BENEFÍCIOS SOCIAIS DE PARCERIAS E ESTRUTURAS JURÍDICAS NO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE HIDROCARBONETOS: O CONTEÚDO LOCAL

SOCIAL BENEFITS FROM PARTNERSHIPS AND LEGAL STRUCTURES IN THE DEVELOPMENT OF HYDROCARBONS EXPLORATION AND PRODUCTION ACTIVITIES: THE LOCAL CONTENT

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Fernando Gregio Lüdke

RESUMO: O trabalho expõe os desafios que os empreendedores enfrentam na empresa de exploração e produção de hidrocarbonetos, desde problemas de ordem técnica até a necessidade permanente de aporte de recursos. Esta indústria, potencialmente capaz de causar danos severos ao meio ambiente e à coletividade, diretos ou por via reflexa, é também responsável por elevado desenvolvimento tecnológico e benefícios sociais, como o conteúdo local. Consoante definição legal, conteúdo local é a proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade. Ao lado do conceito eminentemente técnico e próprio do jargão petrolífero, a proposta é expor como o empresário poderá contribuir para a efetividade da função social da livre iniciativa, um dos fundamentos da República brasileira. Com a observância deste requisito presente nos contratos para a exploração de jazidas de petróleo e gás natural possibilita-se o incremento da indústria nacional, o aumento da taxa de ocupação, a formação de novos profissionais para o mercado e investimentos diretos e indiretos em P&D. Dentro da proposta de cidadania empresarial e função social da empresa, ambas despidas de conteúdo sancionatório, salvo diante de decisão judicial condenatória, o descumprimento do conteúdo local impõe ao empresário multas e outras sanções aplicáveis pelo órgão regulador, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Palavras-chave: Indústria do petróleo; função social da empresa; responsabilidade empresarial; conteúdo local

ABSTRACT: This work exposes the challenges faced by entrepreneurs on the activities of exploration and production of hydrocarbons, from technical issues to a permanent demand for the injection of resources. This industry, potentially capable of causing severe damages to the environment and collectivity, either direct or as a reflex, it is also responsible for the high technological development and social benefits, as the local content. It is defined as the proportion between the value of the assets produced and the services provided in the Country

for the performance of the contract, and the total value of the goods used and the services provided for this purpose, pursuant to the legal definition. Along with the concept, eminently technical and proper to the oil market, the proposal is to expose how the entrepreneurs can contribute for the effectiveness of the social function of the free enterprise, one of the principles of the Brazilian Republic. The compliance with this requirement present in the contracts for the exploration of oil and natural gas deposits, it becomes possible the increment of the national industry, an increase in the employment index, the formation of new professionals for the market and direct and indirect investments in R&D. Within the proposal of business citizenship and social function of the company, both despised of sanctioning content, except for a conditioning judicial decision, the non-compliance with the local content imposes to the entrepreneur fines and other penalties that may be applied by the regulatory agency, the National Petroleum, Natural Gas and Biofuels Agency (ANP, acronym in Portuguese).

Keywords: Oil industry; company social function; corporate responsibility; local content

INTRODUÇÃO

A importância do petróleo para a economia mundial, como preciosa fonte de energia, faz dele um bem muito cobiçado por países e pessoas. Apesar de ser um recurso natural não renovável, o petróleo tem altíssimo nível de demanda na esfera global, sendo uma importante matriz energética, representando por volta de um terço das necessidades mundiais.[1]

A produção de petróleo cresceu no mundo 1,3%, de 2010 para 2011, mesmo com a queda de 71% devido à ocorrência dos eventos da chamada primavera árabe[2] na Líbia,[3] seguindo também o crescimento da demanda por fontes de energia primária.[4]

No passado, o petróleo fora utilizado até mesmo como remédio, acreditando-se no poder curativo para doenças como escorbuto, gota, dor de dente, reumatismo e, ainda, unhas

---

1 *BP Statistical Review of World Energy June 2012*, p. 3. Disponível em: <http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf>. Acesso em 28 jan. 2013.

2 Primavera árabe é o nome convencionado para a série de greves e manifestações populares em prol da democracia em países do norte da África e Oriente Médio. "Tempestades no pós-Primavera Árabe". **O Globo online**. Rio de Janeiro, 13 jan. 2013. Disponível em: < http://oglobo.globo.com/mundo/tempestades-no-pos-primavera-arabe-7280410>. Acesso em 20 jan. 2013.

3 *BP Statistical Review of World Energy June 2012*, op. cit., p. 3 e 8.

4 O consumo de energia primária no mundo cresceu 2,5% em 2012, segundo o *BP Statistical Review of World Energy June 2012*, p. 3. No mesmo sentido, o jornal Valor Econômico publicou notícia onde, segundo a Agência Internacional de Energia, a demanda mundial de petróleo em 2013 será de 90,8 milhões de barris por dia. Demonstra, diga-se de passagem, que a demanda se dá em um cenário de baixa da produção da Opep. Cf. Jornal Valor Econômico online (http://www.valor.com.br). Acesso em 18 de jan. 2013.

encravadas[5]. Passando pela fase em que era tido como lama pesada e viscosa utilizada para impermeabilização de navios para evitar que afundassem, o petróleo teve uma nova fase inaugurada com o surgimento da lamparina.

No século XIX, com o advento da eletricidade e utilização das lâmpadas elétricas, ao invés de cair em desuso, o petróleo passou a ganhar mais destaque no início do século seguinte com o crescimento da indústria automobilística e a consequente necessidade de combustível[6]. Hoje, ainda é impossível prescindir dele e sua importância não se limita à utilização de combustível, produto do refino desse recurso, abrangendo vários derivados que servem de matéria prima para a fabricação de muitos produtos.

Para satisfazer toda essa demanda, as sociedades empresárias voltam suas atividades, inicialmente, à exploração, visando manter o ciclo de renovação das jazidas ou aumento do portfólio de ativos em produção.[7]

As atividades exploratórias, caso tenham sucesso, levarão ao desenvolvimento do eventual campo e posterior entrada em fase de produção. Estas empresas pertencem ao chamado *upstream* do petróleo ou atividades de exploração e produção (E&P).[8]

As atividades de *upstream*, no seu todo, não são tão simples. Elas desencadeiam uma série de análises e decisões para os participantes[9], que são tomadas baseadas na ponderação dos riscos da atividade. A incerteza geológica da região a ser desbravada é um fator também relevante, porque só se sabe se um projeto pode ter ou não sucesso quando a avaliação é concluída após a perfuração do poço.

Dentre alguns destes riscos, pode-se destacar: (i) o do poço eventualmente resultar em seco, (ii) a falta de comercialidade da descoberta, ou seja, a reserva pode não possuir quantidade de hidrocarbonetos ou qualidade suficiente para justificar o desenvolvimento e sua colocação em produção, (iii) o preço futuro do petróleo e do gás natural, como *commodity*,

---

5 BRET-ROUZAUT, Nadine; FAVENNEC, Jean-Pierre (Coord.). **Petróleo e Gás Natural: como produzir e a que custo**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011, p. 1-3.

6 Ibidem.

7 É importante destacar que a vida econômica de um campo é limitada. O tempo durante o qual o campo será produtivo dependerá do volume de petróleo nele contido, da taxa de recuperação possível (considerados técnicas de retirada do produto para otimização da produção) e do tempo que os concessionários têm para a exploração da jazida, de acordo com as regras contratadas com o país hospedeiro, que, no caso do Brasil, poderá variar de 25 a 30 anos. Cf. AMUI, Sandoval. **Petróleo e gás para executivos: exploração de áreas, perfuração e completação de poços e produção de hidrocarbonetos**. Rio de Janeiro: Interciência, 2010.

