



Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2004.

Excelentíssimo Senhor José Alencar
M. D. Ministro da Defesa
Esplanada dos Ministérios - Bloco Q - 6º andar
Brasília - DF

Ass.: Monopólio Estatal do Petróleo e Segurança Nacional

Senhor Ministro,

Trazemos à consideração de V. Exa. uma questão que tem sido pouco debatida pela sociedade brasileira, e, ao que sabemos, no próprio governo federal, apesar dos profundos reflexos no futuro do país. Trata-se da propriedade das reservas de petróleo e a conseqüente garantia do abastecimento de derivados à população. O tema está em discussão no *Supremo Tribunal Federal (STF)*, através de uma *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3273)* proposta pelo governador do Paraná, Roberto Requião, alegando como inconstitucionais alguns artigos da *Lei 9478/97*, a *Lei do Petróleo*.

2. A *Lei 2004/53*, de 3 de outubro de 1953, criou o monopólio da União Federal sobre as atividades relativas à indústria de petróleo e atribuiu exclusividade de sua execução à *Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás* - sociedade de economia mista sob o controle permanente da União - especialmente constituída para esse fim. Posteriormente, em 24 de agosto de 1967, as atividades de pesquisa e lavra foram alçadas a preceito constitucional. A *Constituição Federal* de 5 de outubro de 1988, em seu artigo 177, contemplou todas as demais atividades descritas no artigo 1º da *Lei 2004/53*.

3. Com a *Emenda Constitucional número 9*, de 9 de novembro de 1995, foi dada nova redação ao parágrafo primeiro do artigo 177 da *Constituição Federal*, permitindo que a União Federal, embora mantendo a condição de detentora do monopólio, pudesse contratar com empresas estatais ou privadas a realização de atividades que até então, eram de execução exclusivas da *Petrobrás*. A *Lei 9478/97*, de 6 de agosto de 1997, a nova *Lei do Petróleo*, que dispõe sobre a política energética nacional e as atividades do petróleo, revogou a histórica *Lei 2004/53* e, através do seu artigo 26, o monopólio da União.

4. Essa lei inclui artigos claramente inconstitucionais, conforme dispostos na inicial da citada *ADI 3273*, que teve o seu pedido de liminar concedido parcialmente pelo Ministro do STF Carlos Ayres Britto. Segundo informe disponível na página do *STF* (www.stf.gov.br) **“o ministro, com a decisão impediu que a propriedade do petróleo e do gás natural seja do concessionário, após a extração, petróleo e gás natural são bens da União... Esses recursos são passíveis de ter a pesquisa e lavra feitas por autorização ou concessão da União, mas sem a possibilidade de transferência do produto da**



lavra para o concessionário, por ser essa transferência incompatível com o regime de monopólio a que se refere o artigo 177 da Constituição Federal.” Ministro Carlos Britto acentua que a autorização ou concessão para a pesquisa, lavra e aproveitamento de petróleo e gás natural, cessão ou transferência, são atribuições exclusivas da União. *“União, pessoa federada, repise-se, e não entidade da respectiva Administração Indireta, como é o caso da Agência Nacional de Petróleo (ANP)”*. A íntegra do despacho encontra-se na página do STF (www.stf.gov.br) e merece ser lida pela sua importância histórica.

5. Cabe salientar que a Assembléia Nacional Constituinte aprovou, por quatrocentos e quarenta e seis votos a favor, seis contrários e sete abstenções, a elevação do monopólio estatal do petróleo a preceito da Constituição de 88, que foi esculpido, especificamente, no artigo 177, sobrepondo-se a generalidade do artigo 176, que é destinado aos demais minerais. Ora, a vontade do legislador constitucional expressa no art.177 foi assegurar ao povo brasileiro o controle do petróleo. Ela foi vilipendiada pelo legislador ordinário ao instituir o artigo 26 da lei 9478/97, abaixo transcrito:

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.(grifo nosso)

