



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**



ANNA PRISCYLLA LIMA PRADO

**ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NOS LEILÕES DO PRÉ-
SAL EM BENEFÍCIO DA PETROBRAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Recife
2013

ANNA PRISCYLLA LIMA PRADO

**ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NOS LEILÕES DO PRÉ-
SAL EM BENEFÍCIO DA PETROBRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/ Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. Marcos Antônio Rios Nóbrega

Recife
2013

Catalogação na fonte
Bibliotecária Eliane Ferreira Ribas CRB/4-832

P896a Prado, Anna Priscylla Lima

Assimetria de informação nos leilões do pré-sal em benefício da Petrobras. – Recife: O Autor, 2013.
89 f. : il., tab.

Orientador: Marcos Antônio Rios Nóbrega.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.

Inclui bibliografia e anexos.

1. PETROBRAS. 2. Leilões. 3. Petróleo - Prospecção - Brasil. 4. Agências reguladoras de atividades privadas - Brasil. 5. Livre iniciativa. 6. Concessões administrativas - Brasil. 7. Agência Nacional do Petróleo (Brasil). 8. Petróleo - Legislação - Brasil. 9. Gás natural - Brasil. 10. Biocombustíveis. 11. Petróleo - Política governamental - Brasil. 12. Concorrência - Brasil. 13. Indústria petrolífera - Brasil. 14. Brasil. [Lei n.12.351, de 22 de dezembro de 2010]. 15. Licitação pública. 16. Consórcios. I. Nóbrega, Marcos Antônio Rios (Orientador). II. Título.

Anna Priscylla Lima Prado

“Assimetria de Informação nos Leilões do Pré-Sal em Benefício da Petrobrás”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco PPGD/UFPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Teoria e Dogmática do Direito.
Orientador: Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega.

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e a julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: APROVADA

Professor Dr. **Francisco Ivo Dantas Cavalcanti** (Presidente/UFPE)

Julgamento: APROVADA Assinatura: _____

Professor Dr. **André Felipe Canuto Coelho** (1º Examinador externo/Faculdade Damas)

Julgamento: APROVADA Assinatura: _____

Professor Dr. **Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti** (2º Examinador interno/UFPE)

Julgamento: APROVADA Assinatura: _____

Recife, 28 de agosto de 2013.

Coordenador Prof. Dr. **Marcos Antônio Rios da Nóbrega.**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pela vida.

Aos meus pais, Maria do Socorro Lima Prado e Antônio Carlos Nunes do Prado, por toda dedicação e esforço na formação da minha base educacional acreditando sempre no meu potencial.

A minha grande amiga Mariana Siqueira pela paciência e pelo incentivo de sempre para que cada vez mais pudesse me desenvolver e assim alcançar o sonho de trilhar o caminho da vida acadêmica.

Ao *Limongi Sial & Reynaldo Alves Advocacia e Consultoria Jurídica*, em particular aos meus antigos sócios Erik Limongi Sial, Pedro Henrique Braga Reynaldo Alves, Clarissa Freitas, Graciele Pinheiro, Luís Paulo Guerra e Patrícia Santa Cruz que me oportunizaram na realização deste sonho, sendo compreensivos nas minhas ausências no dia-a-dia do escritório em virtude dos estudos desenvolvidos no mestrado, pois sem o apoio e incentivos de vocês não teria como realizar este projeto de vida.

Ao meu namorado Renan Ramalho, que nos últimos tempos tem doado toda sua paciência e compreensão, com minhas noites sem dormir, sendo um parceiro incomparável no incentivo para que conseguisse finalizar este trabalho.

Ao meu orientador Marcos Nóbrega, que teve toda paciência do mundo com as minhas angústias, com a minha mudança de tema, sempre me incentivando, apoiando e dando conselhos exemplares que me ajudaram na efetivação desta pesquisa.

Aos meus familiares e amigos, em particular, Manuela Trigueiro, Marília Benevides e Ayanne Paiva, que de uma maneira geral me auxiliaram na realização deste mestrado, pois foram compreensivos quanto as minhas ausências em momentos importantes das suas vidas.

RESUMO

PRADO, Ana Priscylla Lima. **ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NOS LEILÕES DO PRÉ-SAL EM BENEFÍCIO DA PETROBRAS**. 2013. 89f. Dissertação (mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

O objeto desta dissertação é o estudo jurídico da assimetria de informação nos leilões do Pré-sal em benefício da Petrobras. O Estado Brasileiro passou por uma grande mudança na década de 1990, com a criação das Agências Reguladoras que passaram a ter o papel de regular determinados setores econômicos repassados para iniciativa privada. É neste contexto histórico, que abre-se a cadeia produtiva de petróleo no Brasil a partir da criação da Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustível- ANP, que passa a desempenhar um papel estratégico, promovendo rodadas licitatórias no intuito de fomentar a concorrência em um setor que era monopolista, dominado pela Petrobras. Entretanto, com a descoberta da camada Pré-Sal, o Brasil passará a ser uma grande potência petrolífera, e nessa nova conjuntura político-econômica definida pela *Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010*, a Petrobras é a grande beneficiada, uma vez será operadora exclusiva em todas as áreas do Pré-sal. Assim partindo de uma análise da literatura específica sobre assimetria de informação e teoria dos leilões, é que será explorada a temática, enfrentando a questão da assimetria de informação nos leilões do Pré-Sal em benefício da Petrobras, visando contribuir na busca de soluções para prevenção desta prática anticoncorrencial.

Palavras-chave: Pré-sal; Assimetria de Informação; Leilões; Petrobras.

ABSTRACT

PRADO, Ana Priscylla Lima. **INFORMATION ASYMMETRY IN PRE-SALES AUCTIONS FOR THE BENEFIT OF PETROBRAS**. 2013. 89f . Dissertation (Master's Degree of Law) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

The object of this dissertation is the study of legal information asymmetry in the pre-salt auction on behalf of Petrobras. The Brazilian state has undergone a major change in the 1990s with the creation of regulatory agencies that have been given the role of regulating certain economic sectors transferred to the private sector. It is in this historical context, which opens up the oil production chain in Brazil since the creation of the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels-ANP, which now play a strategic role in fostering rounds of tender in order to foster competition in an industry that was monopolistic, dominated by Petrobras. However, with the discovery of pre-salt layer, Brazil will be a great oil power, and this new political-economic conjuncture defined by Law. 12.351, of December 22, 2010, Petrobras is a great benefit, since it will be the exclusive operator in all areas of the pre-salt. So from a review of the specific literature on asymmetric information and auction theory, is that the theme will be explored, targeting the issue of information asymmetry in the pre-salt auction to benefit Petrobras to contribute to finding solutions to prevent this anti-competitive practice.

Key words: Pre-salt; Information Asymmetry; Auctions; Petrobras.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Província Pré-Sal	32
Figura 2 - Mapa da 1ª Rodada	57
Figura 3 – Mapa da 3ª Rodada	58
Figura 4 – Mapa da 4ª Rodada	60
Figura 5- Mapa da 5ª Rodada.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Rounds.....	69
Tabela 2- Total do Bônus de Assinatura em todas as rodadas licitatória da Petrobras e das Outras Empresas	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustível.

BA- Bônus de Assinatura.

CNPE- Conselho Nacional de Política Energética.

CL- Conteúdo Local

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

E&P – Exploração e Produção

IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis.

MMA- Ministério do Meio Ambiente.

MME- Ministério de Minas e Energia.

PPSA- Pré-Sal Petróleo S.A

PEM- Programa Exploratório Mínimo.

SDE - Secretaria de Defesa Econômica

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Delimitação do Tema	15
Estrutura da Dissertação	15
1. O SUGIRIMENTO DO ESTADO REGULADOR NO BRASIL	17
1.1 O Nascimento das Agências Reguladoras no Brasil e suas características	17
2. A AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEL	23
2.1 A ANP no desenvolvimento da indústria do petróleo no Brasil	23
2.2 ANP e o seu papel na regulação e no fomento da concorrência no setor	28
3. A DESCOBERTA DA CAMADA PRÉ-SAL	32
3.1 O Pré-Sal e a sua importância para o desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro	32
3.2 A criação da PPSA e a sua função estratégica no Pré-Sal	36
4. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E TEORIA DOS LEILÕES: UMA ABORDAGEM GERAL	39
4.1 Assimetria de Informação como uma falha de mercado	40
4.2 Teoria dos Leilões	44
4.3 Teoria dos Jogos	47
4.4. Receita Equivalente	50
4.5 Disseminação de Informações	51

5. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NOS LEILÕES DO PRÉ-SAL EM BENEFÍCIO DA PETROBRAS.....	53
5.1 Análise das rodadas de leilões de blocos exploratórios nas áreas de concessão.....	55
5.2 Assimetria de Informação e estrutura do novo marco regulatório que beneficia a Petrobras nos futuros leilões do Pré-Sal	71
CONCLUSÕES.....	77
REFERÊNCIAS.....	81
ANEXOS	86

INTRODUÇÃO

As agências reguladoras surgiram no ordenamento jurídico brasileiro na década de 1990, período em que o Estado atravessava por transformações socioeconômicas e políticas.

Naquela década os contornos estatais se transmudavam, percebeu-se que o modelo de Estado Social era ineficiente devido as suas amplas atribuições, uma vez que o ente estatal prestava tanto serviços públicos quanto atuava na atividade econômica em sentido estrito através de pessoas jurídicas criadas para esta finalidade, o que agravava ainda mais os gastos públicos e a crise financeira, já afetada pelo consenso de Washington, impulsionando dessa forma a necessidade de revisão desta moldura estatal.

Neste sentido, assevera-se as lições de BARROSO (2004. p.89):

Que o Estado Brasileiro chegou ao fim do século XX grande, pesado, ineficiente, com bolsões endêmicos de pobreza e corrupção. Esse foi o Estado que resultou de 25 anos de regime militar. Um Estado da direita, do atraso social, da concentração de renda. Um Estado que tomava dinheiro emprestado lá fora para emprestar aqui dentro, a juros baixos, para burguesia industrial e financeira brasileira. Esse Estado, portanto, que a classe dominante brasileira agora abandona e do qual quer se livrar, foi aquele que serviu durante toda a sua existência. Parece, então, equivocada a suposição de que a defesa desse Estado perverso, injusto e que não conseguia elevar o patamar social no Brasil, seja uma postura avançada, progressista, e que a postura de sua desconstrução seja uma postura reacionária.

Assim, para reverter este quadro de crise era preciso redimensionar o Estado, enxugando as estruturas administrativas e promovendo a abertura dos setores econômicos para que houvesse a observância da livre iniciativa e concorrência possibilitando que a iniciativa privada passasse a atuar em setores até então públicos, surgindo dessa forma o chamado Estado Regulador.

Por meio do Estado Regulador busca-se a participação estatal em setores

classificados como estratégicos e nas demais áreas econômicas, o ente estatal passa a atuar por meio de sua competência regulatória, ou seja, através de mecanismos disciplinadores de tais atividades.

É neste contexto que nascem as chamadas Agências Reguladoras figuras originalmente presentes no direito americano e que foram incorporadas a realidade nacional, sendo estas, um dos marcos definidores da mudança do perfil estatal brasileiro.

Na cadeia produtiva de petróleo esta mudança ocorreu quando da abertura do mercado por meio da flexibilização do monopólio através da Emenda Constitucional nº. 09 de novembro de 1995 e conseqüentemente com surgimento da Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP instituída pela Lei nº. 9478, de 06 de agosto de 1997 que passou a deter a função de regular o mercado de petróleo no país e fomentar a concorrência a partir da promoção das rodadas licitatórias de concessão de blocos exploratórios proporcionando o ingresso no mercado de outros agentes privados com o objetivo de minimizar o domínio da Petrobras S/A.

Entretanto, apesar da flexibilização do monopólio percebe-se ainda uma grande dominação da Petrobras na indústria petrolífera nacional, resultante de mais de cinquenta anos de atuação em um mercado monopolístico, o que conseqüentemente leva a uma falha de mercado que é a chamada assimetria de informação, onde os concorrente neste modelo de mercado assimétrico detém informações qualitativas ou quantitativas superiores aos de outra parte.

Ressalta-se, que desde a abertura do mercado na cadeia petrolífera ocorrida em 1999, a Agência Nacional de Petróleo já realizou onze rodadas licitatórias de blocos exploratórios, com o objetivo de fomentar a concorrência no setor. Todavia, a Petrobras ainda

é a grande vencedora dos leilões, pois conforme dados da ANP de maio de 2013, a Petrobras sagrou-se vencedora de 499 (quatrocentos e noventa e nove) blocos dos 948 (novecentos e quarenta e oito) efetivamente disputados.

Ou seja, a assimetria de informação na indústria petrolífera brasileira se agrava ainda mais no contexto das descobertas da província Pré-Sal, onde o Governo por meio do novo marco regulatório, estabelecido pela Lei nº.12.351, de 22 de dezembro de 2010, e com a introdução dos contratos de partilha de produção, passou a ter uma postura centralizadora com o fito de preservar o interesse de soberania nacional, determinando que a Petrobras seja a operadora obrigatória de todos os blocos sob o regime de partilha de produção, sendo assegurado a este título, sua participação mínima de 30% (trinta por cento) no caso de estabelecimento de consórcio.

A proposta deste estudo, é analisar as evidências de assimetria de informação nos futuros leilões da camada Pré-sal em benefício da Petrobras, uma vez que a mesma é atualmente a principal vencedora de rodadas licitatórias, caracterizando assim a sua vantagem competitiva em razão do seu histórico como empresa monopolista, o conhecimento técnico acumulado ao longo do desempenho de suas atividades e o próprio mapeamento das áreas da camada Pré-sal realizado pela estatal.

Frisa-se ainda, que não existem, atualmente, muitos trabalhos jurídicos que busquem estudar esta problemática no Pré-Sal, até porque a sua descoberta é recente, a instituição do novo marco regulatório ocorreu em 22 de dezembro de 2010 e o primeiro leilão ocorrerá apenas em 21 de outubro de 2013, exatamente por estes motivos é que a pesquisa bibliográfica partiu de uma análise genérica dos temas expostos e se propôs a especificar o estudo da assimetria de informação nos autores que trataram do tema nas atividades petrolíferas.

Dessa forma, objetivando justamente, preencher esta lacuna, a presente dissertação propõe-se a analisar as rodadas licitatórias promovidas pela ANP, com vistas a demonstrar que pelo panorama atual de dominação da Petrobras nas explorações dos blocos já concedidos e com base na estrutura legislativa albergada no novo marco regulatório, a Estatal poderá ter um grande benefício nos futuros leilões da camada Pré-sal.

Para isso, será utilizado os conhecimentos gerados pela assimetria de informação classificada como uma das falhas de mercado e pela teoria dos leilões a fim de comprovar as evidências do estudo.

Delimitação do tema

Dessa maneira, tem-se que o principal objeto da pesquisa aqui trabalhada é o estudo da assimetria de informação nos leilões da camada Pré-sal em benefício da Petrobras, podendo-se concluir que pelo histórico das rodadas licitatórias e pela estrutura do novo marco regulatória, a Petrobras ainda continuará sendo o principal ator da cadeia de E&P de petróleo, gerando assim um modelo de concorrência imperfeita ante a sua dominação no seguimento.

Estrutura da dissertação

O trabalho é dividido nos seguintes capítulos:

- *Capítulo 1* – apresentação breve da mudança do perfil estatal brasileiro migrando do modelo de Estado Social para o Estado Regulador.
- *Capítulo 2* – análise da criação da Agência Nacional do

Petróleo, Gás e Biocombustível como ente responsável na abertura do mercado petrolífero, promovendo rodadas licitatórias fomentando assim a concorrência.

- **Capítulo 3** – Os aspectos gerais sobre a descoberta da camada Pré-sal e a estruturação do novo marco regulatório albergado pela *Lei n.º 12.321, de 22 de dezembro de 2010*.

- **Capítulo 4** – Apresentação dos aspectos gerais sobre a assimetria de informação e a sua caracterização como falha de mercado, teoria dos leilões e teoria dos jogos.

- **Capítulo 5** no último capítulo do trabalho, perfaz-se a análise das rodadas licitatórias promovidas pela ANP, demonstrando o percentual de ganho da Petrobras nestas rodadas, o que fundamenta a presença de uma grande assimetria de informação no contexto do Pré-sal em claro benefício da Petrobras, benefício este, estabelecido pelo próprio marco regulatório quando determina a obrigatoriedade de ser a Petrobras o operador dos blocos sob o regime de partilha de produção, possibilitando a mesma uma participação mínima nos consórcios de 30% (trinta por cento) e da possibilidade de ser contratada diretamente sem qualquer procedimento licitatório.

- **CONCLUSÃO** – traçam-se algumas ilações por meio das conclusões da presente pesquisa.

1.O SURGIMENTO DO ESTADO REGULADOR NO BRASIL

1.1 Agências Reguladoras no Brasil e suas características

A Carta Magna de 1988 inaugurava uma nova ordem constitucional no país, contudo, devido ao momento histórico da sua promulgação após mais de 20 (*vinte*) anos de ditadura militar, o povo brasileiro clamava por um modelo Estatal que contemplasse no seu texto constitucional o maior número de direitos fundamentais, o que resultou em uma forma de Estado centralizadora e intervencionista.

Entretanto, na década de 90 (*noventa*) constatou-se que o modelo de Estado Social Brasileiro não iria prosperar, já que o Estado atuava tanto na prestação de serviços públicos, quanto na atividade econômica em sentido estrito, detendo, inclusive, o monopólio de alguns setores considerados estratégicos, o que só agravava ainda mais a crise econômica nacional e aumentava a patamares elevadíssimos a dívida externa do país.

