

# UM COTEJO JUSECONÔMICO DOS MODELOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL: CONCESSÃO E PARTILHA À LUZ DA TUTELA DA SOBERANIA

## A JUSECONOMIC COMPARISON OF OIL AND NATURAL GAS EXPLORATORY MODELS IN BRAZIL: CONCESSION AND SHARING IN THE LIGHT OF THE SOVEREIGNTY GUARDIANSHIP

Sammuel Augusto Ramos Pereira<sup>1</sup>

Rafael Seixas Santos<sup>2</sup>

### RESUMO

A discussão acerca do aproveitamento econômico da exploração do petróleo e do gás natural é centenária e rodeada de conflitos em diversos campos, seja no cenário nacional ou no internacional. No Brasil, a condução econômica dessas *comodities* já variou desde a década de 1930 e 1940, com a discussão sobre quem deveria explorá-los, (a exemplo da campanha *O petróleo é nosso*) e chega até os dias atuais com a miríade de debates sobre os dois modelos vigentes de exploração: a concessão (Lei nº 9.478/1997) e a partilha (Lei nº 12.351/2010). O que se pretende validar é qual modelo impulsiona melhor consideração à soberania brasileira, mediante reflexões históricas e jurídico-econômicas. Diante das vantagens e dos anacronismos de cada modelação, pode-se repisar a inexistência de um modelo melhor em termos absolutos, no diapasão de concretizar a soberania enquanto conceito operacional relevante. Urge anotar que a garantia da soberania – objeto-princípio – na questão do petróleo e gás natural deve ser buscada em um feixe de fatores, sempre sob a vigilância permanente da sociedade civil nas variadas facetas do controle social.

---

<sup>1</sup> Servidor Público na Universidade de Brasília e também estudante de História da mesma instituição. Possui cursos realizados em 2014 na Universidade de George Washington. O intercâmbio, financiado pelo Governo de Brasília teve duração de um mês e teve ênfase em temas como sustentabilidade, governança e engajamento civil. Email: [sammuelramospereira@gmail.com](mailto:sammuelramospereira@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (IDP), Mestre em Direito e Políticas Públicas (UniCEUB). Especialista em Direito Público e Gestão Pública. Professor de Cursos de Graduação e de Pós-graduação. Membro da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA). Assessor Jurídico no Superior Tribunal Militar. Tem realizado estudos e pesquisas nas áreas de Teoria e Administração da Justiça, Direitos Humanos, Constitucional, Penal e Processual Penal, Políticas Públicas e Processos de Controle Administrativo, Penal e Econômico-Social. Email: [rafael.seixas@iesb.br](mailto:rafael.seixas@iesb.br)

**Palavras-chave:** Análise juseconômica. Soberania. Petróleo. Modelos exploratórios.

## ABSTRACT

The discussion about economic benefits and the control of the petroleum and natural gas is centenary and surrounded by political and social conflicts, in national or international fields. In Brazil, the economic driving of these commodities has varied since the decade of 1930 and 1940 with the discussion of whom should explore it (for instance que campaign “O petróleo é nosso”) and it comes until nowadays with two applicable models of exploration: Concession (Law 9.478/1997) and Production Sharing (Law 12.351/2010). What is intended to analyze is: to verify in which model of exploration the economic sovereignty is best respected, using historical, economic, and juridical reflections, as well as empirical analyze of already occurred auctions in both models. Beyond the advantages and anachronisms from each model, it can be affirmed the inexistence of a better model in general, when considered the sovereignty as relevant operational concept. Its necessary to realize that the guarantee of the sovereignty – beginning object – in the matter of the petroleum and natural gas must be sought in a set of factors, always under the permanent surveillance of civil society in many aspects of the social control.

**Keywords:** Economic sovereignty. Petroleum. Exploration models. Juridical economic analyze.

## INTRODUÇÃO

Os modelos de exploração de petróleo vigentes no Brasil, que tecnicamente se subdividem em Concessão (lei nº 9478/1997) e Partilha (lei ° 12.351/2010), apresentam – naturalmente – diferenças, complexidades, aspectos negativos e positivos e desafiam o debate, de índole juseconômica, sobre como referidos modelos podem contribuir para formação/manutenção da soberania do país.

A história da exploração do petróleo, como e por quem esta *comoditie* já foi empreendida constituem pano de fundo para se construir uma lógica argumentativa capaz explicar como o país chegou aos atuais modelos de concorrência. O tratamento dado à questão do petróleo e gás natural pelo Brasil variou e evoluiu dentre eventos como a descoberta, o início da exploração, o caso do pré-sal, tudo seguindo o contexto atual, de modo que tais momentos e cenários são invariavelmente relevantes para uma construção analítica mais completa.

Em linhas gerais, argumenta-se que o modelo de concessão apresenta progressividade na capacidade de arrecadação com o sistema de participação especial, a qual recrudescer de acordo com a produtividade atingida na exploração. As grandes empresas licitantes argumentam que tal modelo proporciona mais segurança jurídica e incentivo à concorrência, por ser mais simples e claro (GOMES, 2009, p.49).

Por outro lado, o regime de partilha aparenta proporcionar maior rentabilidade da exploração e dispõe de mais eficazes mecanismos de controle sobre o comércio de petróleo e gás natural para o Estado (QUINTANS e PEIXOTO, 2011, p 47.). Contudo, a partilha apresenta alguns entraves burocráticos, como, por exemplo alto custo para monitoramento do Estado, com a criação de empresa pública para a negociação do pré-sal, apresentando-se menos atrativo, em primeira análise, para empresas estrangeiras, em face da outra metodologia.

Assim, as comparações entre os modelos utilizados atualmente serão a base para determinar o fim que se pretende: investigar como eles ostentam capacidade de contribuir para a tutela/formação/manutenção da soberania do país. A colisão entre os dois modelos está em voga por meio do Projeto de Lei nº 3.178/2019, o qual pretende permitir a utilização do modelo de concessão em áreas onde hoje só é permitido o modelo de partilha.

Com efeito, para os fins ora espostos, explorar-se-á como funcionam os modelos e como foram concebidos, bem assim, o comportamento – teórico e genérico – das receitas governamentais em face das modelagens, o que tende a contribuir para a análise da afirmação da soberania.

O conceito operacional de soberania que se adotará labora como a “*atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais*” (McGREGOR 1982, p.195 e ss.), de sorte a expor os embates jurídico-econômicos desses modelos, os quais produzem variadas comparações – tudo a fim de averiguar, em teoria, qual dos modelos tende a favorecer a soberania nacional, tanto em linhas mestras, como em sua faceta juseconômica.

A soberania, como a não submissão nacional a qualquer poder externo, seja de Estado ou organização (FERREIRA FILHO, 1990, p.18/19), encontra referência clara nos princípios da ordem econômica (CF, art. 170), de sorte que qualquer ação tendente a concretizar o princípio tangencia a proteção da economia doméstica, desde que não constitua comando arbitrário e incontrastável (OLIVEIRA, 2000.p 157).

