

## O arranjo institucional da indústria do petróleo no âmbito dos contratos de partilha de produção<sup>1</sup>

Gustavo Kaercher Loureiro

**Palavras-chave:** Contratos de partilha. Partilha de produção. Arranjo institucional.

**Sumário:** Introdução – **I** O cenário de atuação – As leis do pré-sal e o contrato de partilha da produção – **II** Os sistemas de competências até a Lei nº 12.351/2010 – **III** O arranjo institucional do regime de partilha da produção – Pessoas jurídicas de direito público: União (CNPE e MME) e ANP – **IV** O arranjo institucional do regime de partilha da produção – As pessoas jurídicas de direito privado: Petrobras e PPSA – **V** Conclusões

### Introdução

No dia 08 de novembro de 2007, após uma série de pesquisas e atividades exploratórias, a Petrobras anunciou a descoberta de uma grande nova fronteira petrolífera na costa brasileira. Extensa vários quilômetros, uma determinada área de nossa plataforma continental<sup>2</sup> conteria grandes jazidas de petróleo, localizadas sob uma camada de sal depositada no subsolo marinho. Desde o primeiro anúncio, enfatizou-se a dimensão e a importância do achamento, capaz de alterar significativamente a posição do país no cenário energético mundial.<sup>3</sup>

A primeira manifestação propriamente governamental veio no mesmo dia, por meio da Resolução nº 06/2007 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão que, como se verá, passou à condição de protagonista da indústria do petróleo, nesta nova fronteira.

Invocando a necessidade de “preservar o interesse nacional” e de promover o “aproveitamento racional dos recursos energéticos do País”, o CNPE, órgão consultivo integrante da Administração Direta, ligado à Presidência da República, formulou uma série de determinações ao Ministério das Minas e Energia (MME), e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).<sup>4</sup> A essa última, ordenou que fossem excluídos da 9ª Rodada de Licitações — que estava por ocorrer — certos blocos relacionados com possíveis acumulações de petróleo no pré-sal (art. 1º), bem como que fossem tomadas providências para o prosseguimento e a conclusão da 8ª Rodada de Licitações, então em curso (art. 2º). Ao MME dirigiu um comando mais genérico: avaliar “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” (art. 4º).

O resultado desse comando foi a confecção de três Projetos de Lei (PLs) que mudariam radicalmente a disciplina normativa do petróleo no Brasil, dividindo o território nacional entre certas áreas especiais e o restante. Para cada qual, um tipo específico de contrato de exploração e um certo arranjo de competências públicas.

Na Exposição de Motivos do PL nº 5.938/2009 — que instituía o Contrato de Partilha da Produção (CPP) — restaram esclarecidas as bases que orientaram a nova legislação.

Vê-se ali que a intenção do Executivo era a de encontrar um regime jurídico tido por adequado para lidar com dois novos elementos agora presentes no horizonte da exploração de petróleo das áreas onde a descoberta ocorreu, quais sejam, o baixo risco exploratório — i.e., a grande probabilidade de encontrar o recurso natural, o que tem impacto sensível na percepção de risco do investidor — e a grande produtividade esperada — o que, muito naturalmente, potencializa em grande medida a rentabilidade da exploração da jazida.

Em tal contexto, a alegada preservação do interesse nacional exigiria duas medidas: (i) *maior participação do Estado brasileiro na riqueza gerada pela exploração de petróleo* (meta que se poderia classificar como “quantitativa”), e (ii) *maior controle desta riqueza* (meta “qualitativa”). Com elas, a ambição de resguardar o interesse nacional estaria atendida:

7. [...] Trata-se de áreas nas quais são estimados riscos exploratórios extremamente baixos e grandes rentabilidades, o que determina a necessidade de marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial pela União e em benefício da sociedade.<sup>4</sup>

A questão estava, então, em ver com quais mecanismos jurídicos se chegaria a esses objetivos.

Em tese, o primeiro deles (maior participação nos resultados), poderia ser alcançado com um mero incremento substancial da participação governamental na indústria, mantendo-se o regime de concessões instituído pela Lei nº 9.478/1997, como chegou a ser preconizado.<sup>5</sup>

O segundo, o maior controle da riqueza potencial pela União — se fosse entendido simplesmente como disponibilidade, para o Estado, de um bem estratégico e de alto valor econômico, como é o óleo cru extraído da jazida<sup>6</sup> — também poderia ser obtido com uma alteração no objeto da participação governamental, de pecúnia para petróleo, mantido o regime concessional.

Aparentemente, porém, por controle entendia-se algo mais do que isso; daí a recusa em meramente reformar o regime então vigente.

De fato, sob esse segundo aspecto, o que as novas leis trazem é um incremento substancial de variadas — e tipologicamente muito diversas — competências públicas no e em torno do contrato de partilha de produção. Essas competências são atribuídas a vários e muito diferentes entes públicos (pessoas e órgãos da União), mas, no conjunto, o que se nota é um visível reforço dos poderes do Chefe do Executivo (e das instâncias políticas de decisão), uma impressionante tonificação de poderes empresariais do Estado (por via de suas estatais) e uma relativa diminuição do papel da instância propriamente regulatória.

Presidência da República, Conselho Nacional de Política Energética, Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional do Petróleo, Pré-Sal Petróleo S.A. e Petrobras são os agentes desse “maior controle” que se manifesta nos versantes político, regulatório e empresarial. Em quase todas as suas expressões, ele se afigura complexo e articulado, centralizador (mas escalonado), dotado de grande discricionariedade — mais uma vez aqui se manifesta uma notavelmente baixa densidade normativa da legislação, mas não mais em favor da agência reguladora — e passível de engendrar conflitos de interesse e sobreposição de atribuições entre os próprios entes públicos — se não for bem compreendido e, mais importante ainda, se não for bem atuado no cotidiano da indústria.

O presente estudo procura descrever esse intrincado arranjo que vem a se estabelecer em paralelo com aquele hoje existente, estabelecido pela Lei nº 9.478/1997, na medida em que o contrato de partilha, com todo o seu aparato institucional, só é aplicado nas áreas do pré-sal e estratégicas. Ao mesmo tempo que o descreve, prospecta algumas questões teóricas e práticas por ele suscitadas.

## **I O cenário de atuação – As leis do pré-sal e o contrato de partilha da produção**

As três leis introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro em 2010 trouxeram grandes novidades para a indústria petrolífera, sobretudo — mas não apenas — no *upstream*, i.e., no âmbito das atividades da pesquisa e produção de petróleo.<sup>7</sup>

Como é natural, as questões relevantes, obscuras ou carentes de detalhamento normativo são muitas e de variado tipo.<sup>8</sup> A descrição que ora se fará desses novos diplomas oferece uma visão apenas panorâmica e centrada nos aspectos que mais de perto interessam ao tema deste estudo, i.e., o arranjo institucional e o sistema de competências criado em 2010.

Por meio da Lei nº 12.276/2010 autorizou-se a realização de duas operações conjugadas, uma de natureza contratual e outra societária, envolvendo a União e a Petrobras. Interessa aqui a operação contratual, qualificada como cessão onerosa.<sup>9</sup>

Substancialmente, trata-se de um contrato que tem por objeto a cessão, pela União, em favor da Petrobras, do direito de explorar e (em caso de descoberta comercial) produzir petróleo em certas áreas do pré-sal, até o limite de cinco bilhões de barris do recurso natural.

A lei forneceu escassas informações relativamente ao contrato e deixou ao Executivo larga margem de conformação.<sup>10</sup> De modo geral, o modelo negocial que emerge dos primeiros oito artigos da Lei nº 12.276/2010 pode ser classificado como uma concessão, em que o contratado fica com a propriedade do óleo encontrado, remunerando o contratante com participações no resultado da produção, de natureza pecuniária (sem considerar o pagamento inicial relacionado com a capitalização da estatal, um muito especial “bônus de assinatura”). Nesse contrato, a Petrobras deverá realizar todas as atividades exploratórias (pesquisa, avaliação de descoberta, desenvolvimento, produção e desativação) por sua conta e risco (art. 4º).

As duas outras Leis, nºs 12.304/2010 e 12.351/2010, introduziram o regime de partilha de produção para as áreas restantes do pré-sal. Mais especificamente, a primeira autorizou a criação da empresa pública Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), encarregada, genericamente, da “gestão” dos interesses da União nos contratos de partilha (e de comercialização do óleo deles decorrentes), enquanto que a segunda tratou, longamente, do contrato propriamente dito e do Fundo Social.<sup>11</sup>

O contrato de partilha de produção é um tipo negocial de larga aplicação no mundo contemporâneo, com contornos gerais bem definidos e variações específicas de conformação, de país para país.<sup>12</sup>

De forma muito simplificada — e nos termos da Lei nº 12.351/2010 — o CPP consiste num negócio que tem por objeto<sup>13</sup> a realização, por um determinado sujeito (o “contratado”), das atividades de

pesquisa<sup>14</sup> e, em caso de descoberta comercial,<sup>15</sup> produção de petróleo, em determinada área territorial ou de mar, denominada “bloco”.<sup>16</sup>

Essas tarefas são conduzidas por conta e risco do contratado<sup>17</sup> que assume os ônus de investimento e é o responsável pela execução das atividades (em base a diversos planos relacionadas com a pesquisa e lavra, cf. adiante). Em caso de descoberta comercial, o contratado adquire o direito de ficar com parte do óleo produzido; *grosso modo*, aquela parcela suficiente para a recuperação de seus custos e investimentos (o chamado “óleo-custo”), e uma parte do restante, o “óleo lucro”, que será dividido com a União,<sup>18</sup> nos termos e prazos definidos no contrato.

A União — a parte contratante, eis que titular do bem *in situ* e da atividade, nos termos dos arts. 20, incs. V e IX, e 177, inciso I, da Constituição — firma o negócio por intermédio do Ministério das Minas e Energia (MME), mas se faz representar, no contrato, pela Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública encarregada, genericamente, da “gestão” dos contratos de produção e de comercialização do óleo da União (art. 2º da Lei nº 12.276/2010). O interesse fundamental que a PPSA há de defender aí é a maximização da parte que toca à sua representada, i.e., a parcela do excedente em óleo que fica com a União, fixada normalmente em base à proposta vencedora da licitação — é muito importante reter este ponto, na medida em que há inúmeros outros interesses públicos envolvidos no contrato cujas defesas são imputadas a outros entes públicos.<sup>19</sup>

Nas vestes de contratado, podem estar: a) apenas a Petrobras, em caso de contratação direta ou de vitória isolada em licitação de contratos de partilha (adiante); b) a Petrobras e um agente privado exitoso na licitação. Nesse último caso, a estatal figurará no empreendimento com, no mínimo, 30% de participação no consórcio que deverá formar com o vencedor da licitação.<sup>20</sup> Como se constata, a estatal brasileira estará sempre presente em todo e qualquer contrato de partilha da produção realizado na área do pré-sal (ou estratégica), como “contratada”.

Além de estar sempre presente, a sociedade deve necessariamente figurar no contrato como Operadora, ou seja, como a “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, inc. VI). Refletindo uma característica da disciplina brasileira do contrato de partilha, a Petrobras tem um virtual monopólio de atuação, ainda que a lei admita, genericamente, a possibilidade de “execução indireta”.<sup>21</sup>

Por fim, outra peculiaridade importante do contrato de partilha brasileiro — afora a posição da Petrobras — é que os sujeitos do contrato, PPSA (na condição de representante da União), Petrobras e (eventual) empresa privada, deverão formar um consórcio (o chamado consórcio do contrato) o qual, por meio de um seu “comitê operacional”, será o responsável pela tomada da maior parte das decisões estratégicas envolvidas nas atividades de pesquisa e lavra.