Assim, as primeiras modificações do modelo de Estado Brasileiro vieram com a *Emenda Constitucional n.º. 05 de 15 de agosto de 1995*, que alterou a redação do *art.25,§2^o da CF/88* para possibilitar que os Estados-Membros pudessem mediante o regime de concessão permitir que empresas privadas atuassem no serviço local de distribuição de gás canalizado que antes só poderiam ser explorado por empresa estatal.

Na mesma data, também foi promulgada a Emenda Constitucional n.º. 06 que albergou uma mudança significativa, pois suprimiu do *art. 171* da Constituição a conceituação de empresa brasileira como sendo apenas aquela de capital nacional, e ainda

¹ A Emenda Constitucional n.º 5, de 15 de agosto de 1995 - Exploração - Serviços Locais de Gás Canalizado - Concessão - DOU 16/08/1995. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O parágrafo 2º do Art. 25 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"[Art. 25...](#)

§ 2º" Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação."

alterou o “*art.176* para possibilitar que a pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais energéticos fossem autorizados ou concedidos por empresas constituídas pelas leis brasileiras, dispensando a exigência do controle nacional (BARROSO, 2004. P.90)”.

Outra modificação significativa veio com a *Emenda Constitucional n.º. 09, de 09 de outubro de 1995*, que será estudada quando tratarmos da Agência Nacional do Petróleo, que visou flexibilizar o monopólio estatal relativo à cadeia de produção do petróleo e do gás natural.

Desta forma, todas estas mudanças supramencionadas vieram a corroborar com a inauguração de uma nova ordem estatal nacional iniciada com a edição da *Lei n.º. 8031, de 12 de abril de 1990* que inaugurou o Programa Nacional de Privatizações, e que foi posteriormente substituída pela *Lei n.º. 9491, de 9 de setembro de 1997*, que possui no seu *art.1º* os seguintes objetivos, *in litteris*:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - **reordenar a posição estratégica** do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - **contribuir** para a **reestruturação econômica** do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - **permitir a retomada de investimentos** nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - **contribuir** para a **reestruturação econômica** do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - **permitir** que a **Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental** para a consecução das prioridades nacionais;

VI - **contribuir** para o **fortalecimento do mercado de capitais**, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (Grifos nossos).

Assim, destacam-se a brilhante lição de GRAU (2008. p.27) quando o mesmo trata das questões do modelo Regulador, com o fito de delimitar as atuações específicas do Estado, *in litteris*:

1.atuação na economia: 1.1 atuação por absorção, quando o Estado assume, em regime de monopólio, o controle dos meios de produção e/ou troca de determinado setor; 1.2atuação por participação, quando o Estado assume parcialmente (em regime de concorrência com agentes do setor privado) ou participa do capital de agente que detém o controle patrimonial dos meios de produção e/ou troca; 2. atuação sobre a economia: 2.1 atuação por direção, que ocorre quando o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas de comportamento compulsório para os agentes econômicos; 2.2 atuação por indução, que ocorre quando o Estado dinamiza instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.

Da mesma maneira, salienta-se os ensinamentos de CASSAGNE, apud, CAVALCANTI, 2000,p.2:

Él Fenómeno de la privatización al abarcar la transferencia al setor privado de la gestión de los servicios públicos que antes prestaban empresas estatales, há generado la correlativa necesidad de regular esas actividades para proteger debidamente los intereses de la comunidad.²

É neste contexto histórico em que o Estado passa a descentralizar a sua atuação, que nascem no sistema brasileiro as agências reguladoras, instituições destinadas à regulação setorial dotadas de plena independência e com amplos poderes de fiscalização, normatização e solução de conflitos, sendo segundo o próprio Superior Tribunal de Justiça “mecanismos que ajustam o funcionamento da atividade econômica do País como um todo”³.

² Tradução realizada pela autora do trabalho: O fenômeno da privatização abarca a transferência para o setor privado da gestão dos serviços públicos prestados por empresas estatais, gerando a necessidade correlata de regular as atividades, protegendo adequadamente os interesses da comunidade.

³[...]4. Texto extraído de um dos votos do STJ. No julgamento do Recurso Especial n.º. 757.971/RS. 1ª Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em data 25 de novembro de 2008. DJe em 19 de dezembro de 2008: “ As Agências reguladoras consistem em mecanismos que ajustam o funcionamento da atividade econômica do País como um todo, principalmente da inserção no plano privado de serviços que eram antes atribuídos ao ente estatal. Elas foram criadas, portanto, com a finalidade de ajustar, disciplinar e promover o funcionamento dos serviços públicos, objeto de concessão, permissão e autorização, assegurando um funcionamento em condições de excelência tanto para fornecedor/produtor como principalmente para o consumidor/usuário”.

Assim, as agências reguladoras foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de fiscalizar os setores regulados passados pela iniciativa privada por meio de concessões, permissões e autorizações.

É importante frisar, as palavras de CAVALCANTI (2000, p. 254) sobre a eficiência inserida no conceito de agências reguladoras:

Essa ideia norteadora da melhoria da qualidade do serviço vem se destacando até mesmo em relação aos próprios serviços que remanescem exercendo-se diretamente pelo Estado, ou de suas empresas ou de pessoas jurídicas administrativas. Não se olvide, no caso brasileiro, a recente introdução explícita do princípio da eficiência, algo já, evidentemente existente de modo implícito, mas sem o rol de consequência decorrente da Emenda Constitucional nº. 19/1998.

Estes entes reguladores são criados por Lei e cada agência possui uma disciplina jurídica própria. Ressalta-se, que atualmente existem *10 (dez)* agências reguladoras nacionais, sendo elas: **ANEEL**- Agência Nacional de Energia Elétrica (*Lei nº. 9257, de 26 de dezembro de 1996*), **ANATEL**- Agência Nacional de Telecomunicações (*Lei nº. 9472, de 16 de julho de 1997*), **ANP**- Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível (*Lei nº. 9478, de 06 de agosto de 1997*), **ANVISA**- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (*Lei nº. 9782, de 26 de janeiro de 1999*), **ANA**- Agência Nacional das Águas (*Lei nº. 9984, de 17 de julho de 2000*), **ANS**- Agência Nacional de Saúde (*Lei nº. 9961, de 28 de janeiro de 2000*), **ANCINE**- Agência Nacional do Cinema (*Medida Provisória nº. 2228, de 06 de setembro de 2001*), **ANTAQ**- Agência Nacional de Transporte Aquaviário (*Lei nº. 1023, de 05 de junho de 2001*), **ANTT**- Agência Nacional de Transporte Terrestre (*Lei nº. 10.233, de 05 de junho de 2001*) e **ANAC**- Agência Nacional de Aviação Civil (*Lei nº.11.182, de 27 de setembro de 2005*) .

As agências reguladoras são independentes e possuem natureza jurídica de uma

Autarquia Especial, “sujeita a um regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta e investida de competência para regulação setorial (JUSTEN FILHO, 2010. P.678)”

Estes entes reguladores são autarquias especiais, para fins de que seja conferida uma maior autonomia técnica, financeira e jurídica, tudo isto, visando assegurar uma maior independência de atuação na área regulada possibilitando que as mesmas exerçam as suas funções livres de quaisquer ingerências político-administrativas.

Neste sentido, assevera-se a lição de ARAGÃO (2002. p.375-376) ao tratar da matéria afeta a independência das agências, *in litteris*:

Podemos afirmar que as competências complexas das quais as agências reguladoras independentes são dotadas fortalecem o Estado de Direito, vez que, ao retirar do emaranhado das lutas políticas a regulação de importantes atividades sociais e econômicas, atenuando a concentração de poderes na Administração Pública central, alcançam, com melhor proveito- não meramente formal- da separação de poderes, qual seja, o de garantir eficazmente a segurança jurídica, a proteção da coletividade e dos indivíduos empreendedores de tais atividades ou por elas atingidos.

Dessa maneira, esta independência dos entes de regulação vem inserida nas suas características, uma vez que a mesmas não possuem dependência hierárquica com os órgãos aos quais são vinculados, como no caso da ANP- Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível, por exemplo, que vinculada ao Ministério de Minas e Energia, não detém com este uma relação de subordinação, sendo titular de uma competência privativa para tomar decisões e traçar objetivos, livres de quaisquer interferências ou posições políticos-governamentais.

Essa competência decisória das Agências reflete outra característica destas autarquias especiais, que é a chamada função regulamentar, ou seja, é a possibilidade de editar atos normativos relacionados às atividades reguladas, perfeitamente possível no sistema da separação dos poderes, já que a competência normativa não é exclusiva do Poder Legislativo,

principalmente, quanto a normatização técnica afeta a área regulada, porém, este poder normativo não é ilimitado, devendo observar os parâmetros de legalidade e constitucionalidade presentes no ordenamento pátrio.

Outra característica das agências reguladoras é a sua autonomia financeira onde o “legislador buscou proporcionar-lhes, além das dotações orçamentárias gerais, outras fontes de receitas próprias” (CUÉLLAR,, 2001. P.94), que no caso na ANP, estas fontes próprias de receitas como doações, legados, subvenções, emolumentos, taxas, multas entre outras estão disciplinadas *art.15⁴ da Lei n.º. 9478/97*.

Além dessas características supramencionadas, estas agências reguladoras possuem uma peculiaridade que traduz ainda mais a sua natureza jurídica de autarquia especial, que é o caso da estabilidade dos seus dirigentes, ou seja, os dirigentes das agências são indicados pelo Presidente da República após aprovação da nomeação pelo Senado Federal, para exercerem um mandato fixo que não coincidem com o mandato presidencial.

Apesar de ser um cargo de livre nomeação onde os dirigentes são indicados pelo Presidente da República, estes não podem ser demitidos *ad nutum* (livremente) por ato do Chefe do Poder Executivo, mas apenas mediante um processo condenatório transitado em

⁴ Art. 15. Constituem receitas da ANP:

I - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

II - parcela das participações governamentais referidas nos incisos I e III do art. 45 desta Lei, de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado;

III - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, excetuados os referidos no inciso anterior;

IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

V - o produto dos emolumentos, taxas e multas previstos na legislação específica, os valores apurados na venda ou locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade, bem como os decorrentes da venda de dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação, ressalvados os referidos no § 2º do art. 22 desta Lei.

julgado, garantindo-lhes a ampla defesa e o contraditório.

São estas as características das agências reguladoras que fortalecem a sua natureza jurídica de autarquia especial.

Após o estudo destas diretrizes gerais relacionadas às disciplinas das agências reguladoras, passaremos à análise da atuação específica da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível- ANP como ente regulador das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil fomentando o modelo concorrencial no setor através da promoção das rodadas licitatórias.

2. AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BICOMBUSTÍVEL- ANP

Antes de ingressar no tema específico deste capítulo se faz necessária uma breve evolução histórica acerca do desenvolvendo das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil, para que seja compreendida a importância do surgimento da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível como sendo um dos personagens responsáveis em impulsionar a política energética nacional e desenvolver o modelo concorrencial no setor.

2.1 A ANP e o Desenvolvimento da Indústria do Petróleo no Brasil

Ainda no século XIX no ano de 1892 o Brasil iniciava timidamente as suas atividades exploratórias petrolíferas com o engenheiro Eugênio Ferreira de Camargo, na cidade de Bofete no Estado da Bahia.

O engenheiro Camargo contratou naquela oportunidade um doutor belga em

ciências naturais chamado August Collon e um sondador dos Estados Unidos, importando assim sondas modernas para iniciar as atividades de perfuração. Com o início das perfurações foi furado um poço de 488 (quatrocentos e oitenta e oito) metros que produziu apenas dois barris de petróleo.

Já no século XX os anos passavam e o Brasil não tinha nenhuma descoberta petrolífera parecia que a condição geológica nacional não havia sido agraciada com o tão sonhado ouro negro.

No ano de 1930, um engenheiro agrônomo denominado Manoel Inácio Bastos começou a ouvir relatos de uma substância que brotava da terra e que era usada para aquecimento e iluminação e a suposta ocorrência ficava na cidade de Lobato no Estado da Bahia.

Assim, Manoel Bastos começou a pressionar o governo para que este financiasse o projeto exploratório em Lobato, este se reuniu com Getúlio Vargas e entregou um relatório das pesquisas desenvolvidas, no entanto, não obteve muito sucesso e passou a ser considerado um obsessivo.

Em 1933 Manoel Bastos com a ideia fixa de explorar a área de Lobato convenceu o presidente da Bolsa de Mercadorias da Bahia, o Sr. Oscar Cordeiro, a patrocinar o seu projeto exploratório, as notícias logo tomaram conta do país, até que um geólogo estrangeiro confirmou a versão de Bastos de que naquela área existam sim rumores de haver petróleo.

Enquanto o mundo na década de 30 vivia a era da gasolina, o Brasil não conseguia descobrir nenhuma jazida petrolífera, entretanto, o governo pensando além começou a se preocupar com a nacionalização da propriedade desses recursos naturais e assim no texto da Constituição de 1937 no art. 143 passou a dissociar pela primeira vez a propriedade do solo da do subsolo:

Art 143 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal.

§ 1º - A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros.

Dessa forma, ante a tanta polêmica sobre a exploração de petróleo em Lobato e pela importância de descobrir o petróleo em território nacional, para fins de afirmação da soberania, em 1938 através do Decreto-Lei nº. 395 que criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) fora perfurado sob a gerência do CNP o poço DNPM-163 em Lobato/BA, vindo assim a ser a primeira descoberta significativa de petróleo do país, apesar da mesma não ser economicamente viável foi importante para deslançar o projeto exploratório nacional, que no ano de 1941 fez a primeira descoberta economicamente viável que foi no campo de Candeias na Bacia do Recôncavo Bahiano, poço este que está em atividade até hoje.

Depois das primeiras descobertas outras surgiram, mas basicamente por mais duas décadas as atividades exploratórias se firmaram na Bacia do Recôncavo Baiano até descobrir o campo de Carmópolis em Sergipe.

Assim, diante da importância do petróleo para o desenvolvimento econômico do país, foi iniciada a campanha do “petróleo é nosso”, defendida por Monteiro Lobato e pelo General Leônidas Cardoso. A intenção da campanha era preservar as jazidas de petróleo nacional e afirmar a questão da soberania. Naquela época Monteiro Lobato fazia críticas ao governo por não existir o desenvolvimento de uma política para criação de uma empresa estatal que passasse a atuar nas atividades de E&P de petróleo.

Monteiro Lobato, por incrível que pareça, teve um papel muito importante para a idéia da nacionalização da atividade exploratória por uma empresa estatal, já que através das suas obras Geografia de Dona Benta, o Escândalo do Petróleo e o Poço do Visconde

conseguiu propagar a idéia entre os brasileiros para apoiar a campanha pela criação de uma empresa estatal.

Dessa forma, em 1953, foi criada a Petrobras e instituído o monopólio estatal do setor por meio da Lei nº. 2.004, de 03 de outubro de 1953, e os poços perfurados antes pela CNP foram transferidos para a estatal brasileira.

A partir da criação da Petrobras o desenvolvimento da indústria petrolífera do Brasil realmente deslanchou, pois a empresa passou a deter o monopólio de grande parte da cadeia produtiva, já que passou a explorar, produzir, refinar e transportar via transporte marítimo ou dutos (oleodutos e gasodutos).

Em 1966 a Petrobras a partir do relatório desenvolvido por Walter Link, geólogo americano aposentado da Standard Oil que foi contratado pelo país para chefiar o departamento de exploração da empresa estatal, apesar desse relatório ter gerado muitas polêmicas, pois o mesmo chegou a afirmar que o Brasil tinha que investir na exploração de petróleo em outros países, pois em território nacional as chances de encontrar óleo seriam remotas, o mesmo acertou no momento que defendeu que o país deveria partir para exploração em mar, e assim nesse ano a Petrobras construiu a sua primeira plataforma a Petrobras I capaz de perfurar em lâmina d'água de até trinta metros.

Logo, em 1968 a Petrobras fez a sua primeira descoberta em mar (*offshore*) perfurando na costa do Espírito Santo e depois na costa de Sergipe quando descobriu o poço Guaricema e a partir de então passou a batizar as descobertas marinhas em nome das espécies da fauna local.

Os anos passaram a conjuntura político-econômica do país mudou com o advento da Constituição Federal de 1988 e na década de 90 percebe-se que era importante para o desenvolvimento tecnológico do país a abertura do mercado petrolífero para o capital estrangeiro, o que culminou com a Emenda Constitucional nº. 09 de 09 de novembro de 1995,

que promoveu a flexibilização do monopólio estatal das atividades de exploração e produção de petróleo e, conseqüentemente, alterou a redação do texto constitucional, no *art. 177, §2º*,

inciso III⁵ da CF/88, passando a fazer referência a criação de um órgão regulador para o setor.

Neste particular, ressalta-se, as palavras de SIQUEIRA (2010, p. 29) sobre o contexto da Emenda Constitucional nº. 09/1995:

O fato é que a EC nº. 09 de 1995 consolidou o modelo de intervenção estatal indireta sobre o setor do petróleo no Brasil. O antigo Estado Intervencionista, atendendo às exigências do mercado internacional e ao fenômeno político-econômico da globalização, adquiriu as feições típicas de um Estado Normativo e Regulador das atividades econômicas do setor do petróleo. Deixou de intervir diretamente e com exclusividade nas referidas atividades, para discipliná-las, de forma indireta, por intermédio do exercício da regulação e da normatização.

Assim, a Agência Nacional de Petróleo-ANP foi instituída através da *Lei nº. 9478, 06 de agosto de 1997*, devidamente regulamentada pelo *Decreto nº. 2455, de 14 de janeiro de 1998*, sendo vinculada ao Ministério de Minas e Energia, mas com o mesmo não possuindo uma relação de subordinação, cujo objetivo é de “executar a política nacional no setor energético do petróleo e gás natural e dos biocombustíveis no Brasil (Site:ANP. 2010)”.