Desta feita, o texto percorre a apropriação de um conceito de soberania a fim de conferir operacionalidade à abordagem, perpassa o histórico da gestão da extração e do comércio do petróleo no Brasil – para tecer um panorama dos modelos de exploração vigentes – e se encerra com a análise dos regimes de exploração, abordando o citado Projeto de Lei nº 3.178/2019, lançando bases para o debate acerca da existência de um modelo que melhor preserva a soberania brasileira, precipuamente em termos jus econômicos.

De plano, verifica-se benfazejo campo de investigação aquele que atravessa (ou tangencia) a averiguação acerca do um modelo que melhor resguarde a soberania nacional, em vista dos caros objetivos republicanos encetados pelo texto constitucional e veiculados nos alardeados vetores de políticas públicas no setor.

### **1. Da apropriação do conceito de soberania para operacionalizar a abordagem: de que soberania se está a discorrer?**

A complexidade das estruturas do Estado moderno é visivelmente inesgotável. A soberania é uma das estruturas desse Estado que hodiernamente se conhece e é explorada conceitualmente desde o século XVI (MAGALHÃES, 2017, p. 29).

A origem do conceito e etimologia da noção de soberania é tratada pelos historiadores, juristas e cientistas políticos sobre várias óticas. A palavra tem sua origem em tempos medievais, a partir da secularização teológica cristã mediante uma noção de superioridade e poder:

Alguns autores procuram identificar já na interpretação da Bíblia que se difunde na teologia medieval o uso propriamente político do termo “soberania”. Segundo esses autores, a referência política da palavra “soberania” estava presente já em sua utilização na teologia medieval, de forma que o seu sentido moderno é visto como resultado da “secularização” de um conceito teológico. (...) a tese de uma origem teológica da noção de soberania foi postulada, no século XX, por Carl Schmitt, para quem “soberania”, na modernidade, nada mais é do que um conceito teológico “secularizado”. (MAGALHÃES, 2015, p. 34/36)

Pelo visto, o que se compreende existir antes da modernidade em relação à soberania são apenas noções. Para não repousar no anacronismo (e mantendo-se o foco do texto), não se pode equiparar friamente a soberania (ou diversos dos conceitos da soberania) moderna à antiguidade, devendo a sua noção ser considerada apenas para fins de facilitar a compreensão de toda a conjuntura.

Quem seria então o inaugurador do conceito moderno de soberania? Diversos são os apontamentos para Jean Bodin como o pioneiro nesse conceito. O autor, em 1567, classifica a soberania como “*o poder absoluto e perpétuo da república*”, inaugurando, desta forma, o pensamento moderno acerca da soberania do Estado (BODIN, "De republica." in CHEVALIER, 1982, p.195).

Na modernidade pôde-se conhecer uma nova perspectiva de Estado: sua paulatina burocratização administrativa e sua estruturação político-jurídica, de forma a estabelecer formalidades, hierarquias, leis, planejamento e tributação cada vez mais complexos. Todos esses aspectos são circundados pela soberania que cada Estado ostenta na modernidade, eis que “*A Soberania dá ao Estado posição de ‘Supremacia’, de ausência de superior, de Supremo domínio. Sendo ela essencial, ao fazer parte de sua definição, o Estado passa a ter uma força de caráter supremo, que não admite superior.*” (BARACHO, 2019 p.141).

Deste modo, dessume-se que a soberania não é um conceito único e posto. Tanto assim, que – exemplificativa e destacadamente – (BARACHO, 2018, p. 12) cabe ancorar-se em dezenas de conceitos e autores, dentre os quais Grócio, Hobbes, Locke, Savigny, Jellineck, Kelsen, Hauriou etc. Tudo a denotar que a ideia moderna se relaciona com poder, pois este possibilita ao Estado, interna e externamente, estruturar sua ordem jurídica.

A escola jurista alemã do século XIX, que teve como expoente Hegel (BARACHO 2018, p. 26), afirmava que a soberania deve provir do Estado como um todo, porque este é uno, formado pelos já conhecidos elementos: nação, território e governo. Outra resposta para a titularidade da soberania vem dos iluministas franceses, a exemplo de Rousseau, que defendiam a nação como detentora da vontade e do direito à soberania, delegada ao Estado para que este possa exercê-la (BARACHO 2018, p. 25).

Desta sorte, percebe-se que não se pode considerar a soberania como um poder ilimitado, pois esse deve obediência à lei, tampouco deve ser exercida por uma pessoa física, mas sim pelo ente “Estado”, de forma a evitar abusos e tiranias (sobre o tema, por todos DE TOCQUEVILLE, 1982.). Ela submete-se ao direito, mas também possibilita sua existência e o protege de usurpações internas e indevidas submissões a outros direitos estrangeiros (BARACHO 2018, p. 41).

Com efeito, para elucidar o conceito que se pretende de soberania, especialmente em termos juseconômicos, é mister a avaliação do *mens legis*, ou do espírito da lei brasileira ao

tratar do instituto. Nesse contexto, é certo que a Constituição se revela importante instrumento, sobretudo ao esposar o espírito da Assembleia Constituinte.

A soberania emerge na Constituição como a não submissão nacional a qualquer poder externo, seja de Estado ou organização. Bem assim, no artigo 170 da Carta Política encontra-se a sua referência nos denominados “princípios da ordem econômica”, seguida de uma sistematização animada a programá-la mediante a proteção da economia doméstica, sem, contudo, alinhar doutrina arbitrária e incontestável (OLIVEIRA, 2000.p 157).

Nessa toada, a expressão da soberania se desdobra em diversas ações ou programas a serem engendrados pelos mandatários do poder. Segundo o próprio comando constitucional, (*ex vi* do art. 172), que determina disposição legal acerca dos investimentos de capital estrangeiro e remessa de lucros, de um lado, e, de outro, o estabelecimento dos monopólios da União como a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, dentre outros (CF, art. 177, I e II).

Desta forma, nítida é a presença da soberania como alicerce da economia nacional, de forma que, sem tal instituto, não haveria adequadas condições de organização jurídico-política do Estado, eis que se comporta como supedâneo relevante aos palanques jurídico-desenvolvimentistas.

Afunilando-se o debate, impende reconhecer a soberania abordada por Órgãos Internacionais, a exemplo da Resolução nº 3281, das Organizações das Nações Unidas (ONU). Elaborada em 1974, a citada Resolução, denominada “*Direitos econômicos e deveres dos Estados*”, elenca diversos temas como colaboração internacional para desenvolvimento dos países, exploração das *comodities*, encetamentos para o comércio internacional etc. Um dos cerne da Resolução é a burilada juseconômica da soberania, consagrada como princípio internacional das relações entre países, eis que, *in verbis*:

Every State has the sovereign inalienable right to choose its economic system as well as its political, social and cultural systems in accordance with will of its people, without outside interference, coercion or threat in any form whatsoever. (ONU, 1974, p.52).

Validamente, tecidas as linhas gerais de desenvolvimento do conceito, é possível delinear – a seguir – o patamar de operacionalização do instituto para a análise centrada no debate acerca da sua concretude por este ou aquele modelo de repartição dos recursos provenientes da exploração do petróleo no Brasil.