8 "*Upstream*", segundo o Dicionário do Petróleo em Língua Portuguesa, corresponde às atividades de "E&P" – conjunto de operações destinadas à exploração e produção de petróleo e/ou gás natural". FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Eloi; PEDROSA JUNIOR, Oswaldo A., PINHO, António Correia de (Org.). **Dicionário do petróleo em língua portuguesa: exploração e produção de petróleo e gás: uma colaboração Brasil, Portugal e Angola**. Rio de Janeiro: Lexikon: PUC-Rio, 2009. p. 500. *Midstream* e *downstream* são termos, respectivamente, relacionados ao transporte e distribuição.

9 Adotou-se a denominação "participantes" por mera conveniência. A palavra equivale a "*player*", que é um jargão popularmente referido na indústria às sociedades que implementam as atividades de *upstream*.

(iv) os riscos ambientais, e (v) o risco regulatório, isto é, quanto à volatibilidade do marco jurídico para exploração do recurso em um determinado país hospedeiro.[10]

O cenário exposto, considerando os riscos e exigências da indústria petrolífera[11], principalmente a de *upstream*, voltada para a exploração e produção dos hidrocarbonetos, explica o porquê da formação de estruturas jurídicas de parceria para o desenvolvimento dos projetos correlatos. Através delas torna-se mais viável a exploração conjunta de reservas pelos participantes.

A simples exploração de petróleo e gás natural não é de todo predatória. Com a participação de grandes petrolíferas atuando em conjunto, aumenta-se a arrecadação de participações governamentais, tributação, investimentos sociais, geração de empregos diretos e indiretos e da produtividade da indústria nacional para o fornecimento de bens e serviços para o *upstream*. Esta última decorre das obrigações de conteúdo local contidas nos contratos de concessão celebrados pela União, representada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e os concessionários.

De acordo com a cláusula de conteúdo local, as concessionárias devem assegurar preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas. O dispositivo contratual tem o objetivo de incrementar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O resultado esperado da aplicação da cláusula é um impulso ao desenvolvimento tecnológico, à capacitação de recursos humanos e à geração de emprego e renda neste segmento.

Com base em pesquisa documental e bibliográfica e no método dedutivo, são objetivos do trabalho: a) expor os riscos inerentes à empresa de produção e exploração de petróleo; b) destacar a importância da formação de parcerias entre particulares e destes com o Estado; c) examinar, em linhas gerais, *a joint venture* como a principal estrutura jurídica para atividades do *upstream*; d) demonstrar a importância do conteúdo local na indústria do petróleo como instrumento para o desenvolvimento sustentável em prol da sociedade brasileira e da realização da cidadania empresarial. O tema é desenvolvido em três capítulos: o primeiro

---

[10] "País hospedeiro" é comumente referido na indústria como aquele onde os investimentos são/estão sendo feitos, *i.e.*, o país que concedeu a área onde as operações estão sendo conduzidas.

[11] "Indústria de petróleo", de acordo com a definição contida no art. 6º, XIX da Lei n. 9.478/97, é "o conjunto de atividades econômicas com exploração, desenvolvimento, produção, refino, processamento, transporte, importação e exportação de petróleo, gás natural, outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados". No mesmo sentido, FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Eloi; PEDROSA JUNIOR, Oswaldo A., PINHO, António Correia de (Org.). Op.cit., p. 164.

dedicado aos desafios e benefícios da indústria do petróleo, o segundo, às *joint ventures* como modelo típico associativo para esta empresa e o último ao conteúdo local e os benefícios advindos para a sociedade.

1. DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO *UPSTREAM*

As grandes sociedades frequentemente abrem mão de sua participação e do controle total sobre determinados ativos e projetos em favor de outras entidades, obtendo com essa prática benefícios econômicos e, muitas vezes, também, políticos. Nessa seara, dificilmente operações de *upstream* são conduzidas por uma só sociedade, levando-se em conta a vultuosidade dos riscos, das despesas e dos investimentos necessários para a implementação do projeto.

Bill Manning destaca que:

> *This combination of high costs and high risk has forced most resource companies to spread the risk as much as possible. Most petroleum exploration companies take the view that it is far preferable to have a smaller interest in many wells than a larger interest in one well. The use of a joint venture where the costs and risks are spread amongst a number of co-ventures can assist smaller cash-starved companies to survive.*[12]

Através de parcerias as sociedades empresárias conseguem a pulverização de seus riscos e a partilha das obrigações de custeio dos programas exploratórios. Como contrapartida e em consequência do desenvolvimento das atividades de E&P, a comunidade local é favorecida com a arrecadação das participações governamentais, arrecadação de tributos e pelo desenvolvimento da indústria para-petrolífera (construção de embarcações, fabricação de equipamentos para a perfuração de poços, logística, entre outras).

---

[12] "Essa combinação de altos custos e altos riscos forçou a maioria das empresas que exploram recursos a dividir o risco tanto quanto possível. A maioria das petrolíferas adota a postura de que é de longe preferível ter uma participação menor em vários poços do que uma participação maior em um poço só. O uso de uma joint venture onde os custos e riscos são divididos entre um dado número de parceiros pode ajudar pequenas empresas sedentas por capital a sobreviver." (tradução livre). MANNING, Bill. *Some Practical Aspects of Resources Joint Ventures*. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). **Joint Ventures Law in Australia**. 2.ed. Sidney: The Federation Press, 2005, p. 321.

1.1 O risco exploratório

A exploração das reservas antecederá toda e qualquer etapa no desenvolvimento de um projeto e posterior extração dos recursos naturais.

O petróleo, como outros hidrocarbonetos, é fruto da deposição no fundo de bacias[13] de restos animais e vegetais, em sua maioria microrganismos mortos ao longo de milhões de anos. Conjugados com condições de temperatura e pressão específicas favoráveis ao evento, propiciam ao final do processo a transformação do material orgânico acumulado em hidrocarbonetos – em regra, petróleo e gás natural.

> Os hidrocarbonetos se formam no interior da rocha geradora, na maioria das vezes o folhelho, pelos processos físicos e químicos atuantes, migrando posteriormente para as rochas armazenadoras ou rochas-reservatório, como os arenitos, onde poderão ficar aprisionados por um arranjo particular das formações conhecido por trapa ou armadilha. Essa movimentação de hidrocarbonetos se deve à ação de temperatura e pressão elevadas, reinantes no interior da rocha geradora.[14]

As reservas de petróleo originam-se, assim, de reações complexas e peculiares, advindas de fatores variados, como (i) a deposição de material orgânico, (ii) necessidade de formações rochosas específicas (rochas geradoras, reservatórios e selantes), (iii) temperatura e pressão favoráveis e (iv) o fator tempo. Milhões de anos são necessários para que aquele material orgânico, uma vez depositado, transforme-se no "óleo de pedra".[15]

Ao decidir participar de um projeto, as sociedades possuem poucos e incertos dados sobre a área a ser explorada, sendo o risco geológico uma característica predominante no segmento de *upstream*. Por conseguinte, os investimentos realizados nesta etapa são considerados capital de risco.

