior país do mundo nesse quesito — sempre depôs pela impossibilidade de uma única empresa conseguir mapear, pesquisar, desenvolver ou extrair todo o potencial petrolífero/gasífero imiscuído nas camadas geológicas sob a soberania nacional.

Sob esse contexto amplamente *concorrencial*, deu-se um grande impacto positivo na produção petrolífera do Brasil. Em termos de produção em terra e mar, houve uma expansão de 306 milhões de barris em 1997 para 712 milhões em 2009.²⁵ A seu turno, as reservas provadas²⁶ saltaram de 7,1 bilhões de barris em 1997 para 12,8 bilhões de barris em 2009.²⁷

Em que pese o crescimento vertiginoso das reservas e da produção petrolífera sob o regime concorrencial estabelecido na Lei do Petróleo, a descoberta do pré-sal²⁸ e o oportunismo político de seu tratamento como catalisador de toda a sorte de benesses ao desenvolvimento nacional²⁹ ensejaram uma

²³ Sobre as relações entre a atividade desenvolvida pela ANP e a Lei do Petróleo, ver BUCHEB, José Alberto. *Direito do petróleo: a regulação das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 18-146.

²⁴ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Décima rodada oferecerá 162 blocos em terra*. Disponível em: <www.anp.gov.br/conheca/noticias_int.asp?intCodNoticia=304>. Acesso em: 23 set. 2008.

²⁵ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Anuário estatístico 2010*. p. 79. Disponível em: <www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes/anuario-estatistico/2435-anuario-estatistico-2010>. Acesso em: 16 jan. 2017.

²⁶ As reservas provadas são aquelas que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, se estima recuperar comercialmente de reservatórios descobertos e avaliados, com elevado grau de certeza, e cuja estimativa considere as condições econômicas vigentes, os métodos operacionais usualmente viáveis e os regulamentos instituídos pela legislação petrolífera e tributária brasileiras. Em 2014, o Brasil ocupou a 15ª posição no *ranking* mundial de países com as maiores reservas provadas de petróleo. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Anuário Estatístico 2016*, op. cit., p. 72.

²⁷ Números aproximados. Cf., com exatidão, na fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, *Anuário Estatístico 2010*, op. cit.; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, *Anuário estatístico 2007*, op. cit.

²⁸ LPP

Art. 2º Para os fins desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições:

[...]

IV — área do pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico; [...].

²⁹ FÓRUM NACIONAL. *Proposta do governo Lula de novo modelo de exploração do pré-sal*. Fórum Nacional: Rio de Janeiro, 2009.

corrida rumo à mudança no regime jurídico de sua exploração, culminando com a promulgação da Lei da Partilha de Produção em 2010.

3.2 A questão após a Lei da Partilha de Produção (2010)

Instituindo a obrigatoriedade da partilha de produção nas áreas de pré-sal,³⁰ a LPP a definiu³¹ como o 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 apropriação do custo em óleo,³² do volume da produção correspondente aos royalties³³ devidos, bem como de parcela do excedente em óleo,³⁴ na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato. Desde já, esse conceito revela uma diferença fundamental entre os regimes jurídicos da LP e da LPP: *no sistema de partilha de produção, a União deixa de receber participações especiais e se torna proprietária de parte do petróleo*³⁵ extraído.

³⁰ LPP

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

³¹ LPP, art. 2º, I.

³² LPP

Art. 2º [...]:

[...]

II — custo em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato; [...].

³³ LPP

Art. 2º (...):

(...)

XIII — royalties: compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do §1º do art. 20 da Constituição Federal.

³⁴ LPP

Art. 2º [...]:

(...)

III — excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43; [...].

³⁵ Doravante, para efeitos de fluidez literária, sempre que se falar em *petróleo*, compreenda-se a subjacência de uma referência triplíce: “petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”.