A ANP- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível foi criada exatamente no período desta reforma administrativa que viveu o país na década de 1990, com a mudança de postura estatal, onde o mesmo deixou de ser o provedor das atividades econômicas em sentido amplo, para ser o Estado Regulador das atividades que passaram a ser

⁵ Art. 177. Constituem monopólio da União:

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

desempenhadas pela iniciativa privada, como é o caso da exploração e produção de petróleo e gás natural.

Esta agência reguladora possui sede no próprio texto constitucional, pois através da *Emenda Constitucional n.º. 09, de 09 de novembro de 1995*, que promoveu a flexibilização do monopólio estatal das atividades de exploração e produção de petróleo e, conseqüentemente, alterou a redação do texto constitucional, no *art.177,§2º, inciso III⁶ da CF/88*, passando a fazer referência a criação de um órgão regulador para o setor.

2.2 A ANP e o seu papel na regulação e no fomento da concorrência no setor

A complexidade da sociedade e as mudanças cada vez mais velozes das relações socioeconômicas em virtude do processo de globalização e dos avanços tecnológicos, resultaram no surgimento de atividades econômicas que necessitavam de um tratamento específico devido as suas particularidades técnicas, percebendo-se assim que as disciplinas jurídicas tradicionais focadas em uma fonte legislativa única não eram suficientes para solução dos conflitos.

Dessa forma, iniciava o processo de especificação da legislação criando leis especiais para tratar de determinadas matérias, contudo, só a especificidade não era suficiente para disciplinar alguns setores econômicos complexos, como o caso das atividades de exploração e produção do petróleo, sendo essencial a criação de órgãos específicos que possuíssem poder normativo para regulamentar as matérias atinentes aos setores regulados.

⁶ Art. 177. Constituem monopólio da União:

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

Neste contexto, destaca-se o posicionamento de ARAGÃO (2002. P.379-380) a respeito do tema:

Verificou-se que não bastava a edição de leis especiais pelo Poder Legislativo. Impunha-se também a especialização das fontes do Direito e dos respectivos órgãos emanadores. O Poder Legislativo, essencialmente político e atuando mediante processos necessariamente lentos, viu-se incapaz de lidar com a complexidade, pluralidade e tecnicismo das matérias que demandavam a sua atuação.

Assim, essa necessidade de “descentralização normativa, principalmente de natureza técnica, é a razão de ser de entidades reguladoras independentes, ao que podemos acrescentar ao fato de a competência normativa, abstrata ou concreta, integrar o próprio conceito de regulação (ARAGÃO, 2002)”.

Neste sentido, compete a ANP as atividades de regulação do setor energético, ou seja, promover a contratação representando a União com os concessionários das atividades da cadeia do petróleo e do gás natural, fiscalizar as atividades das empresas que atuam no setor, legislar mediante a expedição de portarias, resoluções e instruções normativas e ainda desenvolver ou incentivar estudos geológicos para fins de averiguação do potencial petrolífero brasileiro, entre outras atribuições⁷ exercidas por esta agência relacionada a seara regulada.

Por conseguinte, o âmbito de atuação da ANP é bastante amplo exercendo um

⁷ Outras Atribuições da ANP: promover estudos geológicos e geofísicos para identificação de potencial petrolífero, regula a execução desses trabalhos, organiza e mantém o acervo de informações e dados técnicos; realiza licitações de áreas para exploração, desenvolvimento e produção de óleo e gás, contrata os concessionários e fiscaliza o cumprimento dos contratos; calcula o valor dos royalties e participações especiais (parcela da receita dos campos de grande produção ou rentabilidade) a serem pagos a municípios, a estados e à União; autoriza e fiscaliza as atividades de refino, processamento, transporte, importação e exportação de petróleo e gás natural; autoriza e fiscaliza as atividades de produção, estocagem, importação e exportação do biodiesel; autoriza e fiscaliza as operações das empresas que distribuem e revendem derivados de petróleo, álcool e biodiesel; estabelece as especificações técnicas (características físico-químicas) dos derivados de petróleo, gás natural e dos biocombustíveis e realiza permanente monitoramento da qualidade desses produtos nos pontos-de-venda; acompanha a evolução dos preços dos combustíveis e comunica aos órgãos de defesa da concorrência os indícios de infrações contra a ordem econômica; (Fonte de Pesquisa: Site da ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=31268&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1282577950195>>. Acesso em 23/08/2010.)

importante papel de promover o desenvolvimento da área regulada, sendo responsável, inclusive, de buscar investimentos que visem o aperfeiçoamento da indústria petrolífera nacional.

Foi a partir da ANP que a cadeia produtiva de exploração e produção (E&P) de petróleo no país começou a ser descentralizada, mediante a promoção de processos licitatórios de concessão de blocos para que outros agentes econômicos pudessem ingressar nesse novo mercado antes monopolizado pela Petrobras.

A ANP foi uma das grandes responsáveis na abertura de mercado na cadeia produtiva do petróleo, pois já realizou mais de nove rodadas licitatórias sendo envolvidas no setor mais de 35 (trinta e cinco) empresas atuando nessa cadeia produtiva, ou seja, buscando sempre primar pela concorrência em detrimento da atividade monopolista, conforme demonstra a própria ideologia da agência:

ANP possui a tarefa de estabelecer regras que propiciem a **criação de um mercado mais competitivo** e que, conseqüentemente, tragam vantagens para o país e, principalmente, para os consumidores. Para o país, estas vantagens poderiam ser traduzidas numa maior arrecadação fiscal e diminuição das importações de petróleo. Concernente aos consumidores, melhoria na qualidade dos derivados de petróleo e uma política de preços que reflita o comportamento do mercado internacional. Portanto, o estabelecimento de um ambiente regulatório apropriado foi um ponto crucial. (grifos nossos).

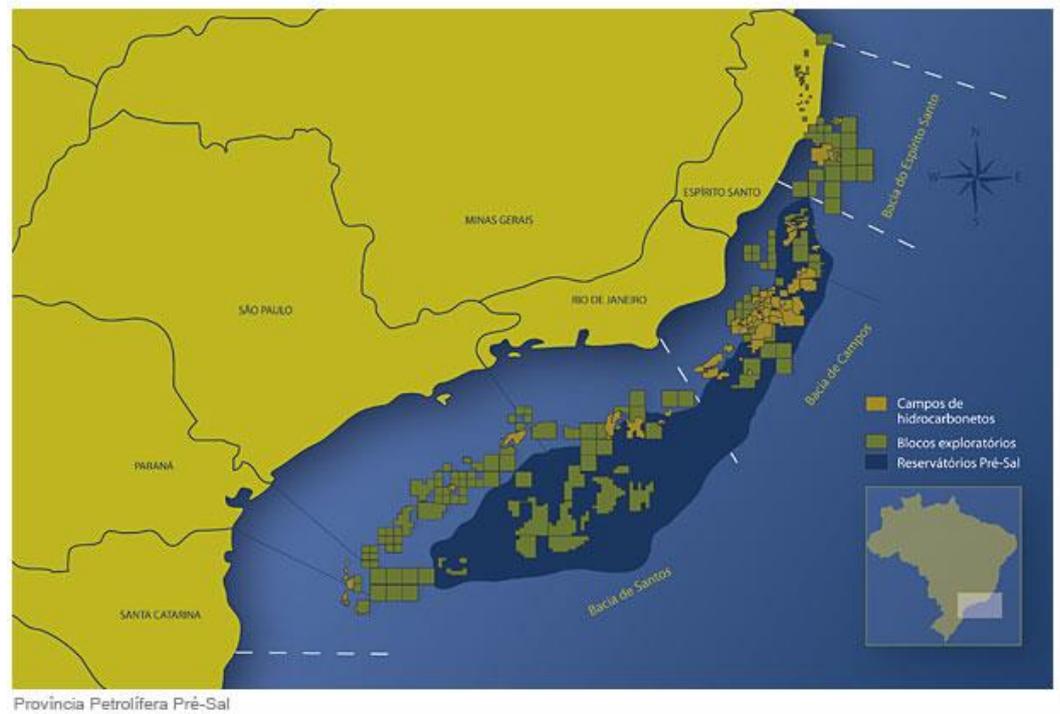
Entretanto, apesar da função da ANP objetivando a competição neste setor econômico percebe-se que a Petrobras ainda continua dominando determinados setores dessa cadeia produtiva, como por exemplo, o refino e a distribuição, além de que a mesma ainda detém informações privilegiadas o que desencadeia no modelo de concorrência imperfeita em decorrência de três fatores: primeiro a questão da concentração do poder econômico que gera a capacidade da Petrobras influir na cadeia produtiva do petróleo, a assimetria de informação a qual é beneficiada pelo fato de ter atuado em regime de monopólio por mais de 50

(cinquenta) anos no país e a questão das externalidade negativa que é exatamente a influência governamental na política de gestão da própria empresa, onde atualmente, a Petrobras foi obrigada a baixar os preços dos combustíveis mediante uma decisão política o que afetou toda a cadeia produtiva concorrencial.

Esse modelo de concorrência imperfeita já ocorre no cenário atual mesmo com todo o esforço da ANP em fomentar a livre concorrência no setor petrolífero, entretanto, essa política de distorção no mercado irá ficar muito mais acentuada no contexto do Pré-sal, onde a própria ANP restará enfraquecida diante da criação da Pré-Sal Petróleo S/A que fará as vezes de ente regulador, pois o que percebe-se é que haverá duas formas de atuação da ANP, uma na regulação efetiva das áreas que não se enquadram no Pré-sal ou naquelas áreas denominadas estratégicas e outra atuação de certa forma “acanhada” no contexto do Pré-sal, já que a PPSA terá todas as informações geológicas e de viabilidade econômica dos poços localizados na área do Pré-sal e será a partir do envio dessas informações que a ANP nesse novo contexto centralizador do Estado brasileiro irá exercer a sua função reguladora.

É nesta linha de raciocínio, que será delineada a questão da descoberta da camada Pré-sal com o surgimento do novo marco regulatório e a criação da empresa pública Pré-sal Petróleo S.A que irá regular as atividades exploratórias no contexto do Pré-sal.

3. A DESCOBERTA DA CAMADA PRÉ-SAL



Fonte: Petrobras

3.1 O Pré-sal e a sua importância para o desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro

O anúncio da descoberta da camada Pré-sal pela Petrobras reacendeu a discussão sobre o novo marco regulatório, principalmente, quando o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva se reuniu com os principais políticos e empresários do país, em 31 de agosto de 2009 (QUINTAS, 2009), para apresentar o novo projeto de regulação das áreas petrolíferas localizadas nas áreas do Pré-sal.

A camada Pré-sal foi uma das maiores descobertas de petróleo de todos os tempos serão mais de 40 bilhões de barris de petróleo em uma faixa de cerca 800 km de extensão, ou seja, o Brasil passará a ser umas das maiores potências de petróleo do mundo possuindo assim uma “arma” geopolítica no cenário internacional.

Diante da grandiosidade das jazidas petrolíferas do Pré-sal o novo marco regulatório promulgado através da *Lei n.º. 12.351, de 22 de dezembro de 2010*, trouxe no seu texto uma postura mais centralizadora e intervencionista do Estado Brasileiro no intuito de proteger as reservas nacionais, preservá-las para as gerações futuras e fortalecer a soberania no contexto geopolítico mundial.

É importante salientar as lições de TOLMASQUIM (2011, P.282) acerca das razões para as mudanças do marco regulatório:

A principal mudança do marco regulatório com as descobertas do Pré-sal diz respeito às alterações significativas nas condições de contorno da atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil. Em especial, as novas descobertas colocaram em tela o problema da atribuição de direitos de propriedade nas áreas adjacentes aos principais blocos do Pré-sal ainda não concedidos.

Outra questão é exatamente, a possibilidade do País incorporar um grande volume de petróleo as reservas nacionais, tornando-se um grande produtor de petróleo mundial, sendo necessário repensar o marco regulatório, para fins de lidar com esta potencialidade de óleo, uma vez que no modelo de concessão da *Lei n.º. 9478/1997*, o risco da atividade era do investidor, mas também o mesmo tinha direito a toda propriedade do óleo produzido nos poços, restando ao Governo o recebimento do bônus de assinatura, taxa de retenção e ocupação de área, royalties e participação especial, para áreas com grandes volumes de produção.

Entretanto, diante das possibilidades da produção do Pré-sal o modelo de concessão adotado pela *Lei n.º. 9478/1997* não atendia as pretensões governamentais, já que

era importante ao País ficar com parte da propriedade do óleo, assim foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, o modelo de partilha de produção, que é adotado em grande parte dos países com grandes jazidas petrolíferas, como Indonésia, Angola, Azerbaijão, Cazaquistão, Índia, Líbia, Nigéria e Rússia.

No modelo de partilha de produção o Governo possui uma maior intervenção sobre a produção de petróleo, desde a exploração até a comercialização do óleo, ou seja, o risco da exploração continua a ser integral do investidor, mas ganhará o leilão quem ofertar o maior percentual do excedente em óleo (*profit oil*), ou seja, parcela da produção a ser dividida com o Governo, após o investidor obter o custo em óleo (*cost oil*) aqueles valores recuperáveis com o processo de exploração, desenvolvimento e operação.

Para TOLMASQUIM (2011. p.283) o sistema de partilha de produção busca três objetivos:

- a) Aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas áreas do Pré-sal e estratégicas;
- b) Destinar recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico;
- c) Fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do país, preservando os interesses estratégicos nacionais e assegurando uma parcela do produto dessas riquezas às gerações futuras.

Assim o novo regime de partilha de produção foi estabelecido pela Lei nº. 12.351/2010, como traço desta centralização do Poder nas mãos do Governo brasileiro, ressalta-se o art.2º, VI estabelecendo a Petrobras como operador exclusivo na área do Pré-sal, sendo esta responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção, ou seja, a Petrobras já passa ser beneficiada pela própria Lei, pois será o operador obrigatório e todas as empresas que ingressarem na área do Pré-sal, por meio do

leilão, deverão constituir um consórcio com a Petrobras que terá uma participação mínima de 30% (trinta por cento).

Outra inovação trazida com o estabelecimento do novo marco regulatório foi a criação de um fundo de participação social, que tem como objetivo “evitar que somente a geração atual usufrua do benefício da exploração dos recursos extraídos no Pré-sal e áreas estratégicas” (TOLMASQUIM, 2011, p.187).

Este fundo social visará constituir programas de desenvolvimento social e erradicação da pobreza nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente e ainda fará uma gestão do impacto cambial gerado pela exploração no Pré-sal, para fins de que seja evitado a “doença holandesa”⁸ e os efeitos da inflação sobre o excesso de recursos disponíveis em face da capacidade de investimento e produção.

Os recursos deste fundo social serão decorrentes do bônus assinatura nos contratos de partilha, royalties, receitas resultantes da comercialização das parcelas da produção que pertencerá à União, resultados de aplicações financeiras e outros recursos destinados ao fundo.

A última inovação trazida pela Lei nº. 12.351/2010 foi a criação de uma empresa pública a Pré-Sal Petróleo S.A que terá a gestão de todos os contratos de partilha, de comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pertencentes a União na área do Pré-sal e naquelas consideradas estratégicas pela ANP, tendo esta empresa pública um papel de destaque no escopo do novo modelo brasileiro, conforme será estudado no tópico a seguir.

⁸ A doença holandesa foi inspirada nos fatos ocorridos em 1960, quando uma alta dos preços do gás teve consequências substanciais nas receitas de exportação dos Países baixos valorizando a moeda da época, esta valorização cambial acabou por derrubar as exportações dos demais produtores neerlandeses, cujo o preço se tornou menos competitivo internacionalmente.

3.2 A criação da PPSA e a sua função estratégica no Pré-Sal

Com o novo marco regulatório foi instituído que a empresa estatal Pré-Sal Petróleo S.A que irá gerir as atividades de exploração e produção de petróleo na área da camada Pré-sal, bem como naquelas que forem taxadas como estratégicas.

A Pré-Sal Petróleo S.A- PPSA foi autorizada por meio da *Lei n.º. 12.304, de 02 de agosto de 2010*, com o intuito de gerir os contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e também os contratos para comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União.

Nesse sentido, a *Lei n.º. 12.304, de 02 de agosto de 2010*, dispõe no seu *art.4º* sobre as competências da PPSA:

Art. 4º Compete a PPSA:

I - praticar todos os atos necessários a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente:

- a) representar a União nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção;
- b) defender os interesses da União nos comitês operacionais;
- c) **avaliar, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local;**
- d) **monitorar e auditar a execução de projetos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;**
- e) **monitorar e auditar os custos e investimentos relacionados aos contratos de partilha de produção; e**

f) fornecer a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) as informações necessárias as suas funções regulatórias⁹; (Grifos nossos).

Ou seja, diante das competências ressaltadas na *Lei n.º. 12.304/2010*, percebe-se que a empresa PPSA será a responsável pela regulação nas áreas da camada Pré-sal e naquelas indicadas como estratégicas, e a competência regulamentar da ANP responsável por fomentar a atividade concorrencial na cadeia produtiva restará um pouco enfraquecida.

A PPSA foi criada com o objetivo de controlar a produtividade dos campos localizados no Pré-sal, fiscalizando todos os contratos de partilha de produção que vierem a ser elaborados, após a primeira rodada licitatória do Pré-sal, já marcada para o dia 21 de outubro de 2013.

Nas licitações do Pré-sal, onde a primeira ocorrerá no dia 21 de outubro de 2013, todas as empresas vencedoras deverão fazer um consórcio com a Petrobrás e a PPSA, onde a Petrobras será a operadora exclusiva com participação mínima de 30% e a PPSA representará a União gerindo e fiscalizado os contratos.