Apesar da disponibilidade de diversos aparatos e tecnologia suficientes para se dimensionar e estipular a localização de reservas de petróleo e gás natural, não se pode inferir com certeza a sua existência sem a perfuração de um poço. Nesse sentido, sustenta Sandoval Amui:

---

[13] No passado, tais bacias sedimentares foram, em sua maioria, lagos, lagoas e mares.

[14] Sandoval Amui explica o processo de formação dos hidrocarbonetos e suas principais características. Op.cit. p. 2.

[15] A origem da palavra "petróleo" é latina– *petroleu* (*petra* + *oleum*) – significa, no sentido literal, "óleo de pedra".

> Não obstante a evolução dos levantamentos sísmicos, a perfuração de poços é o mais eficiente recurso exploratório, pois somente com ela se comprova ou não a tese de existência de estruturas geológicas e de acumulação de hidrocarbonetos proposta em função dos estudos geológicos e geofísicos. Isso não significa que, existindo hidrocarbonetos numa certa área, a perfuração de poços irá garantir a descoberta das acumulações. O que se afirma é que, sem a perfuração, não se poderá garantir a presença de acumulações de petróleo e gás natural, ainda que existam.[16]

O segmento de *upstream* caracteriza-se como um grande jogo de acertos e perdas. Nesta ótica, poderá um poço proporcionar uma descoberta comercial (que poderá valer muitas vezes o capital investido e, diga-se, arriscado) ou resultar em um poço seco[17]. Assim, todo o investimento será perdido. Se um poço é indiscutivelmente seco, as operações usualmente terminam com o seu permanente abandono.

Colocando as probabilidades de sucesso em perspectiva, um poço de exploração comum tem entre 1/5 (um quinto) e 1/6 (um sexto) de chances de encontrar um reservatório potencialmente comercial. Tem-se uma chance, portanto, de 80% (oitenta por cento) ou mais de que todo o investimento realizado seja perdido.

É importante ressaltar, considerando as chances de sucesso da campanha exploratória, que, em razão da complexidade das operações envolvidas, o custo de um poço pode variar na faixa de muitos milhões de dólares, alguns atingindo ou ultrapassando US$ 100 milhões na exploração em águas profundas, por exemplo. Tais custos envolvem todo o aparato necessário para a perfuração, como o afretamento da sonda de perfuração, equipamentos e materiais usados no poço, serviços de terceiros e apoio logístico.

Segundo Peter Roberts, a parceria entre petrolíferas permite às partes deter somente uma porção de um projeto, possibilitando a utilização do restante de seus recursos para participar em um número maior de empreendimentos. Logo, é possível a diversificação de projetos, ao invés da execução de somente um deles não obstante atingir-se o mesmo objetivo.[18]

O que pode ser retirado do exemplo acima é o valor obtido na hipótese de êxito da descoberta. Uma grande descoberta em águas profundas pode atribuir um valor líquido de US$ 15 bilhões; até mesmo descobertas menores podem facilmente atingir US$ 1 bilhão. Detendo 20% (vinte por cento) de participação em tais descobertas, pode gerar a uma

---

[16] Loc. cit.

[17] "Poço seco" é a definição de uma campanha sem sucesso, onde os resultados esperados não são atingidos, seja por falta de hidrocarbonetos conforme previsto nos estudos seja pelas características do eventual reservatório encontrado.

[18] ROBERTS, Peter. **Joint Operating Agreements: a practical guide**. 2.ed. Londres: Global Law and Business, 2010, p. 16.

petrolífera um retorno de várias vezes o valor dos investimentos que arriscou – até mesmo levando em conta o capital perdido por conta de eventuais poços terem resultado secos. [19]

Este tipo de desafio leva uma sociedade considerar, na avaliação de um projeto, o compartilhamento dos riscos exploratórios com outros diferentes participantes. Fazendo isso, ela e os investidores diminuem a entrada de receita, já que o lucro será repartido, mas, por outro lado diminui também, substancialmente, a possibilidade de perda completa do capital empregado, considerando que ele estará diluído em outros projetos.

1.2 Altos dispêndios no *upstream* do petróleo

O segundo fator que leva os participantes da indústria a formarem parcerias, além da possibilidade da divisão dos riscos, é a divisão dos gastos e investimentos. A indústria petrolífera demanda grandes aportes de capital. Por conta de seu papel na matriz energética mundial, é uma *commodity* muito importante. O montante de capital investido em negócios de petróleo pode chegar a US$ 2,34 trilhões por ano; os investimentos demandados pela área de *upstream* chegam a mais de US$ 200 bilhões por ano.[20]

Segundo Bill Manning, que aborda a problemática na exploração de recursos naturais na Austrália:

> *these resources have a tendency to be found in remote and inhospitable parts of the continent. Access to these areas is both difficult and expensive. Consequently, the costs of exploration and development are inflated by substantial transportation costs. Roads, railways and airports have to be constructed. Energy has to be provided. Personnel have to be housed in new towns or, as has been trend more recently, work on a fly in/fly out basis from the nearest population centre*.[21]

---

[19] GAILLE, Scott. **International Energy Development**. Lexington: s.n., 2012, p. 80-81.

[20] BRET-ROUZAUT, Nadine; FAVENNEC, Jean-Pierre (Coord.). Op. cit., p. 32.

[21] "Estes recursos têm uma tendência de serem encontrados em partes remotas e inóspitas. O acesso a essas áreas é difícil e caro. Consequentemente, os custos de exploração e desenvolvimento são inflacionados pelos custos de transporte substanciais. Rodovias, ferrovias e aeroportos precisam ser construídos. Energia precisa ser fornecida. Pessoal precisa ser alojado em novas cidades ou, como tem sido a tendência recentemente, ir e voltar do ponto populoso mais próximo." (tradução livre). MANNING, Bill. Op. cit, p. 321.

Os custos concernentes a um projeto da indústria primária do petróleo estão divididos em quatro grandes grupos de custos: de exploração, de investimentos, de desenvolvimento e operacionais.[22]

Além da formação de parcerias para compartilhar os riscos e eventuais perdas, é importante salientar que, para mitigar o risco, as sociedades procuram ter seus ativos espalhados geograficamente e sob regimes políticos diversos, ao invés de concentrá-los em um só país ou área. Dessa forma, beneficiada pelo sistema de parcerias, uma sociedade pode preferir deter 20% (vinte por cento) de cinco campos de petróleo diferentes espalhados pelo mundo do que 100% (cem por cento) em uma determinada área e sob um regime político instável.

Mesmo se uma sociedade desejasse possuir participação integral em um projeto internacional, o país hospedeiro pode forçá-la a partilhá-lo com outras sociedades. O então chamado "casamento-forçado" em projetos de petróleo é comum em países em desenvolvimento e com a indústria do petróleo nascente. Nestes países, os governos poderão oferecer as mais atrativas áreas de petróleo de forma a persuadir os grandes participantes a investir no seu setor petrolífero.

O objetivo dos países em desenvolvimento, neste caso, é favorecer sociedades específicas, por sua reputação ou capacidade técnica, ou outras por conta dos respectivos países de origem – visando, neste último caso, facilitar e/ou consolidar relações entre governos.

Vale destacar que os investimentos iniciais em potenciais blocos são, também, realizados pela própria ANP, de forma a disponibilizar dados com vista a despertar interesse de eventuais participantes. O Plano Plurianual de Estudos Geológicos e Geofísicos (PPA) da ANP, que recebe recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), já aplicou R$ 500 milhões em levantamentos em diversas bacias sedimentares, de um total de R$ 1,8 bilhão aprovados para o período compreendido entre 2007 a 2014[23].