Como visto, existem vários conceitos de soberania, de sorte que, para oferecer um recorte válido, é necessário estabelecer matizes do conceito norteador para o fim que este texto pretende.

Importa, outrossim, repisar que a Constituição Federal se esforça em proteger a ordem econômica de abusos internos e externos e pretende evitar a perda de controle dos recursos naturais, capital humano e recursos financeiros para que, como projeto de país, seja possível almejar o alcance do pleno desenvolvimento e dos demais objetivos da República Federativa do Brasil.

Portanto, objetiva e amplamente, o conceito de soberania que mais se aproxima desses alvos, principalmente sob o aspecto da proteção do controle dos recursos naturais é aquele que a invoca como “*sinônimo de liberdade, independência, poder constituinte, povo, autodeterminação, e do princípio da não intervenção*” (BARACHO, 2018, p 71). A soberania deve, assim, ser tratada, em seus aspectos jurídico-econômicos como: “*A atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais*” (idem, 2018, p 71).

Desta forma alcança-se, sistemática e sinteticamente a faceta da soberania que se deve explorar frente aos modelos de exploração de petróleo e gás natural no Brasil, ou seja, a abordagem sob do princípio do poder do Estado de determinar e dispor sobre seus recursos naturais com liberdade, independência e não intervenção.

Para uma aportada contextualização da situação atual da exploração de petróleo e gás natural no Brasil e para uma síncrona e válida apresentação dos modelos, urge que se empreenda uma abordagem histórica – ainda que sintética – do petróleo no Brasil bem como a evolução jurídica da sua exploração e suas consequências sociais e políticas, o que se passa a tratar.

## **2. Histórico objetivo da gestão da extração e do comércio do petróleo no Brasil: construção do panorama com a apresentação dos modelos de exploração vigentes**

Petróleo, carvão e gás natural têm sido as principais fontes de fornecimento de energia da humanidade desde a virada do século XIX para o XX, e – argumente-se – tendem a desaparecer de alguma forma: efêmera ou prolongada, devido ao esgotamento ou aprimoramento de outras energias, provavelmente sustentáveis e renováveis (CARVALHO, 2014, p. 27/37).

O emprego dessas fontes de energia está presente na rotina da sociedade moderna das seguintes formas: gasolina, diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP), gás natural, querosene de aviação, asfalto, óleo para indústrias etc. (GARCIA, STEPHANIE QUEIROZ, 2014, p.132). Por conseguinte, não se revela complexo deduzir que o controle do emprego dessas fontes (do desenredar de seu comércio) ostente importância econômica e estratégica para qualquer nação ou grupo de empresas do mundo.

Fato é que a negociação do preço do barril, realizada em mercados internacionais e calculada no dólar como moeda forte, inclusive no Brasil, gera uma reação em cadeia, impactando diversos aspectos diversos da vida cotidiana: desde o preço das passagens aéreas – descontentando as classes médias e altas –, até o preço do gás de cozinha (GLP), podendo facilmente comprometer a segurança alimentar das classes sociais menos abastadas (ROSSI, BBCBrasil.com, 2018).

Destarte, a discussão de como as nações e seus povos devem gerir o petróleo é secular e produz embates internacionais, quando não gera corrupção e fomenta guerras. No Brasil não pôde ser diferente.

Nos anos de 1930 se iniciaram discussões entre os grupos que se debruçavam sobre a questão da forma de exploração e da repartição das receitas com ela obtidas, que culminaria na divisão entre os chamados “entreguistas” e os “nacionalistas” (PEYERL, 2017, p.2) Os primeiros defendiam regulação e exploração por empresas privadas, com certo controle público, sendo que as empresas eram, geralmente, multinacionais, integrantes de um oligopólio conhecido como as “7 irmãs” (YERGIN, 2011, p.631). O segundo grupo defendia, em síntese, exploração monopolista do Estado brasileiro e controle mais rigoroso do petróleo, a comportar-se a *commoditie* quase como coisa pública.

A roupagem atual mudou, mas este debate ainda segue em voga com elementos como exploração do pré-sal, o emprego prioritário do regime de concessão ou partilha (exemplo disso é o Projeto de Lei nº 3178/2019, de autoria do Senador José Serra, o qual debate a mudança do modelo de exploração no contexto do pré-sal). As enormes discussões se debruçam em que (ou quais) estratégias, sobretudo jurídicas, adotar para a gestão da principal fonte energética do planeta compôs agenda no século XX e não parece ter abandonado a pauta – tampouco a abandonará por agora – no século XXI.

A isso se some que a existência de petróleo em solo brasileiro por muito tempo foi uma incógnita e compôs alvo de descrença política e econômica. A história do petróleo no Brasil, por assim dizer, demorou a acontecer.

Em meados do século XIX o Brasil utilizava óleo de baleia, dentre outros meios, para iluminar as suas ruas e casas, o país ensaiava passar por um processo de industrialização tardia e de construção de ferrovias (COMERLATO, 2010, p.1131). Foi neste contexto, prestes a estourar a Guerra do Paraguai, que o império autorizou, em 1864, pela primeira vez, a exploração de vários minérios subterrâneos e do “petróleo” (sem acento, como escrito à época). A concessão fora decretada a um cidadão inglês chamado Thomaz Denuy e marcava a primeira menção ao recurso natural (PEYERL, 2017, p.7).

Nesta senda, a Constituição de 1891 transferiu o domínio do subsolo do Estado para a iniciativa privada, como uma extensão do seu terreno (DIAS, QUAGLINO, 1993, p.7). Os decretos de concessão, como registrado anteriormente, continuaram e, entre quedas e altas teve seu ápice em 1938 com 27 (vinte e sete) decretos (PEYERL, 2017, p.12).

Contudo, estava-se longe de um esboço de organização estatal ou institucional acerca da pesquisa e da regulamentação da exploração de petróleo. A maioria desses modelos de decretos, que simplesmente “davam” a concessão pessoalmente, levou a resultados materiais e financeiros insignificantes (desde 1864 até 1938 – isso mesmo, por 74 anos), observando-se que o conhecimento incompleto sobre a geologia do território impediu e frustrou novas descobertas no campo por anos a fio (PEYERL, 2017, p.11).

Nesse diapasão, o ano 1938 é considerado como marco da virada da pesquisa e lavra de petróleo no Brasil, com a criação do Conselho Nacional do Petróleo. De anotar que esta não foi a primeira iniciativa de institucionalização da exploração de petróleo no país. Elenca-se, brevemente, algumas delas: Comissão Brasileira de Geologia (1875-1878); Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo (1886-1931); e Escola de Minas de Ouro Preto (1875 até os dias de hoje), que formou os primeiros Engenheiros de Minas do país (FIGUEIROA 1997, p.150 *apud* PEYERL, p.8).

O Brasil adentra, assim, o século XX em dúvida se existia ou não petróleo comercialmente viável em seu subsolo, dependendo cada vez mais do produto e de importações. Em 1939 é encontrado petróleo no poço de Lobato-BA (A história do petróleo, BRASIL, ANP, 2019) sendo que, em seguida, procede-se à estatização do campo.