Com efeito, as *participações especiais* são um expressivo componente remuneratório da União previsto na LP para a exploração e produção de petróleo nos casos de *grandes volume ou rentabilidade*³⁶ — tais como as áreas de pré-sal. Tratadas como uma compensação financeira extraordinária,³⁷ *suas alíquotas são progressivas e podem chegar a 40% sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo*.³⁸

Apesar dessa amplitude percentual nada modesta, a União trocou as participações especiais da LP pela propriedade de petróleo da LPP. Nessa remuneração *in natura*, a União reparte o chamado *excedente em óleo*³⁹ com a empresa contratada, recebendo um percentual do petróleo extraído.⁴⁰ Com

³⁶ LP

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

[...].

³⁷ Decreto Presidencial nº 2.705/1998

Art. 21. A participação especial prevista no inciso III do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos neste Decreto, e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

³⁸ Decreto Presidencial nº 2.705/1998

Art. 22. Para efeito de apuração da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural serão aplicadas alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no §1º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997, de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção, e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada.

³⁹ Ver definição legal em nota de rodapé supra (LPP, art. 2º, III).

⁴⁰ O percentual mínimo é fixado pelo CNPE ou pelo Edital de Licitação, a depender da existência ou não de contratação direta:

LPP

Art. 9º O Conselho Nacional de Política Energética — CNPE tem como competências, entre outras definidas na legislação, propor ao Presidente da República:

[...]

IV — os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção;

[...]

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:

[...]

III — propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:

a) os critérios para definição do excedente em óleo da União;

b) o percentual mínimo do excedente em óleo da União;

[...]

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.

relação aos demais elementos financeiros da concessão a favor da União, não houve mudanças *qualitativas* entre os regimes jurídicos, já que ambos⁴¹ contemplam o *bônus de assinatura*⁴² e os *royalties*.

Outra alteração trazida pela LPP se deu no campo da gestão dos contratos administrativos entre o Estado e os *players* da IPGN, que passou a ser realizada pela Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA),⁴³ criada em 2013.⁴⁴ Além de gestora, a PPSA é legalmente obrigada a se associar a qualquer empresa que

[...]

Art. 15. O edital de licitação será acompanhado da minuta básica do respectivo contrato e indicará, obrigatoriamente:

[...]

III — o percentual mínimo do excedente em óleo da União; [...].

⁴¹ LP

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I — *bônus de assinatura*;

II — *royalties*;

[...].

LPP

Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais:

I — *royalties*; e

II — *bônus de assinatura*.

[...].

Para uma noção abrangente das participações governamentais, ver NASCIMENTO, Arthur Bernardo Maia do et al. Participações governamentais nos contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural. *RBDP*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 111-147, 2006-2009.

⁴² LPP

Art. 2º [...]:

[...]

XII — *bônus de assinatura*: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção; e

[...].

⁴³ LPP

Art. 8º A União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção:

[...]

§1º A gestão dos contratos previstos no caput caberá à empresa pública a ser criada com este propósito.

[...].

Sobre a PPSA e suas alterações no âmbito regulatório da IPGN, ver RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do petróleo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 492-499; SILVA, Ana Marília Dutra Ferreira da; GUEDES, Marina de Carvalho. A análise das motivações da instituição da PPSA em face da ANP: uma abordagem dos princípios da eficiência e legalidade. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar et al. (Org.). *Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis*: estudos em homenagem à professora Helenice Vital. Natal: EDUFRN, 2013. p. 41-62; LUNA, Priscilla Maria Coutinho Medeiros de. *As competências da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e o novo marco regulatório do pré-sal*. Monografia (bacharelado) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. p. 61-75.