---

[22] (i) custos com exploração, principalmente antes da descoberta de uma reserva, incluindo levantamento sísmico, interpretação geofísica e geológica, perfuração de exploração e testes de poços; (ii) custos de investimentos na fase de delineação e avaliação, para análise do reservatório; (iii) custos de desenvolvimento, incluindo perfuração de poços de produção e/ou injeção, construção de instalações na superfície, tais como rede coletora, unidade de separação e tratamento, tanques de armazenagem, unidades de bombeamento e unidade de medição, construção de instalações de transporte, como oleodutos e terminais de carregamento; e (iv) custos operacionais, incluindo o apoio geral fornecido por contratados, manutenção, logística e transporte. Loc. cit.

[23] Conforme informação do site Geofísica Brasil (http://www.geofisicabrasil.com/noticias/204-clipping/4269-anp-investe-r-18-bilhao-em-bacias-de-novas-fronteiras.html). Acesso em 10.03.2013

1.3 BENEFÍCIOS PARA OS PAÍSES HOSPEDEIROS

Assim como uma sociedade empresária pode sofrer com a concentração de todos os seus investimentos em um único país, este pode estar exposto ao risco de concentração se os investimentos na sua indústria petrolífera forem primordialmente detidos por uma única sociedade internacional. E se essa sociedade decidir encerrar suas atividades na região ou no país, ou se ela vier a falir?

Este cenário de incertezas pode ser prejudicial à economia do país ou a seus planos de desenvolvimento, além dos reflexos contidos no direito concorrencial. A petroleira estatal pode não ter capacidade técnica suficiente para conduzir as operações existentes, sendo muito pouco provável que tenha acesso aos mesmos níveis de capital para financiar a exploração e o desenvolvimento dos recursos.

Da mesma forma, é importante a pluralidade de participantes, pois a introdução de várias sociedades petrolíferas internacionais no setor de energia de um determinado país aumenta a competição para áreas não concedidas. Uma vez que uma sociedade participa de um projeto, muito provavelmente ela irá considerar atuar em outros. Isto pode permitir ao país hospedeiro manter relações contratuais com múltiplas sociedades para obter maiores bônus e melhores ofertas comerciais em futuras concessões de petróleo e gás.

Há uma leve tendência de países hospedeiros em não confiar nos compromissos de uma única sociedade estrangeira. A introdução de diversas petrolíferas estrangeiras como parceiras num projeto pode permitir que o país hospedeiro solicite e receba diferentes pontos de vista de como o projeto deverá ser implementado e operado.

A competição de propostas pode fazer com que um governo mais dificilmente faça uma escolha ruim, uma vez que a presença de várias sociedades serve como uma política de “freios e contrapesos” no processo de seleção.

Muitos países instituem, ainda, a parceria entre os participantes e uma entidade governamental para aumentar o controle sobre a exploração dos recursos sob sua jurisdição.

É importante destacar que o país onde é realizada a exploração e produção de hidrocarbonetos também é beneficiado com a arrecadação das participações governamentais,

que podem incluir o pagamento de bônus de assinatura[24], participação nos resultados da produção e/ou *royalties* pagos com base nos volumes produzidos.

Além disso, há a arrecadação de tributos pelos diversos entes federativos, conforme devidos em relação às atividades principais e às acessórias (indústria de bens e serviços) e, ainda, os investimentos sociais, resultado de programas empresariais de desenvolvimento socioeconômico. Adicionalmente, e como parte de uma política maior de desenvolvimento industrial, o aumento da produção da indústria para-petrolífera nacional, com o crescimento da demanda por produtos e serviços pelos participantes concessionários.

Como todo este arcabouço de benefícios, é possível a manutenção de Estados e Municípios mais ricos, assim como, também, o desenvolvimento de municípios menos privilegiados, seja com o repasse das participações governamentais, com a arrecadação de tributos ou com a consequente geração de empregos causada pela instalação de parques e indústrias para-petrolíferas.

2- A *JOINT VENTURE* COMO ESTRUTURA JURÍDICA ADEQUADA PARA FORMAÇÃO DE PARCERIAS NO *UPSTREAM*

Não obstante sua utilidade comercial, não existe uma definição de *joint venture*, seja em lei ou prática negocial, Contudo, pode-se defini-la como sendo uma associação de dois ou mais participantes independentes, que combinam recursos para desenvolvimento de atividades para atingir um fim comum de natureza empresarial. A *joint venture* decorre de um acordo ou arranjo de cooperação e, como tal, tem por base um contrato.[25]

A *joint venture* é um veículo amplamente utilizado para a realização de operações no âmbito do comércio e investimentos internacionais. Elas têm aparecido em quase todas as atividades, incluindo fabricação e produção industrial, exploração de petróleo, gás natural e minérios, agricultura, distribuição, transporte, bancos e financiamentos, comunicações, mídia, projetos de pesquisa e desenvolvimento, e turismo e entretenimento, dentre outras.[26]

---

[24] Bônus de assinatura é uma participação governamental prevista na legislação petrolífera (Leis n. 9.478/1997 e 12.351/2010). Trata-se de um valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração do contrato de concessão ou de partilha de produção.

[25] FISHER Geoffrey, International joint venture contracts: choice of law. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). **Joint Ventures Law in Australia**. 2.ed. Sidney: The Federation Press, 2005, p. 345.

[26] Idem, p. 344.

Convém mencionar que a amplitude da definição do termo *joint venture* leva a delinear que a formação de parcerias deste tipo poderá adotar diversas formas de constituição, não existindo limitação. De todo modo, é importante destacar que elas poderão se constituir através de um contrato associativo (consórcio), como sociedades não personificadas (em comum ou em conta de participação) ou personificadas (notadamente as sociedades do tipo anônima ou limitada).

Alternativamente, uma *joint venture* pode ser de duas formas: contratual (sem personalidade jurídica – *non corporate joint venture*) ou societária (com personalidade jurídica – *corporate joint venture*). A forma mais comum é a contratual, por delimitar menos a autonomia de seus participantes e estabelecer menos obrigações.

Luiz Olavo Baptista, com base na experiência jurisprudencial norte-americana, conseguiu identificar as *joint ventures* pela presença de quatro requisitos: (i) origem ou caráter contratual; (ii) natureza associativa; (iii) direito dos participantes à gestão conjunta; e (v) objetivo e duração limitados.[27]

Uma *joint venture* societária envolve a criação de uma entidade jurídica separada, que deterá os ativos e conduzirá as operações. Em uma associação desta natureza, os participantes se tornarão sócios na sociedade criada, a qual será uma entidade com personalidade jurídica distinta da de seus participantes. O documento básico de constituição de uma *joint venture* societária é o contrato ou estatuto, que expressa a intenção das partes para estabelecer a *joint venture* em uma forma societária. Adicionalmente, poderão ser assinados memorandos de intenções, acordos de quotistas ou acionistas ou pactos para regular aspectos específicos do empreendimento.