As especulações em relação à existência ou não de petróleo em quantidades significativas não eram unânimes. Essa divisão de opiniões era cada vez mais evidente, conforme algumas pesquisas estrangeiras e nacionais identificavam que não poderia haver petróleo comercialmente viável em várias partes do país, enquanto outras defendiam a presença do óleo e criticavam o Brasil por ser o maior país da América Latina e ver vizinhos como

Venezuela e Bolívia produzindo em larga escala sem nada produzir (MARTINS, 2015, p. 405). As controvérsias em relação a isso são apresentadas de diversas formas no livro de Monteiro Lobato, “*O escândalo do petróleo e Georgismo e Comunismo*”, de 1936, obra que demonstra mapeamento de possíveis jazidas no Brasil feitas por norte-americanos desde o começo do século (LOBATO, 1936).

É entre tais polêmicas quanto à existência ou não do petróleo que o país, na Era Vargas, inicia um processo nacionalista em relação a posse e ao comércio do combustível fóssil, a exemplo dos decretos que convertiam a concessão de exploração em autorização para pesquisa – o que representou uma estatização progressiva do campo. Tanto assim que em 1937 os decretos autorizatórios passaram a se destinar apenas a brasileiros (PEYERL, 2017, p.24). Tal previsão estava respaldada, à época, no Código de Minas de 1934 (Decreto 24.642/1934), no seu artigo 3º, § 5º: *As autorizações de pesquisa e concessões de lavra serão conferidas exclusivamente a brasileiros e a empresas organizadas no Brasil.*

A controvérsia sobre quanto de petróleo poderia existir no país era agravada ainda pelo embate acerca de quem deveria pesquisar e explorar o petróleo: governo, empresas privadas nacionais ou empresas estrangeiras? A primeira linha foi cada vez mais defendida pela ditadura varguista com seus decretos, culminando com a criação do Conselho Nacional do Petróleo e com a estatização do primeiro poço de petróleo, em 1939, como já mencionado. Essa linha ideológica sufocou a segunda, defendida principalmente por Monteiro Lobato – que defendeu o governo estaria escondendo a descoberta de petróleo para beneficiar empresas estrangeiras –, o escritor foi censurado em 1937 e preso em 1941 (DIAS, QUAGLINO, 1993, p.88).

O Presidente Getúlio Vargas foi deposto em 1945, assumindo o General Eurico Gaspar Dutra. Alinhado com os Estados Unidos e visando conquistar o mercado internacional, Dutra elaborou anteprojeto de lei denominado Estatuto do Petróleo, abrindo de vez o mercado para a exploração internacional, embora com restrições como o dever de as empresas atingirem cota interna de produção antes de exportar (DIAS, QUAGLINO, 1993, p.65).

Possível é inferir que os anseios liberalizantes se davam por influência norte americana e pela expectativa de que a América Latina seria beneficiada pelos recursos do Plano Marshall, algo que – como se percebe – não ocorreu. Como anotado alhures, o embate entre os defensores da completa liberalização do setor, apelidados de “entreguistas”, e os “nacionalistas”

defensores da estatização foi mais um fator que contribuiu para a não aprovação do projeto e a partir de então iria se acirrar ainda mais.

Entre os anos de 1947 e 1948, em meio a essa discussão, há registros de que ocorreram palestras no Clube Militar entre o General Horta Barbosa e o General Juarez Távora, o primeiro sendo representante dos defensores do monopólio estatal e o segundo da participação privada na exploração do petróleo (CARVALHO JUNIOR, 2005, p.50). Tais palestras resultaram em certo consenso entre militares para a volta do projeto monopolista estatal do petróleo “*a grande maioria dos oficiais do Exército desejava o monopólio estatal*” (WHIRT, 1973: 179 *apud* MARTINS, p.409).

Mais do que isso. Referidas palestras influenciaram a criação da sociedade civil “*Centro de Estudos e defesa do Petróleo e da Economia Nacional*” que seria a criadora do *slogan* e campanha “*O petróleo é nosso*” (COSTA in GOMES, 2012, p.169-172) – movimento que contou com adesão de diversos setores da sociedade e logrou êxito ao influenciar o próximo governo (último mandato de Vargas) a prosseguir com o projeto de nacionalização do Petróleo.

O Conselho Nacional do Petróleo passou, a partir de então, a investir em treinamento e em formas de elucidar um *know-how* da exploração no Brasil, contratação de estrangeiros e envio de brasileiros ao exterior para estudos sobre o setor. (PEYERL, 2017, p.39.)

Nesse sentido, em dezembro de 1951, o Presidente Getúlio Vargas envia o Projeto de Lei nº 1.516/1951 ao Congresso Nacional com propósito de iniciar discussões acerca da criação de estatal monopolizadora de capital misto para exploração, refino e distribuição, conhecido depois como “monopolização do poço ao posto”, contemplando toda cadeia produtiva (BRASIL. Projeto de Lei nº 1516, de 1951).

Assim, a empresa é fundada em 03 de outubro de 1953 pelo decreto lei nº 2004 – a Petrobras passa a se confundir com a história do petróleo do Brasil desde então, comportando-se quase como sinônimos, até certo ponto. A empresa passou a investir em conhecimento para exploração *onshore* (na terra) e *offshore* (em alto mar), tal investimento foi feito com centros de ensino dentro da própria empresa (como exemplo atual há chamada Universidade Petrobras) (PEYERL, p.45).

Em que pese o debate acerca dos legitimados a explorar (e como fazê-lo) permanecer em voga, a primazia do monopólio da Petrobras pouco mudou em mais de 40 (quarenta) anos, embora o país tenha passado por diversos governos e regimes. Tal monopólio, de exploração fato e de direito, estendeu-se por 3 (três) Constituições, mas esmaeceu com a

Emenda nº 9 de 1995, a qual flexibilizou o monopólio da Petrobras, mas não da União (que passa a poder contratar outras empresas para pesquisa, lavra, refinação e outros processos da indústria petroquímica). A regulação desta Emenda se deu com a aprovação da Lei nº 9.478 em 06, de agosto de 1997.

Com a citada Lei, a regra de concessão para pesquisa, lavra e refinação de petróleo, gás natural outros hidrocarbonetos fluidos passou a vigorar, submetendo (inclusive) a Petrobras, que não possui – em tese – qualquer vantagem em relação a outras empresas do ramo. Neste sentido:

(...) Art. 5º As atividades econômicas de que trata o art. 4º desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. (...)

Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

A concessão pressupõe, desta sorte, o risco do concessionário, mas o óleo produzido fica sob sua propriedade (conforme ADI 3273-9, que afirmou a constitucionalidade a lei nº 9.478/1997), mediante pagamento de royalties, bônus de assinatura, impostos indiretos, retenção pela área ocupada e participação especial. Neste regramento garante-se, mediante licitação, a participação de qualquer empresa do ramo, seja ela nacional ou internacional. Tal legislação integra parte do conjunto de mudanças legislativas (ocorridas nos anos 1990) que abriram o mercado e introduziram uma agenda de tendência neoliberal no país, motivada por uma necessidade de aumentar a produção de petróleo do país e estimular a concorrência (CARVALHO, 2020, p.17)).