⁴⁴ Decreto Presidencial nº 8.063/2013.

venha a ser contratada para a exploração das áreas de pré-sal⁴⁵ na qualidade de representante dos interesses da União com participação assegurada no comitê operacional que administre o consórcio.⁴⁶

Desde os meus primeiros *apontamentos*,⁴⁷ já alertava para os riscos de ingerência política sofridos pela criação de mais uma empresa pública relacionada à IPGN. À época, afirmei que a adoção do modelo de partilha de produção teria alta probabilidade de aumentar a burocracia do setor mediante a criação de uma pessoa jurídica que poderia ser utilizada como estandarte de indicações políticas de mérito discutível. Criada a PPSA, nenhuma surpresa: tanto seu Conselho de Administração como sua Diretoria são totalmente formados pelas pessoas *de confiança* da Presidência da República, assim recomendadas pelo primeiro escalão governamental.⁴⁸

Para além da mudança na forma de remuneração da União e da gestão dos contratos, a LPP estabeleceu forte dirigismo sobre a liberdade subjetiva de contrato do Estado brasileiro. No regime de partilha de produção, a União passou a ser obrigada a contratar a Petrobras como *operadora de todos os blocos*,⁴⁹

⁴⁵ LPP, arts. 19 e 20.

⁴⁶ LPP, arts. 21 e 23.

⁴⁷ LEITE, Marcelo Lauer. Apontamentos sobre a regulação estatal nas áreas de pré-sal. *Revista Jurídica In Verbis*, Natal, a. 14, v. 25, p. 53-64, jan./jun. 2009. p. 60-63.

⁴⁸ Estatuto da PPSA

Art. 19. O Conselho de Administração será formado por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República escolhidos dentre brasileiros de notório conhecimento e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, e terá a seguinte composição:

I — por um conselheiro indicado pelo Ministério de Minas e Energia, que o presidirá;

II — por um conselheiro indicado pelo Ministério da Fazenda;

III — por um conselheiro indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV — por um conselheiro indicado pela Casa Civil da Presidência da República; e

V — pelo Diretor-Presidente da PPSA.

[...]

Art. 22. A Diretoria Executiva da PPSA tem a seguinte composição:

I — Diretor-Presidente;

II — Diretoria de Gestão de Contratos;

III — Diretoria Técnica e de Fiscalização; e

IV — Diretoria de Administração, Controle e Finanças.

§1º A Diretoria Executiva será integrada por pessoas naturais, residentes no País, dotadas de reputação ilibada, idoneidade moral, capacidade técnica compatível com o cargo, e notórios conhecimentos, inclusive sobre as práticas de governança corporativa.

§2º Todos os diretores e o Diretor-Presidente da PPSA serão nomeados pelo Presidente da República, após indicação do Ministro de Estado de Minas e Energia. [...].

⁴⁹ LPP

Art. 2º [...]:

[...]

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; [...].

seja isoladamente, seja com uma participação mínima de 30% em eventuais *joint ventures*.⁵⁰

A priori, a obrigação de contratação da Petrobras como operadora de todos os blocos poderia levar a crer que se estaria diante de uma típica regulação *anticoncorrencial*. Com efeito, esse modelo de exclusividade fora insistentemente defendido pelo então ministro das Minas e Energia, Edison Lobão,⁵¹ além de, pelas circunstâncias político-econômicas da época, a própria Petrobras.⁵²

Todavia, não parece tecnicamente acertado enquadrar o regime promulgado na LPP nessa categoria. De fato, a LPP sempre conviveu com um *quadrante* concorrencial indiscutível, já que, paralelamente ao regime de *contratação direta*, sempre houve a possibilidade de realização de *licitação na modalidade leilão*⁵³ — embora em consórcio obrigatório com a Petrobras. Não é demais afirmar que a formatação legislativa da LPP sugere que a licitação para a exploração das áreas de pré-sal seria uma *regra* excepcionável pela *contratação direta* nos casos de “preservação do interesse nacional” e atendimento aos demais “objetivos da política energética”. Isso porque, enquanto o desenvolvimento do procedimento licitatório é uma *competência geral* da ANP,⁵⁴ a contratação direta requer *propositura* pelo CNPE⁵⁵ em casos

⁵⁰ LPP

Art. 4º A Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurado, a este título, participação mínima no consórcio previsto no art. 20.

[...]

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:

[...]

III — propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:

[...]

c) a participação mínima da Petrobras no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento); [...].

⁵¹ Particularmente em sua primeira gestão, de 21/1/2008 a 31/3/2010. SENADO NA MÍDIA. *Ministro quer adotar modelo de partilha da produção de petróleo*. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia/principaisJornais/notSenamidia.asp?ud=20080627&datNoticia=20080627&codNoticia=284825&nomeParlamentar=Aloizio+Mercadante&nomeJornal=Valor+Econ%F4mico&codParlamentar=845&tipPagina=1>. Acesso em: 8 set. 2008. Defendendo esse modelo na doutrina, ver BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos naturais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 322-324.

⁵² FOLHA ONLINE. *Petrobras defende contratos de partilha de produção para o pré-sal*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u408359.shtml>. Acesso em: 10 set. 2008.

⁵³ Art. 8º, II.

⁵⁴ LP, Art. 8º.

⁵⁵ Art. 12, *caput*, op. cit.

específicos. Em que pese esse panorama legislativo, o fato é que apenas uma RL de Partilha de Produção foi feita no primeiro quinquênio de vigência da LPP. A Rodada ocorreu em 2013, colocando em oferta apenas o Bloco de Libra,⁵⁶ na Bacia de Santos. Na oportunidade, 11 empresas licitantes se habilitaram para a apresentação de ofertas.⁵⁷

Pelo exposto, parece-me que o modelo estabelecido pela LPP não pode ser taxado de anticoncorrencial ou concorrencial, tratando-se de um regime híbrido ou misto de compleição regulatória.

3.2.1 A flexibilização subjetiva da partilha de produção pela Lei nº 13.365/2016

A terceira e mais recente onda a atingir o ambiente regulatório das áreas de pré-sal foi a Lei nº 13.365/2016, que alterou a LPP de modo a *flexibilizar a obrigatoriedade da presença da Petrobras como operadora das áreas de pré-sal*, marco até então aplicável tanto para os casos de contratação direta como para de licitação.

A dita flexibilização subjetiva parte desde a definição do que venha a ser chamado de “operador”. Antes, a LPP o identificava como a própria Petrobras; agora, o faz como sendo, genericamente, “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” (art. 2º, VI).

Nesse novo contexto, a Petrobras migrou de uma condição de *obrigatoriedade de operação e participação* rumo a um *direito de preferência para operar* os blocos exploratórios situados em áreas de pré-sal. Essa prerrogativa lhe será oferecida pelo CNPE, considerando o interesse nacional, devendo a empresa se manifestar apresentando suas justificativas para o *aceite* ou a *recusa*.⁵⁸

⁵⁶ Setor SS-AUP1, com área de 1.547,76 km².

⁵⁷ CNOOC International, CNPC International, Ecopetrol, Mitsui & Co., ONGC Videsh, Petrogal Brasil, Petrobras, Petronas Carigali SDN, Repsol Sinopec Brasil, Shell e Total.

⁵⁸ Art. 4º O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, oferecerá à Petrobras a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção.

§1º A Petrobras deverá manifestar-se sobre o direito de preferência em cada um dos blocos ofertados, no prazo de até 30 (trinta) dias a partir da comunicação pelo CNPE, apresentando suas justificativas. [...].

Feito esse pronunciamento em sentido positivo, “o CNPE proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio”.⁵⁹

4. A flexibilização subjetiva no novo modelo regulatório

Bem se viu, a flexibilização subjetiva torna incerta a operação de futuros blocos situados em pré-sal pela Petrobras. Porém, as alterações introduzidas na LPP pela Lei nº 13.365/2016 foram além da (des)intervenção estatal sobre a condição de *operação*, consubstanciando novas perspectivas, também relacionadas com a própria participação daquela empresa em *joint ventures*.