No entanto, este novo modelo regulatório acentua uma grande distorção já

⁹ II - praticar todos os atos necessários a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especialmente:

a) celebrar os contratos com agentes comercializadores, representando a União;

b) verificar o cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás natural da União resultante de contratos de partilha de produção; e

c) monitorar e auditar as operações, os custos e os preços de venda de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;

III - analisar dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha de produção;

IV - representar a União nos procedimentos de individualização da produção e nos acordos decorrentes, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção;

V - exercer outras atividades necessárias ao cumprimento de seu objeto social, conforme definido no seu estatuto.

Parágrafo único. No desempenho das competências previstas no inciso I, a PPSA observar, nos contratos de partilha de produção, as melhores práticas da indústria do petróleo.

presente na cadeia produtiva do petróleo no Brasil, ou seja, é a legitimação de uma assimetria de informação, já existente em razão do domínio da Petrobras no setor por mais de 50 anos atuando de forma monopolista, que mesmo após os esforços da ANP em fomentar a concorrência, conforme veremos no capítulo 5, a Petrobras domina o setor sagrando-se vencedora do maior quantitativos de bloco arrematados em todos os rounds realizados, inclusive, no 11º ocorrido em maio de 2013.

No Pré-sal esta falha de mercado resta acentuada e a PPSA tem um papel fundamental no fortalecimento desta assimetria, pois foi criada para centralizar cada vez mais as tomadas de decisões da exploração e produção desta área nas mãos do Governo brasileiro, o que só beneficia a Petrobras pois a mesma participa de todo o processo de descoberta da camada Pré-sal, realiza o mapeamento das áreas, pode ser contratada pela União diretamente sem procedimento licitatório, conforme interesse nacional demonstrado pela própria PPSA, será a operadora obrigatória em todos os blocos do Pré-sal e ainda obterá maiores informações trabalhando em parceria com a PPSA na gestão dos contratos de partilha de produção.

Neste sentido, faz-se necessário um maior aprofundamento científico sobre a temática da assimetria de informação e teoria dos leilões, para que possamos demonstrar o beneficiamento da Petrobras nos futuros leilões da camada Pré-sal.

Esta é a principal temática do capítulo seguinte desta dissertação

4. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E TEORIA DOS LEILÕES: UMA ABORDAGEM GERAL

A análise econômica do direito entre várias acepções pode ser conceituada como a utilização/aplicação de teorias econômicas para examinar questões ou problemáticas dos institutos jurídicos.

Conforme conceitua COOTER e ULEN (2010), a economia é uma contribuição para a análise do comportamento das pessoas perante imposições legais, afim de que seja verificado o fenômeno da precificação comportamental dos seres humanos.

Assim a economia oportuniza aos operadores do direito, instrumentos que possibilitam a verificação dos impactos de determinada normatização na atuação dos agentes econômicos no modelo de mercado capitalista.

Neste sentido, destacam-se as lições de POSNER (2011. p.2):

Economic analysis of law has heuristic, descriptive, and normative aspects. As a heuristic, it seeks to display underlying unities in legal doctrines and institutions; in its descriptive mode, it seeks to identify the economic logic and effects of doctrines and institutions and the economic causes of legal change; and in its normative aspect it advises judges and other policymakers on the most efficient methods of regulating conduct through law.¹⁰

Desta forma, tendo como ponto de partida o objetivo central deste trabalho, duas áreas específicas serão analisadas a seguir: a assimetria de informação como uma falha de mercado e a teoria dos leilões, estudando como esta falha da informação assimétrica resulta na elevação ou não do valor do lance nos leilões da indústria petrolífera brasileira.

¹⁰ Tradução feita pela autora deste trabalho: Análise econômica do direito tem aspectos descritiva e normativa. De modo descritivo, procura identificar a lógica econômica e os efeitos das doutrinas e instituições e as causas econômicas da mudança legal, e em seu aspecto normativo aconselha juízes e outros políticos sobre os métodos mais eficientes da regulação aplicada ao direito.

4.1 Assimetria de Informação como Falha de Mercado

Em todo setor econômico que compõe uma cadeia produtiva é imprescindível a existência de dois elementos fundamentais: conhecimento daquele seguimento econômico e informação sobre o processo de produção e composição de preços.

O cenário de mercado ideal possibilita que todos os agentes daquele seguimento econômico tenham conhecimento e informações sobre aquela cadeia produtiva, possibilitando-os concorrer em igualdade de condições em procedimentos concorrenciais, como no caso dos leilões.

No entanto, quando um dos agentes econômicos de uma determinada cadeia produtiva possui uma situação benéfica, ou seja, detém conhecimento ou informações privilegiadas, gera um grande custo de transação para aquela atividade econômica, trazendo um resultado na maioria das vezes negativo, ocasionando a assimetria de informação no mercado o que pode gerar uma inviabilidade do seu funcionamento (SALOMÃO FILHO, 2008).

A assimetria de informação é uma falha de mercado, na qual os agentes distintos de uma cadeia produtiva possuem informações privilegiadas sobre uma determinada transação (PINDYCK, 2002). A informação assimétrica gerará uma situação de favorecimento de uma das partes em detrimento da outra, de modo a influenciar e determinar o resultado final de uma transação (BARSOSA, 2007).

Desta forma, a definição de assimetria de informação é o termo usado para definir mercados em que alguns participantes detêm melhor informação acerca do valor de bens e serviços colocados à venda (HUGHART, 1975), no caso do presente estudo em procedimento concorrential sob a forma de leilão.

A assimetria de informação possibilita que o vendedor detenha maiores

informações que o comprador, conforme exemplificado por GEORGE AKERLOF (1970, p.489) no mercado dos limões:

The example of used cars captures the essence of the problem. From time to time one hears either mention of or surprise at the large price difference between new cars and those which have just left the showroom. The usual lunch table justification for this phenomenon is the pure joy of owning a "new" car. We offer a different explanation. Suppose (for the sake of clarity rather than reality) that there are just four kinds of cars. There are new cars and used cars. There are good cars and bad cars (which in America are known as "lemons"). A new car may be a good car or a lemon, and of course the same is true of used cars. The individuals in this market buy a new automobile without knowing whether the car they buy will be good or a lemon. But they do know that with probability q it is a good car and with probability $(1-q)$ it is a lemon; by assumption, q is the proportion of good cars produced and $(1-q)$ is the proportion of lemons. After owning a specific car, however, for a length of time, the car owner can form a good idea of the quality of this machine; i.e., the owner assigns a new probability to the event that his car is a lemon. This estimate is more accurate than the original estimate. An asymmetry in available information has developed: for the sellers now have more knowledge about the quality of a car than the buyers.¹¹

A problemática da assimetria de informação gera uma seleção adversa, ou seja, aquela parte da relação que detiver a informação privilegiada, promoverá as melhores ofertas, utilizando esta informação para influenciar na decisão final de uma transação comercial ou de um procedimento concorrencial, aumentando assim os custos de transação.

Estes custos de transação, nos casos de leilão na indústria petrolífera, ocasionam um prejuízo para aquela firma ou concorrente que detém menos informação, uma vez que irá

¹¹ Tradução feita pela autora deste trabalho: O exemplo de carros usados capta a essência do problema. De vez em quando se ouve tanto falar sobre a surpresa com a grande diferença de preço entre carros novos e os que tenham acabado de sair do showroom. O habitual almoço mesa justificativa para esse fenômeno é a pura alegria de possuir um carro "novo". Nós oferecemos uma explicação diferente. Suponhamos que (por razões de clareza, em vez de realidade) que existem apenas quatro tipos de carros. Há carros novos e carros usados. Existem boas carros e carros más (que na América são conhecidos como "limões"). Um carro novo pode ser um bom carro ou um limão, e, claro, o mesmo vale para carros usados. Os indivíduos neste mercado compra um automóvel novo sem saber se o carro que comprou vai ser bom ou um limão. Mas eles sabem qual probabilidade de ser um bom carro de ser um limão, por hipótese, q é a proporção de bons carros produzidos e $(1-q)$ é a proporção de limões. Depois de possuir um carro específico, no entanto, durante um período de tempo, o proprietário do carro pode formar uma boa ideia da qualidade desta máquina, ou seja, o proprietário atribui um novo probabilidade para o caso em que o carro é um limão. Essa estimativa é mais precisa do que a estimativa original. Uma assimetria na informação disponível tem desenvolvido: para os vendedores agora ter mais conhecimento sobre a qualidade de um carro do que os compradores.

ofertar um valor de lance no leilão acima da expectativa econômica de um determinado bloco exploratório, o que resultará no alto risco do empreendimento, pois a incerteza acerca do reservatório de petróleo é bem mais elevada.

Um grande exemplo de assimetria de informação na área petrolífera brasileira é o caso da Petrobras, que por monopolizar o setor por cinco décadas conhece todos os termos de exploração e produção, obtendo um conjunto maior de informações, conseguindo prever com mais exatidão o potencial produtivo de uma reserva de petróleo, antes mesmo desta ser leiloadada.

Logo, quando uma empresa ou um consórcio sagra-se vencedor de um procedimento licitatório na exploração de petróleo no Brasil, onde a Petrobras não disputou ou não logrou êxito, existe uma grande probabilidade desta empresa ou do consórcio ter adquirido um bloco de baixa rentabilidade ou expressão econômica, gerando o problema da maldição do vencedor, ou seja, o valor ofertado foi deveras superior ao realmente devido por aquele determinado bloco, resultando assim em um quantitativo de dinheiro maior na mesa da ANP e um suposto prejuízo ao comprador.

Os primeiros autores a estudarem o problema da “maldição do vencedor” no contexto dos blocos exploratórios foram CAPEN, CLAPP e CAMPBELL (1971), ao analisar a questão das empresas de petróleo na década de 60, no cenário dos contratos de concessão do governo americano, demonstrando as estratégias de precificação nos procedimentos concorrenciais.

Posteriormente THALER (1988) passou a analisar a “maldição do vencedor” na indústria petrolífera, defendendo que muitas vezes o vencedor do certame licitatório configura-se um verdadeiro perdedor, em razão da presença da assimetria de informação, ocasionando uma superestimativa de sua oferta em relação ao potencial petrolífero do reservatório.

Da mesma forma, DAVID MARASCO (2007) exemplifica a maldição do vencedor:

Suppose that after all the costs of drilling were accounted for there was \$10M worth of oil in the ground. Company A might determine that there was only \$5M worth of oil. On the other hand, Company B might nail it at \$10M, Company C could value the oil at \$12M and Company D could make a gross overestimation and believe that there was \$20M worth of oil in the ground.

Now we come to the bidding for the drilling rights. At \$5M, Company A drops out of the competition. At \$10M, we lose Company B. At \$12M Company C bows out, and Company D is very happy because they have paid \$12M for property they believe is worth \$20M. But since there is only \$10M worth of oil in the ground, Company D is in the red for \$2M. They have suffered the winner's curse. In an auction, the prize goes to whoever has the most optimistic view of the value of the object being bid upon. In many cases, this also means that the winner is the person who has overestimated the most.¹²

Ora, o presente estudo tem como missão analisar a questão da assimetria de informação nos leilões do Pré-Sal em benefício de um agente econômico (Petrobras), que centraliza ainda grande parte da cadeia produtiva da indústria petrolífera brasileira, fato este, que a leva a uma definição da melhor estratégia no momento da oferta dos lances e conseqüentemente a presença da “maldição do vencedor” em algumas situações concorrenciais.

Em razão da ligação existente entre a assimetria de informação e a teoria dos leilões, buscar-se-á, neste capítulo, explicar alguns dos conhecimentos básicos da teoria dos leilões, especialmente na formação dos leilões de primeiro preço adotados nos *rounds*

¹² Tradução feita pela autora do trabalho: Suponha que depois de todos os custos de perfuração foram contabilizados US \$ 10 milhões no valor do petróleo no subsolo. A empresa pode determinar que havia apenas US \$ 5 milhões no valor do petróleo. Por outro lado, a empresa B pode pagá-lo em US \$ 10 milhões, a empresa C pode valorizar o petróleo a US \$ 12 milhões e a empresa D poderia fazer uma superestimação grosseira, mas acredita que vale a pena investir US \$ 20M de óleo no chão.

Agora chegamos a licitação para os direitos de perfuração. Por US \$ 5 milhões, a empresa A sai fora da competição. Por US \$ 10 milhões, B perde o leilão. As empresas C investindo US \$ 12M e a D está muito feliz, porque eles pagaram US \$ 12 milhões ao final para a propriedade que eles acreditam ser de US \$ 20M. Mas uma vez que existe apenas US \$ 10 milhões no valor do petróleo no subsolo, a empresa D está no vermelho em US \$ 2 milhões. Eles sofreram a maldição do vencedor. Em um leilão, o prêmio vai para quem tem a visão mais otimista do valor do objeto que está sendo proposta em cima. Em muitos casos, isso também significa que o vencedor é a pessoa que superestimou a mais.

licitatórios da indústria petrolífera brasileira.

4.2 Teoria dos Leilões

Um dos temas mais estudados na microeconomia é a chamada teoria dos leilões, desenvolvida inicialmente com os primeiros trabalhos publicados por William Vickrey nos anos 60, com a finalidade de demonstrar a equivalência nos leilões comuns.

A importância da temática é relevante, uma vez que há um grande número de transações econômicas que são realizadas através do instituto do leilão, seja na seara pública ou na iniciativa privada, em função da agilidade e simplicidade na sua formatação.

Primeiramente é importante destacar o que é um leilão, e neste particular iremos adotar as lições de FERNANDO BRANCO (1992. P.226):

O termo leilão designa qualquer processo pelo qual as partes diretamente interessadas podem apresentar propostas, sendo a realização da transação e o seu preço determinantes das propostas apresentadas, de acordo com as regras previamente estabelecidas.

Após a conceituação do que vem a ser o leilão, a doutrina ainda descreve os tipos de leilões e as suas definições são importantes, pois dependendo do tipo a ser adotado no procedimento concorrencial, cada licitante irá formatar a sua proposta de acordo com a estratégia que melhor se enquadra nas regras do jogo.

Desta maneira, a Teoria dos Leilões classifica quatro espécies de leilões competitivos usados para a venda de um determinado objeto: leilão inglês ou de preço ou lance ascendente ou aberto, leilão holandês ou de lances descendentes, leilão de primeiro preço ou de proposta fechada ou secreta e leilão de segundo preço ou leilão Vickrey.

O leilão inglês ou de proposta ascendente ou aberta é o usualmente mais utilizado na teoria dos leilões, é exatamente aquela típica situação onde ficam inúmeros concorrentes em uma sala ofertando os preços dispostos a pagar livremente sobre aquele determinado

objeto leiloado, sagrando-se vencedor o único concorrente que apresentar a melhor proposta final.

FERNANDO BRANCO (1992.P.228) assim dispõe sobre as características do leilão inglês:

- 1) Os vários candidatos à compra do objeto, competindo entre si, sucessivamente anunciaram ofertas quanto ao preço que estão dispostos a pagar;
- 2) Em cada momento todos os intervenientes sabem o valor da melhor proposta já apresentada;
- 3) Quando nenhum candidato está disposto a oferecer um preço superior ao mais elevado anteriormente apresentado, o leiloeiro vende o bem ao candidato que apresentou o preço mais elevado, pelo valor da última oferta.

Já o leilão holandês ou de lances descendentes, o leiloeiro atua de forma proativa, ou seja, provocando os concorrentes a partir da apresentação de um preço muito elevado e gradativamente vai descendo a sua oferta até que um dos candidatos apresente um lance, quando um candidato aceita o preço dado pelo pregoeiro o bem é vendido por este preço.

E caso o bem não seja aceito na oferta do pregoeiro ganhará o leilão aquele candidato que primeiro se manifestar sobre a compra do bem, findando imediatamente o procedimento concorrencial.

O leilão de primeiro preço ou proposta secreta, cada concorrente apresenta a sua proposta em um envelope lacrado contendo o valor do preço proposto para aquisição do objeto leiloado. Após o recolhimento das propostas, o leiloeiro em uma sessão pública abre os envelopes noticiando as ofertas dos candidatos, sagrando-se vencedor aquele que submeter a maior oferta de preço.

E o leilão de segundo preço ou leilão de Vickrey, as propostas são ofertadas secretamente através também de um envelope fechado, recebida as propostas o leiloeiro as abrirá em sessão pública, mas será considerado vencedor o candidato que ofertar o maior

preço referente a segunda oferta mais elevada.

Ou seja, nos leilões de segundo preço o bem será vendido no valor mais próximo da realidade, ou seja, há uma maior correlação entre a valorização do objeto e o preço ofertado, pois o vencedor será o que apresentar a melhor oferta, mas pagará o segundo melhor preço, já nos leilões de primeiro preço os candidatos muitas vezes não tem como mensurar a relação valorização do objeto x preço, o que poderá resultar na apresentação de uma proposta superestimada em relação ao objeto.

É exatamente os leilões do tipo primeiro preço que foram escolhidos para os procedimentos concorrenciais da indústria petrolífera brasileira, em todas as rodadas licitatórias no modelo de concessão e na rodada licitatória do Pré-sal, que ocorrerá em 21 de outubro de 2013, já na formatação de partilha de produção.

No entanto, a problemática da adoção no Brasil dos leilões de primeiro preço na cadeia produtiva do petróleo, é que inúmeras variáveis influenciam na estratégia dos concorrentes, dentre as informações, e no contexto de mercado onde estas informações são assimétricas, uma vez que a Petrobras por ter conhecimento e monopolizar o setor por cinquenta anos, tanto na exploração como na produção, determina muitas vezes o leilão, ocasionando em algumas situações a maldição do vencedor, ou seja, a superestimava do preço do bloco em relação ao potencial econômico da reserva petrolífera.