A alguns destes temas se voltará adiante, mas estas são, em linhas muito gerais, a estrutura e as características salientes do contrato.

A sua implementação e posterior gestão demandam inúmeras atividades de diferentes entes públicos, as quais manifestam, como já se disse, o exercício de uma série de variadas competências, de caráter heterogêneo quanto à natureza, aos fins e aos controles. Há necessidade

de decisões de cunho estratégico, anteriores à contratação; há necessidade de se definir as bases econômicas e técnicas do ajuste que será oferecido à licitação; há que se avaliar e fiscalizar determinadas escolhas e atividades realizadas pelos contratados. Há, enfim, que lograr obter a riqueza do pré-sal. Como dito na Exposição de Motivos do PL nº 5.938/2009:

33. O estabelecimento desse novo marco institucional, com a definição das competências dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas do setor energético, objetiva assegurar o caráter estratégico e harmônico das decisões relativas a' produção de petróleo e gás nas áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas consideradas de interesse para o desenvolvimento nacional e a efetiva e coordenada atuação governamental na implementação, normatização, regulação e fiscalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção.

O que se passa a ver é, exatamente, como se processa essa "atuação governamental na implementação, normatização, regulação e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção".

Mas, para colher a sua especificidade, convém antes passar rapidamente pela história normativa setorial.

## **II Os sistemas de competências até a Lei nº 12.351/2010**

Ao longo do século XX, as atividades de pesquisa e lavra de petróleo passaram por três marcos regulatórios diversos, cada qual com sua estrutura institucional correspondente. As leis do pré-sal assinalam a quarta substancial alteração.

### **II.1 O primeiro regime de concessões (1938-1953) e a criação do Conselho Nacional do Petróleo**

Na esteira das atividades de produção (e distribuição) de energia elétrica,<sup>22</sup> a pesquisa e a lavra de petróleo foram qualificadas como atividades "de utilidade pública"<sup>23</sup> e submetidas, a partir de 1938, a um regime jurídico específico, apartado da disciplina geral da mineração,<sup>24</sup> com um modelo contratual próprio e uma própria estrutura institucional.

Os Decretos-Leis nºs 366, 395 e 538, todos daquele ano, instituíram o contrato de concessão petrolífera — acessível a agentes privados — e criaram o Conselho Nacional do Petróleo.

Quanto ao contrato, seguia o modelo então em voga no mundo, segundo o qual o contratado assumia os riscos econômicos do empreendimento e a responsabilidade pela execução das atividades, recebendo a propriedade do óleo eventualmente encontrado. Como contrapartida, deveria pagar à União — que à época era apenas titular do bem — o valor pecuniário correspondente a 9% da produção de petróleo ou, à escolha desta, entregar tal percentual da produção *in natura* (i.e., óleo cru, a teor do art. 108 do Decreto-Lei nº 366/1938).

Quanto aos controles estatais, eram mais intensos do que aqueles presentes na moderna concessão,<sup>25</sup> e para exercê-los foi criado, pelo Decreto-Lei nº 395/1938, o Conselho Nacional do Petróleo.

Segundo o art. 4º desse Decreto-Lei, o Conselho seria um “organismo autônomo, subordinado diretamente ao Presidente da República”, constituído por representantes de diferentes ministérios, nomeados pelo Chefe do Executivo. Teria como incumbência genérica regular a indústria, autorizar operações financeiras das empresas concessionárias e fiscalizá-las.

O Decreto-Lei nº 538/1938 tratou de minudenciar ulteriormente as competências do CNP. Em particular, incumbia-lhe “opinar sobre a conveniência da outorga de autorizações de pesquisa e concessões de lavra de jazidas de petróleo, gases naturais, rochas betuminosas e piro-betuminosas requeridas ao Governo Federal” e também, “opinar sobre a constituição das reservas de zonas e áreas petrolíferas” eventualmente existentes no território nacional e nas quais não seriam dadas concessões e/ou autorizações (art. 10 do Decreto-Lei). Além disso, permitia-lhe que agisse como ente empresário (na verdade, manifestaria ele a natureza empresária da União no setor): “O Conselho Nacional do Petróleo realizará, por intermédio do órgão técnico que for criado, os trabalhos oficiais de pesquisa, das jazidas de petróleo e gases naturais, bem como quando julgar conveniente, procederá à lavra e industrialização dos respectivos produtos” (art. 13 do Decreto nº 538/1938).

Este regime em que o Estado atuaria primariamente como instância de disciplina da atividade e eventualmente como empreendedor, por meio de um órgão vinculado diretamente à Presidência da República, não durou muito tempo. Ele foi substituído em 1953 pelo monopólio federal.

## II.2 O monopólio (1953-1997)

A disciplina instituída pela Lei nº 2.004/1953 criava o monopólio da União sobre a pesquisa e lavra de hidrocarbonetos (e outras atividades, listadas no art. 1º) e, para realizá-lo, estabelecia uma estrutura institucional simples:

Art. 2º A União exercerá, o monopólio estabelecido no artigo anterior:

- I - por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como *órgão de orientação e fiscalização*;
- II - por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como *órgãos de execução*.

O Conselho Nacional do Petróleo mantinha seu *status* de órgão autônomo — i.e., desvinculado da estrutura ministerial — diretamente subordinado ao Presidente da República. Sua finalidade genérica era “superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo” (art. 3º).<sup>26</sup>

A Lei nº 2.004/1953 estabeleceu alguns pontos de contato entre a sociedade e o Conselho. A “orientação” e a “fiscalização” se concretizavam neles.

Ali se encontravam: (i) a necessidade de aprovação, pelo CNP, dos planos de pesquisa e lavra da estatal (art. 6º, parágrafo único); (ii) aprovação, pelo CNP, da avaliação dos bens e direitos

relacionados às atividades petrolíferas, transferidos à Petrobras pela União, para subscrição de seu capital social (art. 10, §1º);<sup>27</sup> (iii) consulta ao CNP, por ocasião da interposição de recurso para o Presidente da República, contra o exercício do poder de veto do presidente da estatal em assuntos societários (art. 19, §1º c/c §5º); (iv) necessidade de prévia autorização do CNP para dação de garantias pela Petrobras, em determinados casos (art. 25); (v) apuração do valor do óleo, para fins de pagamento dos *royalties* devidos pela Petrobras a Estados e Municípios produtores (art. 27); (vi) "orientação" à Petrobras, quanto à manutenção de um coeficiente mínimo de reservas de óleo em campos petrolíferos (art. 31); (vii) necessidade de aprovação do CNP para organização de subsidiárias (art. 39); (viii) necessidade de autorização do CNP para que a Petrobras se associe a outras empresas petrolíferas, fora do território nacional (art. 41). Por fim, e nos termos do art. 50, "sempre que o Conselho Nacional do Petróleo tiver que deliberar sobre assunto de interesse da Sociedade, o presidente desta participará das sessões plenárias, sem direito a voto".

Mas é no Decreto nº 40.845/1957 — regulamento que, nos termos do art. 51 da Lei nº 2.004/1953, deveria estabelecer as bases da relação da estatal com o Conselho — que melhor se vislumbra o tipo de vínculo entre o "supervisor" e o "supervisionado". Por ali se verifica que o CNP tinha, em tese, um considerável poder de atuação junto ao órgão executor do monopólio federal.

Detalhavam-se ali os elementos dos planos que a Petrobras deveria submeter à aprovação do CNP (art. 2º), os quais deveriam incluir todas as pesquisas pretendidas, as perfurações pioneiras programadas, as atividades relativas à produção futura dos campos em aproveitamento, inclusive com estimativas. Para conferir o andamento dos trabalhos planejados, ao final de cada semestre, deveria a estatal apresentar ao Conselho um relatório circunstanciado, discriminando as atividades em confronto com o plano apresentado (art. 3º), sem prejuízo de um fluxo contínuo de informações sobre o andamento dos trabalhos de pesquisa e lavra (art. 5º). De modo mais amplo, o art. 8º dispunha:

Art. 8º O Conselho Nacional do Petróleo fiscalizará:

- I - a execução, pela Petrobrás, da pesquisa e lavra de jazidas, bem como dos projetos ou instalações destinadas à industrialização e ao comércio do petróleo, seus derivados e gases raros;
- II - a natureza, qualidade, características e quantidade de matéria-prima elaborada, assim como dos derivados produzidos;
- III - a manutenção dos estoques mínimos determinados;
- IV - a escrituração contábil para a determinação do custo de produção de petróleo e de poço e de xisto, e dos seus derivados;
- V - o custo de operação dos petroleiros;
- VI - o custo de operação dos oleodutos;
- VII - quaisquer outras atividades ou instalações referentes à industrialização, ao transporte, ao armazenamento, à distribuição e ao comércio do petróleo, seus derivados e gases raros.

O que dizer desse arranjo, no plano puramente jurídico?

Ainda que tentador, não parece possível ver aí elementos da moderna relação "regulador/regulado".

Em primeiro lugar, falta ao Conselho capacidade propriamente normativa. Ainda que a Lei nº 2.004/1953 refira-se ao órgão não apenas como consultivo, mas como encarregado de

“superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo”, não lhe reconheceu poderes de editar normas reguladoras da conduta da Petrobras. *Ex lege*, a mais substancial competência do CNP é a de aprovar os planos de pesquisa e lavra da estatal, aprovação essa que equivaleria à outorga do título habilitante (art. 6º, parágrafo único).

Estruturalmente, também, não se pode colher no CNP uma característica essencial das agências, qual seja, a sua independência em relação à Administração Direta. Muito antes pelo contrário: o Conselho Nacional do Petróleo é a antecâmara da Presidência da República, à qual são imputadas as tarefas de decidir acerca das matérias sugeridas pelo órgão.<sup>28</sup> Ainda neste ponto, falta-lhe estrutura administrativa estável e pessoal técnico próprio.

O que parece haver aí é a instituição de um ente setorial separado da Petrobras que garante ao Presidente da República o conhecimento de determinadas matérias e a ingerência direta em alguns assuntos da estatal, sem necessitar recorrer aos mecanismos tradicionais que lhe proporciona a posição da União como acionista controladora da empresa.

### **II.3 O segundo regime de concessões (1997) – Agência, Ministério de Minas e Energia e Conselho Nacional de Política Energética**

Em sua redação original, a Constituição de 1988 não apenas recebeu o monopólio constitucional anterior sobre a pesquisa e a lavra (CF 1967, art. 168), como constitucionalizou as demais atividades que tinham sido monopolizadas apenas pelo art. 1º da Lei nº 2.004/1953 (incs. II, III e IV do art. 177).

Ademais, foi extramente rigorosa na concepção do monopólio, que vinha sendo já flexibilizado informalmente pelos chamados “contratos de risco” firmados pela Petrobras com empresas, no mais das vezes estrangeiras, para exploração de nossa plataforma continental. O §1º original do art. 177 esclarecia que “o monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e os resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, §1º”.

No plano legal, portanto, permaneceu intacta a estrutura do monopólio, com a Petrobras agindo na qualidade de ente executor, e o Conselho Nacional do Petróleo, como instância de supervisão.

Essa situação mudou com a Emenda Constitucional nº 9/1995 que, com a nova redação do §1º do art. 177, permitiu à União que contasse com empresas estatais ou privadas nas atividades elencadas nos incs. I a IV do art. 177.