Dizendo de outro modo, nada obriga a Petrobras a, daqui para a frente, operar ou sequer participar de consórcios para a exploração petrolífera em áreas de pré-sal. Caso venha a operar, sua participação será definida pelo CNPE em percentual de, no mínimo, 30% do consórcio (LPP, art. 4º, §2º;⁶⁰ art. 9º, VIII e IX⁶¹). Identificam-se, assim, algumas combinações de resultados possíveis, as quais podem ser resumidas na seguinte tabela:

⁵⁹ LPP

Art. 4º. [...].

[...]

§2º Após a manifestação da Petrobras, o CNPE proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento).

⁶⁰ Op. cit.

⁶¹ Art. 9º O Conselho Nacional de Política Energética — CNPE tem como competências, entre outras definidas na legislação, propor ao Presidente da República:

[...]

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

IX — a participação mínima da Petrobras caso a empresa seja indicada como operador, nos termos do art. 4º.

[...].

A PETROBRAS QUER OPERAR?	% PRETENDIDO	RESULTADO
✓	100%	União poderá contratá-la diretamente ou realizar licitação que lhe garanta participação mínima de 30% (LPP, art. 4º, §2º).
✓	= ou > que 30% e < que 100%	União poderá realizar licitação que lhe garanta participação mínima de 30% (LPP, art. 4º, §2º).
✓	< que 30%	Inaplicável por expressa vedação legal (LPP, art. 4º, §2º).
✗	Qualquer um	União poderá realizar licitação, inexistindo garantia quanto à participação da estatal como integrante não operadora de futuro consórcio.

Visto isso, inevitáveis ecos *popperianos* se revelam. Primeiramente, é de se saber se a manifestação positiva do direito de preferência pela Petrobras vincula ou não a União quanto à sua aceitação na qualidade de operador.

A resposta é negativa.

Com efeito, ao ser consultada para o exercício do direito de preferência, a Petrobras deverá *justificar* seu aceite ou recusa. Com essa imposição legal, a empresa deve *demonstrar ao Estado que há razões válidas* para sua postura. No entanto, inexistem métricas legais objetivas de aferição que vinculem uma justificativa X a um comportamento Y por parte da União. Ora, *se o caso se classificasse como um ato administrativo vinculado perante o CNPE, não se falaria em justificativa, mas em simples e pura manifestação*. Inevitável, portanto, constatar-se que *se está diante de uma escolha discricionária por parte da União*.

Visto isso, convém perquirir o que ocorre caso a Petrobras queira operar certa área de pré-sal de forma não exclusiva, porém com participação *superior* a 30%.

Para fins ilustrativos, digamos que, consultada pelo CNPE (LPP, art. 4º, *caput*), a estatal reaja positivamente e solicite uma participação de 60% na exploração do bloco situado em área de pré-sal. Na tabela anterior, viu-se que o resultado para esse cenário é que a União poderá realizar licitação que lhe garanta uma *participação mínima de 30%*. Questiona-se, então: o Estado tem

discrecionariiedade para atribuir à Petrobras uma operação em 30, 60 ou 90% do futuro consórcio?

De pronto, deve-se rejeitar a última hipótese. Se a Petrobras, detendo o direito de preferência para a operação exclusiva, se manifestou no sentido de *aceitar apenas 60%*, significa que, tacitamente, *rejeitou* qualquer operação superior a esse percentual, a qual poderia estar em claro dissenso com sua política de investimentos ou capacidade econômico-financeira momentânea. Logo, não caberia à União impor-lhe uma operação em área superior à requerida, sob pena de não se falar em *direito de preferência*, mas sim em *dever de suportar uma imposição*, o que seria um contrassenso com a flexibilização subjetiva realizada pela Lei nº 13.365/2016.

No caso intermediário, discute-se se o direito de preferência da Petrobras pode ser exercido parcialmente. Sem dúvidas, se a Petrobras pode pleitear a operação de todo o bloco na área de pré-sal, também pode requerê-la parcialmente. A questão volve-se para a discrecionariiedade da União. Da mesma maneira que seria facultado ao Estado aceitar uma operação total pela empresa — contratando-a diretamente se esta manifestasse interesse na operação integral —, ele também pode aprovar uma operação parcial no mesmo percentual requerido pela petrolífera nacional, a teor de seus critérios de conveniência e oportunidade.