6. Entretanto, o presidente do STF, ministro Nelson Jobim, concedeu, liminar em *Mandato de Segurança*, interposto pelo Presidente da República, inédita, contra a decisão do relator da *ADI 3273*. Assim, a decisão do Ministro Carlos Britto está suspensa. O presidente do STF ponderou que a manutenção da liminar concedida na *ADI 3273* comprometeria, na prática, a eficácia do leilão da *ANP*. O leilão foi realizado e a *ADI* encontra-se aguardando julgamento de mérito, havendo o Ministro Carlos Britto confirmado seu voto anterior. Se a *ADI* for derrubada as reservas brasileiras passarão para os acionistas estrangeiros que detêm 60% do capital total da Petrobrás e as receberão sem ter pago por elas. São cerca de U\$ 900 bilhões em reservas (considerando o barril contado a U\$ 50,00).

7. A manutenção dos artigos inconstitucionais seria devastadora para a Nação. Como o Brasil deve atingir a auto-suficiência na produção de petróleo em 2006, e mantê-la por 18 anos, graças aos esforços da Petrobrás, criada pela vontade da sociedade brasileira, **toda a produção excedente de petróleo será destinada à exportação. Como já ocorre hoje, com os 75.000 barris/dia de óleo leve (28º a 31º API) do campo de Bijupirá-Salema (80% Shell e 20% Petrobrás), descoberto pela Petrobrás em 1990.** Recentemente, após o Sexto Leilão da ANP, o vice-presidente da Shell Brasil, John Honey, reafirmou o interesse daquela companhia pelo país. No entanto, lembrou que *“uma política que permita as exportações é fundamental para a empresa”* e destacou que *“a Shell precisa ter retorno de seus*



investimentos”. A afirmação do executivo da multinacional não contém nenhuma impropriedade, pois é sua função buscar os melhores resultados para os acionistas da sua empresa. **Errados estarão nossos dirigentes se permitirem que as limitadas reservas nacionais sejam exportadas.**

8. **Dentre os artigos inconstitucionais mencionados na decisão do Ministro Ayres Britto constam aqueles que estimulam as empresas a produzirem o mais rapidamente possível, dentro do prazo estabelecido no contrato de concessão.** Se houver prorrogação, segundo o parágrafo único do artigo 43, *“As condições contratuais para prorrogação do prazo de exploração, referidas no inciso II deste artigo, serão estabelecidas de modo a assegurar a devolução de um percentual do bloco, a critério da ANP, e o aumento do valor do pagamento pela ocupação da área, conforme disposto no parágrafo único do art. 51.”* Alguma empresa procurará retardar a extração do petróleo, diante da possibilidade de ter de devolver uma parte do bloco, ou aumentar o pagamento para mantê-lo? Nem a *Petrobrás*, controlada pela União, uma vez que seus dirigentes seriam acusados de má gestão pelos acionistas. **Esta exigüidade de prazos contratuais é que tem levado a empresa a se associar com outras para colocá-los rapidamente em produção. Caso contrário, seria obrigada a devolvê-los, como ocorreu com as áreas azuis (áreas que estavam sendo prospectadas pela Petrobrás à época do iniciada vigência da nova Lei do Petróleo) e que constaram do Sexto Leilão da ANP para atrair investidores estrangeiros.**

9. Segundo a Agência Nacional de Petróleo – *à revelia do Conselho Nacional de Política Energética* - o governo deve abrir o país para as rodadas anuais de concessões de áreas de exploração de petróleo, para atrair investimentos externos, aumentar a descoberta de nossas reservas. Caso contrário, o país só sustentaria a auto-suficiência na produção durante o curto de período 2006-2010.