À semelhança do art. 175, a atividade reservada à União passou a ter sua execução delegável, nos termos da lei, que deveria dispor sobre a garantia de fornecimento dos derivados de petróleo no território nacional, as condições de contratação e, mais importante, deveria estabelecer “a estrutura e as atribuições do órgão regulador do monopólio da União” (art. 177, §2º, inc. III).

Se se tem presente a existência do Conselho Nacional do Petróleo à época da Emenda, é possível conjecturar que a referência constitucional explícita a um “órgão regulador” estivesse a indicar que



com essa figura se desejava algo a mais em termos de exercício de funções regulatórias, sobretudo dada a perspectiva de abertura do mercado. É possível conjecturar que a Constituição estivesse, especificamente, rejeitando a estrutura do CNP, ligada diretamente à Presidência da República, em favor de uma entidade reguladora de tipo clássico, ideia então muito em voga à época.

De toda a sorte, com base nesse permissivo constitucional, a Lei nº 9.478/1997, ao revogar na íntegra a Lei nº 2.004/1953, instituiu uma profunda reforma setorial.

Com ela veio uma nova disciplina jurídica para exploração e produção de petróleo no Brasil e um novo arranjo institucional. Passava-se da total exclusividade da Petrobras para um regime de concorrência, em que a estatal seria apenas “mais uma” empresa a competir pelos direitos de exploração.<sup>29</sup> Tais direitos, licitados, seriam veiculados pelo regime de concessão, sob a batuta de uma agência reguladora setorial que implementaria as escolhas estratégicas formuladas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e aprovadas pelo Presidente da República.<sup>30</sup>

Quanto à disciplina jurídica das atividades de exploração e produção de petróleo, as bases eram claras: (a) livre competição pela outorga do título (concessão), entre todos os interessados devidamente habilitados, sem substancial vantagem competitiva para a estatal Petrobras; (b) modelo de exploração *tax and royalties* com plena propriedade privada e livre disposição sobre o óleo extraído (com todas as consequências implicadas neste reconhecimento), em troca do pagamento das chamadas “participações governamentais”. O núcleo da nova disciplina foi expresso no art. 26 da Lei:

Art. 26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes. [...].

Quanto ao arranjo institucional, foi extinto o Conselho Nacional do Petróleo, por esta época vinculado ao Ministério de Minas e Energia, e criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Em sua feição original, estava-se a pleno no modelo das agências reguladoras, com uma divisão de competências bem nítida entre, de um lado, “políticas públicas” e “decisões estratégicas” e, de outro, “ação regulatória” e “gestão de contratos”: o CNPE seria um órgão de amplo alcance, concebido para harmonizar e coordenar as diferentes políticas e atividades econômicas relativas a todas as fontes de energia no território nacional, enquanto que a Agência seria o ente regulador e fiscalizador específico do setor de petróleo.

No equilíbrio de forças original — que vem sendo alterado com o tempo e que foi em parte refeito pela Lei nº 12.351/10 — o grosso das decisões regulatórias ficaria na esfera da ANP, assim como também ficaria com ela a seleção de blocos, a condução da licitação, a feitura do contrato e a regulação/fiscalização da concessão cujas diretrizes a lei fixava.

Nesse ambiente, a Petrobras estava mais próxima de um agente econômico que disputava em igualdade de condições<sup>31</sup> com os demais agentes privados o direito de explorar petróleo no Brasil, do que de um ente estatal disponível para executar alguma política pública no segmento de

pesquisa e lavra de petróleo.<sup>32</sup>

O CNPE seria um órgão consultivo ligado, novamente, ao Chefe do Executivo, com a função de “propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas” em uma série de assuntos ligados, genericamente, à energia (de variadas fontes, não apenas petróleo). Sua composição refletia o caráter eminentemente político do órgão superior.<sup>33</sup>

Suas competências específicas no âmbito do petróleo eram bastante escassas e gerais, eis que a função precípua do Conselho era a de servir como um ponto de encontro de diferentes segmentos que compõem a indústria da energia, com vistas à articulação de uma ação estratégica global neste setor da economia nacional.

Cabia-lhe, apenas, propor medidas destinadas a “garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do §2º do art. 177 da Constituição Federal” (art. 1º, inc. V, da Lei nº 9.478/1997) e “estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender as necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991” (art. 2º, inc. V). Pouca ou nenhuma esfera de ação nas fases específicas da pesquisa e lavra.

Como dito, a maior parte das tarefas cabia à ANP, concebida como autarquia especial (art. 7º), com todas as notas típicas desses entes então novos no direito brasileiro.

Sua missão genérica era “promover a *regulação*, a *contratação* e a *fiscalização* das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (art. 8º, grifos nossos). Era ela, e não o CNPE, o “órgão regulador” previsto na Constituição, na perspectiva da Lei nº 9.478/1997.

A relação da Agência com o CNPE, órgão de “alta política”, estava estabelecida em linhas clássicas: nos termos do art. 8º, inc. I, cabia-lhe “implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional”.

Para tanto, estava investida de uma série de tarefas específicas. As mais salientes eram as seguintes:

- promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, bem como *definição de tais blocos* (art. 8º, inc. II, e art. 23, parágrafo único, grifos nossos);
- regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando o levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não exclusivas (art. 8º, inc. III);
- *elaborar os editais e promover as licitações para a concessão* de exploração, desenvolvimento e produção, *celebrando os respectivos contratos* e fiscalizando-os (art. 8º, inc. IV, grifos nossos);
- fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal,

as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato (art. 8º, inc. VII);

- fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente (art. 8º, inc. IX);

- estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento (art. 8º, inc. X);

- consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação (art. 8º, inc. XI);

- estabelecer os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos para fins de obtenção de contratos de concessão (art. 25);

- aprovar os planos e projetos de desenvolvimento e produção, em caso de descoberta comercial (art. 26, §1º);

- em caso de unitização, determinar, com base em laudo arbitral, como seriam apropriados os direitos e obrigações sobre os blocos, com base nos princípios gerais de direito aplicáveis (art. 27, parágrafo único);

- aprovar a transferência do contrato de concessão (art. 29);

- aprovar o programa de avaliação da descoberta e o plano de desenvolvimento do campo declarado comercial (contendo o cronograma e a estimativa de investimento), submetido pelo concessionário (art. 44, incs. II e III);

- estipular o percentual dos *royalties* devidos (art. 47);

- coletar, manter e administrar o acervo de dados e informações sobre áreas petrolíferas (art. 22);

Em síntese, e nos termos do art. 21, em sua versão original:

Art. 21. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, *cabendo sua administração à ANP*. (grifos nossos)

Quanto ao Ministério de Minas e Energia, a Lei do Petróleo não o dotava de competências específicas.

A Lei nº 8.422/1992, disciplinadora da estrutura e competência dos ministérios existentes, referia-se, de modo muito singelo, à competência do MME em assuntos da "indústria do petróleo" (art. 6º, inc. I, "d"). O Decreto que disciplina a estrutura do MME (nº 2.826/1998), da mesma forma, citando já a nova Agência, limitava-se a referir a indústria como objeto de competência do Ministério, sem desdobrar em tarefas e funções específicas tal competência.

Esse equilíbrio de forças duraria enquanto medianas as expectativas de produção de petróleo, de 1997 até 2010. Aumentadas em alto grau essas expectativas, a convivência agência/governo

passou para uma nova fase. E não só isso: a Petrobras foi convocada para assumir um papel de protagonista, novamente.

### **III O arranjo institucional do regime de partilha da produção – Pessoas jurídicas de direito público: União (CNPE e MME) e ANP**

#### **III.1 A essencial unidade subjacente nas diferentes manifestações de competências públicas**

Sob certo aspecto, todo o sistema normativo e contratual do pré-sal configura um movimento complexo e articulado da União Federal, em diferentes frentes, na direção de um maior controle da indústria que lhe cabe regular,<sup>34</sup> e em relação a qual ela é, do ponto de vista jurídico, a detentora dos elementos primários de produção, quais sejam, o bem e a atividade.<sup>35</sup>

Pode-se dizer que a forma como a União decidiu abrir mão (de parte) do bem e de delegar o exercício da atividade na área do pré-sal é bastante peculiar e dá ensejo a diversíssimas “posições jurídicas federais” — ainda que em muitas delas não esteja formalmente presente o ente de direito público União.

Em primeiro lugar, ela, União, se apresenta nas vestes de formuladora de políticas públicas setoriais ou de decisões estratégicas, por meio do Congresso Nacional (leis), e do Executivo (como Presidência da República, CNPE e MME). Nessa última manifestação (Executivo), tem ela competências de grande importância, sobretudo de natureza pré-contratual, como aquelas disciplinadas nos arts. 9º e 10 da Lei nº 12.351/2010 (adiante).

Nos contratos de partilha, a União figura como parte (art. 8º, *caput*, da Lei nº 12.351/2010).

Mas se ela é formalmente parte no contrato, não o administra enquanto tal: a maximização da disponibilidade do óleo extraído — o mais importante resultado do contrato, em termos econômicos, para a contratante União — e a tomada de decisões no âmbito da execução do contrato são tarefas deixadas ao encargo de uma criatura sua, a PPSA empresa pública que já foi caracterizada como um mero “escritório” da União e que, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.351/2010, *representa-a* (no comitê operacional do consórcio do contrato, cf. adiante). As competências que esta estatal possui para tomar decisões importantes no âmbito da execução do contrato e de fiscalizar as atividades dos contratados são orientadas por este propósito econômico, de busca do interesse público secundário<sup>36</sup> (adiante).

Por seu turno, a tarefa de tomar decisões (concretas ou abstratas) e de realizar a supervisão das atividades contratadas, tendo em vista o aproveitamento racional dos recursos energéticos e o bom funcionamento setorial como um todo, é deixada para uma autarquia federal, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Os fins que movem estes dois entes da Administração Indireta da União, a PPSA e a ANP, são diversos, ainda que suas competências possam vir a incidir sobre os mesmos objetos.

Por fim, a União se faz também presente por meio de outra empresa estatal sua, a sociedade de

economia mista Petrobras, que, nas áreas do pré-sal e estratégicas, recebeu papel de protagonista empresarial. E, nessa condição, ver-se-á que as vantagens jurídicas a ela alcançadas pelas novas leis só se justificam se for possível identificar um interesse público específico que deva ser por ela satisfeito, nessa (ou por essa) condição de protagonista. E esse interesse público, como se verá, não podendo ser o de assegurar a maior parcela de vantagens econômicas para a União (tarefa da PPSA), parece residir na necessidade de garantir-se, por meio da estatal, a efetiva exploração da área do pré-sal, com a maior participação da indústria nacional possível (inclusive para efeitos de domínio da tecnologia).

Como se vê, para além da dificuldade real de coordenar todas essas diferentes instâncias, interesses e competências, a tendência é clara e coerente com o enunciado na Exposição de Motivos referida anteriormente: “maior controle da riqueza potencial pela União”.

Com efeito, e de modo analítico, a União:

- (i) aumentou sensivelmente seus resultados econômicos;
- (ii) mudou qualitativamente a sua participação (disposição de um recurso natural de grande valor econômico e estratégico, nos planos nacional e internacional);
- (iii) incrementou substancialmente suas competências de cunho estratégico (político), de tipo regulatório, de supervisão, de natureza empresarial etc.<sup>37</sup>

É o que se passa a ver.