É importante destacar que as *joint ventures* societárias constituem uma forma mais sofisticada de parceria e atrai uma gama maior de obrigações legais. Em alguns países, a exploração de recursos naturais pode ser, por lei, outorgada a somente uma entidade, que exercerá o monopólio estatal. Neste caso, os parceiros em uma *joint venture* deverão, necessariamente, criar um novo veículo para conduzir as operações. De todo modo, não sendo este o caso, os participantes devem estar convencidos na hora de optarem por esta estrutura de que as vantagens superam as desvantagens, principalmente em razão do fato de a parceria restar regulada pelas exigências e normas vigentes de direito societário.[28]

---

[27] BAPTISTA, Luiz Olavo; DURAND-BARTHEZ, Pascal. Les Associations d'Entrerprises dans Le Commerce International. Paris: FEDUCI, 1986, p. 19, *Apud* RIBEIRO, Marilda Rosado Sá. **Direito do Petróleo – As Joint Ventures na Indústria do Petróleo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 105.

[28] FISHER, Simon. Formation and Structure. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). Op. cit., p. 144 *et seq*.

Já a *joint venture* contratual é formada a partir da relação contratual direta das partes e não envolve a formação de entidade societária para operar a parceria. É importante observar que, apesar de uma *joint venture* contratual ser um tipo flexível, permitindo a facilidade de criação, operação e término – o que leva à sua maior popularidade em relação às de natureza societária – as partes precisam se preocupar em definir precisamente os limites e extensão da sua relação no contrato ou em uma série de contratos acessórios.

A ausência de uma estrutura societária significa que os documentos contratuais podem se tornar muito extensos, pois eles precisariam regular toda a administração da parceria.[29] De toda sorte, garantem uma maior flexibilidade aos participantes, já que, em grande parte, os direitos e obrigações entre as partes são fixadas unicamente pelos termos do contrato alcançado e não são sujeitos a disposições legais supervenientes, como é o caso na utilização de uma estrutura societária.

Para melhor exemplificar os aspectos descritos acima, o quadro a seguir, inspirado no que foi proposto por Bill Manning, resume os principais pontos nos quais uma *joint venture* contratual se diferencia de uma societária.

Quadro 1: Principais diferenças entre as estruturas contratual e societária

Disposição	**Estrutura contratual**	**Estrutura societária**
Veículo utilizado	Contrato associativo ou de consórcio	Contrato de sociedade devidamente arquivado
Qualidade das partes	Contratantes ou partes	Sócios
Propósito	Definido variavelmente pelo escopo, itens excluídos e compromissos associados no ato de constituição.	Definido pelo objeto social da sociedade e por uma lista definida de questões aplicáveis.
Compromisso dos participantes	Nenhum compromisso exclusivo em relação ao propósito da associação, mas sujeito a deveres de lealdade.	Pode existir obrigação dos sócios de dar preferência ao propósito da sociedade e podem existir certos compromissos de exclusividade.

[29] AG Greenwood. International Joint Venture Arragements. *In*: LEW, JDM; STANBROK, C (Org.). **International Trade: Law and Practice**. 2ª ed. Londres: Euromoney Publications, 1990, p.157. *Apud* FISHER, Geoffrey. op. cit., p. 344.

Financiamento	As partes financiam suas contribuições individuais.	A sociedade é financiada por fluxos de caixa e contribuições sociais.
Gerenciamento e controle operacional	Uma única parte operadora, sujeita ao envolvimento do comitê operacional.	Diretoria ou Conselho de administração, sujeito a votação dos sócios para questões reservadas.
Contratação	O operador contrata como agente das partes.	A sociedade contrata em nome próprio.

No direito brasileiro do petróleo, as *joint ventures* passaram a assumir importância capital com o marco regulatório introduzido pela Lei n. 9.478/97 (Lei do Petróleo), após a extinção do exercício em caráter exclusivo, pela Petrobras, do monopólio da União sobre as atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177, em razão da Emenda Constitucional n. 9/1995.

É importante salientar que as *joint ventures* constituídas seguirão o que preconiza o artigo 38 da Lei nº 9.478/97, o qual institui a figura dos consórcios para a condução das atividades objeto da concessão[30]:

> Art. 38. Quando permitida a participação de empresas em consórcio, o edital conterá as seguintes exigências:
> I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição do consórcio, subscrito pelas consorciadas;
> II - indicação da empresa líder, responsável pelo consórcio e pela condução das operações, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas;
> III - apresentação, por parte de cada uma das empresas consorciadas, dos documentos exigidos para efeito de avaliação da qualificação técnica e econômico-financeira do consórcio;
> IV - proibição de participação de uma mesma empresa em outro consórcio, ou isoladamente, na licitação de um mesmo bloco;
> V - outorga de concessão ao consórcio vencedor da licitação condicionada ao registro do instrumento constitutivo do consórcio, na forma do disposto no parágrafo único do art. 279 da Lei n° 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Os participantes, quando em parceria, utilizam o contrato de consórcio somente para as formalidades exigidas pela lei e edital de licitações respectivo. O contrato deve ser arquivado no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo das Juntas Comerciais, e

[30] Além da formação de consórcios para atividades de E&P, é possível também a constituição dessa figura contratual para a construção e operação de refinarias e de unidades de processamento, de liquefação, de regaseificação e de estocagem de gás natural, bem como para a ampliação de sua capacidade; construção de instalações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação, importação e exportação de petróleo, derivados e gás natural e atividades econômicas da indústria de biocombustíveis (arts. 53, 56, 60 e 68-A da Lei n. 9.478/1997).

publicada a certidão do arquivamento, a ser apresentada posteriormente a ANP. Sem embargo, para efeito *inter pars* pode existir outro contrato para operacionalização da *joint venture*.

Alexandre Santos de Aragão sustenta que as *joint ventures* no direito do petróleo brasileiro representam mais do que um simples consórcio[31]. De todo modo, em termos operacionais, elas acabam por se assemelhar a essa figura.

Vale destacar, ainda, o novo modelo regulatório instituído pela Lei nº 12.351, de 21 de dezembro de 2010 (dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas), como principal norma reguladora das atividades concernentes à área do pré-sal. Neste novo modelo, a União poderá contratar diretamente com a Petrobras as atividades de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, ou, alternativamente, abrir licitação na modalidade leilão para oferta de blocos (conhecida como "rodada"). Caso isto ocorra e a Petrobras não seja vencedora isolada, o vencedor deverá constituir consórcio com ela.

Esta exigência decorre do fato de a Petrobras ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurada, a este título, participação mínima de 30% (trinta por cento) no consórcio (arts. 2º, VII, 4º e 20 da Lei n. 12.351/2010).

O edital de licitação será acompanhado da minuta básica do respectivo contrato e indicará, obrigatoriamente, a formação do consórcio e a respectiva participação mínima da Petrobras.

Um novo "ator" neste cenário é a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA), empresa pública cuja autorização para criação decorre da Lei n. 12.304/2010. Ela será parte obrigatória no consórcio com a finalidade de gerir os contratos, seja a Petrobras contratada diretamente ou na condição de consorciada operadora. Tal determinação, contida nos arts.19 e 20 da Lei n. 12.351/2010, tem por objetivo proteger os interesses da União no contrato de partilha, eis que o produto da lavra pertence a ela, mas será partilhado de acordo com as disposições legais e contratuais.

Quando permitida a participação conjunta de sociedades empresárias na licitação, o edital conterá a comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição do consórcio pelos vencedores.

---

[31] ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). **Direito do petróleo e de outras fontes de energia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 21 *et seq*.

Percebe-se nitidamente uma forte regulação no setor petrolífero, onde as sociedades empresárias, consorciadas ou não, devem cumprir fielmente as obrigações contidas no contrato de concessão e as normas regulamentares da ANP, dentre elas as referentes ao conteúdo local, que será o tema do próximo capítulo.