10. Esta não é a verdade. O que adiantaria para o país se as empresas descobrirem petróleo, tornando-se proprietárias dele e o exportando? O que o povo brasileiro ganharia? Nada. **A Petrobrás prevê investimentos de US\$ 53,6 bilhões no período 2004-2010**, representando uma média anual de US\$ 6,6 bilhões de inversões no país e US\$ 1,1 bilhão no exterior para se atingir a auto-suficiência em 2006 que perdurará por 18 anos. **A produção excedente do país, seja dos campos da Petrobrás ou de outras companhias, será exportada.** Nossas reservas provadas de óleo e gás, no final de 2003, eram de 12,6 bilhões de barris de óleo equivalente. **A Petrobrás prevê produção crescente, consumindo 6 bilhões de barris das reservas atuais no período 2004-2010, mas pretende repor, por novas descobertas, 10,7 bilhões até 2010.** Resulta que, mesmo assim, o petróleo brasileiro só daria para mais 15 anos (informações disponíveis aos investidores no sítio www.petrobras.com.br). **Exportar, portanto não é uma idéia muito inteligente e responsável.** Basta lembrar que do grupo do G-7 apenas a Inglaterra e o Canadá são auto-suficientes. Os EUA importam 60% do seu consumo, o Japão, a França, a Alemanha e a Itália, praticamente, 100%. Com o aumento explosivo do consumo da China e às instabilidades políticas, principalmente na Arábia Saudita, não é preciso ser especialista para concluir que os preços vão se manter em patamares superiores aos praticados atualmente. Analistas econômicos



idôneos afirmam que o máximo da produção mundial de petróleo ocorrerá em 2015, quando sob o efeito da demanda crescente, haverá o 3º e definitivo choque do petróleo e o preço do barril será superior a US\$ 100.00 (cem dólares)

11. A ANP alega que apenas 3 % das bacias sedimentares brasileiras estão sob concessão. Induz a população a concluir que se esta parcela já nos dá a auto-suficiência, com 60 ou 90 % poderíamos ser um grande exportador de petróleo. Infelizmente, não é assim que ocorre com a geologia. **Em 31 de dezembro de 2003, a Petrobrás dispunha de 235 áreas de produção, 54 de exploração e 37 de desenvolvimento, perfazendo 85 mil quilômetros quadrados. A área total sob concessão representava 1,4 % das bacias sedimentares brasileiras.** Em uma única bacia, a de Campos, concentrava 89,4% das reservas comprovadas de petróleo bruto e 81,3% da produção brasileira. **É por esta razão que nas licitações as companhias preferem as áreas já analisadas pela Petrobrás, ao invés de correr riscos em regiões desconhecidas.** Aliás a Petrobrás já investigou, praticamente, todas as bacias sedimentares brasileiras.

12. Após a promulgação da atual Lei do petróleo, a Petrobrás ficou restrita a 397 áreas, sendo 231 de produção, 51 em desenvolvimento e 115 em prospecção, as chamadas **áreas azuis**, as mais promissoras e por isso escolhidas por ela. As demais áreas foram entregues à ANP para serem leiloadas. A Petrobrás recebeu prazo de três anos – prorrogados para cinco – para colocar em produção os campos em desenvolvimento e demonstrar a comercialidade dos blocos em prospecção. Caso contrário deveria devolvê-los à ANP em agosto de 2003. Por exemplo: foram descobertas reservas em 30% do bloco BC-60, mas não houve tempo para perfurar o restante do bloco, mesmo sendo altamente promissor a Petrobrás devolveu o restante do bloco à ANP. A direção anterior da *Petrobrás* preferiu investir em instalações velhas no exterior, em detrimento do esforço exploratório no país. O novo governo fez um esforço e descobriu 6,6 bilhões de barris (no BC-60).

13. Assim que foi anunciada a 6ª Rodada de Licitações, a AEPET analisou os itens constantes no Edital do certame que foi elaborado pela ANP, tendo constatado a elevada subjetividade do quesito **“Conteúdo Local”** (CL- percentual de compra no país) que seria, praticamente, decisivo em cada licitação, devido a ter ponderação de 40% (quarenta por cento), enquanto os outros dois, individualmente, 30% (trinta por cento).

14. Em observância às suas práticas de conduta a AEPET, então, oficiou à ANP, expondo, de forma didática, suas apreensões de que empresas ou consórcios poderiam se beneficiar do fato de que a ANP, durante o processo licitatório, não teria condições objetivas de avaliar, efetivamente, o compromisso de Conteúdo Local restando-lhe somente o ato da comparação entre números constantes de propostas. A ANP respondeu à AEPET de forma educada, embora evasiva, sem manifestar qualquer motivação para rever o Edital, de balde as argumentações que lhes foram apresentadas.