Segundo modelo de licitação, até hoje foram realizadas 17 (dezessete) rodadas de Concessão com ampla participação de várias empresas, em especial da Petrobras. Todas elas submetem-se às cláusulas essenciais do contrato de concessão, quais sejam: “*a definição do bloco objeto da concessão; o prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação; o programa de trabalho e o volume do investimento previsto e as obrigações do concessionário quanto às participações*” (art. 43, Lei nº 9.478/1997).

A próxima mudança significativa na política do petróleo sobressaiu-se com a descoberta de quantidades significativas de petróleo e gás natural na região do Pré-sal, em vários blocos exploratórios. Então foi instituído o modelo de partilha pela lei nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010. Partilha consiste, nesta via, no 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*” ainda, apropria-se do “*volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato*” (art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.351/2010).

Na partilha, o risco exploratório é menor, haja vista que os polígonos do Pré-sal estão previamente delimitados, portanto, o petróleo e gás natural são partilhados entre Estado e empresa, ressaltando-se os recursos naturais na seara de propriedade do Estado, com posterior divisão e compensação dos custos.

O valor principal pago pela empresa referente a esse tipo de contrato é o excedente em óleo – que é a diferença obtida entre a produção global e os custos de extração (custo em óleo) – mais os royalties devidos. Neste modelo há a participação de uma empresa pública autorizada pela lei nº 12.304/2010 e instituída pelo decreto 8.063/2013 – a Pré-Sal petróleo S.A, que é responsável pela (I) gestão dos contratos de partilha (representando a união), (II) pela gestão de áreas das jazidas fora da área de contrato e (III) pela venda direta dos barris de óleo pagos em regime de excedente de óleo (Lei nº 12.304/2010).

Assim, a diferença é que no contrato de concessão são pagos tributos e royalties, e a propriedade do óleo é do concessionário. Nos contratos de partilha da produção, o petróleo pertence à União, os custos incorridos com a exploração e o desenvolvimento são contrabalançados, e o lucro (em óleo) é dividido entre a União e os compartes do contrato. (QUINTANS, PEIXOTO, 2011).

A licitação na concessão é pela “*melhor oferta em bônus de assinatura (dinheiro), PEM (Programa Exploratório Mínimo, medido em UTs – Unidades de Trabalho) e Conteúdo Local (obrigatoriedade de aquisição de bens e serviços no Brasil em percentuais mínimos definidos em contrato)*”. Já no modelo de partilha, o bônus de assinatura é fixo e o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União é “*determinante para a escolha do vencedor, respeitado o percentual mínimo definido em edital*”, tudo nos termos do art. 18 da Lei da Partilha da Produção, *verbis*: Art. 18. *O julgamento da licitação identificará a proposta mais vantajosa segundo o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo definido nos termos da alínea b do inciso III do art. 10.*

É com a diferença entre os dois modelos de exploração que se passa a analisar de forma jus econômica como a afirmação da soberania se relaciona com a questão do petróleo no Brasil. Ao aquilatar os dois modelos busca-se parâmetro que mais preserva ou desenvolve a soberania econômica do país, seja em um ou outro, tudo no sentido de debater acerca das características e vertentes que satisfazem os comandos constitucionais dos objetivos republicanos.

### **3. Análise dos regimes de exploração – texto e contexto lançando bases para o debate acerca da existência de um modelo que melhor preserve a soberania (juseconômica) brasileira**

Como já mencionado, a lei que estabeleceu o regime de concessão precedeu a lei da partilha, sendo que esta última se aplica apenas à área do Pré-sal e a outras áreas estratégicas. A concessão é o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular “*a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de um bem público*”, a fim de que o explore “*por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais, portanto o risco é por conta do concessionário*” (MEIRELLES, BURLE, BURLE FILHO, 2016, p.293).

A lei nº 9.478/1997 dispõe que 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*”, incidindo, sobre o produto da lavra “*os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes*”. (art. 26 da Lei nº 9478/1997).

Todo esse processo de se conceder áreas para pesquisa e produção de petróleo e gás natural, seja para empresas privadas ou estatais, nacionais ou estrangeiras é precedido de licitação. Neste sentido, a Constituição anuncia que as jazidas e os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica “*constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União*”, garantindo-se ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176, CF/1988).

Demais disso, importa rememorar que “*a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos*” constituem monopólio da União, nos termos do art. 177, inciso I, da Lei Maior.

A licitação se inicia, assim, pela inscrição das empresas interessadas, que devem arcar com uma taxa de participação, ao apresentarem os documentos de inscrição, devendo indicar o bloco ou blocos de interesse para a exploração. A Comissão Especial de Licitação então analisa a inscrição, e se ocorrer a sua aprovação esta poderá participar de sessão pública e, portanto, apresentar ofertas (art. 13, da Resolução ANP nº 18, de 27 de março de 2014).

Assim, em um panorama genérico (aqui não se objetiva descrever com minúcia este processo), dá-se o julgamento das propostas: *“As ofertas são classificadas segundo ordem decrescente de notas, mediante atribuição de pontos e pesos aos critérios estabelecidos no edital”* (art. 19, da Resolução nº 18/ANP de 2015), declarando-se vencedora a licitante cuja oferta obtiver a maior nota final. Prossegue-se com a qualificação técnica da empresa, comprovação de critérios previstos no Estatuto das Licitações.

Do procedimento tende a resultar a contratação, de modo a esboçar-se oportuno registrar e discorrer acerca das participações governamentais do modelo de concessão: (I) bônus de assinatura; (II) royalties; (III) participação especial; e (IV) pagamento pela ocupação ou retenção de área.

Bônus de assinatura é a primeira receita, com exceção da taxa de participação, a que o governo faz jus. É o valor pago pela empresa ao governo no ato da assinatura da concessão. À título de exemplo, no ano de 2019, durante o qual foi realizada somente uma rodada de concessão, arrecadou-se R\$ 8.915.923.533,11 (oito bilhões novecentos e quinze milhões quinhentos e cinquenta e três reais e onze centavos) em um total de 24 blocos de exploração arrematados (Resultados da 16ª Rodada de Licitações de Blocos, ANP).

Royalties são a compensação da empresa para com o governo, pelo fato de aquela, ao extrair o hidrocarboneto, se torna a sua proprietária. No Brasil este valor pode variar de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do volume de produção total (a depender dos riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes ao bloco), sem quaisquer deduções, e pagos mensalmente. Apresentam a vantagem de gerar receita para o Estado mesmo se o projeto não for lucrativo, desde o início da produção (novamente, a exemplo, em 2019 foram pagos, incluindo-se União, estados e municípios, o valor de R\$ 23.428.815,28 (vinte e três milhões quatrocentos e vinte e oito mil oitocentos e quinze reais e vinte e oito centavos) (Royalties e outras participações governamentais consolidadas, ANP, 2019).