### **III.2 As competências da Presidência da República, via CNPE**

O Conselho Nacional de Política Energética continua sendo um órgão consultivo vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado das Minas e Energia, encarregado de propor ao Presidente “políticas nacionais” e “medidas específicas” relacionadas aos mais diferentes elementos que compõem a política energética nacional.

No novo regime, entretanto, o CNPE foi alçado à condição de agente muito importante, posicionado, no mais das vezes, quase no ápice de uma cadeia de manifestações de diferentes entes públicos sobre determinado tema. Essa cadeia normalmente começa na ANP, passa pelo MME, chega ao CNPE e se encerra na Presidência da República (dada a competência meramente consultiva do Conselho).

Em termos muito genéricos, o CNPE segue tendo a competência prevista no art. 2º, inc. V, da Lei nº 9.478/1997 (*supra*), à qual foi acrescentada, em 2011, aquela de “definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis, bem como da sua cadeia de suprimento” (art. 2º, inc. IX, da Lei, introduzido pela Lei nº 12.490/2011).<sup>38</sup>

Especificamente com relação à exploração de petróleo no pré-sal, esse Conselho assumiu, como dito, uma posição quase que de última instância na formação da vontade estatal, relativamente a certos temas muito sensíveis.

Em primeiro lugar, decide ele<sup>39</sup> sobre a extensão territorial de aplicação da Lei nº 12.351/2010. É que ela incide na exploração que se realizará nas “áreas do pré-sal” e nas “áreas estratégicas”.

Quanto às primeiras, são aquelas identificadas na própria lei e outras que vierem a ser assim qualificadas pelo CNPE, em base à “evolução do conhecimento geológico” (art. 2º, inc. IV). Quanto às segundas, são aquelas de “de interesse para o desenvolvimento nacional delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos” (art. 2º, inc. V). Ou seja, cabe ao CNPE propor ao Presidente da República alterar completamente o regime de exploração de petróleo em quaisquer áreas do território nacional que apresentarem as características referidas na lei (art. 9º, inc. V).

Depois, nessas áreas assim delimitadas, é o CNPE que determinará o ritmo de exploração.

Deverá ele, para tanto, considerar a política energética vigente (e em cuja formulação toma parte decisiva) e garantir que seja tal ritmo compatível com a capacidade de fornecimento da indústria nacional (arts. 9º, inc. I, da Lei nº 12.351/2010 e 2º, inc. X, da Lei nº 9.074/1997). Note-se a latitude da competência e a baixa densidade de controle.

Uma vez estabelecido o ritmo, cumpre também ao CNPE decidir sobre três elementos absolutamente cruciais do aproveitamento do pré-sal.

O primeiro diz respeito à possibilidade de contratação direta da Petrobras, sob o regime de partilha (i.e., para além da cessão onerosa).

Com efeito, nos termos do art. 9º, inc. II, pode o CNPE optar por não realizar o certame licitatório para certos blocos, que escolher atribuir à estatal. O contorno do exercício desse ato é dado pelo art. 12 da Lei nº 12.351/2010:

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. (grifos nossos)

O parágrafo único deste artigo indica, de modo genérico, que os “parâmetros da contratação” seguirão, “no que couber”, o quanto estabelecido nos arts. 9º, inc. IV, e 10, inc. III, da Lei nº 12.351/2010, os quais apresentam os elementos básicos do contrato de partilha. Mesmo com essa indicação, é certo que ajustes deverão ser feitos nessa hipótese (contratação direta), na medida em que, p.ex., não haverá determinação de percentual mínimo de participação da Petrobras no contrato, bem como a partilha do óleo não será obtida em procedimento competitivo de seleção das melhores ofertas (art. 18, adiante).

Um ponto a ser esclarecido pelo CNPE, quando e se optar por essa modalidade, diz respeito à identificação precisa do “interesse público” específico que se sobrepõe ao — ou como se coordena com — o interesse público da União, de buscar a melhor oferta de repartição do óleo (o que se faz, de regra, em regime de competição pelo contrato).

Além disso, convém notar que a Lei não possui qualquer limite à contratação direta, como ocorreria se determinasse que teria ela lugar apenas em caso de ausência de condições objetivas de competição, desinteresse do mercado investidor etc. Por outro lado, não indica se e sob quais condições a Petrobras poderia oferecer alguma resistência a um chamamento deste tipo, considerando, inclusive, que estará bastante carregada com a função de Operadora Única dos blocos licitados e com o contrato de cessão onerosa (adiante).

Caso opte por licitar (art. 9º, inc. III), o Conselho deverá analisar e, se for o caso, aprovar a proposta que vier do MME acerca dos elementos mais importantes do contrato de partilha (art. 9º, IV).

Eles são o que a Lei nº 12.351/2010 chama de “parâmetros técnicos e econômicos dos contratos” (art. 10, inc. III) e incluem tudo o que define a vida econômica do ajuste, como, p.ex.:

- a) o método e os critérios para definição do excedente em óleo da União;
- b) o percentual mínimo do excedente em óleo da União (o qual serve de base para as propostas dos concorrentes feitas na licitação);
- c) a participação mínima da Petrobras no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento);
- d) os limites, prazos, critérios e condições para o cálculo e apropriação pelo contratado do custo em óleo e do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos;
- e) o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional.

Note-se que a Lei não indica quaisquer balizas para a composição desses elementos. E, à vista da prática internacional, eles podem assumir muito diversas configurações, cada qual com suas boas e más decorrências.

Se essas são as competências mais relevantes do CNPE, sua influência não se esgota nesses aspectos prévios à contratação. Alcança também um incidente muito possível de acontecer durante a vida do contrato, que consiste na unitização. Em ocorrendo necessidade de harmonizar a produção de blocos contíguos, relativamente a um determinado reservatório — com vistas a tornar mais racional e eficiente a produção naquela área — a ANP deverá determinar “prazo para que os interessados celebrem o acordo de individualização da produção, observadas as diretrizes do CNPE” (art. 32, §2º).

Por fim, uma competência que se tornará (muito) relevante no futuro: nos termos do art. 9º, incs. VI e VII, da Lei nº 12.351/2010, cabe ainda ao Conselho estabelecer as “políticas de comercialização do óleo e gás da União”, oriundos da partilha. É despiciendo encarecer a importância dessa prerrogativa.

### III.3 O Ministério de Minas e Energia

Seguindo a tendência verificada no setor elétrico, também a Lei nº 12.351/2010 reforçou a posição deste órgão da União, com o reconhecimento, a ele, de competências novas e específicas.

Tais atribuições estão, muitas vezes, inseridas no que se poderia qualificar como procedimentalização da ação estatal neste setor, na qual a manifestação do Ministério é um passo intermediário entre atos iniciais da ANP e finais do CNPE (e, em última instância, da Presidência da República). Um exemplo típico desse fenômeno é a definição dos blocos que serão contratados, não mais de competência da ANP: agora a Agência realiza apenas os pertinentes estudos (delimitação de blocos, cf. art. 11, inc. I), e os submete ao MME que, por sua vez os propõe ao CNPE (art. 10, inc. II). Esse órgão, ao final, propõe o resultado de sua deliberação à Presidência da República.

A qualificação desse procedimento assim ordenado, bem como a exata identificação dos seus princípios orientadores — se controle inominado, hierarquia ou simples coordenação horizontal de competências<sup>40</sup> — é matéria a ser examinada adiante, juntamente com a investigação dos possíveis valores da Administração Pública que com ele seriam promovidos (eficiência, transparência da ação administrativa).

Como quer que seja, compete ao MME, em primeiro lugar, celebrar, como União, os contratos de partilha (art. 8º, *caput*) e, como parte, autorizar ou negar a cessão do contrato, pelo contratado.<sup>41</sup> Como se verá à frente, a condição de parte no contrato não obriga a União a realizar qualquer investimento ou assumir qualquer risco (art. 5º). Se decidir por assumir tal encargo, a União o fará por meio de fundo específico, caso em que poderá participar dos investimentos e assumir os riscos correspondentes (art. 6º, parágrafo único).

Dessa competência, porém, pouca coisa se segue. Como se verá, o interesse específico da União enquanto contratante não é defendido por ela própria (via MME), mas pela empresa pública cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.304/2010, a PPSA.

As funções relevantes, para o Ministério, situam-se, sobretudo, na fase pré-contratual e espelham, em certa medida, aquelas do CNPE.

Como já referido, é o Ministério o órgão competente para planejar o aproveitamento do petróleo e do gás natural,<sup>42</sup> função que deverá realizar em coordenação com o CNPE, à vista do disposto no art. 2º, inc. IX, da Lei nº 9.478/1997, citado anteriormente, e também à vista do art. 9º, inc. I, da Lei nº 12.351/2010 que dá ao CNPE, como também já se viu, competência para ditar os ritmos de exploração nas áreas do pré-sal e estratégicas.

Em ainda mais estreito contato com o CNPE encontram-se as competências previstas nos incs. II e III do art. 10 da Lei nº 12.351/2010. Delas já se falou, mas não custa reiterar: no primeiro caso, o MME propõe ao CNPE, “ouvida a ANP”, a definição dos blocos que serão objeto de concessão ou de partilha de produção; no segundo caso, o inciso III do art. 10 dá ao MME a competência para propor ao CNPE os “parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção”. E, nesse último caso, não refere a participação da Agência (como fez no caso do inc. II).

Esta questão é deveras relevante e juridicamente complexa, pois, ao mesmo tempo que silencia sobre a participação da ANP nesse aspecto específico do contrato (seu núcleo econômico), o inciso V do mesmo artigo parece reintroduzir a colaboração da autarquia, de modo mitigado, ao



prescrever que compete ao MME “aprovar as minutas dos editais de licitação e dos contratos de partilha de produção elaboradas pela ANP”. Ou seja: se Agência tem competência para elaborar as minutas, deverá poder incursionar pelas matérias mais relevantes do contrato, indicadas no inc. III do mesmo art. 10.

Como quer que seja, veja-se que a posição do Ministério é reforçada em detrimento daquela da ANP. Mesmo que possa tratar das matérias do inc. III, a Agência encontra-se limitada antes e depois da confecção da minuta do contrato (e da licitação). Antes, porque o inc. IV do mesmo art. 10 dispõe ser competência do MME “estabelecer as diretrizes a serem observadas pela ANP para promoção da licitação prevista no inciso II do art. 8º, bem como para a elaboração das minutas dos editais e dos contratos de partilha de produção”. Depois, porque, como se viu, o inc. V diz ser atribuição do MME “aprovar as minutas dos editais de licitação e dos contratos de partilha de produção elaboradas pela ANP”.<sup>43</sup>

Perdeu aqui, a Agência, competências de relevo, que tinha (e tem) no regime da Lei nº 9.478/1997, qual seja, o de definir os blocos e elaborar, de forma mais independente, os contratos de concessão (adiante). Se não se pode ir ao extremo de dizer que houve um esvaziamento do ente regulador, é palpável a opção geral da nova Lei, de privilegiar, ao menos para certos tópicos, a instância política de decisão.<sup>44</sup>

### III.4 A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Muito já se falou sobre a posição da ANP. Nas áreas do pré-sal e estratégicas, sua participação é menos intensa, em comparação com o que ocorre nas demais áreas do território nacional, regidas pela Lei nº 9.478/1997.