Ponto mais complexo diz respeito ao primeiro cenário. Se a Petrobras requereu o exercício de seu direito de preferência em 60%, a União poderia concedê-lo em apenas 30? Pelo dito até aqui, a resposta seria afirmativa: há discrecionariiedade do Estado, que pode divergir das justificativas da empresa para uma operação na escala pretendida, embora a admita em percentual inferior.

Todavia, é de se lembrar que *o processo de consulta/justificativa/decisão é puramente pré-contratual*. Desse modo, se a Petrobras pede uma participação operativa de 60% e a União, analisando suas justificativas, delibera-a em 30, 40 ou 50%, *a consequência imediata é a desobrigação da oferta pela empresa*⁶² —

⁶² Lei Federal nº 8.666/1993.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Código Civil

Art. 431. A aceitação fora do prazo, com adições, restrições, ou modificações, importará nova proposta.

sem prejuízo de eventuais negociações substancialmente facilitadas pela ingerência estatal no seu Conselho Administrativo.

Uma objeção óbvia a essas primeiras reflexões é a de que conflitos dessa ordem seriam inexistentes, dado que a Petrobras, sendo uma estatal, sempre coincidiria seus interesses com os desideratos da União. Rejeito-a, desde já. Em que pesem os poderes da União em nomear a maioria do Conselho de Administração da empresa, é de se dizer que este se deve ao seu histórico controle acionário, o que é sujeito a alteração por simples alteração legislativa ordinária.⁶³

Embora esse assunto ainda não tenha vindo (seriamente) à tona, a necessidade de capitalização da estatal após seu envolvimento em sucessivos casos de corrupção poderá ser um fator catalizador em um eventual processo de dissolução de seu poder de controle no mercado. Para se ter ideia, no auge das denúncias contra a estatal durante a *operação Lava Jato*, o valor de mercado da companhia encolheu em 85% desde sua máxima no ano de 2008,⁶⁴ o que a fez executar uma série de alienações patrimoniais a preços bastante convidativos.⁶⁵ No biênio 2017-18, a Petrobras ainda planeja vender ativos da ordem de quase 20 bilhões de dólares.⁶⁶

Para além de qualquer mudança do quadro acionário — ou seja, permanecendo a União no poder de controle da companhia —, o fato é que o panorama pós-Lava Jato forçou a estatal a criar e implementar diversas novas estratégias de governança corporativa e *compliance*, tais como: (i) processo de *due diligence* nos mecanismos de contratação; (ii) independência também nas auditorias internas; (iii) comissões internas de apuração; (iv) novo canal de denúncia; e (v) aplicação de medidas disciplinares. Nesse novo contexto, os administradores da Petrobras — conselheiros ou diretores — passam a ter maior responsabilidade no processo de tomada de decisões, convindo que

⁶³ LP

Art. 62. A União manterá o controle acionário da Petrobrás com a propriedade e posse de, no mínimo, cinquenta por cento das ações, mais uma ação, do capital votante. [...].

⁶⁴ G1. *Petrobras encolheu 85% em valor de mercado desde pico de 2008*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/petrobras-encolheu-85-em-valor-de-mercado-desde-pico-de-2008.html>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

⁶⁵ VALOR ECONÔMICO. *Petrobras atinge 87% da meta de desinvestimento para biênio 2015-2016*. Disponível em: <www.valor.com.br/empresas/4815283/petrobras-atinge-87-da-meta-de-desinvestimento-para-bienio-2015-2016>. Acesso em: 30 jan. 2017.

⁶⁶ PETROBRAS. *Operação Lava Jato: para continuar seguindo em frente, estamos empenhados em esclarecer os fatos e superar nossos obstáculos com trabalho e resultados*. Disponível em: <<http://lavajato.hotsitespetrobras.com.br>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

atentem aos interesses da empresa quando estes estiverem em conflito com os da União.