De acordo com HERNANDEZ-PEREZ (2011a), o risco do negócio comercial do petróleo, está relacionado a volatilidade do preço e ao custo de extração. Devendo destacar o custo de extração, principalmente, em razão da localização das áreas dos blocos, que cada vez mais requerem do vencedor um alto aporte tecnológico e financeiro, para fins de concretizar o programa exploratório, como ocorrerá no caso do Pré-sal, onde a exploração acontecerá a sete mil metros de profundidade em mar (*offshore*), a uma distância de 300km da costa e atravessando uma barreira de sal entre mil e dois mil metros de espessura.

Assim, destaca-se que na indústria petrolífera as informações são um dos elementos definidores do processo de estabelecimento de estratégia entre os concorrentes. Ou seja, conforme FIANNI (2006) quanto mais informações um concorrente possuir, como no caso da Petrobras, poderá distinguir o momento do leilão que fará a sua escolha, já quanto menos informação se tem, menos o concorrente poderá estabelecer a sua melhor estratégia, o que poderá resultar na indicação de uma estratégia não tão compatível com o objeto leiloadas.

4.3. Teoria dos Jogos

O objeto da pesquisa deste trabalho levam em consideração duas teoria: teoria dos leilões acima citada e a dos jogos que tem como finalidade uma análise matemática para definição de qual será a melhor decisão econômica em um modelo de mercado concorrencial, como por exemplo, o petrolífero.

O marco histórico da teoria dos jogos foi com o livro “*Theory of games and economic behaviour*”, de John Von Neumann e Oskar Morgenstern, onde se discutia instrumentos matemáticos eficazes para criar um modelo de interação entre os agentes no momento de uma tomada de decisão.

Nas lições de CAMPOS (2010, p. 3):

A teoria dos jogos estuda o processo de decisão estratégica onde as ações das outras pessoas revelam algo sobre o que um agente (ou vários agentes) sabe, com isso, há o uso desta informação para orientar as próprias ações desses agentes. Isto é, há uma interdependência estratégica, principalmente quando se trata de jogos não cooperativos. Mesmo nesse tipo de jogo, o bem estar individual não depende só das suas ações, mas, também das ações de outros indivíduos. De fato, as inter-relações permitem uma combinação de informações extraídas com as que o agente tem acerca da questão e o uso desse conjunto de informações para definir dispositivos estratégicos numa tomada de decisão.

No cotidiano é comum existirem situações caracterizadas pela presença de conflitos,

onde os agentes envolvidos terão que tomar decisões visando o atendimento dos objetivos definidos individualmente.

É neste aspecto que atua a Teoria dos Jogos, onde muitas vezes inconscientemente utiliza-se de estratégias para tomar uma decisão e atingir determinados objetivos pré-estabelecidos de forma individual.

Nas lições de RASMUSSEN (2006, p. 26) os elementos essenciais da teoria dos jogos são:

The essential elements of a game are players, actions, payoffs, and information— PAPI, for short. These are collectively known as the rules of the game, and the modeller's objective is to describe a situation in terms of the rules of a game so as to explain what will happen in that situation.¹³

Desta forma, os elementos essenciais dos jogos são: os jogadores, estratégias e payoff's, que serão resumidamente definidos nos parágrafos a seguir.

Os *jogos* são toda a situação onde existam dois ou mais participantes em uma posição distintas, onde as ações de um dos participantes influencia a tomada de decisão dos outros.

Os jogadores são os participantes, caracterizados por terem uma escolha a fazer que tanto contemple os seus objetivos, bem como as possibilidades de escolha dos demais participantes.

As estratégias são “as escolhas, ou um conjunto de alternativas, de movimento e de comportamento que um determinado jogador possui e pode utilizar no jogo” (MELO JR.2010, p. 52).

A escolha da estratégia dependerá do resultado que a mesma produzirá. No entanto, os jogadores irão escolher as estratégias que estejam mais próximas do alcance dos seus objetivos, através da análise dos ganhos e do risco das perdas.

¹³ **Tradução feita pela autora deste trabalho.** Os elementos essenciais de um jogo são os jogadores, ações, subornos e informações. Estes são conhecidos coletivamente como as regras do jogo, e o objetivo do modelador é descrever a situação em termos das regras de um jogo, de modo a explicar o que vai acontecer nessa situação.

Neste sentido, os prêmios ou *payoff's* poderão servir de parâmetro para a escolha da melhor estratégia a ser adotada pelos jogadores. No leilão do Pré-Sal o prêmio é conseguir o contrato de partilha de produção da área, representado em valor número no potencial produtivo de um determinado campo, trazendo o benefício financeiro almejado pelos participantes do leilão.

E por último temos as informações que são um dos elementos determina claramente o processo de tomada de decisão. Logo, quanto menos informação se tem, menos percebe-se as circunstâncias envolvidas o que poderá resultar em uma tomada de decisão que não seja compatível com os objetivos individuais pré-estabelecidos.

Por isso, um dos pontos essenciais na teoria dos jogos é a racionalidade dos envolvidos (jogadores), ou seja, as escolhas devem ocorrer de forma eminentemente racional com o fito de ser alcançado os benefícios definidos nos jogos.

Desta forma, destaca-se a lição de MELO JUNIOR, 2010, p. 56:

O entendimento de que o comportamento humano tem uma fundamentação racional é verdadeiro postulado da teoria do jogos. Logo, quando o jogador se depara com uma situação em que tenha de escolher entre dois ou mais rumos para atingir determinado fim, e escolhe um terceiro, mediano, que acredita ser o mais viável para a realização do seu intento, então esse jogador se comportou racionalmente – ainda que tenha escolhido o caminho errado.

Logo, na grande parte dos modelos econômicos, os jogadores são tratados como se racionais fossem, maximizando o resultado numérico do jogo.

Nesta seara, é analisado os leilões de petróleo no Brasil, uma vez que no contexto de um mercado assimétrico com a presença de um agente econômico na cadeia que detém informações diferenciadas em relação aos demais participantes, a análise das estratégias e das possibilidades da Petrobras influenciam diretamente a tomada de decisões dos outros jogadores nos leilões de petróleo, especialmente, na camada Pré-sal.

4.4. Receita Equivalente

Os estudos sobre a Teoria dos Leilões analisam a potencial de geração de receitas nos modelos de leilões supramencionados anteriormente.

O artigo de Vickrey (1961) analisa os leilões de lances abertos e fechados, sob o prisma da expectativa ou receita almejada pelo vendedor/leiloeiro, para fins de caracterizar o leilão como ótimo ou de receita maximizante.

A partir da análise da Teoria dos Jogos e pressupondo que os leilões são jogos não cooperativos, demonstra-se que existe um equilíbrio entre os licitantes que porventura adotam as mesmas estratégias.

Entretanto, tendo em vista que os lances propostos são formados pelos licitantes de acordo com as crescentes avaliações individuais, este conjunto de estratégias idênticas forma uma estratégia considerada ótima, o que representa o equilíbrio de Nash nos jogos de competição, como no caso dos leilões.

Desta forma, nos leilões de valores privados é possível demonstrar, que as quatro modalidades de leilão supramencionadas, podem produzir em média a mesma soma de receita esperada pelo vendedor/leiloeiro. É o que a literatura conhece como “ Teorema da Equivalência da Receita”, uma vez que o tipo de leilão escolhido para cada jogo será irrelevante, pois no geral estes produzirão os mesmos resultados.

Porém, o desenvolvimento do equilíbrio de Nash, para os modelos de leilão, demonstra que todos os jogadores devem utilizar a mesma estratégia, não podendo nenhum jogador maximizar a sua estratégia, para fins de obter um melhor resultado, sob pena de violar o equilíbrio perfeito entre os jogadores.

Dessa forma, no modelo concorrencial da indústria petrolífera brasileira onde as informações apesar de serem públicas e equivalentes entre os todos os competidores, a um

jogador (Petrobras) que detém informações privadas, o que gera um desequilíbrio entre os jogadores e o “trade-off” entre a probabilidade de arrematar um bloco exploratório e a proporção da produtividade esperada naquele campo/bloco exploratório pode aumentar o risco da “maldição do vencedor”, ou seja, o jogador pela presença de um agente bem informado na cadeia ofertar um lance maior em relação a produtividade daquela área leiloada.

Logo, na Teoria da Equivalência da Receita alguns pontos são mitigados e até eliminados, não se admitindo o problema da assimetria de informação, presente nos leilões da cadeia petrolífera brasileira, ante a presença de um jogador que detém informações privadas para formação da sua estratégia.

Neste sentido, nos leilões de primeiro preço ou proposta fechada a receita esperada pode ser muito superior do que nos leilões abertos, uma vez que os jogadores ficam mais agressivos, ante ao risco de perda do objeto leiloado em face do desconhecimento das estratégias dos demais jogadores.

4.5 A disseminação de informações

As informações disponíveis são um dos elementos essenciais no processo de formação de estratégia e tomada de decisões dos jogadores em um procedimento de leilão.

É muito comum que os jogadores se deparem com situações de risco e incerteza, principalmente, no mercado petrolífero, onde os jogadores podem conhecer as probabilidades dos resultados detendo os mesmos acesso às informações, mais também podem se deparar com níveis informacionais distintos, o que poderá ocasionar uma incerteza quanto os eventos futuros e suas probabilidades de ganhos.

Na Teoria dos Leilões, admitindo-se que os jogadores são racionais, HENDRICKS E PORTER (1988) analisam que os leilões com informações simétricas são

diferentes daqueles com informações assimétricas, bem como demonstram que se os jogadores tem acesso somente às informações disponíveis publicamente, como no caso dos leilões da indústria petrolífera brasileira, e não possuem informações privadas diminuem as possibilidades de aumentarem a sua margem de lucratividade.

Assim com o intuito de estudar os impactos informacionais entre os jogadores, MILGROM E WEBER (1982a) analisam um modelo de leilão com dois licitantes, no qual um deles detêm informações privadas enquanto o outro tem acesso apenas as informações públicas em relação ao objeto leiloado.

Logo, passam a considerar que independentemente do tipo do leilão, se entre os jogadores um deles detêm informações privadas em detrimento dos outros que possuem apenas informações públicas, dificilmente estes terão condições de concorrer com propostas competitivas em relação aquele possuidor de informação privada.

Ressalta-se, ainda, que MILGROM E WEBER dispõem que se as informações privadas fossem acessíveis aos demais jogadores, poderia ser uma forma de aumentar o preço de venda do leilão e minimizar a assimetria informacional entre estes, buscando-se assim um equilíbrio do procedimento concorrencial.

Porém, a publicidade desta informações privadas podem não ser interessantes no mercado petrolífero brasileiro, especialmente, no contexto do Pré-sal onde o Governo Brasileiro pela estrutura do novo marco regulatório, tem como intuito manter o domínio da Petrobras por razões estratégicas de soberania nacional.

5. ANÁLISE DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO NOS LEILÕES DO PRÉ-SAL EM BENEFÍCIO DA PETROBRAS

Antes da descoberta da camada Pré-sal, o único regime contratual de exploração e produção de petróleo adotado pelo Brasil era do de concessão, legitimado pela Lei nº. 9478, de 06 de agosto de 1997, ou seja, as empresas participantes do setor assumiam todo o risco da operação, mas se apropriavam de toda a produção, restando ao Governo Brasileiro o recebimento dos royalties, bônus de assinatura, taxas de retenção e participações especiais, para aqueles campos com produções vultuosas.

Porém com a expectativa gerada em torno da província Pré-sal, por ter sido uma das maiores descobertas petrolíferas do mundo e em razão da produção de petróleo que poderá ser em torno de 70 a 100 bilhões de barris de óleo, o que equivale a produção do Iraque dentro apenas de uma área do litoral brasileiro, o Governo iniciou os debates para mudança do marco regulatório, para que houvesse uma maior centralização da exploração e produção nas mãos do Poder Público, em função da soberania nacional, uma vez que o Petróleo é um recurso geopolítico, ou seja, é o ouro negro de barganha no cenário internacional.

Assim, após inúmeras discussões finalmente foi aprovado o novo marco regulatório para as áreas do Pré-sal e para aquelas consideradas estratégicas pela ANP. Esta aprovação ocorreu por meio da Lei nº. 12.351, de 22 de dezembro de 2010, onde ficou definido que nestas áreas será adotado o regime contratual de partilha de produção para exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

No modelo de partilha de produção o risco continua sendo integralmente do investidor, mas a produção deverá ser partilhada entre o investidor e o Governo brasileiro, ganhando desta forma o procedimento de licitação, que será na modalidade leilão, conforme

disposição do art. 8º, II¹⁴ da Lei nº. 12.351/2010, aquele que ofertar o maior percentual de excedente em óleo, que é a parcela da produção de petróleo, a ser repartida entre a União e o contratado, segundo os critérios definidos em contrato.

No modelo de partilha de produção é importante destacar, que a Petrobras será a operado única em todos os contratos da área do Pré-Sal, tanto daquelas áreas em que a mesma vença o leilão sozinha ou em consórcio, quanto das áreas em que esta empresa não participe do leilão ou perca, ou seja, as empresas vencedoras deverão necessariamente fazer um consórcio com a Petrobras, tendo esta pelo menos uma participação mínima de 30%, conforme disposto no art. 10, III, “c”¹⁵ da Lei 12.351/2010, podendo ainda a critério da União, ser a Petrobras contratada diretamente sem qualquer procedimento licitatório.

Com a mudança do marco regulatório ficou estabelecido no contexto do Pré-sal uma centralização das decisões de desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira nas mãos do Governo, tendo este como braços de execução a empresa público Pré-Sal Petróleo S.A, já comentada no capítulo 3º, e a própria Petrobras que monopolizou o setor por mais de 50 anos e mesmo com a suposta quebra do monopólio domina grande parte da cadeia petrolífera nacional, já que é a empresa com a maior tecnologia mundial de exploração e produção de petróleo em águas profundas e ultra- profundas, tecnologia esta, que a levou a descobrir a própria camada Pré-sal em 2006.

¹⁴ Art. 8º A União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção:

II - mediante licitação na modalidade leilão

¹⁵ Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:

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

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

Desta forma, resta claro a assimetria de informação que já existe no mercado de petróleo brasileiro, em face da presença de uma empresa que domina o setor petrolífero a anos, fato este, que será representado a seguir com análise das 11 rodadas licitatórias que já ocorreram no país para as áreas sob o regime de concessão, onde a Petrobras sagrou-se vencedora dos blocos petrolíferos mais importantes do país, e a finalização deste estudo com a demonstração desta assimetria, legitimada pela própria Lei nº. 12.351/2010, no contexto do Pré-sal em benefício da própria Petrobras.

5.1 Análise das Rodadas de Leilões dos Blocos Exploratórios das Áreas de Concessão

O meio legal no Brasil para fomento da concorrência e desenvolvimento da indústria petrolífera nacional, se dá através de rodadas licitatórias, organizadas pela ANP, desde a promulgação da Lei nº. 9478/1997 (Lei do Petróleo).

Os procedimentos concorrenciais para concessão e exploração destas áreas devem atender aos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, dispostos no art. 1º da Lei nº. 9478/1997, bem como das diretrizes traçadas pela Resolução nº. 8/2008 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

O nosso país possui 29 bacias sedimentares, o que representa a 7,5 milhões de Km², sendo cerca de 2,5 milhões de km² no mar. Cada bacia sedimentar é mapeada e fracionada em blocos exploratórios, para fins de definição de áreas exploratórias nas licitações.

Esta definição dos blocos nas rodadas licitatórias compete a ANP, e esta definição deverá ser acompanhada de dados geológicos e geofísicos, que comprovem indícios da existência de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido naquelas áreas levadas ao

leilão.

Assevera-se, que para as empresas obterem a concessão para exploração e produção (E&P) devem participar do leilão e caso habilitadas deverão ofertar os seus preços levando em consideração na composição dos seus lances três variáveis que influenciam muito na estratégia dos envolvidos: 1) valor do bônus de assinatura (BA), 2) Programa Exploratório Mínimo (PEM) e 3) Conteúdo Local (CL).

Para fins deste estudo, vamos considerar apenas uma única variável na análise de todas rodadas licitatórias realizadas pela ANP, que será o bônus de assinatura que é justamente o valor pago pelo vencedor de um determinado bloco exploratório no momento da assinatura do contrato, com a finalidade de demonstrar que o bônus de assinatura tende a ser maior nas licitações em que a Petrobras é concorrente, e que apesar de na maioria das vezes a mesma não ofertar o maior valor do bônus de assinatura, ainda assim consegue manter a sua hegemonia dominando todas as rodadas licitatórias.

Ainda é necessário ressaltar, que a análise partirá da 1ª rodada licitatória pois a rodada zero não teve disputa, já que foram as negociações realizadas pela ANP com a Petrobras, logo após a promulgação da Lei nº. 9478/1997 com o fito de definir a participação da Estatal no cenário petrolífero, promovendo assim a abertura do mercado nacional, ratificando os direitos da Petrobras na modalidade de contrato de concessão sob blocos exploratórios e áreas em desenvolvimento.

Nesta oportunidade da rodada zero, a Petrobras devolveu para a ANP aqueles campos petrolíferos que não eram mais interessantes e assinou 397 contratos de concessão, divididos entre: 115 blocos em exploração, 51 campos em desenvolvimento e 231 campos em produção.

1ª Rodada



Fonte: ANP/1999

Agora o início da abertura do mercado brasileiro ocorreu nos dias 15 e 16 de junho de 1999, quando foi realizada a 1ª rodada licitatória de petróleo no Brasil na forma de leilão de primeiro preço ou lance fechado. Esta rodada licitatória foi histórica, pois marcou efetivamente a flexibilização do monopólio, tendo a participação de 14 empresas, dentre esta, a Petrobras a única participante nacional e 13 estrangeiras.

Nesta rodada foram oito bacias sedimentares divididas em 27 blocos exploratórios totalizando 132milkm², do total de blocos ofertados 13 deles foram arrematados todos em mar (offshore) e o valor do bônus de assinatura total foi de R\$ 321 milhões. A empresa italiana Agip arrematou 4 blocos e foi a que mais pagou o bônus de assinatura no importe de R\$ 172 milhões.