Já as participações especiais, enquanto forma de remuneração governamental, não são automáticas como o bônus de assinatura e os royalties, pois só é devida em caso de grande volume de produção ou de rentabilidade. A porcentagem a ser paga deverá ser proporcional ao volume de produção trimestral, variando desde isento até 40% sobre a receita bruta da produção, porém deduzindo-se os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos em lei. Esta receita governamental, em 2019, totalizou R\$ 32.519.651,27 (trinta e dois milhões quinhentos e dezenove mil seiscentos e cinquenta e um mil reais e vinte e sete centavos), à União, aos estados e municípios (Royalties e outras participações governamentais consolidadas, ANP, 2019)

Por fim, impende anotar acerca do pagamento pela ocupação ou retenção de áreas, que são valores pagos pela ocupação ou retenção da área da concessão, mensurado por quilômetro quadrado ou fração do poço. Essa participação governamental é gradativa: de acordo com critérios estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo (GOMES, 2009, p.24), será cobrado um valor por quilômetro quadrado ou fração da concessão, valor este que aumentará ao passo que as fases avançam (exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural).

O regime de partilha foi instituído para servir de modelo exploratório às licitações feitas no polígono do pré-sal e outras estratégicas a serem definidas pelo Governo Federal (CALMON, 2018, p.20). Esta extensão de área está dentro do limite da zona de exploração econômica exclusiva do Brasil e se estende do Estado de Santa Catarina ao Espírito Santo. Cabe ressaltar que o pré-sal é uma área de extrema importância econômica, a qual não consiste apenas em um potencial exploratório, pois esta área já produz 70% do petróleo do Brasil (Pré-sal já corresponde por quase 70% da produção nacional, ANP, 2020).

O regime de partilha se diferencia da concessão principalmente pelo fato de a propriedade do petróleo e do gás natural produzidos não serem da empresa contratada, em verdade haverá uma partilha entre contratada e Estado (este através da estatal Pré-sal Petróleo S.A). Deduzindo os custos de exploração, chamados de custo óleo, haverá a partilha, conforme porcentagem estabelecida em edital.

Além da partilha, a empresa pagará 15% de royalties (os quais não fazem parte do cálculo de abatimento do custo óleo); a última receita governamental é o bônus de assinatura,

pago no ato de assinatura do contrato de partilha, aqui também não há dedução do seu valor no custo óleo.

Em aspectos jurídicos há de ressaltar que ambos os modelos abarcam, já no seu ânimo, aspectos negativos e positivos. O Brasil se posiciona em seletivo grupo de países que utilizam os dois modelos (*Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters*, 2016, p.20). É amplamente discutido nos espaços de debate sobre o petróleo sobre é qual modelo mais vantajoso para o país. A seguir, aduzem-se algumas vantagens de desvantagens de cada (valendo-se em alguns aspectos do Estudo cooperado entre o Instituto Brasileiro do Petróleo e a Universidade Federal do Rio de Janeiro “*Comparação dos modelos fiscais de partilha e concessão*”, realizado em 2016).

O modelo de concessão possui uma rápida capacidade de arrecadação, que recrudescer de acordo com a produtividade. As grandes empresas licitantes argumentam que tal modelo traz mais segurança jurídica e incentivo à concorrência, por ser mais simples e claro.

Os royalties são calculados a partir do valor bruto, sem direito a deduções que poderiam gerar uma inflação dos valores por parte da empresa. Além disso, exige menos burocracia estatal para o seu devido funcionamento, e considerando que, no geral, a ‘máquina pública’ brasileira se mostra demasiadamente burocrática, esmiúça-se um aspecto relevante quanto ao interesse de participação de empresas.

Por outro lado, o referido modelo pode produzir desvantagens, principalmente quanto às participações governamentais, pois as únicas garantidas são os royalties, os bônus de assinatura e pagamentos pela retenção da área, o que pode significar uma renda muito alta para o licitante e menor para o Estado, já considerando que o óleo extraído é de propriedade daquele. As participações especiais, presentes apenas em poços com grande quantidade de petróleo, devem ser calculadas apenas sobre o valor líquido da exploração, constituindo-se aí um subterfúgio para inflação de preços do custo por parte da empresa (GOMES, 2009, p.52).

Menos controle governamental sobre a exploração no modelo de concessão também pode significar uma desvantagem na política nacional do petróleo, havendo – por lógica – a ressalva de que a ANP pode limitar o comércio de petróleo para o exterior, caso haja desabastecimento interno.

Como visto, as áreas relativas ao pré-sal correspondem a 70% (setenta por cento) da produção nacional de petróleo, ou seja, 70% (setenta por cento) da produção nacional de petróleo já obedece ao modelo de partilha de produção. Tal modelo, de fato, produz maior controle estatal sobre petróleo e gás natural. A propriedade do petróleo é partilhada e não diretamente da empresa exploradora. À título de exemplo, a média da porcentagem do excedente em óleo oferecido da 5ª rodada de partilha (havida em 2018) foi de 41,87% (quarenta e um virgula oitenta e sete por cento), com porcentagens que variaram de 10,01% (dez virgula zero um por cento) a 70,2% (setenta virgula dois por cento), além disso, foram pagos 6,82 bilhões em bônus de assinatura (5ª Rodada de Partilha de Produção, ANP, 2018).

O modelo de partilha pretende produzir alta rentabilidade progressivamente, ao longo do prazo de exploração, de sorte que o interesse do Estado brasileiro em assumir um maior controle sobre a dinâmica de investimentos no setor sói “*aumentar suas participações governamentais tendo em vista a aparente redução dos riscos geológicos das áreas do Pré-Sal, motivou a introdução do novo regime*” (LOSEKANN, 2016, p.34).

Deste modo, no regime de partilha tem-se a percepção de maior rentabilidade e controle sobre o petróleo e gás natural para o Estado. Contudo – esta análise aparece como superficial – eis que o modelo apresenta maiores entraves burocráticos (como a formação de blocos, a necessidade de maiores cláusulas editalícias para a contratação e para a formação de consórcio etc.) e é, de fato, menos atrativo, sobretudo para empresas estrangeiras, do que o modelo de concessão.

A fiscalização estatal sobre a prestação de contas do custo óleo, no modelo de partilha, pode se tornar complexa e induzir a inflação de custos por parte da empresa (GOMES, 2009, p.54). Além do mais, a existência em si de uma empresa estatal para intermediar a partilha de óleo é mais um fator de burocratização da exploração de petróleo. Demais disso, ao contrário da concessão que gera receita desde o início da produção, a partilha se mostra mais lenta nesse sentido, pois primeiramente se paga o custo óleo à empresa, para só então iniciar os procedimentos de partilha efetivamente.

A discussão acerca da existência de um modelo que, em tese, melhor preserva a soberania (juseconômica) brasileira quiçá seja sintetizada por meio da elucidação dos embates que circundam o Projeto de Lei nº 3.178/2019, de autoria do Senador José Serra. O projeto, em termos amplos, retira a preferência da Petrobras no modelo de partilha de produção e passa a

decisão acerca de qual modelo de exploração deve-se adotar nas áreas do pré-sal e outras áreas estratégicas à Agência Nacional do Petróleo (ANP). É do projeto:

(...). Aplica-se o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nos blocos do pré-sal e áreas estratégicas cujo potencial geológico não justifique social e economicamente a licitação no regime de partilha de produção.”  
 Art. 14. A Petrobras poderá participar da licitação prevista no inciso II do art. 8º. (...) II - mediante licitação na modalidade leilão.