5. À guisa de considerações finais: as alterações sobre a LPP serão vantajosas?

A nova mudança sobre o regime jurídico das áreas de pré-sal pretende melhorar os índices de desenvolvimento exploratório e, com eles, todas as suas repercussões indiretas — tributárias, tecnológicas, empregatícias etc. Conseguirá?

Ao largo de debates ideológicos, é sensato apostar que sim. A análise dos números do último quinquênio evidencia o fracasso do modelo exploratório que impunha à Petrobras a obrigação de operar as áreas de pré-sal.

Linhas atrás, viu-se o impacto positivo da Lei do Petróleo sobre a produção petrolífera no Brasil. Resgatando o dito e referenciado, “em termos de produção em terra e mar, houve uma expansão de 306 milhões de barris em 1997 para 712 milhões em 2009. A seu turno, as reservas provadas saltaram de 7,1 bilhões de barris em 1997 para 12,8 bilhões de barris em 2009”.

Com a vigência da LPP, os números da exploração petrolífera no Brasil foram lamentáveis. De 2010 a 2013, a produção em terra e mar simplesmente se paralisou na casa dos 750 milhões de barris anuais. Somente a partir de 2014 esse índice progrediu, chegando a um total de 889 milhões em 2015.⁶⁷ Para tanto, foi decisiva a produção oriunda das áreas de pré-sal — “por acaso”, após a ocorrência da 1ª (e, até aqui, única) RL de Partilha de Produção, na forma do gráfico seguinte.

⁶⁷ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, *Anuário Estatístico 2016*, op. cit., p. 80.

Fonte: ANP.⁶⁸

Quanto às reservas provadas, o país conseguiu a “proeza” de encerrar 2015 com magnitude estagnada em relação a 2009: seguimos com 12,9 bilhões de barris.⁶⁹ Veja-se:

Fonte: ANP.⁷⁰

Os números evidenciam que nenhum modelo regulatório foi mais saudável ao desenvolvimento do potencial petrolífero brasileiro do que o *pró-concorrencial* estimulado pela Lei do Petróleo. Para que seus moldes fossem

⁶⁸ Ibid., p. 82.

⁶⁹ Ibid., p. 73.

⁷⁰ Ibid., p. 73.

aplicados à exploração das áreas de pré-sal, bastaria o incremento de participações governamentais, o que incentivaria a entrada de outros *players* nesse mercado, juntamente com todos os seus benefícios indiretos — criação de tecnologias mais baratas e eficientes, empregabilidade, demanda por serviços e circulação de riquezas de uma maneira geral. Como se não bastasse, o Estado seria poupado do dispêndio dos recursos do Tesouro Nacional em empresas como a PPSA.

Em que pese essa posição pessoal, é preciso olhar o cenário tal qual ele se apresenta. Admitindo suas premissas, as alterações inscritas na LPP ao final de 2016, embora não tragam de volta o modelo da LP, têm potencial para melhorar os resultados da exploração das áreas de pré-sal. Com isso, a própria Petrobras findaria se desafiando da obrigação de operar ou participar de atividades para as quais — o tempo demonstrou — não tem capacidade ou interesse.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Anuário estatístico 2010*. Disponível em: <www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes/anuario-estatistico/2435-anuario-estatistico-2010>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. *Anuário estatístico 2016*. Disponível em: <www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/Anuario_Estatistico_ANP_2016.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. *Anuário estatístico 2007*. Disponível em: <www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes/anuario-estatistico/2432-anuario-estatistico-2007>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. *Décima rodada oferecerá 162 blocos em terra*. Disponível em: <www.anp.gov.br/conheca/noticias_int.asp?intCodNoticia=304>. Acesso em: 23 set. 2008.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre a “Regulação” no Direito Positivo Brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 12, p. 75-79, out./dez. 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regulação da economia: conceito e características contemporâneas. *Revista do Direito da Energia*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 144-201, out. 2004.