3- CONTEÚDO LOCAL E OS BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE

Para Luiz Cesar Pazos Quintans, conteúdo local não teria uma definição exata. Seria, na verdade,

> um processo de estímulo, uma orientação política, com o intuito de ampliar a capacidade de fornecimento brasileiro, para o desenvolvimento da indústria local de bens e serviços, a ponto de gerar competitividade a níveis internacionais, renda, emprego, novos insumos e tecnologias no Brasil.[32]

Sem embargo da noção apresentada, a legislação sobre o novo marco regulatório da indústria do petróleo apresenta um conceito de conteúdo local, que não se distancia do formulado pelo autor. Nos termos do art. 2º, VIII, da Lei n. 12.351/2010, conteúdo local é a "proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade".

A guisa de ilustração, uma sociedade petrolífera estrangeira, em geral, contrata empregados ou prestadores de serviços estrangeiros mais qualificados para trabalhar no país hospedeiro, bem como máquinas, equipamentos, enfim bens e serviços importados. Tudo é expresso numa cifra, ou seja, constitui um valor a ser despendido pelo contratante. Parte deste valor, em termos proporcionais, deverá ser gasto em contratação de bens e serviços produzidos no Brasil, tanto na fase de exploração quanto de desenvolvimento da produção.

A ANP, a partir da sua Primeira Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de hidrocarbonetos, realizada em 1999, instituiu a obrigação de investimentos mínimos de conteúdo local em diferentes fases dos contratos assinados[33]. Como já exposto,

---

[32] QUINTANS, Luiz Cesar Pazos. **Direito do Petróleo** – Conteúdo Local: a evolução dos modelos de contrato e o conteúdo local nas atividades de E&P no Brasil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2010, p. 4.

[33] Ao discorrer sobre o julgamento das ofertas dos concorrentes habilitados à Primeira Rodada de Licitações, o Capítulo 8 do Edital inseriu como critério para atribuição de pontos e pesos o conteúdo local, então definido como "Compromisso com Aquisição Local de Bens e Serviços nas Fases de Exploração e Desenvolvimento" (itens 8.2 e 8.3). Com isto, as licitantes que viessem a ser habilitadas se comprometiam a adquirir bens e serviços locais, prestados por sociedades constituídas segundo a definição do Contrato de Concessão.

esse compromisso faz parte de uma política governamental para estimular o desenvolvimento da indústria nacional.

Em um primeiro momento, nas licitações, a oferta pelas petrolíferas interessadas era livre, ou seja, cada sociedade participante na licitação poderia ofertar a porcentagem de conteúdo local mínima com a qual se comprometeria, recebendo a pontuação designada de acordo com o pertinente edital de licitações. Este modelo de compromisso permaneceu vigente até a Quarta Rodada de Licitações (2001/2002).

Na Quinta (2003) e Sexta Rodadas (2004), a cláusula de conteúdo local nos contratos de concessão foi modificada e passou-se a exigir percentuais mínimos e diferenciados para a aquisição de bens e serviços brasileiros destinados a blocos terrestres, a blocos localizados em águas rasas e a blocos em águas profundas [34].

Na Sétima Rodada de Licitações (2005), outras mudanças foram introduzidas na referida cláusula, que passou a limitar as ofertas de conteúdo local a faixas percentuais situadas entre valores mínimos e máximos. As regras estabelecidas na Sétima Rodada ainda continuam em vigor.

Foi também estabelecida uma planilha contendo itens e subitens, tanto para fase exploratória quanto para a etapa de desenvolvimento, onde se permitia que o ofertante alocasse pesos e percentuais de conteúdo local em cada um dos itens. Outra inovação foi a publicação da Cartilha de Conteúdo Local de Bens, Sistemas e Serviços Relacionados ao Setor de Petróleo e Gás, como ferramenta de medição do conteúdo local contratual.

Esta cartilha contém as definições, métodos e critérios para cálculo do conteúdo local. Embora não se pretenda discorrer sobre tais critérios, deve-se mencionar um aspecto importante ao escopo do trabalho: a responsabilidade social da empresa como fator de inclusão social em relação à empregabilidade de mão de obra nacional, um dos aspectos mais importantes do conteúdo local.

O empresário necessitará contratar mão de obra para a realização das operações nas fases de exploração e desenvolvimento. Isto representará para ele um “custo total de mão de obra”, ou seja, decorrente da utilização de mão-de-obra diretamente relacionada à realização de um serviço, sob a forma de salários e encargos. Dentro deste “custo total”, deverá estar incluído em percentuais mínimos uma proporção de “custo total da mão de obra local”, que representa “mão-de-obra local diretamente relacionada à realização de um serviço sob a forma

[34] Tal limitação se justifica, dentre outras coisas, pelo fato de as pretendentes concessionárias ofertarem, muitas vezes, porcentagens de conteúdo local inexequíveis a fim de conseguir uma maior pontuação na licitação. Contudo, esta análise não é objeto do presente trabalho.

de salários e encargos". Entende-se por mão de obra local aquela proveniente do emprego de cidadãos brasileiros ou estrangeiros com visto permanente, empregados nos estabelecimentos prestadores de serviços, em seus subcontratados (que deverão estar inscritos no CNPJ), ou proveniente de mão-de-obra autônoma.

Não será considerado como "local" a mão-de-obra de indivíduos estrangeiros, ainda que com visto temporário ou autorização de trabalho a estrangeiros, bem como aquela proveniente de empregos não legalizados no país.

Nota-se que há uma obrigação do concessionário de empregar brasileiros ou estrangeiros que tenham permanência estável no Brasil, permitindo especialmente aos nacionais acesso ao trabalho e renda, fatores de elevada inclusão social.

O Quadro abaixo sintetiza as alterações quanto às exigências de conteúdo local:

Quadro 2: Exigências de Conteúdo Local pela ANP nos Contratos de Concessão

Rodada	Exploração	Desenvolvimento	Medição
Zero	Sem exigência de conteúdo local		-----
1 a 4 (1999 a 2002)	Limite máximo 0<CL<=50%	Limite máximo 0<CL<=70%	Declaração de origem
5 e 6 (2003 e 2004)	Limite mínimo por tipo de bloco Águas profundas – 30% Águas rasas – 50% Terra – 70%	Limite mínimo por tipo de bloco Águas profundas – 30% Águas rasas – 60% Terra – 70%	Declaração de origem
7, 9 e 10 (2005 a 2008)	Limites mínimos e máximos por tipo de bloco Mín. Máx. Terra 70% 80% Águas rasas (< 100m) 51% 60% Águas rasas (100-400m) 37% 55% Águas profundas 37% 55%	Limites mínimos e máximos por tipo de bloco Mín. Máx. Terra 77% 85% Águas rasas(< 100m) 51% 60% Águas rasas(100-400m) 37% 55% Águas profundas 37% 55%	Cartilha de Conteúdo Local (Certificação)

A sociedade ou consórcio vencedor da licitação precisará investir a porcentagem mínima ofertada em bens e serviços de origem nacional. Na hipótese de não atingir tal mínimo, haverá a aplicação de multas e outras penalidades a serem impostas pela ANP, além do prejuízo da própria imagem das petrolíferas perante a comunidade por conta do não cumprimento de uma obrigação[35].