A justificativa da alteração, consistente em retirar o direito de preferência da estatal brasileira, seria a de que o modelo atual afronta a livre concorrência – corolário da ordem jus econômica nacional, (CF. art. 170, IV) – e, portanto, diminuiria o percentual de óleo excedente desfiado à União e, conseqüentemente, à educação e à saúde, que são repassados pelo Fundo Social, instituído pela lei nº 12.858/2013. Tais recursos, auferidos pela Petrobras, estariam sendo “*destinados à petroleira e seus acionistas, que são em grande parte estrangeiros*”, portanto, “*deturpando o ideal de usar o petróleo e gás natural para o desenvolvimento da nação*” (Projeto de Lei nº 3178 de 2019).

A segunda modificação, consistente ação típica de centralização estatal, é justificada genericamente no sentido de conferir liberdade à ANP para escolher o melhor modelo, com base em estudos geológicos, sob o argumento de que tal liberdade pode conferir ganhos maiores ao longo dos anos (Projeto de Lei nº 3.178 de 2019).

O projeto está à deliberação do relator, na comissão de Serviços e infraestrutura. Não foi encontrada, até o momento da elaboração deste texto, literatura jurídica pertinente ao projeto, o qual, em caso de aprovação, produziria diversos efeitos jurídicos e econômicos, com aptidão de produzir a derrocada do modelo de partilha, erigindo a supremacia do modelo de concessão.

Contudo, independentemente do modelo de exploração a prevalecer, é certo que a competição deve permanecer, sendo – pois – o pilar no ordenamento jurídico brasileiro, por fornecer eficiência nas/para a empreitada da lavra, eis que o constituinte “*estabeleceu uma técnica para exploração: se houver uma decisão estratégica de explorar as riquezas do subsolo, isso só se dará num regime de competição*” (QUINTANS, PEIXOTO, 2011, p. 92)

Após décadas de mudanças substanciais, o regime de competição posto vigora – tanto na partilha de produção, quanto na concessão.

Dentre as vantagens e desvantagens aqui levantadas para cada modelo, é possível identificar lacunas e acertos, capazes esses de afetar a arrecadação, o controle estatal, o volume de produção, por exemplo. Tais lacunas e acertos advêm tanto da tecnicidade que adorna o campo quanto da politização da questão energética (a qual é inevitável). Tudo a condecorar o debate acerca da questão da preservação da soberania, ou seja, do poder de dispor sobre o bem natural, para o qual não existe subsídio jurídico (em todo arcajou teórico ora pesquisado) que possa sustentar suficiente e absolutamente a prevalência do modelo de concessão ou de partilha.

O sistema de concessão “*não é melhor do que a o de partilha da produção e vice-versa*”, uma vez que “*tudo depende das características do modelo de concessão e do modelo de partilha colocados em prática; e dos termos e condições de cada um desses regimes*”. (QUINTANS, PEIXOTO, 2011, p.26).

Pôde-se perceber da variedade de imagens jurídicas, de cunho crítico, tanto pertinentes ao modelo de concessão quanto relativas ao modelo de partilha que, em vista das variáveis reflexões e análises, não há um melhor modelo em termos absolutos, no diapasão de concretizar (ou aperfeiçoar) a soberania enquanto conceito operacional relevante. E, como não há melhor ou pior sistema, a indústria do petróleo “*não tem preferência por um modelo específico*”, uma vez que “*as empresas internacionais (as International oil Companies/ IOCs) atuam em sistemas dos mais diversos, no mundo inteiro*” (BARACHO, 2018).

Desta feita, urge anotar que a garantia da soberania – enquanto objeto-princípio – na questão do petróleo e gás natural, consubstanciada na “*atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais*” deve ser buscada com base em um apanhado de fatores (BARACHO, 2018, p. 71), a saber: aprimoramento da regulação do setor (evitando-se o fenômeno da captura (HERNÁNDEZ, 2012); manutenção da melhor concorrência possível entre as empresas; garantia de participações governamentais voluptuosas (mas que não desencadeiem desinteresse das empresas envolvidas ou abarcáveis); não submissão governamental a investidas de países ou empresas estrangeiras com objetivo de favorecê-las; aperfeiçoamento da fiscalização das receitas repartidas para estados e municípios, bem como para a própria União (o que sói enredar-se nas especificidades competentes ao Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional); gestão do equilíbrio e ajuste entre Estado e

iniciativa privada para maior aproveitamento econômico dos bens; e permanente vigilância da sociedade civil nas variadas facetas do controle social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A comparação entre os modelos de exploração de petróleo que imperam no Brasil (Concessão - lei nº 9478/1997 e Partilha - lei nº 12.351/2010), mostrou-se como hábil a investigar a capacidade de contribuição (de cada um deles) para a tutela/formação/manutenção da soberania do país.

A soberania, aqui definida como a não submissão nacional a qualquer poder externo, seja de Estado ou organização (FERREIRA FILHO, 1990, p.18/19), repousa referenciada nos princípios da ordem econômica (CF, art. 170), e permite a sua apropriação conceitual, a perpassar o histórico da gestão da extração e do comércio do petróleo no Brasil.

Desta feita, teceu-se um panorama dos modelos de exploração vigentes.

A concessão, como visto, pressupõe o risco do concessionário, mas o óleo produzido fica sob sua propriedade – pelo pagamento de royalties, bônus de assinatura, impostos indiretos, retenção pela área ocupada e participação especial. O modelo assegura, pela licitação, a participação de qualquer empresa do ramo, determinando a abertura do mercado, supedaneada por uma necessidade de aumentar a produção e estimular a concorrência. Até então foram realizadas 17 (dezessete) “rodadas” de Concessão com a participação de várias empresas, em especial – naturalmente – da Petrobras.

Na partilha, o risco da exploração apresenta-se menor – o petróleo e gás natural são partilhados entre Estado e empresa, (os recursos naturais continuam na propriedade do Estado, e, posteriormente, dá-se o balanceamento dos custos). O principal pagamento é o “excedente em óleo” – a diferença obtida entre a produção global e os custos de extração – acrescidos os royalties devidos.

Assentou-se que a diferença-mor: no contrato de concessão são recolhidos tributos e royalties, e a propriedade do óleo é do concessionário. Nos contratos de partilha, o petróleo pertence à União, os custos incorridos são compensados, e o lucro é dividido entre a União e os demais contratantes.

Ora, a partir da diferenciação entre os dois modelos de exploração tornou-se possível examinar como a soberania se relaciona com a questão do petróleo no Brasil.

Lacunas e acertos advindos tanto da tecnicidade que fazia o campo quanto da politização da questão energética apontaram para a inexatidão de subsídio jurídico (por ora) que possa amparar de modo suficiente e absoluto a prevalência do modelo de concessão ou de partilha.