ASQUINI, Alberto. *Profili dell'impresa*. Tradução de Fábio Konder Comparato. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 109-126, out./dez. 1996.

ASSIS, Machado de. *Esau e Jacó*. Rio de Janeiro: ABC, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos naturais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BORGES, Alice Gonzales. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 3, jul./set. 2006.

BUCHÉB, José Alberto. *Direito do petróleo: a regulação das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FELISMINO, Larissa Soares; GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa. A atuação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) no aproveitamento racional dos recursos energéticos. In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar et al. (Org.). *Direito do petróleo e gás natural: estudos em homenagem ao professor José Romualdo Dantas Vidal*. Natal: EDUFRN, 2013. p. 129-148.

FOLHA ONLINE. *Petrobras defende contratos de partilha de produção para o pré-sal*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u408359.shtml>. Acesso em: 10 set. 2008.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Concorrência e regulação. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; MATTOS, Paulo Todescan Lessa; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 211-231.

FÓRUM NACIONAL. *Proposta do governo Lula de novo modelo de exploração do pré-sal*. Fórum Nacional: Rio de Janeiro, 2009.

G1. *Petrobras encolheu 85% em valor de mercado desde pico de 2008*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/petrobras-encolheu-85-em-valor-de-mercado-desde-pico-de-2008.html>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

GUERRA, Sérgio. Direito administrativo e a nova hermenêutica: uma releitura do modelo regulatório brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 243, p. 168-203, set./dez. 2006.

LEITE, Marcelo Lauar. *A licitação na indústria do petróleo: aspectos regulatórios*. São Paulo: Blucher, 2011.

_____. Apontamentos sobre a regulação estatal nas áreas de pré-sal. *Revista Jurídica In Verbis*, Natal, a. 14, v. 25, p. 53-64, jan./jun. 2009.

LUNA, Priscilla Maria Coutinho Medeiros de. *As competências da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e o novo marco regulatório do pré-sal*. Monografia (bacharelado) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. A Articulação entre regulação setorial e regulação antitruste. *Revista Regulação Brasil*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 69-88, jan./dez. 2005.

_____. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Daniela Couto. *A regulação da indústria do petróleo segundo o modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NASCIMENTO, Arthur Bernardo Maia do et al. Participações governamentais nos contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural. *RBDP*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 111-147, 2006-2009.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

PETROBRAS. *Operação Lava Jato*: para continuar seguindo em frente, estamos empenhados em esclarecer os fatos e superar nossos obstáculos com trabalho e resultados. Disponível em: <<http://lavajato.hotsitespetrobras.com.br>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do petróleo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial: as estruturas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SENADO NA MÍDIA. *Ministro quer adotar modelo de partilha da produção de petróleo*. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia/principaisJornais/notSenamidia.asp?ud=20080627&datNoticia=20080627&codNoticia=284825&nomeParlamentar=Aloizio+Mercadante&nomeJornal=Valor+Econ%F4mico&codParlamentar=845&tipPagina=1>. Acesso em: 8 set. 2008.

SILVA, Ana Marília Dutra Ferreira da; GUEDES, Marina de Carvalho. A análise das motivações da instituição da PPSA em face da ANP: uma abordagem dos

princípios da eficiência e legalidade. In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar et al. (Org.). *Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis: estudos em homenagem à professora Helenice Vital*. Natal: EDUFRN, 2013.

SIQUEIRA, Mariana de. *Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

STEPHENSON, Roberto. Time does not stop. In: WIGNEY, Tessa et al. (Org.). *Journeys with the black dog*. New South Wales: Black Dog Institute, 2007.

VALOR ECONÔMICO. *Petrobras atinge 87% da meta de desinvestimento para biênio 2015-2016*. Disponível em: <www.valor.com.br/empresas/4815283/petrobras-atinge-87-da-meta-de-desinvestimento-para-bienio-2015-2016>. Acesso em: 30 jan. 2017.