De modo geral — mas com exceções — a Agência não apenas não ganhou competências novas de relevo, como ainda perdeu outras — ou as teve atenuadas. A manifestação mais eloquente desta mudança está na nova redação do já citado art. 21 da Lei 9.478/1997. A sua versão atual, trazida pela Lei 12.351/2010 introduziu uma abertura genérica onde antes havia apenas referência à Agência:

Art. 21. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP, *ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas em lei*.<sup>45</sup> (grifos nossos)

Já se viu antes quais foram as principais inovações relativamente à ANP: embora continue sendo a responsável genérica pela regulação setorial (art. 8º da Lei nº 9.478/1997), inclusive no âmbito dos contratos de partilha (art. 11, VI, da Lei nº 12.351/2010), ela não mais define os blocos que serão contratados — limita-se a elaborar os estudos pertinentes<sup>46</sup> — nem faz as minutas dos editais de licitação e do contrato sem um controle *a priori* e *a posteriori* do MME (art. 11, inc. II, da Lei nº 12.351/2010).

Uma vez, porém, estabelecidos esses passos pré-contratuais, a ação da ANP se faz sentir com mais intensidade, a começar por sua responsabilidade em regular e conduzir o certame licitatório (arts. 11, inc. III, e 13 da Lei nº 12.351/2010).

De um modo geral, pode-se dizer que a Agência ocupa-se de elementos centrais do “quotidiano” do contrato, zelando pela observância, aí, das “melhores práticas” da indústria (art. 11, inc. IV, da Lei nº 12.351/2010).

E há ocasiões deveras importantes em que tal poder se manifesta: de modo geral, cumpre à ANP analisar e aprovar os planos e programas que conformam e orientam as principais atividades relacionadas à pesquisa e à lavra e que são preparados pelo Operador e apreciados — sob a perspectiva preponderantemente empresarial — pelos membros do consórcio do contrato.

São eles:<sup>47</sup>

- (i) o plano de exploração (descrição circunstanciada das atividades da pesquisa pretendida);
- (ii) plano de avaliação da descoberta (identificação de um conjunto de atividades destinadas a determinar a viabilidade técnico-econômica da descoberta);
- (iii) plano de desenvolvimento (preparativos necessários para a produção);
- (iv) os programas anuais de trabalho e de produção.

O grau de discricionariedade da Agência nesse ponto é discutível, assim como é discutível a extensão dos limites que, mais amplamente, a doutrina costuma impor à Agência, em tema de regulação de contratos de exploração de petróleo e da própria atividade.

Estes limites são tradicionalmente construídos como decorrência da afirmada natureza jurídica da atividade contratada que se tem por uma atividade econômica monopolizada (entendida a expressão no quadro tradicional que aparta “serviços públicos” e “atividades econômicas”). A partir dessa qualificação primordial, passa-se à suposta natureza jurídica do contrato que habilita privados a realizarem essa atividade, o qual não seria de tipo administrativo, mas de direito privado (dado, fundamentalmente, seu objeto), circunstância essa que bloquearia um ativismo regulatório por parte da ANP.

Sem adentrar em questões relativas à conveniência ou inconveniência fática de atribuir-se à Agência, no setor de petróleo, a mesma latitude de competências e poderes de que dispõem suas congêneres, p.ex., no âmbito da geração de energia elétrica,<sup>48</sup> fato é que, como já referido em outras ocasiões,<sup>49</sup> entende-se que não há diferença jurídica essencial entre o *status* constitucional das atividades previstas no art. 21, incs. XI e XII (especialmente), e aquelas referidas no art. 177, incs. I-IV, da Constituição.

Muito antes de se enveredar por difíceis distinções entre elas, fundadas no tipo de interesse (público) atendido<sup>50</sup> — que ensejaria um ou outro regime jurídico, de direito público ou de direito privado — é importante dar-se conta da essencial semelhança normativa de todas essas atividades, subtraídas que foram, da incidência constitucional originária<sup>51</sup> dos princípios gerais que regem a Ordem Econômica da Constituição (livre-iniciativa e livre concorrência).

Reitere-se: ao invés de começar o trato do tema distinguindo entre “monopólios” e “serviços públicos”, é necessário dar-se conta da proximidade das duas categorias sob a perspectiva jurídica: numa Constituição, como a de 1988, que consagra a livre-iniciativa e a livre concorrência como vetores primeiros da organização das atividades econômicas, “monopólios” e “serviços públicos” são fundamentais instrumentos de sentido contrário que limitam, excluem ou mitigam a valência dos princípios referidos. E isso é um dado normativo da maior relevância que justifica uma aproximação das duas figuras num mesmo gênero, no lugar da imediata e radical separação que sofrem com o esquema “serviço público” x “atividade econômica em sentido estrito”. Eles podem ser distintos (na medida em que o legislador o desejar), mas, se diferentes, serão sempre espécies distintas de um mesmo gênero: o das competências públicas (materiais) de cunho econômico ou, mais sucintamente, atividades reservadas.

A categoria abrangente é importante, na medida em que oferece — em um plano muito geral, i.e., antes que se especifiquem os problemas do regime jurídico do monopólio ou do serviço público — alguns elementos que formam uma espécie de “teleologia mínima” e também um “mínimo normativo”, tanto de monopólios como de serviços públicos. Analiticamente, a figura da competência pública está ligada: (i) a uma teleologia inerente a toda e qualquer função atribuída ao Estado; e (ii) à presença de certos elementos normativos que devem ser observados pelo legislador ordinário na tarefa de conformar concretamente as atividades qualificadas como monopólios ou serviços públicos que, afinal são, antes de tudo, competências públicas; (iii) à possibilidade constante de seu exercício (aqui, precisamente, está a questão ora debatida).

Daí por que também parece ser injustificável, do ponto de vista constitucional, entender que as atividades monopolizadas devem se desenvolver sob o (exclusivo domínio do) regime de direito privado. Diante de uma decisão constitucional de — excepcionando a regra geral que a própria Constituição positivou — tornar competência pública uma certa atividade econômica segue-se que alguns elementos publicísticos devam ser necessariamente incorporados no regime jurídico de execução da atividade.

Os reflexos desse ponto de partida para a análise do contrato (e dos poderes estatais em face dele) são intuitivos, a começar pela constatação de que, em qualquer caso, haverá sempre a delegação do exercício de uma atividade pública, não importe o nome que se dê a tal delegação ou mesmo à configuração legislativa que assuma.

Assim, a opção — porventura louvável — do legislador ordinário de reconhecer uma carga interventiva estatal menor para o petróleo é apenas isso: opção que se encerra no âmbito do (bom) exercício da discricionariedade legislativa. Mas não há nada na natureza das coisas que impeça soluções diversas daquelas ocorrentes em outros segmentos da atividade econômica reservada.

Daí que, *ex constitutione*, não parece haver qualquer dificuldade em se ampliar as atividades regulatórias da ANP em face dos contratantes.

À parte, porém, a (in)conveniência dessa solução — coisa de que não se cuida aqui — seria possível pensar-se que tais poderes poderiam ser desnecessários no atual modelo de partilha da produção, em razão da possibilidade de ampla intervenção no contrato que a União possui via PPSA

(adiante). Mas, como se verá também, essas circunstâncias não podem ser equiparadas, pois se diferenciam pelos fins da intervenção, assim como pelos mecanismos (societários, num caso, unilaterais e mandatários, noutro).

Como quer que se resolva este ponto importante, papel de destaque tem a ANP no âmbito da unitização, prevista no arts. 33 a 41 da Lei nº 12.351/2010.

A unitização, como já referido, é o procedimento mediante o qual se racionaliza, unificando, a produção de reservatórios únicos ou confinantes que se localizam em mais de um bloco, concedido a diferentes sujeitos (podendo ou não o regime jurídico de exploração de cada bloco ser diferente).

Aqui a ANP assume, de fato e de direito, papel de protagonista, já que é ela a responsável pela elaboração do procedimento e das diretrizes para a celebração do acordo de unitização, cujas tratativas acompanha e cujo resultado (acordo) aprova, ao final (arts. 34 e 39). Além disso, realiza as avaliações de jazidas e potenciais a serem objeto da unitização, em áreas não concedidas ou exploradas sob regime de partilha (art. 36). Os arts. 37 e seguintes ainda atribuem outras tarefas à autarquia.

Por fim, uma competência no mínimo intrigante está estampada no art. 63 da Lei nº 12.351/2010:

Art. 63. Enquanto não for criada a empresa pública de que trata o §1º do art. 8º, suas competências serão exercidas pela União, por intermédio da ANP, podendo ainda ser delegadas por meio de ato do Poder Executivo.

O dispositivo não prima nem pela clareza nem pela boa técnica que deve reger a construção de competências e funções administrativas.

De uma tacada, parece criar uma alternativa para a União, enquanto não instituída a PPSA: (i) ou bem ela realiza a tarefa de gestão dos contratos — atividade que busca a maximização da parcela de óleo que cabe à União — por meio de um ente criado para regular com independência o setor ANP (que tudo poderia ser, menos a defensora dos interesses mais imediatos da União no contrato que regula); (ii) ou bem ela delega as competências previstas na Lei nº 12.304/2010 em favor da PPSA, a não se sabe quem. Vale dizer, se a União, por qualquer motivo, não criar a estatal, poderá executar mesmo assim as tarefas que foram confiadas à PPSA, por via de outros sujeitos que (i) estruturalmente não possuem aptidão e/ou vocação para tanto (ANP); ou (ii) não foram objeto de atenção pelo legislador. Na melhor das hipóteses, seria de se aproveitar a regra para admitir que o Executivo, enquanto não se ultimam as providências de criação, realize essas tarefas no seio da Administração Direta, quiçá, pelo Ministério de Minas e Energia.

## **IV O arranjo institucional do regime de partilha da produção – As pessoas jurídicas de direito privado: Petrobras e PPSA**

### **IV.1 Introdução**

Não deixa de ser *sui generis* o arranjo empresarial da União nos contratos de partilha.

No modelo brasileiro, a *national oil company* (Petrobras) recebeu, sim, um tratamento jurídico

diferenciado, como ocorre geralmente alhures: ela é muito mais protagonista do que era (e é) sob o regime da Lei nº 9.478/1997. No entanto, tal protagonismo não se faz, ao menos imediata e diretamente, a bem do resguardo da posição econômica de sua controladora no contrato. Por isso, inclusive, ela não é a única empresa estatal presente na relação jurídica instaurada pela partilha.

Em 1953 (monopólio), a Petrobras era o agente econômico da União (*executivo*, na dicção da Lei nº 2.004/1953); em 1997 (concessão), era “mais uma” empresa disputando os direitos de exploração de petróleo. Agora, carregada de privilégios (em particular: Operadora Única), não representa, tecnicamente, a União, mas é sua “contratada” o que a leva a ter, em tese, interesses econômicos antagônicos aos de sua controladora, interesses esses que podem vir a ser contrastados pela outra estatal, a PPSA.

Mas, se não é a encarregada de gerir o interesse mais imediato da União no contrato, por que motivo a estatal “contratada” recebeu tantas regalias?

A explicação — necessariamente relacionada com alguma manifestação do interesse público — deve ser buscada, como já se disse, no fato de que a União deseja contar novamente com um “agente executivo”, que atue com exclusividade (mas que aceita capitais privados), capaz de não apenas acolher e realizar os ritmos de exploração impostos pelo Estado brasileiro (que a pode contratar diretamente), mas também em condições de adquirir e reter a tecnologia essencial para esse tipo de empreendimento (posição que obtém, em princípio, na qualidade de Operadora).