[35] No sitio institucional da ANP (www.anp.gov.br) são relacionados os blocos licitados e as concessionárias fiscalizadas em relação ao cumprimento da cláusula de conteúdo local. Em alguns deles a ANP constatou o descumprimento do compromisso, como ocorreu com o Bloco REC-T-192, cuja fiscalização de conteúdo local, encerrada em 5/1/2012, concluiu que: "Da análise dos Relatórios de Gasto Trimestrais, da Planilha de Conteúdo Local preenchida pela supracitada operadora e dos demais documentos apresentados, se verificou

De acordo com a própria Agência, entre 2011 e 2012 foram aplicadas multas relativas a não cumprimento de conteúdo local no valor total aproximado de R$ 36 milhões.[36]

Percebe-se nitidamente que o investimento a ser feito pelos empresários em prol do desenvolvimento da sociedade e das regiões onde serão realizadas as atividades de E&P está acompanhando de uma sanção negativa, relevando a importância do conteúdo local para o direito brasileiro do petróleo e sua necessária vinculação ao princípio da função social de empresa, consectário da função social da propriedade (art. 170, III da Constituição de 1988)[37].

Não se trata de uma exortação ao empresário, cujo atendimento viria acompanhado de sanções positivas ou prêmios. Trata-se de um dever jurídico patrimonial emanado de cláusula contratual compulsória para implementar efetivamente fundamentos constitucionais previstos no art. 1º, incisos II, III e IV da Constituição – a cidadania (melhoria da qualidade de vida, instalação de novos empreendimentos na área petrolífera e para-petrolífera, estímulo à pesquisa e inovação), a dignidade da pessoa humana (geração de empregos, investimentos em infraestrutura e parcerias com municípios, estados e entidades privadas), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

A responsabilidade do empresário concessionário em assegurar o mínimo de conteúdo local revela uma preocupação com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, em assegurar melhores condições de vida para os trabalhadores, valorizando-os e dando-lhes dignidade e cidadania, em consonância com o *caput* do art. 170 da Constituição.

Note-se que o conteúdo local, além de estímulo à formação e capacitação profissional, bem como a investimentos em tecnologia para os empreendedores, impõe também deveres a terceiros não empresários, inclusive ao Estado. De nada valeria a legislação impor um percentual mínimo de aquisição de bens e serviços nacionais se os beneficiados, notadamente a indústria nacional, estiverem incapacitados para atender às exigências do setor de E&P.

Portanto, o fomento à cidadania empresarial, notadamente nos aspectos da produção e educação continuada, traz também uma ação conjunta do poder público com o empresariado com o fito de propiciar condições materiais e humanas (v. g. novos centros de formação

---

que não foi atingido na Fase de Exploração o cumprimento do percentual de conteúdo local mínimo para a Atividade Global e para as Atividades Específicas I (Operações de aquisição de dados de geologia e geofísica), II (Operações de processamento de dados geofísicos, estudos e interpretação de dados de geologia e geofísica) e III (Perfuração, completação e avaliação de poços) constantes no ANEXO III do referido Contrato de Concessão 48610.008016/2004. Foi aplicada multa pecuniária pelo não cumprimento dos compromissos.

[36] BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?id=2734>. Acesso em 16 mar 2013.

[37] Cf. PEREZ, Viviane. Função Social da Empresa: uma proposta de sistematização do conceito. In: ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Temas de direito civil-empresarial**, Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 197-221.

tecnológica ou universitária, incentivos fiscais, novas linhas de crédito à produção industrial), para que existam condições efetivas de suprir as demandas do setor petrolífero e, por ilação, cumprir a cláusula de conteúdo local.

De acordo com pesquisa apresentada pela PricewaterhouseCoopers, 61% (sessenta e um por cento) dos participantes entrevistados afirmaram que as obrigações de conteúdo local aumentam em mais de 10% (dez por cento) os custos da exploração de hidrocarbonetos. Tais investimentos são expressivos, conforme indicado na pesquisa foram certificados investimentos concernentes à indústria nacional na órbita dos R$ 3,2 bilhões, no período entre o 4º trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2011.[38]

Portanto, além dos riscos inerentes à própria atividade em si, os participantes precisam, ainda, levar em conta a possibilidade de conseguir cumprir as obrigações do contrato, incluindo a obrigação de investimentos mínimos em conteúdo local.

Segundo a Lei n. 12.351/2010, no modelo de partilha de produção caberá ao Ministério de Minas e Energia propor ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional. Igualmente, o edital de licitação será acompanhado da minuta básica do respectivo contrato e indicará, obrigatoriamente, o conteúdo local mínimo.

3.1 O Sistema de Certificação de Conteúdo Local

Com o objetivo de estabelecer as condições legais para a realização das rotinas relacionadas às exigências da cláusula de conteúdo local, instauradas a partir da Sétima Rodada, a ANP criou o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, cuja regulamentação foi publicada em 16 de novembro de 2007, depois de concluído o processo de consultas públicas. Esse Sistema estabelece a metodologia para a certificação e as regras para o credenciamento de entidades certificadoras junto à ANP[39]. As entidades credenciadas serão responsáveis por

---

[38] PricewaterhouseCoopers. O conteúdo local nos empreendimentos de petróleo e gás natural. Disponível em: <http://www.pwc.com.br/pt_BR/br/publicacoes/setores-atividade/assets/oil-gas/pesq-pwc-conteudonacional-12.pdf>. Acesso em 15 mar 2013.

[39] No sítio institucional da ANP (http://www.anp.gov.br/?pg=65118&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1363830732312) são listadas as sociedade credenciadas para as atividades de certificação de conteúdo local. Acesso em 13/3/2013.

medir e informar à ANP o conteúdo local de bens e serviços contratados pelas concessionárias para as atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural.

O Sistema de Certificação de Conteúdo Local compreende um conjunto de quatro Resoluções:

- Resolução ANP n° 36 de 13.11.2007 – define os critérios e procedimentos para execução das atividades de certificação de conteúdo local.
- Resolução ANP n° 37 de 13.11.2007 – define os critérios e procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades para exercer a atividade de certificação de conteúdo local.
- Resolução ANP n° 38/2007 de 13.11.2007 – define os critérios e procedimentos de auditoria nas empresas de autorizadas ao exercício da atividade de certificação de conteúdo local.
- Resolução ANP n° 39/2007 de 13.11.2007 – define os relatórios de investimentos locais em exploração e desenvolvimento da produção em contratos de concessão a partir da Sétima Rodada de Licitações.

Nota-se, portanto, um conjunto coordenado de ações sob a fiscalização e normatização da ANP para assegurar vários princípios e fundamentos constitucionais, já citados, em prol da atuação empresarial positiva na indústria do petróleo. A regulamentação acima tem papel fundamental para apresentar ao concessionário suas obrigações em relação ao conteúdo local e o acompanhamento da evolução dos investimentos nessa seara. Com isto, o *upstream* poderá oferecer ao Brasil, importante país hospedeiro que recebeu e receberá nos próximos anos bilhões em investimentos nas áreas já licitadas e nas do pré-sal, maiores oportunidades de empregabilidade, geração de conhecimentos e desenvolvimento tecnológico pelo próprio povo brasileiro.

3.2 A Preocupação com o Conteúdo Local pelas Companhias Petrolíferas – caso Petrobras

As companhias petrolíferas que operam no Brasil demonstram empenho no cumprimento dos percentuais de conteúdo local. Tal constatação demonstra a importância da política governamental e regulatória, além de frisar o papel da ANP na fiscalização da aplicação da Cartilha e do Sistema de Certificação.