No entanto, da variedade de juízos, no diapasão de concretizar/aperfeiçoar a soberania enquanto objetivação republicana esboça-se um apanhado de fatores que perpassam, como visto, pelo aprimoramento da regulação do setor, pela manutenção da melhor concorrência possível entre as empresas.

Por fim, assente-se a não submissão governamental a investidas por favorecimento de países ou empresas estrangeiras, e o aperfeiçoamento da fiscalização das receitas repartidas entre os entes federados – contando com as instâncias de controle institucional e social – como mecanismos constitucionais de reforço à afirmação da soberania, máxime com a concretização da novel legislação a disciplinar a seara.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **EDITAL DE LICITAÇÕES BLOCOS EXPLORATÓRIOS OUTORGA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO PARA ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL 15ª RODADA DE LICITAÇÕES – MAR**. Agência Nacional do Petróleo e biocombustíveis – ANP. 2018. Disponível em: [http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round15/Edital/edital\\_R15\\_MAR.pdf](http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round15/Edital/edital_R15_MAR.pdf)

\_\_\_\_\_. **5ª Rodada de Partilha de Produção - Pré-Sal**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>

\_\_\_\_\_. **A história do petróleo**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: [www.anp.gov.br/institucional/a-historia-do-petroleo](http://www.anp.gov.br/institucional/a-historia-do-petroleo). 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 3.352-A, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1864**, disponível em: [https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leis1864/Leis1864\\_135.pdf#page=7](https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leis1864/Leis1864_135.pdf#page=7)

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 24.642**, DE 10 DE JULHO DE 1934, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d24642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.351/2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.478/1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.304/2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm)

\_\_\_\_\_. **Pré-sal já corresponde por quase 70% da produção nacional**. Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/5779-pre-sal-ja-responde-por-quase-70-da-producao-nacional>

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 3178 de 2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7958839&ts=1594034813588&disposition=inline>

\_\_\_\_\_. **Resultados - 16ª Rodada de Licitações de Blocos**. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/16-rodada-de-licitacao-de-bloco/resultados-r16>

\_\_\_\_\_. **Royalties e outras participações governamentais consolidadas**. Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO Nº 18, DE 18 DE MARÇO DE 2015**. Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis. Disponível em: [http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Consulta\\_audiencia\\_R/resolucao\\_18\\_2015\\_18032015.pdf](http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Consulta_audiencia_R/resolucao_18_2015_18032015.pdf)

CALMON, Alexandre b. et al. **Contrato de partilha de produção: comentado** [livro eletrônico] Editora Edgard Blücher, 2018.

CARVALHO, André Roncaglia de. **Brasil, uma economia que não aprende: novas perspectivas para entender nosso fracasso** / André Roncaglia de Carvalho, Paulo Gala. -- 1. ed. - São Paulo: Edição do Autor, 2020.

CARVALHO, Joaquim Francisco de. "**Energia e sociedade**." estudos avançados 28.82 (2014). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/88917>

CARVALHO JUNIOR, Celso. "**A criação da Petrobras nas páginas dos jornais O Estado de São Paulo e Diário de Notícias**." (2005): 178-f.

COMERLATO, Fabiana. "**A baleia como recurso energético no Brasil**." Anais do Simpósio Internacional de História Ambiental e Migrações (2010).

COMMITTEE OF EXPERTS ON INTERNATIONAL COOPERATION IN TAX MATTERS. **Proposed Guidance on Fiscal Take in the Extractive Industries** (2016). Disponível em: [https://www.un.org/esa/ffd//wp-content/uploads/2016/12/13STM\\_CRP21\\_fiscal-take.pdf](https://www.un.org/esa/ffd//wp-content/uploads/2016/12/13STM_CRP21_fiscal-take.pdf)

COSTA, Pierre. **Análise geo-histórica da indústria de refino de petróleo no Brasil.** In Gomes, Maria Terezinha Serafim. "Geografia Econômica:(re) leituras contemporâneas." (2012): 169-172.

DE OLIVEIRA BARACHO, J. **A Teoria Geral da Soberania.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, [s. l.], v. 63–64, 2018.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. **Alexis de Tocqueville on democracy, revolution, and society.** University of Chicago Press, 1982.

DIAS, J. L. M; QUAGLINO, M. A. (1993). **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras.** Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobras.

GALAAD OLIVEIRA, Raul José de. **O preceito da soberania nas constituições e na jurisprudência brasileiras.** Revista de Informação Legislativa. Senado Federal, subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr./jun. 2000.

GARCIA, STEPHANIE QUEIROZ. "Petróleo: Visão Geral e Aspectos Fundamentais nas Relações Internacionais." Revista Política Hoje 23.1: 129-148, 2014.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. "O marco regulatório da prospecção de petróleo no Brasil: o regime de concessão eo contrato de partilha de produção." (2009).

HERNÁNDEZ, José Manuel Lavers. **O fenômeno da captura e o Direito brasileiro.** Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6978/O-fenomeno-da-captura-e-o-Direito-Brasileiro>>. Acesso em 17/02/2021.

LA MACCHIA, Evandro, Julio Cesar WASSERMAN, and Jaco BINSZTOK. "Contrasts in concession and sharing agreements for oil and gas exploration and production in Brazil." Revista ESPACIOS 38.31 (2017).

LOBATO, Monteiro. **O escândalo do petróleo e Georgismo e Comunismo.** Globo Livros, 2011.

LOSEKANN, Luciano. **COMPARAÇÃO DOS MODELOS FISCAIS DE PARTILHA E CONCESSÃO.** 2016

MAGALHAES, JULIANA NEUENSCHWANDER. **Formação do conceito de soberania: História de um paradoxo.** Saraiva Educação SA, 2017.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. "Petróleo e “nacionalismo” no segundo Governo Vargas: o debate em torno da criação da Petrobras." (2015).

MEIRELLES, H. L.; BURLE, C. R.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed., atual. [s. l.]: Malheiros, 2016.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SP. **A prisão de Monteiro Lobato.** Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/a-prisao-de-monteiro-lobato>

PEYERL, Drielli. **O petróleo no Brasil: exploração, capacitação técnica e ensino de geociências (1864-1968).** Editora UFABC, 2017.

QUINTANS, Luiz Cesar P., and Marcelo Magalhães PEIXOTO. **"Contratos de petróleo: concessão & partilha propostas e leis para o pré-sal."** Rio de Janeiro: IBP (2011).

ROSSI, Amanda. BBCBrasil.com. **Botijão de gás já consome 40% da renda de famílias mais pobres.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44488761>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

RUARO, Regina Linden, and PROENÇA, Fabrício Quixadá Steindorfer. **"ASPECTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO: breve introdução ao contrato de partilha da produção."** Revista da AGU (2015).

UNITED NATIONS (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Resolução 3821.** Economic rights and duties of states. 1974. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/3281\(XXIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/3281(XXIX)).

YERGIN, Daniel. **The prize: The epic quest for oil, money & power.** Simon and Schuster. 2011.

Submetido em 16.04.2021

Aceito 18.10.2022