Trata-se, em síntese, de realizar com a Petrobras não “a maior riqueza para a União”, mas de forjar uma modalidade específica de “maior controle”. Essa tem de ser a explicação para a possibilidade da contratação direta; para a participação societária compulsória e para a qualidade de Operador Exclusivo da estatal em todos os contratos de partilha da produção. Mas, lembre-se sempre: ela não está orientada a buscar a maximização da participação da União; muito antes pelo contrário. É isso que explica, como dito, a existência de duas estatais no contrato de partilha brasileiro: a Petrobras e a PPSA.

## IV.2 Petrobras

Já foram vistas ao longo deste texto algumas das posições de vantagem (jurídica) da Petrobras. Convém apenas passar em revista as principais delas, de modo muito pontual.

1. A Petrobras possui, com exclusividade, direitos de exploração e produção de petróleo em certas áreas do pré-sal (contrato de cessão onerosa, previsto pela Lei nº 12.276/2010).

2. No âmbito da Lei nº 12.351/2010:

a) no plano do contrato de partilha propriamente dito:

(i) a Petrobras pode ser contratada diretamente, por decisão do CNPE (arts. 8º, inc. I, e 12);

(ii) se tal não ocorrer, e houver licitação do contrato, ela estará sempre presente como “contratada”, seja isoladamente (se tiver vencido a licitação em que tiver tomado parte para

umentar sua participação mínima, cf. art. 14), seja em consórcio com o vencedor da licitação, no qual detém no mínimo 30% de participação, submetendo-se aos termos e condições da proposta vencedora (art. 19);

(iii) seja em consórcio com o vencedor, seja isoladamente, à Petrobras é que incumbe a realização de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção. As competências do operador encontram-se elencadas no art. 30.

b) em outras ocasiões envolvendo a partilha:

(i) a Petrobras pode ser contratada para realizar a avaliação do potencial de áreas a serem futuramente licitadas sob este regime (art. 7º);

(ii) a Petrobras pode ser contratada para avaliar as jazidas em processo de unitização (art. 38);

(iii) nos termos do art. 45, parágrafo único, a Petrobras poderá ser contratada para comercializar o óleo da União, além do seu próprio, a que tem direito como "contratada" (óleo custo e excedente em óleo, na proporção de sua participação no contrato).

#### IV.3 A PPSA

Novidade no cenário da indústria, a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) é uma empresa pública criada sob a forma de sociedade anônima, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.<sup>52</sup>

Sua função genérica é a de "gestão de contratos",<sup>53</sup> tanto aqueles de partilha quanto aqueles de comercialização dos produtos do primeiro contrato (petróleo e gás natural de propriedade da União).

Como notam José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco, trata-se de uma função peculiar, que não tipifica qualquer um dos elementos da tradicional dicotomia "serviço público" ou "atividade econômica":<sup>54</sup>

Pode-se afirmar que há estatais que desempenham funções públicas.

Tais funções dizem respeito, por exemplo, a atividades administrativas e burocráticas. É dizer: as estatais, além de intervir diretamente na economia e de prestar serviços públicos, também podem exercer atividades administrativas e prestar serviços ao Estado.

A propósito dessa terceira espécie-tipo de estatal, leia-se os dois trechos a seguir:

Adicionalmente aos processos de privatização, outra relevante alteração no papel das empresas estatais vem sendo verificada ultimamente. Tal alteração concerne à constante e crescente utilização da forma societária para a constituição de entidades exercentes de funções públicas, anteriormente exercidas exclusivamente por órgãos da Administração direta ou por autarquias.

Rigorosamente, seria possível (e necessário) reconhecer uma terceira espécie de entidade. Seria aquela composta por sujeitos cuja função consiste em prestar apoio à Administração Pública. Nesse

caso, a entidade não atua no mercado nem presta serviços fora do âmbito estatal, mas dá suporte à atividades administrativas. Nessa categoria poderiam ser incluídas as entidades encarregadas de processamento de dados, impressão e planejamento e assim por diante.

A PPSA é dessas estatais. É empresa que presta apoio à Administração Direta — vai gerir os contratos de partilha e de comercialização de óleo para a União. Não concorre num mercado aberto a entes privados nem presta serviços públicos à população. É uma estatal endógena. A compreensão de seu regime jurídico deve partir daí. Administrar contratos firmados pela União é atividade usualmente atribuída à administração direta. Escolheu-se a forma de empresa pública na busca das liberdades do regime privado. Na condição de gestora exclusiva, está próxima ao exercício de poderes públicos — mas não presta serviço público. É empresa privada, o que a remete à busca do lucro<sup>20</sup> e à assunção de risco — mas, por determinação legal, não explora, produz ou comercializa; ou seja: está proibida de exercer as atividades econômicas que, na indústria do petróleo, mais tipicamente representam lucro e risco.<sup>55</sup>

Mais especificamente, a “gestão dos contratos” há de ser feita em benefício da União, cujos interesses a estatal defende no contrato, representando<sup>56</sup> sua criadora no seio do consórcio e de seu comitê operacional (adiante). E tais interesses se resumem, para ela, PPSA, na busca da *maximização da quantidade de óleo disponível* para a sua representada, a União. Esse ponto é decisivo para bem entender-se a mecânica institucional do contrato de partilha e evitar superposições de competências e conflitos de interesse entre entes estatais.

José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco esclarecem, sem temor, o ponto. O interesse público a ser buscado aqui é o incremento, o mais possível, do lucro, o tão mal compreendido, maltratado e estigmatizado interesse público secundário:

A PPSA persegue o interesse público secundário, não o interesse primário. Trata-se de estatal voltada ao lucro. Seu objeto social imediato, estabelecido em lei, é o de realizar a gestão dos contratos de partilha e de comercialização de petróleo da parte da União; seu propósito econômico (ou objeto social mediato) é o de maximizar o óleo-lucro da União (na partilha, a remuneração dos contratados, via apropriação do óleo, só é feita após a recuperação dos custos das empresas contratadas, também por apropriação do hidrocarboneto) [...].

É a partir deste pano de fundo que devem decorrer as propostas interpretativas relativas à PPSA. O que a PPSA não pode fazer é ir contra o interesse público primário, mas não há nada, na lei ou no sentido de sua criação, que a obrigue a perseguir o interesse da coletividade a despeito de seu interesse patrimonial.<sup>57</sup>

Para realizar essa função endógena, a Lei habilita a PPSA a realizar uma série de atos, dentre os quais os mais importantes são os seguintes:

- (i) avaliar, técnica e economicamente, os planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local (art. 4º, inc. I, “c”, da Lei nº 12.303/2010);
- (ii) monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos (art. 4º, inc. I, “d”, da Lei nº 12.303/2010).

(iii) monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção (art. 4º, inc. I, “e”, da Lei nº 12.303/2010).<sup>58</sup>

É bem de ver que, conquanto possa haver entre a ANP e a PPSA similitude de objeto sobre o qual incide a competência os propósitos para os quais foram instituídos tais poderes para cada qual são completamente diferentes. A estatal os exercita tendo em vista a satisfação do interesse público secundário enquanto que a ANP o faz sob a perspectiva do regulador setorial.

Do ponto de vista estrutural, tais poderes serão exercitados no interior do contrato de partilha, mais precisamente, no âmbito do comitê operacional do consórcio que se deverá formar entre a PPSA, a Petrobras e, eventualmente, uma empresa privada. É ali que a PPSA deverá defender os interesses da União (art. 4º, inc. I, “a”, da Lei nº 12.304/2010). O art. 21 qualifica essa defesa como uma representação dos interesses da União, mas a doutrina tem dúvidas quanto à exata natureza jurídica dessa relação.<sup>59</sup>

As tarefas, composição e governança deste importantíssimo ente contratual, o consórcio, demonstram o peso da nova empresa pública e manifestam, como quer que se qualifique a relação PPSA/União, um poder de conformação da União sobre o contrato que vai bem além do exercício das tradicionais competências regulatórias.

Nos termos do art. 24 da Lei nº 12.351/2010, ao comitê cabe: a) definir os planos de exploração, a serem submetidos à análise e à aprovação da ANP; b) definir o plano de avaliação de descoberta de jazida de petróleo e de gás natural a ser submetido à análise e à aprovação da ANP; c) declarar a comercialidade de cada jazida descoberta e definir o plano de desenvolvimento da produção do campo, a ser submetido à análise e à aprovação da ANP; d) definir os programas anuais de trabalho e de produção, a serem submetidos à análise e à aprovação da ANP; e) analisar e aprovar os orçamentos relacionados às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção; f) supervisionar as operações e aprovar a contabilização dos custos realizados; g) definir os termos do acordo de individualização da produção, além de outras atribuições definidas no contrato.

Num tal órgão assim importante, a PPSA tem o poder de indicar metade dos seus integrantes, aí incluído seu presidente, que terá voto de qualidade e poder de veto (arts. 23, parágrafo único, e 25 da Lei nº 12.351/2010).

O poder reconhecido à criatura da União é, como se vê, enorme. Tendencialmente, decide ela sobre as questões mais importantes da vida contratual, reduzindo ainda mais o espaço de atuação deixado a um consorciado privado eventualmente presente no contrato. Daí a sugestão de que tais poderes, ou a forma de exercê-los poderiam ser modulados em cada contrato de partilha.<sup>60</sup>

Nada obstante essa posição que se poderia caracterizar como “hegemônica”, a PPSA não realiza qualquer atividade relacionada com o contrato nem suporta os riscos ou faz os investimentos necessários à sua execução. É o que dispõem os arts. 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.304/2010 e 8º, §2º, da Lei nº 12.351/2010, *verbis*:

Art. 2º [...].

Parágrafo único. A PPSA não será responsável pela execução, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo, de gás natural e de outros



hidrocarbonetos fluidos. (Lei nº 12.304/2010)

Art. 8º [...]

§2º A empresa pública de que trata o §1º deste artigo não assumirá os riscos e não responderá pelos custos e investimentos referentes às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.

Sobre essa situação peculiar, de um “sócio” que tem muito poder e pouca responsabilidade, dúvidas foram suscitadas, quanto à sua conveniência ou mesmo possibilidade jurídica.<sup>61</sup> Entende-se, porém, que tal possibilidade existe, na medida em que há um sinalagma evidente no contrato, caracterizado, no âmbito da União, pela disposição em habilitar juridicamente o contratado para executar uma competência econômica pública (pesquisa e lavra de petróleo, atividades reservadas) e, sobretudo, pela disposição em abrir mão de parte de riqueza que é sua (petróleo) em favor desse mesmo contratado.

Por fim, o art. 17 da Lei nº 12.304/2010 se encarrega de esclarecer que a PPSA sujeita-se à supervisão do MME e à fiscalização da Controladoria-Geral da União e do TCU.

O que se há de dizer de tudo isso?

## V Conclusões

Retomam-se as ideias principais, apresentadas ao longo deste estudo.

**1** Em face do descobrimento de uma nova e significativa fronteira petrolífera na costa nacional, o Estado brasileiro decidiu alterar o sistema contratual e institucional até então em vigor, que tinha no contrato de concessão (art. 26 da Lei nº 9.478/1997) e no protagonismo da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) as suas marcas.

**2** As diretrizes manifestas para a construção do novo marco regulatório eram (i) a maior apropriação da riqueza potencial para a União e (ii) o maior controle, em favor da mesma União, das atividades de pesquisa e lavra aí realizadas.