Apesar da Petrobras não ter ofertado o maior valor de bônus de assinatura, mesmo assim foi a empresa que mais arrematou blocos, dando lances em 7 e consagrando-se vencedora em 5 deles, dos quais em apenas um operava sozinha e nos outros 4 operava em consórcio com outras empresas.

No total a Petrobras e suas sócias pagaram o valor de R\$ 43 milhões de bônus de assinatura, o correspondente a 13,5 % do total arrecado, mas a parte que lhe coube arcar foi de R\$ 15 milhões.

2ª Rodada



Fonte: ANP/2000

A segunda rodada foi realizada em 07 de junho de 2000, onde 23 blocos foram colocados à leilão e apenas 2 deles não foram arrematados, o que representa um índice de aproveitamento de mais de 91% de blocos arrematados.

Nesta oportunidade os blocos foram organizados em 9 bacias sedimentares, com a presença de 27 empresas ofertantes e 16 vencedoras. O bônus de assinatura total foi de R\$ 470 milhões, ou seja, 50% maior do que na 1ª rodada licitatória.

A bacia de Santos foi arrematada pelo consórcio Petrobras (45% - empresa operadora), BG atualmente YPF (30%) e Repsol (25%), que pagou o maior bônus de assinatura por um bloco o importe de R\$ 116 milhões.

Destaca-se que esta bacia de Santos é uma área estratégica para a Petrobras, uma vez que nesta bacia está localizado as áreas de Carioca, Guará e Iguazu, o que anos mais tarde

representaria uma das maiores descobertas de petróleo do mundo, pois estas áreas estão dentro da província do Pré-sal.

A Petrobras novamente foi a empresa que mais arrematou blocos, totalizando 8, sendo 6 em consórcio onde desta a empresa é sócia majoritária de 5, e os outros 2 em parcerias com outras empresas.

O bônus de assinatura pago pela Petrobras em consórcio foi de R\$ 356 milhões, ou seja, 76% do total, dos quais a parte de sua responsabilidade exclusiva é de apenas R\$ 165 milhões.

3ª Rodada

Realizada em 19 e 20 de junho de 2001, onde foram ofertados 53 blocos, sendo 43 em mar (offshore) e 10 em terra (onshore), devidamente distribuídos em 12 Bacias Sedimentares.

Dos 53 blocos ofertados, 34 deles foram concedidos o que representa um índice de aproveitamento de 64%, tendo 42 empresas habilitadas, 26 empresas ofertantes e 22 empresas vencedoras.

O bônus de assinatura total foi de R\$ 595 milhões, e foi a empresa americana Phillips que pagou o maior valor de bônus por um único bloco (BM-ES-11 da bacia de Santos), na importância de R\$ 117 milhões.

Mas apesar da empresa americana ter apresentado o maior valor de bônus, foi a Petrobras que arrematou o maior número de blocos no total de 15. A Petrobras e suas sócias desembolsaram o valor total de R\$ 114 milhões em bônus de assinatura, dos quais apenas 82 milhões era de responsabilidade exclusiva da estatal.

4ª Rodada



Fonte: ANP/2002

Na data de 19 e 20 de junho de 2002 foi realizada a 4ª rodada licitatória, com o oferecimento de 54 blocos divididos em 18 bacias sedimentares, com 29 empresas habilitadas, das quais 17 apresentarem ofertas e 14 sagraram-se vencedoras.

No total foram arrematados apenas 21 blocos o que representa menos de 40% dos 54 blocos oferecidos. O bônus de assinatura total foi de R\$ 92.377.971,00 milhões e o maior valor pago pelo BA, foi na bacia de Santos pela Maersk pelo Bloco BM-S-29, no valor de R\$ 15 milhões.

Apesar da Maersk ter ofertado o maior BA, mais uma vez foi a Petrobras que arrematou o maior número de blocos no total de 8, sendo operado em todos estes. A Petrobras ofertou 9 lances e apenas perdeu para a Partex, no bloco BT-ES-14 localizado na bacia do Espírito Santo em terra (onshore), pois ofertou o BA de R\$ 631 mil e a Partex ofereceu o valor de R\$ 1,021 milhões.

No total a Petrobras e suas sócias pagaram de BA o valor de R\$ 34 milhões, o que equivale a 37% do todo, sendo de responsabilidade da estatal o valor de R\$ 21, 5 milhões.

5ª Rodada



Fonte: ANP/2003

Ocorrida em 19 e 20 de agosto de 2003, sendo realizada com inúmeras mudanças tanto no desenho dos blocos exploratórios que passaram a ser divididos por setores, com o seu próprio tamanho pois a média dos blocos era de 3milKm² nas rodadas anteriores e nesta passou a ser de 179Km².

Na época a própria ANP alego que esta mudança nos tamanhos e desenhos do bloco ocorria exatamente para abrir o mercado e torna-lo atrativo para as microempresas e empresas de pequeno porte da indústria petrolífera.

Nesta rodada teve outra grande inovação, ou seja, o Programa Exploratório Mínimo (PEM) deixou de ser pré-determinado no edital como nos rounds anteriores, para agora passar o compor as propostas de lances ofertadas pelas empresas, sendo o preço agora formado nos seguintes percentuais: BA (30%), PEM (30%) e CL (40%).

Foram ofertados 9 bacia sedimentares divididas em 21 setores, devidamente organizados em 908 blocos licitados, destes mais ou menos 200 foram retirados dias antes da abertura da rodada a pedido do IBAMA, do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente, em razão das questões ambientais.

No total foram 12 empresas habilitadas das quais 6 apresentaram propostas e todas saíram vencedora com pelo menos uma área concedida. O BA de assinatura foi de R\$

27.448.493,00 para um total de 101 blocos concedidos, ou seja, menos de 11% dos blocos ofertados.

A quinta rodada teve uma hegemonia da Petrobras, pois arrematou sozinha 85 blocos o que representa 84% dos total concedido, e ainda levou 3 outros blocos em consórcio com outras empresas, mas a estatal não era a operado nestes blocos consorciados.

A Petrobras pagou R\$ 22 milhões de BA o que representa 80% do valor total de toda a quinta rodada licitatória.

6ª Rodada

Realizada em 3 de dezembro de 2004, ocasião em que foram ofertados 913 blocos divididos em 29 setores entre bacia maduras aquelas em declínio produtivo, bacias de novas fronteiras tecnológica ou de conhecimento que são aquelas que detêm um maior risco exploratório, pois buscam encontrar novas áreas e bacias de elevado potencial que são aquelas destinadas as grandes empresas petrolíferas com a finalidade de aumento das reservas nacionais.

Dos 913 blocos ofertados, 294 estavam localizados em terra em 9 setores e 619 no mar em 20 setores, mas apenas foram arrematados 154 blocos, o que corresponde a um percentual de apenas 17%.

O BA total foi de R\$ 665.196.028,00 milhões pagos por 19 empresas nos 154 blocos arrematados. A Petrobras (65%) em consórcio com a Shell (35%) foi a empresa que pagou o maior BA por um único bloco, que foi o ES-M-525, atualmente, conhecido como BM-ES-23, localizado em água profundas na bacia do Espírito Santo, o correspondente ao valor de R\$ 82,3 milhões.

A Petrobras efetuou lances em 113 blocos, adquirindo em consórcio e sozinha 107 concessões, o que representa 69,5% do total de blocos. Destes 107 blocos arrematados pela

estatal, em 55 deles a mesma atuou de forma exclusiva e nos demais 52 atuou em consórcio com outras empresas, dos quais 32 a mesma era a operadora e os 20 restantes as operadoras eram as suas consorciadas.

A Petrobras e suas sócias pagaram de BA o valor de R\$ 571 milhões, ou seja, 86% do total, mas coube a estatal sozinha o montante de R\$ 437 milhões, o equivalente a 66% do montante arrecado de bônus de assinatura.

7ª Rodada

Pela primeira em 7 anos uma rodada licitatória seria realizada em três dias consecutivos, dias 17, 18 e 19 de outubro de 2005.

Nesta rodada os blocos foram organizados em, blocos A (risco exploratório), blocos B (ofertados pela primeira vez) e áreas inativas de acumulações marginais. Ao todo foram 1.134 blocos disponibilizados nos blocos A, mas apenas 251 foram arrematados, ou seja, apenas 22% do total e nos blocos B dos 17 ofertados, 16 foram arrematados, o que significa um aproveitamento de 94%.

Estes 1.134 blocos exploratórios foram divididos em 34 setores, sendo 20 marítimos e 14 terrestres organizados em 14 bacias sedimentares.

O BA total pago foi de R\$ 1.088.848.604,00 bilhões, deste valor R\$ 1.085.802.800,00 foram nos blocos com risco exploratório (blocos A) e R\$ 3.045.804,00 nas áreas inativas com acumulações marginais.

O maior BA foi pago pelo consórcio Petrobras (60%) e a empresa britânica BG (40%) no bloco S-M-608 em água profundas de elevado potencial, localizado na bacia de Santos no valor de R\$ 160 milhões.

Na rodada foram habilitadas 116 empresas, das quais 85 apresentaram lances e 41 saíram vencedoras. Mas, a Petrobras se destacou na rodada ofertando lances em 109 áreas,

obtendo êxito em 96 delas, ou seja, levando 38% dos blocos arrematados.

A Petrobras e suas parceiras pagaram no total BA de R\$ 726 milhões, o que corresponde a 67% do valor total pago, e a parcela de responsabilidade exclusiva da Petrobras foi de R\$ 503 milhões, o que equivale 46% do total arrecadado na rodada.

8ª Rodada

A oitava rodada estava marcada para o dia 28 e 29 de novembro de 2006, no entanto, no primeiro dia do leilão foi suspensa por força de duas liminares concedidas pelo Juízo da 9ª Vara Federal do Distrito Federal e 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, para fins de afastar a incidência dos itens 4.5 e 4.8 do edital que limitavam o número de ofertas dos participantes vitoriosos, que segundo a ANP foi introduzida esta regra no edital, para fins de fomentar a concorrência no intuito de impedir a concentração de blocos nos domínios de uma única empresa, como a Petrobras, que já vinha dominando o setor em todas as rodadas licitatórias anteriores.

Nesta rodada era previsto a oferta de 284 blocos em 14 setores localizados em 7 bacias sedimentares. No momento que ocorreu a suspensão da rodada, já haviam sido licitados 11 blocos da bacia de Santos e 42 do setor de Tucano-Sul.

Até o momento da suspensão já tinha sido arrecadado R\$ 584 milhões em BA, o maior bônus pago foi de R\$ 307 milhões pela empresa italiana Eni, exatamente do único bloco concedido em que a Petrobras ofertou lance e perdeu para italiana.

Mesmo com a suspensão a Petrobras já se destacava na rodada, pois havia ofertado 22 lances e ganhou 21 deles, o que correspondeu a 55% dos 38 blocos concedidos.

A Petrobras e as suas parceiras pagaram BA no valor de R\$ 277 milhões, ou seja, 47% do total, e o que coube a estatal foi de R\$ 248 milhões, ou seja, 42,5% do total arrecadado.

As liminares foram cassadas e a ANP tinha como meta retomar a rodada em 2008 e finalizar com todas as áreas não licitadas, inclusive as localizadas na província Pré-sal.

Mas três longos anos se passaram entre o início da rodada e a decisão da ANP que só ocorreu em 2009, quando a agência decidiu retirar todos os blocos da oitava rodada, em razão da descoberta do Pré-sal e da decisão do Governo Brasileiro de mudança do marco regulatório.

Em 18 de Janeiro de 2013 foi publicado no diário oficial da União, a Resolução nº. 02 de 18 de dezembro de 2012 do CNPE, autorizando o cancelamento oficial da 8ª rodada, nos seguintes termos:

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA
RESOLUÇÃO Nº 2, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2012

Cancela a 8ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA - CNPE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 2º da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, o art. 2º, § 3º, inciso III, do Decreto no 3.520, de 21 de junho de 2000, e o art. 7º, inciso III, do Regimento Interno do CNPE, aprovado pela Resolução no 7, de 10 de novembro de 2009, e considerando que compete ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE formular políticas e diretrizes de energia; a necessidade de definir diretrizes a serem observadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, relativas à condução de licitações de áreas para exploração de petróleo e gás natural; que a Resolução CNPE no 9, de 8 de dezembro de 2009, determinou que a decisão sobre a conclusão da 8ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás Natural fosse adiada até a sanção presidencial dos Projetos de Lei que propõem o novo modelo regulatório para exploração e produção de petróleo e gás natural nas províncias petrolíferas em área denominada Pré-Sal; e a sanção e a promulgação das Leis no 12.276, de 30 de junho de 2010, no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e no 12.734, de 30 de novembro de 2012, e a adoção da Medida Provisória no 592, de 3 de dezembro de 2012, resolve:

Art. 1º Autorizar o cancelamento da 8ª Rodada de Licitações de blocos para exploração e a

produção de petróleo e gás natural.

Parágrafo único. Determinar que a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP adote as providências legais para a efetivação do cancelamento do referido certame licitatório.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

EDISON LOBÃO

Apenas agora em 2013 é que a ANP iniciou a chamada das empresas que participaram da oitava rodada, para que possa ser devolvido a taxa de participação paga por todas as empresas do certame.

9ª Rodada

A nona rodada foi realizada em novembro de 2007 e teve dois grandes componentes importantes.

O primeiro deles foi a retirada pelo CNPE, por meio da Resolução nº. 06/2007, de 41 blocos ofertados, localizados dentro da área do Pré-sal em razão do anúncio pela Petrobras da descoberta do campo de Tupi, hoje, denominado Lula, campo este, arrematado pela estatal na 2ª rodada, onde a mesma demonstrava a existência um grande volume de óleo no reservatório localizado na camada Pré-sal.

Desta forma o CNPE resolveu retirar da licitação todos os blocos vizinhos ao campo de Tupi, que estivessem inseridos no polígono do Pré-Sal.

O outro componente importante desta rodada foi a presença da estreante OXG, empresa do milionário Eike Batista que iniciou as suas atividades no circuito petrolífero arrematando de início 21 blocos, ou seja, 18% do total ofertados.

Nesta rodada foram ofertados 271 blocos, localizados em 9 bacias sedimentares, possuindo 61 empresas habilitadas, das quais 42 delas ofereceram lances e 36 foram declaradas vencedoras.

O BA total foi de R\$ 2,1 milhão e o maior BA pago por um único bloco (BM-S-58) em águas rasas na bacia de Santos foi o valor de R\$ 344 milhões desembolsados pela OGX.

Entretanto, apesar das tentativas da OGX na nona rodada, mais uma vez a Petrobras saiu vencedora, ofertando lances em 57 blocos e vencendo em 27 deles, apesar de não ter pago o maior valor de bônus de assinatura.

Destes 27 blocos, a Petrobras em 6 atua sozinha e nos outros 21 blocos opera em consórcio, sendo a líder em 16 blocos consorciados. A Petrobras e suas parceiras pagaram R\$ 309 milhões em BA, ou seja, menos de 15% do total arrecadado, cabendo a estatal o valor de R\$ 196 milhões em BA, representando apenas 9% do total.

10ª Rodada

A décima rodada foi realizada em 18 de dezembro de 2008, foi uma rodada tímida e exclusivamente de blocos terrestres, o objetivo era fomentar o ingresso de microempresas e empresas de pequeno porte no setor.

Foram ofertados 130 blocos, dos quais 54 deles foram arrematados por 17 empresas, divididos em 7 bacias sedimentares.

O BA total foi de R\$ 89 milhões e o maior BA pago em um único bloco (AM-T-85) localizado na bacia do Amazonas, foi de R\$ 13,640 milhões desembolsado pelo consórcio Petrobras (60%) e Petrogal (40%).

Mesmo nesta licitação, a Petrobras foi a grande vencedora do certame tendo adquirido 27 blocos, ou seja, 50% de total oferecido. Destes 27 blocos, a estatal opera de forma exclusiva em 17 e nos outros 10 em consórcio, dos quais em 05 atua como operadora.

A Petrobras e suas parceiras pagaram um total de R\$ 57 milhões em bônus, ou

seja, 63% do total e a parcela de responsabilidade da Petrobras foi de R\$ 40 milhões, representando 45% dos BA pagos na rodada.

11ª Rodada

A décima primeira rodada foi realizada em março de 2013 com oferta de 286 blocos distribuídos em 11 bacias sedimentares, além dos 172 blocos anunciados em 11 de janeiro de 2012, após a autorização do CNPE.

Nesta rodada 64 empresas foram habilitadas, das quais 17 nacionais e 47 estrangeiras, sendo 39 empresas ofertantes e 30 consagraram-se como vencedoras.

O BA de assinatura total foi de R\$ 2.823.205.650,29 bilhões e a Petrobras foi a grande vencedora do certame, ou seja, venceu em 34 blocos do total de 142 blocos arrematados, pagando um bônus de assinatura total de R\$ 537.913.428,00 milhões.

Resultados

Após análise de todas as rodadas licitatórias percebe-se uma grande dominação da Petrobras, mesmo na nona rodada onde teve a participação de um novo agente que foi a OXG.

Mesmo assim, a Petrobras consegue se manter no topo da quantidade dos blocos arrematados, uma vez que do total de 948 blocos arrematados no país ao longo de todas estas rodadas, a estatal é detentora de 499 blocos, ou seja, o correspondente a 52,63% de todos os blocos do País.

Fato muito importante na teoria dos leilões é a existência no procedimento concorrencial de um agente mais informado que outro, esta variável deve ser considerada no contexto da indústria de petróleo no Brasil.

Assim, os critérios para determinação de um vencedor veriam relativamente ao longo das rodadas licitatórias analisadas, no entanto, seguem uma padronização em relação ao bônus de assinatura e a apresentação do plano de investimento.