Dentro das limitações do presente trabalho, mas com o intuito de apresentar dados de gestão da política de E&P de uma petrolífera em matéria de conteúdo local, optou-se pela Petrobras, não só pelo fato de ser a maior companhia de petróleo que atua no país, mas em especial pelo fato de ser uma sociedade de economia mista. Por esta razão, com o controle acionário titularizado pela União e sendo integrante da administração pública indireta, é importante verificar os objetivos e metas que a companhia adota no cumprimento da cláusula dos contratos de concessão.

A Petrobras tem como objetivos de gestão de conteúdo local:

- o aumento do parque fabril;
- obtenção de maior valor agregado do que é produzido no país;
- realizar investimento em infra-estrutura e tecnologia;
- aumentar a arrecadação de impostos;
- aumento do nível de emprego e renda;
- ampliar as exportações e reduzir as importações.

Percebe-se uma consonância com o que se espera da atuação empresarial consentânea com os princípios da atividade econômica insculpidos na Constituição, para promover um desenvolvimento sustentável a longo prazo e com vistas à inclusão social.

Segundo o plano de gestão apresentado pela Petrobras, os potenciais ganhos são: redução de custos (representação, imposto de importação, custo de manutenção); maior garantia de fornecimento de produtos e serviços sem dependência do exterior; maiores ações no pós venda. Ademais, a preferência por bens e serviços nacionais viabiliza a redução de estoques; mitigação das barreiras de idiomas; redução de riscos e aumento da capacidade de inovação dos fornecedores.

As metas a serem atingidas são: maximizar conteúdo local em base competitiva e sustentável; impulsionar o desenvolvimento dos mercados locais de forma sustentável; incentivos para instalação de empresas internacionais no Brasil; incentivar novos entrantes nacionais; incentivar associação entre companhias nacionais e internacionais; desenvolver concorrência em setores de média competição; ampliar capacidade produtiva setores altamente competitivos[40].

---

[40] O documento institucional encontra-se disponível em http://www.conselhos.org.br/Arquivos/Html/Documentos/Docs%20COG/Vis%C3%A3o%20da%20Operadora%20Petrobras.pdf. Acesso em 11/3/2013.

CONCLUSÃO

Verificou-se ao longo do trabalho que a exploração de petróleo, seja *offshore* ou *inshore*, é cercada de desafios e grandes dificuldades, não só em termos técnicos como financeiros, sociais e políticos.

As responsabilidades que os empresários assumem, seja por disposições contratuais seja por legais, e os altos dispêndios demandam a necessidade de formação de parcerias para diluição dos riscos e exploração de vários campos, bem como viabilizar um lucro maior pelas atividades de exploração e produção, já que a maioria absoluta das petrolíferas é composta por grandes companhias, com ações e títulos negociados no mercado de valores mobiliários.

Por envolverem várias sociedades no empreendimento, além de participantes da atividade para-petrolífera, formam-se cadeias produtivas desde as fases de exploração e produção (*upstream*), transporte (*midstream*), refino e distribuição (*downstream*). Com esta gama de relações contratuais e negócios complexos múltiplos benefícios são gerados para a sociedade e o poder público, como analisado no capítulo 1.

A principal forma de associação utilizada na indústria do petróleo é a *joint venture*, seja contratual – viabilizada através da formação de consórcios para operação de blocos ou mesmo participação na fase de licitação – ou societária. A Lei do Petróleo, tanto no antigo quanto no atual marco regulatório, dispõem sobre a formação dos consórcios e as responsabilidades das partes contratantes, inclusive quanto à proporção mínima de utilização de bens e serviços produzidos no Brasil (conteúdo local). Nas áreas situadas no polígono do pré-sal e outras estratégicas, a serem licitadas, a Petrobras será a operadora de todos os campos e líder nos consórcios, caso não receba diretamente da União a outorga para a exploração.

O conteúdo local tem importância fundamental na efetivação de direitos fundamentais (ao pleno emprego, cidadania, geração de renda, de conhecimento, entre outros) e na concreção do princípio da função social da empresa. Ao contrário de ser uma exortação ao empresário, cujo atendimento seria acompanhado de sanções positivas ou prêmios, é uma obrigação emanado de cláusula contratual compulsória para implementar fundamentos, objetivos e princípios previstos em vários dispositivos constitucionais para promoção de melhorias na qualidade de vida, instalação de novos empreendimentos na área petrolífera e para-petrolífera, estímulo à pesquisa e inovação, geração de empregos, investimentos em infraestrutura e parcerias com Municípios, Estados e entidades privadas.

A responsabilidade do empresário concessionário em assegurar o mínimo de conteúdo local e a atuação da ANP na regulamentação e fiscalização, aplicando eventualmente sanções, revela uma preocupação com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, em assegurar melhores condições de vida para os trabalhadores, valorizando-os e dando-lhes dignidade e cidadania, em consonância com o *caput* do art. 170 da Constituição.

REFERÊNCIAS

AMUI, Sandoval. **Petróleo e gás natural:** para advogados e negociadores. Exploração e produção, tipos de contratos e aspectos negociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Petróleo e gás para executivos:** exploração de áreas, perfuração e completação de poços e produção de hidrocarbonetos. Rio de Janeiro: Interciência, 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). **Direito do petróleo e de outras fontes de energia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BP Statistical Review of World Energy June 2012. Disponível em: http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Disponível em http://www.anp.gov.br/?id=2734.

BRET-ROUZAUT, Nadine; FAVENNEC, Jean-Pierre (Coord.). **Petróleo e Gás Natural: como produzir e a que custo**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Eloi; PEDROSA JUNIOR, Oswaldo A., PINHO, António Correia de (Org.). **Dicionário do petróleo em língua portuguesa:** exploração e produção de petróleo e gás: uma colaboração Brasil, Portugal e Angola. Rio de Janeiro: Lexikon: PUC-Rio, 2009.

FISHER, Geoffrey, International joint venture contracts: choice of law. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). **Joint Ventures Law in Australia**. 2.ed. Sidney: The Federation Press, 2005.

FISHER, Simon. Formation and Structure. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). **Joint Ventures Law in Australia**. 2.ed. Sidney: The Federation Press, 2005.

GAILLE, Scott. **International Energy Development**. Lexington: s.n., 2012,

MANNING, Bill. *Some Practical Aspects of Resources Joint Ventures*. *In*: DUNCAN, W.D (Org.). **Joint Ventures Law in Australia**. 2.ed. Sidney: The Federation Press, 2005.

O GLOBO ON LINE. http://oglobo.globo.com/mundo/tempestades-no-pos-primavera-arabe-7280410

PEREZ, Viviane. *Função Social da Empresa: uma proposta de sistematização do conceito.* In: ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; e GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Temas de direito civil-empresarial, Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 197-221.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. O conteúdo local nos empreendimentos de petróleo e gás natural. Disponível em: http://www.pwc.com.br/pt_BR/br/publicacoes/setores-atividade/assets/oil-gas/pesq-pwc-conteudonacional-12.pdf

QUINTANS, Luiz Cesar Pazos. **Direito do Petróleo** – Conteúdo Local: a evolução dos modelos de contrato e o conteúdo local nas atividades de E&P no Brasil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2010.

RIBEIRO, Marilda Rosado Sá. **Direito do Petróleo –** As Joint Ventures na Indústria do Petróleo. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROBERTS, Peter. **Joint Operating Agreements:** a practical guide. 2.ed. Londres: Global Law and Business. 2010.

VALOR ECONÔMICO ON LINE. http://www.valor.com.br