**3** As Leis nºs 12.276, 12.304 e 12.351, todas de 2010, pretenderam realizar essas diretrizes. Em seu conjunto, elas manifestam um incremento da presença da União Federal na indústria, sob várias vestes e por variados mecanismos:

a) desde a perspectiva da maior riqueza, incrementou-se, em termos quantitativos, a participação da União nos resultados da indústria, com a adoção do contrato de partilha da produção. Da mesma forma, a retenção da propriedade de parte do óleo extraído significa uma mudança qualitativa importante na posição da União neste setor, eis que passa a ter, em nome próprio, disponibilidade de um recurso valioso tanto do ponto de vista econômico quanto estratégico;

b) desde a perspectiva do maior controle, são notáveis as novas tarefas acometidas a

diferentes órgãos e pessoas federais, com naturezas e funções as mais diversas (política, regulatória, empresarial):

(i) aumenta sensivelmente o poder de decisão da Presidência da República, que volta a ter, como no passado, um órgão setorial com competências reforçadas que lhe está diretamente vinculado (CNPE), além de já contar com o Ministério das Minas e Energia. Em particular, essa influência se manifesta no momento pré-contratual, quando são tomadas decisões estratégicas quanto ao ritmo de exploração, papel da Petrobras, bases econômicas dos contratos de partilha etc.;

(ii) esta competência reforçada da Administração Direta se dá às custas, em parte, da Agência que viu alguma de suas tradicionais prerrogativas se diluírem em uma procedimentalização da ação administrativa, de caráter concentrador (em particular, relativa à definição dos blocos e do conteúdo dos contratos de partilha). Além disso, mina a possibilidade de uma postura regulatória mais incisiva a concepção tradicional dos contratos de exploração de petróleo;

(iii) sob a perspectiva empresarial, a União reforçou a posição da Petrobras, fazendo-a presente em todas os contratos que se firmarem para exploração de petróleo nas áreas especiais, bem assim atribuindo-lhe virtual monopólio da execução das atividades contratadas;

(iv) como na qualidade de “contratada” a Petrobras não atua na defesa dos interesses econômicos da União, criou-se uma nova empresa estatal, a PPSA, encarregada da tarefa de maximizar a parte do óleo extraído (“excedente em óleo”) que cabe à União.

**4** A chave para buscar minimizar possíveis conflitos de interesse e competência está em — reconhecendo que estes sujeitos possuem capacidade de incidência nos mesmos temas e objetos — identificar exatamente a *função* e o *interesse público específico* defendido por cada qual. Em termos esquemáticos:

a) a União:

(i) tem interesse econômico direto no contrato, qual seja, o de se apropriar da maior quantidade de excedente em óleo possível (nos termos do contrato). Tal função foi como que *isolada e atribuída a um terceiro*, a PPSA;

(ii) também possui interesses estratégicos na exploração da área, o que se manifesta pelas competências de dois órgãos seus, o MME e o CNPE.

b) a ANP figura como ente responsável pela manutenção da “boa ordem setorial” e pela fiscalização das atividades contratuais, para que se desenrolem segundo as boas práticas da indústria. Não é sua função tutelar, direta e imediatamente, os interesses específicos de quaisquer dos integrantes do contrato (União e contratados).

c) a Petrobras:

(i) como “contratada”, tem interesse em fortalecer sua posição econômica no contrato (recuperar a maior quantidade possível de investimentos e ficar com a maior quantidade possível de excedente em óleo, nos termos do contrato).

(ii) como agente privilegiado no novo marco regulatório, deve atender às convocações da União para explorar a área e desenvolver a tecnologia necessária para tanto.

d) a PPSA tem por missão resguardar os interesses econômicos da União.

**5** Por fim, ao privado — sujeito completamente esquecido na exposição que se fez — sobra muito pouco. Ele não opera; associa-se compulsoriamente à Petrobras; assume os riscos do empreendimento proporcionalmente à sua participação no consórcio; participa de um comitê operacional onde é suplantado pela maioria estatal (vale dizer: investe num contrato em que a Petrobras tem o monopólio da atuação e a PPSA tem o virtual domínio do contrato).

---

1 Texto preparado para o IX Fórum Brasileiro sobre as Agências Reguladoras, realizado em Brasília, nos dias 22 e 23 de abril de 2013.

2 A área já vinha sendo explorada intensamente desde a década de 1980, mas sem a perspectiva desses novos reservatórios, localizados, *grosso modo*, abaixo daqueles convencionais.

3 Dizia o fato relevante comunicado pela Petrobras ao mercado: “Os volumes recuperáveis estimados de óleo e gás para os reservatórios do pré-sal, se confirmados, elevará~o significativamente a quantidade de óleo existente em bacias brasileiras, colocando o Brasil entre os países com grandes reservas de petróleo e gás do mundo” (disponível em: <<http://siteempresas.bovespa.com.br/consbov/ArquivosExibe.asp?site=&protocolo=140478>>).

4 EXPOSIÇÃO de Motivos do PL 5.938/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>> Acesso em: 07 jun. 2013.

5 Era o que defendia, p.ex., Carlos Ari Sundfeld. *In*: Quanto reformar do direito brasileiro do petróleo?. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE* Belo Horizonte, ano 8, n. 29, jan. / mar. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=65861>>.

6 A possibilidade de a União (e não apenas a Petrobras) dispor de petróleo foi fator considerado deveras importante, tanto que levou à criação de uma empresa estatal específica, encarregada da gestão dos contratos de partilha. A Exposição de Motivos do PL nº 5.938/09 reconhece o caráter estratégico do bem: “20. [...] Por seu lado, a União deterá maior capacidade de dispor do excedente de petróleo e do gás extraídos que permanecerão sob sua propriedade, disciplinando assim, integralmente, sua política de *comercialização* de forma a assegurar melhores condições para desenvolvimento da indústria de refino e petroquímica no País”.

7 A Lei nº 9.478/1997 não foi revogada e continua valendo para todas as áreas localizadas fora do perímetro do pré-sal (e fora daquelas que futuramente vierem a ser qualificadas como “estratégicas”).

Também: por força da decisão do CNPE de não alterar os contratos de concessão já celebrados nas sete rodadas de licitação até então ocorridas e relativos a blocos situados na área do pré-sal, a Lei nº 9.478/1997 continua regendo a exploração das atividades aí realizadas, para esses contratos antigos.

Daí que a área do pré-sal será explorada lançando-se mão de três diferentes tipos contratuais: (i) contratos de concessão anteriores a 2007, regidos pela Lei nº 9.478/1997; (ii) contrato de concessão onerosa, celebrado entre a União e a Petrobras, relativamente a certas áreas (blocos) do pré-sal, regido pela Lei nº 12.276/2010; (iii) contratos de partilha de produção, instituídos pela Lei nº 12.351/2010.

8 Entre os pontos que merecem reflexão, mas que não serão aqui tratados, vale mencionar os seguintes:

*a reformulação profunda do sistema de participações governamentais na indústria, tanto no plano vertical, quanto no plano horizontal:* a) no plano vertical, o contrato de partilha produz uma significativa concentração dos resultados econômicos da exploração destinados ao Poder Público. Com efeito, a principal “participação no resultado” agora passa a ser o próprio petróleo que a União se reserva (sua parte no excedente em óleo), deixando para a repartição federativa apenas as participações pecuniárias percentuais sobre a produção (o *royalty*, que o Supremo Tribunal Federal já asseverou ter natureza de participação no resultado e não de compensação financeira, cf. RE nº 228.800, DJU, 16 nov. 2001); b) no plano horizontal, houve uma significativa equalização da distribuição entre Estados e Municípios brasileiros desses resíduos que são os *royalties*, nos termos da discutidíssima Lei nº 12.734/2012.

*A natureza jurídica e a governança dos consórcios* existentes, tanto aquele celebrado no âmbito dos contratados, quando for o caso — Petrobras e o vencedor da licitação, cf. art. 2º, inc. VII —, quanto aquele celebrado entre as duas partes — o(s) contratado(s) e a PPSA, esta última na qualidade de representante dos interesses da União, cf. arts. 19 e 20 da Lei nº 12.351/2010. Em particular, discute-se a possibilidade de o contrato realizar modulações nos poderes da PPSA, nesse âmbito (cf. adiante).

*Os termos em que se dará a comercialização do óleo da União:* a lei é bastante pobre sobre esse importantíssimo tema, pelas repercussões econômicas e de política industrial que possui. Praticamente, dá poderes ilimitados à PPSA, para fazer a “gestão” desse óleo.

*A governança do Fundo Social:* sobre esse tema, ver BUSTAMENTE, Luiz Alberto. *Fundo social do pré-sal:* aspectos relativos à governança. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br>>.

9 Para uma descrição mais detalhada, ver LOUREIRO, Gustavo Kaercher. An outline on Brazilian oil legal discipline. in Sovereign Wealth Fund Center: Bi-Annual Legal Report. Disponível em: <<http://lcbackerblog.blogspot.com.br/2013/01/sovereign-wealth-fund-center-bi-annual.html>>.

10 A lei apenas refere que as atividades compreendidas no objeto do contrato serão realizadas sob a regulação e supervisão da ANP. Em particular, não há referência a termos, condições e planos para as atividades de exploração de produção. A principal exigência feita pelo legislador é que o contrato contenha valores mínimos e metas de expansão do conteúdo nacional dos bens e serviços

usados para as atividades contratadas (art. 2º, inc. III).

<sup>11</sup> Ver LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Apontamentos à Lei nº 12.351/10 (Lei do Contrato de Partilha de Produção de Petróleo): um primeiro contato. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, abr./jun. 2012.

<sup>12</sup> Para uma visão geral, ver JOHNSTON, Daniel. *International Petroleum Fiscal System and Production Sharing Contracts*. Tulsa: Pennwel Books, 1994.

<sup>13</sup> Rigorosamente, o objeto desses contratos é a delegação, pela União (titular do bem e da atividade), do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo a um agente privado, que as realiza por sua conta e risco e mediante os termos estipulados na lei e no próprio contrato.

<sup>14</sup> Em verdade, as atividades contratuais listadas pela Lei nº 12.351/2010 são “exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações” (art. 2º, inc. II).

<sup>15</sup> Definida na Lei nº 9.478/1997 como a “descoberta de petróleo ou gás natural em condições que, a preços de mercado, tornem possível o retorno dos investimentos no desenvolvimento e na produção” (art. 6º, inc. XVIII).

<sup>16</sup> Definido na Lei nº 9.478/1997 como “parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural” (art. 6º, inc. XIII).

<sup>17</sup> Arts. 2º, inc. I, e 6º da Lei nº 12.351/2010.

<sup>18</sup> Nos termos da Lei nº 12.351/2010: “Art. 2º Para os fins desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: I - *partilha de produção*: 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, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato; 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; 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”.

<sup>19</sup> Efetivamente, quando de licitação se tratar, o critério de vitória é a maior oferta do excedente em óleo, para a União, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.351/2010. Rigorosamente, o contratado não dá o óleo à União, visto que este já é dela. Aliás, esta circunstância enseja interessantes

questionamentos de variada natureza jurídica.

20 “Art. 2º [...]VII - contratado: a Petrobras ou, quando for o caso, o consórcio por ela constituído com o vencedor da licitação para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em regime de partilha de produção”. Este consórcio entre contratados não deve ser confundido com o outro, dito do contrato cf. arts. 19 e seguintes da Lei nº 12.351/2010.