Estes lances ofertados ao longo das rodadas licitatórias contém algumas informações que geram uma pontuação que varia de 0 a 100 pontos para a oferta, sagrando-se vencedor aquele jogador com obtiver a maior pontuação.

Como a finalidade do presente estudo é demonstrar a presença de uma assimetria de informação na cadeia petrolífera, onde um agente (Petrobras) detém informações privadas em detrimento dos demais participantes do leilão, é que leva-se em consideração como determinante dos lances o bônus de assinatura, que em todas as rodadas licitatórias analisadas possui um peso de 80% na determinação do lance, uma vez que os outros critérios (CL e PEM) são homogêneos nos lances ofertados nas onze rodadas licitatórias.

Logo, o vetor considerado na análise dos resultados será o bônus de assinatura em razão do seu peso na determinação da proposta vencedora.

TABELA 1- ROUNDS

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°
Blocos Arrematados	12	21	34	21	101	154	251	38	117	54	142
Leilões com Participação da Petrobras	58%	48%	59%	43%	88%	73%	43%	58%	49%	52%	48%
Lances da Petrobras sagrado vencedor	5	8	15	8	88	107	96	21	27	27	40
Índices de aproveitamento da Petrobras	71%	80%	75%	89%	99%	95%	88%	95%	47%	96%	100%

Fonte: Elaboração pela autora a partir de dados da ANP.

TABELA 02

BÔNUS DE ASSINATURA			
Rodadas	Petrobras/Consórcio	Outras Empresas	TOTAL
1°	43.203.742	278.452.895	321.656.637
2°	355.977.438	112.281.631	468.259.069
3°	114.353.184	480.590.839	594.944.023
4°	34.228.129	58.149.842	92.377.971
5°	22.175.097	5.273.396	27.448.493
6°	571.271.602	93.924.426	665.196.028
7°	726.322.700	359.480.100	1.085.802.800
8°	273.824.361	309.983.200	583.807.561
9°	308.983.903	1.800.424.928	2.109.408.831
10°	56.576.702	32.730.225	89.406.927
11°	537.913.428,00	2.217.826.516,01	2.285.292.222,29

Fonte: Elaboração pela autora a partir de dados da ANP.

Neste sentido, percebe-se que o pagamento do bônus de assinatura maior ocorre quando a Petrobras participa do certame, exatamente por ser a mesma um agente com informações privadas na cadeia petrolífera.

O que pode gerar a chamada maldição do vencedor, já vista no capítulo 4, ou seja, devido a assimetria de informação entre as empresas envolvidas no leilão, determinados blocos podem ser arrematados por valores superestimado, sem ter a respectiva rentabilidade,

podendo ser um bloco de baixo rendimento econômico.

Desta forma, o valor real do bloco seria o valor do segundo maior lance, mas em razão da assimetria de informação não tem como as demais empresas conseguirem precisar os valores para formatarem a sua estratégia, isto acarreta um impacto sobre o lance da mesma forma que o valor atribuído pelo segundo maior valor dado ao bloco (REZENDE, 2008), pois no Brasil o sistema do lance é o do primeiro preço ou proposta fechada.

Neste contexto, com a descoberta da Província do Pré-sal o Governo Brasileiro modificou o seu prisma, após adotar um novo marco regulatório em 2010 beneficiando ainda mais a Petrobras, já que na área do Pré-sal a mesma terá que ser a operadora exclusiva, não bastando apenas ter realizado as descobertas e o mapeado das áreas, a Lei nº. 12.351/2010, ainda legítima e acentua uma assimetria de informação nos leilões da camada Pré-sal, onde a primeira rodada está marcada para o dia 21 de outubro de 2013.

Isto pode acarretar um desestímulo no fomento da concorrência no cenário petrolífero brasileiro, já que no leilão do Pré-sal esta assimetria informacional, que já faz parte do contexto da indústria petrolífera brasileira, conforme visto em todas as rodadas licitatórias, passou a ser fortalecida com o respaldo do Governo Brasileiro e da própria legislação que disciplina o modelo de partilha de produção, conforme será explorado no tópico a seguir.

5.2 Assimetria de Informação e a estrutura do novo marco regulatório que beneficia a Petrobras nos futuros leilões da camada Pré-Sal

Com a Lei nº. 12.351/2010, novo marco regulatório da camada Pré-sal, ficou estabelecido nos arts.4º e 7º que a Petrobras será a **operadora exclusiva** em todos os blocos, mesmo naqueles onde a mesma não participe do leilão ou saia perdedora, podendo ainda ser contratada diretamente sem qualquer procedimento licitatório, nos seguintes termos:

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

Art. 7º Previamente à contratação sob o regime de partilha de produção, o Ministério de Minas e Energia, diretamente ou por meio da ANP, poderá promover a avaliação do potencial das áreas do pré-sal e das áreas estratégicas.

Parágrafo único. **A Petrobras poderá ser contratada diretamente para realizar estudos exploratórios necessários à avaliação prevista no caput.** (grifos nossos).

Ou seja, o próprio marco regulatório do Pré-sal positivo uma assimetria de informação naturalmente existente, não só porque a Petrobras domina o setor petrolífero por mais de 50 anos, mais também porque foi a própria estatal que descobriu a camada Pré-sal em 2006 e a partir de então foi estabelecido um procedimento de cessão onerosa, para que a Estatal pudesse explorar as áreas do Pré-sal, caracterizadas como de baixo risco exploratório e de elevado potencial de rentabilidade.

Com a imediata exploração da camada Pré-sal pela Petrobras, permitida pela cessão onerosa, aprovada pela Estatal e o CNPE em setembro de 2010, resto estabelecida as seguintes áreas: Tupi sul, Florim, Tupi nordeste, Guara East, Franco, Iara e Peroba, e esta cessão onerosa produzirá efeitos até que a Petrobras faça a retirada da quantidade de barris equivalentes em óleo definidos no contrato com o limite máximo de 5 bilhões de barris. Assim a Petrobras pesquisa as áreas, assumi o risco da exploração e paga ao Governo os royalties incidente sobre o resultado da lavra.

De 2010 para 2013 a Petrobras vem explorando e produzindo petróleo nas áreas do Pré-sal, cuja informação da própria ANP em junho de 2013, é que a produção no Pré-sal atingiu um novo recorde, alcançando a média de 376 mil barris de óleo equivalente dia, nas cidades de Angra dos Reis e Cidade de Paraty, ambas localizadas no campo Lula, antigo Tupi, na bacia de Santos.

O primeiro leilão do Pré-Sal está marcado para 21 de outubro de 2013, a área ofertada será a de Libra, localizada na Bacia de Santos, no total de 1.547,76Km². De acordo com a minuta do edital disponível no site da ANP, em conformidade com a Lei nº. 12.351/2010, a Petrobras será a operadora exclusiva com participação mínima de 30%.

Os consórcios devem ser formados com a participação de pelo menos uma empresa de nível A, ou seja, que tenha capacidade para atuar em águas profundas, e também poderão incluir outras empresas de nível B, com capacidade de explorar em terra e água rasas.

As empresas interessadas na disputa deverão ofertar lances no percentual de 70%, já que 30% é a participação mínima da Petrobras, devendo levar em consideração na oferta o maior percentual de excedente em óleo, o qual foi fixado como percentual mínimo o de 41,65%.

A questão no Pré-sal é exatamente a assimetria de informação da Petrobras como já percebida em todas as rodadas licitatórias, e no contexto do Pré-sal se agrava, por uma imposição legal e principalmente por ter realizado a descoberta e mapeado todas as áreas, inclusive o campo de libra que será leilado no dia 21 de outubro de 2013, conforme ressalta Sérgio Gabrielli em entrevista concedida ao Jornalista Paulo Henrique Amorim, Presidente da Petrobras durante o Governo Lula e que presenciou a descoberta do Pré-Sal:

Libra é realmente um prospecto extraordinário. A Petrobrás, contratada pela ANP, fez a descoberta. Fez as perfurações exploratórias iniciais, já tem uma cubagem mais ou menos conhecida com volume e potencial já conhecidos, e ele é hoje não só o maior campo do mundo, mas da História. Se você pensar em um preço de valor adicionado (preço de exploração) de 10 dólares o barril, vezes, por baixo, 10 bilhões de barris, são 100 bilhões de dólares. (informação verbal)

Ou seja, a Petrobras fez a descoberta do campo de Libra e irá participar do primeiro leilão do Pré-sal. Será realmente que haverá uma disputa? E qual a estratégia dos concorrentes? Já que terá uma empresa em uma situação assimétrica, ou seja, que conhece

toda capacidade da área, sendo considerado um dos maiores campos de Petróleo do mundo.

O bônus de assinatura que poderia ser uma variável importante, como nas rodadas anteriores, no contexto do Pré-sal fica um pouco enfraquecido pois o preço deverá ser formado também com a parcela do excedente em óleo.

No primeiro leilão do Pré-sal este bônus de assinatura foi fixado no valor de R\$ 15 bilhões, a garantia da oferta em R\$ 156.109.000,00 milhões e a taxa de participação em R\$ 2.067.400,00 milhões. Isto significa afirmar que a fixação de um bônus desta expressão apenas beneficia as *majors* na indústria petrolífera.

Dessa maneira, salienta-se que o modelo de concorrência ideal é aquele em que “a economia atinge uma ótima alocação de recursos sem a necessidade de mecanismos complementares ao funcionamento do próprio mercado (VIEGAS, 2010, P.81).

Isto quer dizer que no mercado ideal, os preços são obtidos a partir da equação equilibrada entre o quantitativo dos bens ofertados e a boa vontade dos consumidores de consumirem esses bens, nesse mercado os preços surgiriam de uma forma muito natural onde demanda e procura se equivaleriam.

Entretanto, no contexto da cadeia produtiva de petróleo o mercado não funciona em suas condições ideais, conforme já mencionado acima, e na área do Pré-sal esta situação apenas se agrava, pois a Estatal será a operadora única, domina toda a tecnologia exploratória para águas ultra profundas e ainda fez a descoberta do campo que deverá ser licitado em outubro de 2013

O que se estabelece na área do Pré-sal é um modelo de concorrência imperfeita, ou seja, com a presença de algumas falhas de mercado que quebram o sistema concorrencial. Dentre essas falhas três são destacadas: a concentração do poder econômico da Petrobras que é a maior no setor petrolífero nacional, a presença de externalidade negativa, já que o Governo influencia as decisões e a própria política de preços da estatal e a principal das falhas

é a questão da assimetria de informação em decorrência dos seus longos anos de dominação única no setor e da situação imposta pelo próprio marco regulatório das áreas do Pré-sal, que coloca a empresa em uma posição de privilégio em detrimento dos outros concorrentes.

Dessa maneira, a assimetria de informação nos leilões do Pré-sal pode gerar o resultado da seleção adversa, ou seja, a Petrobras saberá exatamente como se comportar nas rodadas do Pré-sal, em que áreas deverá ofertar os maiores lances para consagrar-se vencedora e quais não terá interesse em vencer, já que como sendo operador exclusiva por imposição da Lei nº. 12.351/2010, terá uma participação mínima de 30%, podendo assim repartir os riscos dos insucessos com as empresas que serão as suas consorciadas.

Esta centralização do poder econômico do Estado Brasileiro causa muita preocupação nas áreas do Pré-sal, uma vez que pode gerar um desinteresse no mercado, inviabilizando que outras empresas privadas venham a se estabelecer e investir no país tanto financeiramente quanto tecnologicamente.

Como ensina GIANETTI (2007, P.157) ao tratar do contexto de equilíbrio de mercado:

O problema é que tanto um Estado fraco e inoperante quanto um Estado forte e voraz minam a confiança do setor privado no mínimo legal do mercado. O primeiro porque ele se mostra incapaz de garantir a justiça e proteger os agentes dos avanços predatórios dos demais; e o segundo porque ele próprio acaba tornando a grande ameaça de invasão predatória, colhendo para si, por meio de impostos e confiscos, o resultado das atividades produtivas do setor privado.

Assim, verifica-se claramente um total beneficiamento da Petrobras no contexto do Pré-sal, ante a sua condição de dominadora do mercado e pela própria situação de privilégio imposta pela Lei nº. 12.351/2010, no entanto, a preocupação é com o procedimento concorrencial de como diminuir esta assimetria de informação com a finalidade de fomentar a concorrência no setor e não ocasionar um desestímulo a indústria petrolífera no Brasil, gerando a “maldição do petróleo”, ou seja, grandes reservas, mas sem estímulo de

investimento por parte de outras empresas em razão do benefício da Petrobras.

Muito se discute a respeito desta assimetria de informação no Pré-sal, alguns alegam que o bônus de assinatura alto é uma forma de fomentar a concorrência no modelo de partilha de produção e outros ao contrário defendem que o bônus de assinatura alto fixado para o primeiro leilão do Pré-sal é um retrocesso, pois o que deve predominar é o maior excedente em óleo.

Ou seja, até agora não há uma solução clara para diminuir esta assimetria de informação da Petrobras no contexto do Pré-sal, uma vez que o próprio marco regulatório legitimou esta falha de mercado no modelo de partilha de produção.

O que é evidente é o beneficiamento da Petrobras frente aos leilões de petróleo da camada Pré-sal, conforme já demonstrado neste estudo por inúmeros fatores, mas ante a estrutura legal criada e por não ter ocorrido o primeiro leilão desta camada, marcado para 21 de outubro de 2013, não há neste momento como vislumbrar uma forma de diminuir esta relação assimétrica entre os concorrentes, exatamente pela ausência de dados concretos do primeiro leilão, para que possamos identificar as melhores soluções, ao fim de evitar um possível desestímulo futuro por partes de outras empresas no Brasil.

CONCLUSÕES

A mudança do Estado Social para o Regulador no Brasil tem como um dos marcos divisório o surgimento das agências reguladoras que foram instituídas com a finalidade de regular de forma ampla o setor econômico para o qual foram criadas.

Essa transformação estatal que aconteceu com o surgimento das agências afetou a sociedade brasileira em alguns aspectos como: social, econômico, político e jurídico.

Na cadeia produtiva de petróleo esta mudança ocorreu quando da abertura do mercado por meio da flexibilização do monopólio através da Emenda Constitucional nº. 09 de novembro de 1995 e conseqüentemente com o surgimento da Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP instituída pela Lei nº. 9478, de 06 de agosto de 1997.

A ANP passou a deter a função de regular o mercado de petróleo no país e fomentar a concorrência, a partir da promoção das rodadas licitatórias no modelo de concessão, proporcionando o ingresso no mercado de outros agentes com o objetivo de quebrar o domínio da Petrobras.

Na época da abertura de mercado, em razão da pouco incremento tecnológico e do alto risco exploratório, pois não havia certeza sobre as jazidas petrolíferas, o modelo contratual que mais se adequava era o de concessão, uma vez que o risco era todo do investidor, mais também o mesmo detinha toda a propriedade da produção, cabendo ao Governo os valores referentes ao bônus de assinatura, taxa de retenção e ocupação de área, royalties e participações especiais pagas em razão do quantitativo da produção.

Todavia, após a flexibilização do monopólio da Petrobras e mesmo com os esforços da ANP em fomentar a concorrência no país, promovendo onze rodadas licitatórias, em todas estas a Petrobras sagrou-se vencedora do maior quantidade de blocos arrematados, detendo hoje, do total das reservas já licitadas pela Agência, mais de 52% de todas as áreas do

território brasileiro.

Isto demonstra um modelo de concorrência imperfeita, com a presença de um agente que detém informações privadas na cadeia petrolífera que é a Petrobras, possibilitando que a mesma vença todas as rodadas licitatórias, em função das informações privilegiadas que detém, construindo assim a melhor estratégia nos procedimentos de leilão de primeiro preço, modelo adotado no Brasil.

A presença da assimetria de mercado gera muitas vezes a maldição do vencedor, uma vez que os concorrentes não tem a percepção da relação entre preço e rentabilidade do bloco na hora da formação das suas estratégias, e como estudado nas licitações em que a Petrobrás participa, o preço dos lances composto pelo bônus de assinatura tende a subir mais de 100%, quando a estatal está concorrendo no leilão.

Com a descoberta da camada Pré-sal iniciou-se a discussão sobre o novo marco regulatório, devido ao potencial das jazidas petrolíferas localizadas naquela área, para fins de estabelecimento de um modelo mais centralizador, ou seja, para que o Estado Brasileiro obtivesse uma maior participação na produção de óleo gerada no País.

Assim, foi promulgada a Lei nº. 12.351/2010 que introduziu o regime de partilha de produção para as áreas do Pré-sal e para aquelas denominadas estratégicas pela ANP.

Neste modelo contratual o risco da exploração e produção continua sendo do investidor, mas o mesmo deverá partilhar com o Governo Brasileiro o excedente em óleo, ou seja, a parcela que será destinada para as reservas nacionais após ser retirada os valores do investimento naquela exploração.

Com o novo marco regulatório foi criado uma empresa pública chamada de Pré-sal Petróleo S.A, que terá a função estratégica de gerir todos os contratos de partilha de produção, de desenvolvimento e comercialização das áreas do Pré-sal.

No contexto do Pré-sal também foi definido na Lei nº. 12.351/2010 que a

Petrobras será a operado exclusiva em todos os blocos, vencendo ou não o leilão, a Estatal terá participação mínima de 30% e as outras empresas deverão necessariamente realizar um consórcio com a Petrobras e a PPSA, sendo a Estatal responsável por todas as decisões do consórcio.

Dessa forma, percebe-se que situação assimétrica acentua-se em muito nas áreas do Pré-sal, camada descoberta pela própria Petrobras em 2006 e que desde 2010 através de uma cessão onerosa realizada com o Governo Brasileiro, vem explorando e produzindo no Pré-sal em sete áreas.