15. Como nenhuma ação política, administrativa ou judicial propondo a suspensão da 6ª Rodada prosperou a tempo de impedir a realização do certame, restou à AEPET aguardar a sua realização e analisar os seus resultados. Ao proceder a análise de resultados, a AEPET constatou, por exemplo, que o consórcio DEVON, Kerr McGee e SK logrou a concessão do bloco CM61 (parte do bloco BC devolvido pela Petrobrás à ANP), vencendo a Petrobrás por 0.7 ponto, cuja vitória foi fortemente influenciada pelo item Conteúdo Local, como amplamente noticiado pela imprensa. Não restou à AEPET outro caminho senão recorrer à Justiça. Assim, baseada em fatos, a Entidade, através de Sydney Reis Santos, um de seus diretores, ingressou com uma Ação Popular questionando o uso do critério de Conteúdo Local, na forma constante no Edital da 6ª Rodada (distribuída para a 22ª Vara Federal no Estado do Rio de Janeiro SJRJ 2004.51.01.18709-4).

16. A Juíza Adriana Barreto Carvalho Rizzotto reconheceu a procedência das argumentações e acatou o pedido de liminar, suspendendo os efeitos da 6ª Rodada de Licitações. Pela notável compreensão dos fatos, conforme expostos em sua *Decisão Interlocutória* nos permitimos transcrever abaixo trecho da mesma:

*“ Em síntese: Qualquer compromisso de incorporação de altos índices de conteúdo nacional, no setor em apreço, é apenas uma carta de boas intenções. Os percentuais mínimos de conteúdo local exigidos no edital já são bastante altos e fixados de acordo com estimativas da ANP a respeito do potencial produtivo da indústria petrolífera nacional. Por outro lado, não há dados confiáveis que garantam que a empresa licitante conseguirá cumprir, a longo prazo, o altíssimo percentual de nacionalização apresentado na licitação, muitas vezes levemente, com o único objetivo de registrar mais pontos no resultado final. Noutra giro, a penalidade cominada pelo descumprimento do compromisso adicional de conteúdo nacional (acima dos valores mínimos obrigatórios estabelecidos no edital) é flagrantemente inexpressiva: multa de 20% do valor que teria sido necessário para atingir o compromisso firmado. Registre-se, por oportuno, que a referida multa, além de ser branda, certamente será inexigível na hipótese de não contratação de fornecedores brasileiros por ausência de similar nacional no que concerne aos bens/serviços no padrão tecnológico considerado adequado para o empreendimento. Além disso, em alguns casos pode ser até vantajoso para a empresa licitante manipular a sua oferta de modo a deliberadamente não cumprir o compromisso de conteúdo nacional, adquirindo bens a um preço mais interessante no exterior, onde a produção é de escala, e arcando com o ônus do pagamento da multa de 20%. De acordo com a sistemática constante do edital, empresas que oferecem quantias menores a título de bônus, e apresentam programas de investimentos mais modestos podem vencer a competição, por causa do altíssimo conteúdo nacional de suas propostas. Assim, parte do valor economizado com a aquisição do bloco e com o programa de investimentos poderá ser utilizado para pagar a famigerada multa. Nesse diapasão, não nos parece razoável atribuir-se ao compromisso conteúdo nacional, muitas vezes firmado levemente e sem base em dados objetivos, peso superior ao valor do Bônus de Assinatura, que é uma vantagem concreta oferecida diretamente à Administração pela empresa licitante, pois constitui a importância paga pelos investidores antecipadamente por uma atividade de risco elevado. O retroaludido critério de valoração das ofertas constante do edital da Sexta Rodada de Licitação promovida pela ANP, embora norteado pelo louvável objetivo de impulsionar a indústria nacional no setor de petróleo e gás, em análise de cognição sumária e não exauriente, nos parece conter incongruências que impedem a Administração de identificar objetivamente a oferta mais vantajosa. **Nesse diapasão, o edital é passível de anulação nos termos do que dispõe o art. 4º item III b) da Lei 4.717/64, por conter condições que comprometem o seu caráter competitivo.**”*

17. Desafortunadamente, entretanto, apenas por haver a possibilidade de conexão com outra ação anteriormente ajuizada, foi declarada a incompetência da 22ª Vara Federal para analisar a matéria; sendo determinada a transferência do processo para a 29ª Vara Federal e, por consequência, tornou-se



sem efeito a liminar. Devido aos prazos internos da Justiça o processo ainda não está disponível na 29ª Vara Federal.