21 E aqui se encontra outra questão relevante não esclarecida pela Lei e que será possivelmente resolvida em contrato, qual seja, o que se entende por “execução indireta”. Poderia a Petrobras contratar a prestação de serviços junto a outros agentes — junto, p.ex., ao seu parceiro privado — mantendo para si a responsabilidade jurídica pela execução da tarefa? Os antigos contratos de serviço com cláusula de risco, celebrados sob a égide do monopólio da Petrobras, demonstram que a intelecção do que possa vir a ser “execução indireta” pode ser bastante flexível.

22 Art. 140 do Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas).

23 Art. 1º do Decreto nº 395/1938.

24 Até 1938, a exploração dos hidrocarbonetos esteve inserida no regime geral da mineração. Sobre o tema, com mais profundidade, ver LOUREIRO, Gustavo Kaercher. *As participações governamentais na indústria do petróleo: evolução normativa*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

25 Entre eles, salientam-se os seguintes:

- necessidade de prévia autorização do Governo para a perfuração de poços, a qual deveria ser justificada tecnicamente pelo concessionário. O Poder Público, por sua vez, “deveria atentar apenas para as condições geológicas e econômicas do depósito, não lhe cabendo, todavia, determinar a locação dos poços, mas, tão somente, comprovar se ditas locações estão indicadas de acordo com os princípios científicos e não afetem de modo prejudicial a capacidade de produção dos poços em atividade” (art. 104);

- o Poder Público é que determinava a produção máxima de petróleo de cada poço (art. 105), bem como o número máximo de poços por bloco (art. 106);

- eram obrigações do concessionário, entre outras: enviar ao Departamento Nacional da Produção Mineral relatórios semestrais sobre o estado das perfurações com todos os detalhes técnicos relativos ao óleo produzido; comunicar a produção mensal de cada poço; enviar para aprovação os balanços anuais do concessionário etc.;

- além disso, “o fiscal do Governo terá ampla autoridade para conhecer todos os atos administrativos e financeiros do concessionário, podendo sustar a execução daqueles que contrariem disposições expressas da concessão” (art. 107, inc. VIII);

- a União poderia, ainda, “em qualquer tempo, encampar a lavra, pagando uma indenização calculada não só sobre o capital realmente invertido, mas também sobre o lucro líquido verificado no quinquênio anterior, levado em consideração o grau de esgotamento da jazida ou o seu tempo provável de duração” (art. 107, inc. IX).

[26](#) “Art. 3º O Conselho Nacional do Petróleo, órgão autônomo, diretamente subordinado ao Presidente da República, tem por finalidade superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo. §1º Entende-se por abastecimento nacional de petróleo a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados”.

[27](#) Todas as descobertas seriam avaliadas pela Petrobras e teriam seus valores homologados pelo CNP, nos termos do art. do Decreto nº 40.845/1957, que regulou as relações do Conselho com a Petrobras (*infra*).

[28](#) Essa foi a estrutura até a criação do Ministério das Minas e Energia, em 1960, com a Lei nº 3.782. A partir desse momento, o CNP passou a vincular-se ao Ministério, como órgão seu.

[29](#) “Art. 61. [...] §1º As atividades econômicas referidas neste artigo serão desenvolvidas pela PETROBRAS em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado, observados o período de transição previsto no Capítulo X e os demais princípios e diretrizes desta Lei”.

[30](#) Obviamente que não se desconhece o papel primordial da lei nessa tarefa.

[31](#) Havia apenas uma vantagem prevista para a estatal, em caso de empate na licitação (art. 42 da Lei nº 9.478/1997).

[32](#) Aliás, a Lei nº 9.478/1997 cuidava de regular a passagem das valiosas informações geológicas acerca das bacias sedimentares brasileiras, da estatal para a Agência (art. 22).

[33](#) Art. 5º do Decreto nº 3.520/2000.

[34](#) Art. 22, inc. IV, da Constituição.

[35](#) Titularidade jurídica de ambos, por força dos arts. 20, inc. V e IX, e 177, inc. I, da Constituição.

[36](#) Sobre isso, veja-se a arguta exposição de José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco: “PPSA, a estatal endógena do Pré-Sal: cinco controvérsias e um quadro geral”. A esse texto voltar-se-á adiante.

[37](#) Talvez seja conveniente notar que este plano de ação da União federal não parece ser exclusivo do setor de petróleo. Ele se manifestou, de modo diverso, certamente, na outra área da indústria da energia: o setor elétrico. Ali também se procedeu, sobretudo a partir da Lei nº 10.848/2004, a uma mais nítida distinção entre *poder concedente* e *agência reguladora* (que parece estar na base da Lei nº 12.351/2010, ainda que não manifestado explicitamente). Além disso, com a criação da EPE pela Lei nº 10.847/2010, incrementou-se a função de planejamento (sobretudo da expansão da geração) e reforçaram-se as estatais setoriais (nada obstante as recentes medidas introduzidas pela recente Lei nº 12.783/2012, as quais, ainda que tenham causado dificuldades às empresas do grupo Eletrobras, podem ser vistas como um reforço da posição da União em face de suas próprias empresas).

38 Essa competência deve ser articulada com aquela atribuída ao MME, “de planejar o aproveitamento do petróleo e do gás natural” (art. 10, I, da Lei nº 12.351/2010, cf. adiante).

39 Entenda-se, sempre que, ao se dizer “decide o CNPE”, está-se, automaticamente, remetendo a questão ao âmbito de decisão da Presidência da República.

40 Essa cadeia de manifestações é um dos traços mais salientes no novo arranjo institucional. Houve como que uma procedimentalização do exercício de várias competências. Mas com um detalhe importante: tal desconcentração formal parece ter servido para uma concentração substancial de poderes nas mãos dos órgãos que estão nas últimas fases desses procedimentos.

41 “Art. 31. A cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato de partilha de produção somente poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização do Ministério de Minas e Energia, ouvida a ANP, observadas as seguintes condições: [...]”.

42 Art. 10, I, da Lei nº 12.351/2010.

43 Se, diversamente de quanto anteriormente afirmado, entender-se que, para as questões específicas, estratégicas, do inc. III do art. 10, a ANP não tem competência, então bem pouca coisa tem a Agência que fazer, no que diz com a confecção do contrato.

44 Há ainda dois outros casos de articulação MME/ANP. Nos termos do art. 7º da Lei nº 12.351/2010, “previamente à contratação sob o regime de partilha de produção, o Ministério de Minas e Energia, diretamente ou por meio da ANP, poderá promover a avaliação do potencial das áreas do pré-sal e das áreas estratégicas”. Na hipótese de cessão de contrato, decide o MME, com prévia audiência da ANP (art. 31, citado anteriormente).

45 Consequente também foi a revogação do §1º do art. 23 da Lei nº 9.478/1997.

46 Art. 11, inc. I, da Lei nº 12.351/2010.

47 Art. 11, inc. V, c/c art. 24, incs. I-IV, e 30, inc. III, da Lei nº 12.351/2010.

48 Que seria a atividade que mais se assemelharia à lavra de petróleo, dadas as respectivas posições delas na cadeia produtiva das indústrias em que se inserem (energia elétrica e combustíveis).

49 Sobre a crítica, em geral, a essa dicotomia, ver Gustavo Kaercher Loureiro. Premissas para uma leitura integrada da indústria da energia na Constituição e para a identificação de uma política energética constitucional: a propósito dos arts. 173 e 175 da Carta. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, v. 23, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-23-agosto-2010-luis-gustavo-loureiro.pdf>>.

50 Para Eros Grau, os serviços públicos atenderiam a exigências da solidariedade social, enquanto que os monopólios satisfariam outros interesses não individuais, como o interesse coletivo e a segurança nacional (*A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. rev. São Paulo:



Malheiros, 2005, especialmente o Cap. 3). Marçal Justen Filho, por seu turno, entende que o serviço público realizaria “direitos fundamentais”, enquanto que monopólio atenderia a “imperativos de segurança nacional” ou “relevante interesse coletivo” (*Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, p. 693, 813).

[51](#) Enfatize-se esse aspecto: não incidência originária. É perfeitamente possível ao legislador ordinário instituir um regime que mais se aproxime do direito privado, para qualquer das atividades. Isso não decorre de qualquer natureza jurídica ínsita a uma certa atividade reservada e não garante *ex constitutione* que a valência de um regime competitivo durará indeterminadamente. Aliás, a prova disso é o regime das áreas do pré-sal e estratégicas de muito mais acentuado cunho publicístico do que a disciplina da Lei nº 9.478/1997.

[52](#) Quanto às possíveis razões que levaram à criação de uma pessoa jurídica separada da Administração Direta da União — e na forma específica de empresa pública — para realizar uma tarefa interna do aparato estatal, ver José Vicente Santos de Mendonça: “PPSA: a estatal endógena do pré-sal”, *op. cit.*, p. 5 *et seq.*

[53](#) Art. 4º, *caput*, da Lei nº 12.304/2010 e art. 8º, §1º, da Lei nº 12.351/2010.

[54](#) Sobre a crítica, em geral, a esta dicotomia, ver LOUREIRO. Premissas para uma leitura integrada da indústria da energia na Constituição e para a identificação de uma política energética constitucional: a propósito dos arts. 173 e 175 da Carta. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*.

[55](#) *Op. cit.*, p. 8-9.

[56](#) Essa é uma das cinco polêmicas elencadas pelo artigo tantas vezes citado, de José Vicente dos Santos Mendonça e Alex Prisco. Rejeitando a ideia de que a estatal venha a se reduzir a um mero “escritório” da União, desprovido de autonomia e capacidade de decisão própria, entendem os autores que “não pode prescindir de real delegação de poderes, o que pressupõe a atribuição de algum grau de autonomia a’ estatal. Se assim não for, a capacidade de gestão que lhe foi dada pela lei não poderá ser exercitada adequadamente. Isso quer dizer que o raio de ação da PPSA junto a’ arena consorcial ha’ de ser primordialmente desenvolvido segundo as circunstâncias da vida associativa e em consonância com as variadas especificidades da atividade, sem dever de obediência cega aos desejos da União, a quem, todavia, ficara’ reservada a orientação geral da política empresarial da estatal (a ser efetivada por intermédio do conselho de administração da companhia). *Op. cit.*, p. 17.

[57](#) *Op. cit.*, p. 9.

[58](#) Adicionalmente, é de se destacar, ainda, que cabe à PPSA analisar dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha de produção (art. 4º, inc. III, da Lei nº 12.304/2010), bem como representar a União em casos de unitização em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção (art. 4º, inc. IV, da Lei nº 12.304/2010).

59 José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco, *op. cit.*, p. 16 *et seq.*, com exposição e crítica das discussões já nascidas acerca desse ponto específico.

60 José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco, *op. cit.*, p. 12.

Entre os elementos que poderiam ser utilizados, os autores indicam a subtração de determinadas decisões contratuais do poder de veto e voto de qualidade, com a previsão de quorum especial ou mesmo unanimidade; a exigência de justificação circunstanciada para exercício do poder decisório em certa direção, em certas matérias (com a correlata contestabilidade de tais decisões, se provadas infundadas); acordos de votação, entre outros.

61 José Vicente Santos de Mendonça e Alex Prisco, *op. cit.*, p. 13 *et seq.*

---

### **Como citar este conteúdo na versão digital:**

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. O arranjo institucional da indústria do petróleo no âmbito dos contratos de partilha de produção. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=95954>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

---

### **Como citar este conteúdo na versão impressa:**

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. O arranjo institucional da indústria do petróleo no âmbito dos contratos de partilha de produção. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, p. 203-241, abr./jun. 2013.