Com isto, pode-se detectar inicialmente que pela conjuntura de dominação da Petrobras no mercado brasileiro por mais de 50 anos, por ser esta a empresa com a maior tecnologia de exploração e produção de petróleo em água profundas e ultra profundas e pela posição da estatal no novo marco regulatório, é que a situação da Petrobras no Pré-sal é bastante benéfica frente aos seus concorrentes nos leilões futuros, o que só fortalece o desequilíbrio no mercado concorrencial.

Ou seja, neste contexto a Petrobras é a principal beneficiada nos leilões do Pré-sal em razão da conjuntura instalada que apenas reforça a assimetria de informação, fortalecendo a falha de mercado o que pode ocasionar no futuro um desestímulo de investimento na indústria petrolífera brasileira.

O benefício da Petrobras no contexto do Pré-sal poderá por um lado fortalecer a soberania nacional, preservando a exploração e produção de petróleo nas “mãos” de uma estatal, entretanto, poderá ocasionar também uma ausência de investimentos por parte de outras empresas privadas, que não terão o estímulo de investir financeiramente e tecnologicamente no país, já que as regras do jogo estão postas privilegiando um único ganhador.

Diante disso, conclui-se o claro beneficiamento da Petrobras frente aos demais

concorrente nos leilões da camada Pré-Sal, mas em decorrência da estrutura legal criada e por ainda não ter ocorrido o primeiro leilão, marcado para 21 de outubro de 2013, não há neste momento do estudo, como vislumbrar uma forma de diminuir esta relação assimétrica entre os concorrentes, exatamente pela ausência de dados concretos do primeiro leilão, para que possamos identificar as melhores soluções, ao fim de evitar um possível desestímulo futuro por partes de outras empresas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Metodologia da ciência do direito**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEL. Site da ANP.

Disponível:

<http://www.anp.gov.br/?pg=49535&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1305314294078>. Acessado em 13 de maio de 2011.

AKERLOF, George A. **The Market for Lemons: quality uncertainty and the Market mechanism**. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3. (Aug., 1970), P. 488-500.

ANUATTI NETO, Francisco. **Regulação dos Mercados**. 1999. In PINHO, Diva Benevides. VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de. Manual de Economia. São Paulo: Saraiva. p. 223-241.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2002.

BARBOSA, C. de J. **Custos de Transação**. Revista Acadêmica Alfa. Disponível em <http://www.alfa.br/novosite/revista>. Acessado em 12 de janeiro de 2013.

BARROSO, Luís Roberto. LEFEVRE, Flávia Guimarães. NAVES, Rubens. STRAUSS, Peter. L. SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito e Regulação no Brasil e nos EUA**. Marcelo Figueiredo (org). São Paulo: Editora Malheiros. 2004.

BRANCO, Fernando. **Leilões e Concursos Públicos: Teoria Económica**. Vol.XVI. nº. Maio.1992. P 225-265.

BORGES, Ilia Freire Fernandes. DE CASTRO, Lydia Maria Cruz. **A ANP sua Função Reguladora da Indústria Petrolífera**. In. 2º Congresso Brasileiro de P & D em Petróleo & Gás. Págs. 1-6.

BRASIL, E. U. R. ; POSTALI, F. A. S. ; MADEIRA, G. A. (2008) . **Assimetrias entre competidores nos leilões de petróleo no Brasil**. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008.

BRASIL. Site: **Brasil Rounds**. Disponível em < www.brasil-rounds.gov.br >. Acessado em 31 de julho de 2013.

CAPEN, E. C., CLAPP, R. V. e CAMPBELL, W. M. (1971). **Competitive Bidding in High-Risk Situations**. Journal of Petroleum Technology, 1971. 23:641-653.

CAMPOS, Francisco. **As práticas de conluio nas licitações públicas à luz da teoria dos jogos.** Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/10919/6496>. Acessado em 24/09/2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Agências Reguladoras e o Poder Normativo.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 09. Fevereiro/Março/Abril. 2007. Bahia, Brasil. ISSN 1981-1861.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. **Revista de Direito Administrativo.** Nº. 219. Jan/Mar. 2000. Disponível em: <http://www.trf5.gov.br/documento/?arquivo=Francisco+Cavalcanti+-+A+independ%EAncia+da+fun%E7%E3o+reguladora+e+os+entes+reguladores+independentes.pdf&tipo=p01>. Acessado em 15 de janeiro de 2013.

COM CIÊNCIA. **Petróleo.** Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet04.shtml>. Acessado em 19.07.2011.

COASTAL MARINE INSTITUTE (2007). “Competition and Performance in Oil and Gas Lease Sales and Development in the U.S. Gulf of Mexico OCS Region, 1983-1999”. Maio 2007.

CRAMTON, Peter (2007), “How Best to Auction Oil Rights,” In: **Macartan Humphreys.** New York, NY: Columbia University Press.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Vade Mecum/Obra coletiva. 4ª Edição Revista, Ampliada e Atualizada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 2009.

COOTER, Robert. ULLEN, Thomas. **Direito & Economia.** Tradução Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa. 5ªEd. Porto Alegre: Bookman. 2010.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo.** São Paulo: Editora Dialética. 2001.

FIANNI, Ronaldo. **Teoria dos jogos:** para cursos de administração e economia. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FREITAS, Maria Roma de. **Pré-Sal novo marco regulatório e seus desdobramentos.** 13º Congresso da Anefac. Realizado em Foz do Iguaçu em 14 de maio de 2011. Disponível: <http://www.Anefac.com.br/Eventos/Arquivos/Congressos%20%20Maria%20Roma%20de%20Freitas.pdf>. Acessado em 19.07.2011.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios Privados, benefícios públicos? A ética das riquezas das Nações.** São Paulo: Companhia das Letras. 2007.

HENDRICKS, K. e PORTER, R. (1988). **An Empirical Study of an Auction with Asymmetric Information.** American Economic Review, v.78.

_____, TAN, Guofu. **Bidding Rings and The Winner's Curse: The Case of Federal Offshore Oil and Gas Lease Auctions**. National Bureau of Economic Research, 2003.

HERNANDEZ-Perez, A. **Economics of oil regulation and the Brazilian reform: Some issues**. Energy Policy, 2011a. 39(1): 57-65.

HUGHART, David (1975). **"Informational Asymmetry, Bidding Strategies, and the Marketing of Offshore Petroleum Leases,"** Journal of Political Economy, University of Chicago Press, v. 83(5), p. 969-85, October.

JUNIOR, H.Q.P. & PIRES, M.C.P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios. Agência Nacional de Petróleo**, 2002.. Disponível em http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_009_2000.pdf. Acessado em 15/01/2013.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª Edição Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

_____. Lei n. 9478, 06 de 2 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acessado em: 24/09/2012.

_____. Lei n. 12.304, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm. Acessado em: 24/09/2012.

_____. Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acessado em: 24/09/2012.

MANGUEIRA. Carlos Octaviano de Medeiros. **Contribuição ao Estudo da Intervenção Estatal Frente à Ordem Econômica: a Regulação e as Agências Reguladoras**. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de pós-graduação da Universidade Federal de Pernambuco. Novembro/2000.

MARASCO. David. **The Winner's Curse – Oil Field Economics and Baseball**. Disponível: http://economics.about.com/cs/baseballeconomics/a/winners_curse_2.htm. Acessado em 31/07/ 2013.

MARTINS, Daniela Couto (2006). **"A Regulação da Indústria do Petróleo Segundo o Modelo Constitucional Brasileiro"**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MELO JR, Roberto Gomes de Albuquerque. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica: conteúdo, aplicação, limites e exame de implementação à luz da teoria dos jogos**. 2010. 106 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MILGROM, P., AND WEBER R. J. (1982), “**A Theory of Auctions and Competitive Bidding**”, *Econometrica* 50:5, 1089-1122.

_____ (1982a), “**The Value of Information in a Sealed-Bid Auction**”, *Journal of Mathematical Economics* 10, 105-114.

MOURA. Rodrigo Leandro de. PINHEIRO. Maurício Canedo. DAITX. Fernando. **Determinantes do Lance Vencedor em Leilões de Petróleo e Gás: Avaliando o Caso Brasileiro**. Texto de Discussão. Nº. 15. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

OLIVEIRA. Diogo Pignataro. **Direito Internacional do Petróleo: O compartilhamento de Petróleo e Gás Natural entre Estados**. Rio de Janeiro: Synergia. 2013.

OTHON. Adriano de Oliveira. FERREIRA. Ana Mônica Medeiros. FILHO. Humberto Lima de Lucena. DE MORAIS. Joaquim Maurício F. DO NASCIMENTO. Livia Melo. NETO. Otacílio dos Santos Silveira. **Limites da Competência Regulamentar da Agência Nacional do Petróleo em Matéria Ambiental**. In. 3º Congresso Brasileiro de P & D em Petróleo e Gás. 2 a 5 de outubro de 2005. Salvador- Bahia- Págs. 1-6.

PETROBRAS. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>. Acesso em 12 de maio de 2011.

PINDYCK, Robert S; Rubinfeld, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

POSNER, Richard A. **Law and economics in common-law, civil-law, and developing nations**. Disponível em: < <http://www.law-economics.cn/book/32.pdf>>. Acessado em 31/07/2013.

QUINTAS. Humberto. QUINTAS, Luiz Cezar. **A história do petróleo: no Brasil e no Mundo/ Quintas & Quintas**. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado.2009. P. 99.

RASMUNSEN, Eric. **Games and information: An introduction to game theory**. 4ª Ed. Malden: Basil Blackwell, 2006.

REZENDE, L. **Econometrics of Auctions by Least Squares**. *Journal of Applied Econometrics*, 2008. 23:925-948.

SALOMÃO FILHO. Calixto. **Regulação da Atividade Econômica- Princípios e Fundamentos Jurídicos**. 2ª Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Malheiros. 2008. P. 199.

SIQUEIRA. Mariana de. **O Fomento aos Campos Maduros de Petróleo e o Desenvolvimento: Uma análise Jurídico-Constitucional**. Organizadores Yanko Marcus de Alencar Xavier, Patrícia Borba Vilar Guimarães. Série Direitos dos Recursos Naturais e da Energia. Nº. 01. Natal: EDUFRN. 2010.

THALER, R. H. **Anomalies: the winnerís curse**, *Journal of Economic Perspectives*, v.2, n. 1, Winter 1988. p. 191-202.

TOLMASQUIM. Maurício Tiomo. **Marcos Regulatórios da indústria mundial do Petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia. 2011.

VIEGAS. Cláudia. MACEDO. Bernardo. **Falhas de Mercado: Causas, Efeitos e Controles**. 2010.

WESSELS. Walter J. **Microeconomia: teoria e aplicação**. Tradutores Cid Knipel Moreira e Célio Knipel Moreira. Revisor Técnico José Antônio Pereira de Souza. São Paulo: Saraiva. 2010.

ANEXOS

ANEXO A

BLOCOS EXPLORATÓRIOS OFERTADOS

Bacia	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Rodada 6	Rodada 7	Rodada 9	Rodada 10
Amazonas		✓		✓					✓
Barreirinhas			✓	✓	✓	✓	✓		
Camamu- Almada	✓	✓	✓			✓	✓		
Campos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ceará			✓						
Cumuruxatiba	✓			✓					
Espírito Santo	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Foz do Amazonas	✓			✓	✓	✓	✓		
Jequitinhonha			✓	✓	✓	✓	✓		
Pará-Maranhão		✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Paraná	✓	✓	✓						✓
Parecis									✓
Parnaíba				✓				✓	
Pelotas				✓	✓	✓	✓		
Pernambuco- Paraíba				✓				✓	
Potiguar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Recôncavo		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rio do Peixe								✓	
Santos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
São Francisco				✓			✓		✓
São Luís				✓					
Sergipe- Alagoas		✓	✓	✓		✓	✓		✓
Solimões				✓			✓		
Total	8	9	12	18	9	12	14	9	7

Fonte: ANP

ANEXO B

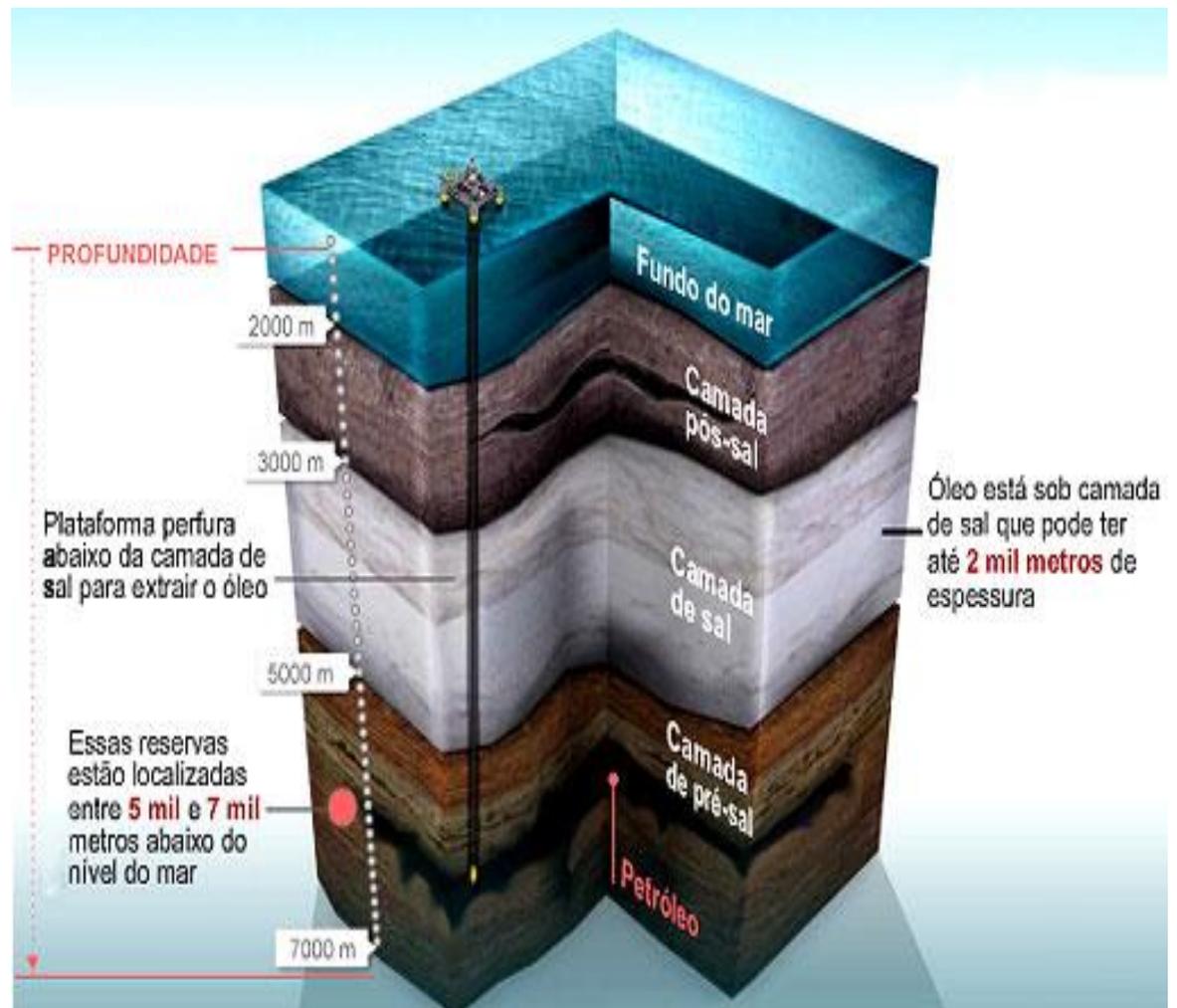
RESULTADO POR BLOCOS

Resultados por Blocos									
Rodadas de Licitação	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Rodada 6	Rodada 7	Rodada 9	Rodada 10
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2007	2008
Bacias Sedimentares	8	9	12	18	9	12	14	9	7
Blocos Licitados	27	23	53	54	908	913	1.134	271	130
Blocos Arrematados ³	12	21	34	21	101	154	251	117	54
Blocos Onshore Arrematados	0	9	7	10	20	89	210	65	54
Blocos Offshore Arrematados	12	12	27	11	81	65	41	52	0
Área Licitada (Km ²)	132.178	59.271	89.823	144.106	162.392	202.739	397.600	73.079	70,371
Área Arrematada (km ²)	54.660	48.074	48.629	25.289	21.951	39.657	194.651	45.614	48.030
Área Onshore Arrematada	0	10.227	2.363	10.620	697	2.846	186.916	32.195	48.030
Área Offshore Arrematada	54.660	37.847	46.266	14.669	21.951	36.811	7.735	13.419	0
Tamanho Médio dos Blocos (Km ²)	4.895	2.577	1.695	2.669	179	222	351	270	541
Blocos Concedidos **	12	21	34	21	101	154	242	108	40
Blocos Concedidos/Blocos Licitados	44,4%	91%	64,2%	38,9%	11,1%	16,9%	21,2%	39,9%	30,8%
Área Concedida **	54.660	48.074	48.629	25.289	21.951	39.657	171.007	45.329	44.954
Área Onshore Concedida	0	10.227	2.363	10.620	697	2.846	163.272	31.910	44.954
Área Offshore Concedida	54.660	37.847	46.266	14.669	21.254	36.811	7.735	13.419	0
Área Concedida/Área Licitada	41,4%	81,1%	54,1%	17,5%	13,5%	19,6%	43,0%	62,0%	63,9%
Blocos não Arrematados	15	2	19	33	807	759	883	154	76
Área não	77.518	11.197	41.194	118.817	140.441	163.082	202.949	27.465	22.341

Arrematada										
------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

FONTE: ANP.

ANEXO C
ILUSTRAÇÃO DO PRÉ-SAL



Fonte: Petrobras.