18. O lucro do petróleo exportado pelas companhias multinacionais irá para o exterior – com reduções de impostos - enquanto os da Petrobrás serão reinvestidos na descoberta ou na produção de novas jazidas, gerando empregos no país e melhorando a distribuição da renda nacional.

19. Mas os investimentos adicionais não são bem vindos, inclusive para aumentar nossas reservas? Os investidores vêm para produzir campos já estudados e mapeados. O melhor negócio é adquirir ou se associar com a Petrobrás na exploração de áreas por ela já mapeadas. **No último leilão, das 27 associações com a participação das grandes estrangeiras, 24 foram em parcerias com a Petrobrás. Dos 107 blocos arrematados pela estatal, 52 foram em parceria com outras empresas e 55 sozinha.** *“Qualquer companhia que vier ao Brasil não vai se aventurar sem se associar com a Petrobrás. Temos o banco de petróleo do país”,* declarou o gerente de Exploração e Produção da Petrobrás, Francisco Nepomuceno. **“A Petrobrás conhece mais os campos brasileiros, por isso é sempre bom se associar a ela”,** segundo o presidente da Repsol Brasil, João Carlos de Lucca. Quanto às demais áreas, **no último leilão, dos 913 blocos licitados, apenas 154 foram vendidos, confirmando que as empresas estavam interessadas apenas nas áreas azuis devolvidas pela estatal. As empresas não estão interessadas em aumentar as reservas brasileiras, se não puderem retirar o petróleo e exportá-lo.** Assim como não estão dispostas a irem para regiões de alto risco por serem pouco estudadas e conhecidas, se têm à disposição as áreas já mapeadas pela Petrobrás e repassadas à ANP.

20. Quanto aos preços dos derivados praticados no país, eles são reflexos da Lei do Petróleo que os alinham ao mercado internacional, como justificativa para atrair investimentos externos. Se a Petrobrás reduzir demasiadamente o preço dos derivados em suas refinarias, será acusada pelos concorrentes – como já o foi – de praticar concorrência desleal; pelos governos federal e estaduais, de reduzir a base de seus impostos – cerca de metade do preço pago nos postos é de impostos – e pelos acionistas, principalmente os residentes no exterior, de diminuir seus dividendos. Sem falar, é claro, dos recursos retidos para aumentar o superávit primário. A Petrobrás não pode ser penalizada por ações governamentais de controle de inflação, que inviabilizem seus investimentos, necessários para garantir o abastecimento do país, nem tampouco enriquecer acionistas em detrimento dos consumidores. Esta discussão passa necessariamente pela revisão no Congresso Nacional da *Lei 9478/97*. O governo passado vendeu 40% (quarenta por cento) das ações da Petrobrás nos EUA. Hoje a União Federal detem apenas 37% (trinta e sete por cento) do capital total e 50% (cinquenta por cento) do capital votante.

21. Está parado no Senado Federal desde junho de 2001 um projeto de lei do senador Saturnino Braga (PT / RJ) que diz simplesmente: **“Ficam suspensas as licitações de novas áreas para a exploração**



AEPET

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRÁS

de petróleo, até que o Congresso Nacional aprove o planejamento energético do país, a ser proposto pelo Conselho Nacional de Política Energética”.

Pela importância para o futuro do país, solicitamos que o assunto seja levado à discussão, de forma a subsidiar as decisões do *Supremo Tribunal Federal (STF)* e das demais instancias do governo federal, com o objetivo de se evitar que as futuras gerações tenham que importar, a um preço muito superior amanhã, o petróleo que estaríamos irresponsavelmente exportando hoje.

Atenciosamente,

Heitor Manoel Pereira
Presidente

DS-SR-FS/toc/mcl