



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**PARECER Nº       , DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, que *altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer o regime de outorga de concessão como regime único para regular a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos no Brasil.*

**RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 416, de 2012, de autoria do nobre Senador Ricardo Ferraço, que tem por objetivo restabelecer o regime de concessão como o único regime de outorga para exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos no Brasil. Para tanto, o PLS altera a Lei nº 12.351, de 2010, e a Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, que, entre outras providências, instituiu o regime de concessão.

Antes de prosseguir com este relatório, gostaria de esclarecer que, doravante, utilizarei o termo “petróleo” ou “óleo” em substituição a “petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”, exceto quando a diferenciação entre os hidrocarbonetos se fizer necessária.



SF/13704.94832-80



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

A Lei nº 12.351, de 2010, dá duas providências principais: institui o regime de partilha e o Fundo Social. Tendo em vista seu objetivo, o PLS altera ou revoga praticamente todos os dispositivos que tratam do regime de partilha, e mantém, ou faz somente pequenos ajustes, nos dispositivos que dispõem sobre o Fundo Social.

O PLS contém cinco artigos, sendo que é no art. 2º que estão as principais alterações desejadas.

O art. 1º revoga diversos dispositivos (os arts. 4º ao 41, 43 ao 46, e o art. 63) da Lei nº 12.351, de 2010. Todos eles tratam direta ou indiretamente do regime de partilha de produção e perdem sentido se esse regime de outorga deixar de existir. O art. 3º também contém cláusula de revogação, no caso, da Lei nº 12.304, de 2010, que autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Petróleo e Gás Natural SA (PPSA), empresa criada para gerir os contratos de partilha.

O art. 4º obriga os entes federados beneficiados com recursos da extração do petróleo a publicar demonstrativo específico das aplicações dos respectivos recursos, detalhados de acordo com as classificações orçamentárias adotadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O art. 5º estabelece que a Lei aprovada entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme mencionamos, o art. 2º contém o cerne do PLS, alterando seis artigos da Lei nº 12.351, de 2010. A seguir, faremos referência aos dispositivos da referida Lei que o PLS altera.

A redação do art. 1º é alterada para retirar a delimitação da Lei às áreas do pré-sal e estratégicas e para dizer que a Lei irá dispor sobre a repartição dos *royalties* e participação especial arrecadados em função da exploração do petróleo.





## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

O art. 2º, em sua versão atual, apresenta uma série de definições. O PLS exclui os incisos que definem os seguintes conceitos: partilha de produção; custo em óleo; excedente em óleo; operador; contratado; conteúdo local. Trata-se de conceitos que estão diretamente associados ao regime de partilha de produção ou a prerrogativas que a Petrobras obteve quando da aprovação do novo marco regulatório do petróleo.

O novo art. 2º manteve os conceitos de área do pré-sal, áreas estratégicas e *royalties*, e retirou os termos que faziam menção ao regime de partilha de produção dos conceitos “bônus de assinatura” e “individualização da produção”.

A nova redação para o art. 3º da Lei nº 12.351, de 2010, prevê que a repartição dos *royalties* e da participação especial, quando o óleo for extraído da área do pré-sal ou de áreas estratégicas, terá a distribuição prevista naquela Lei. A redação anterior dizia que as outorgas nas áreas do pré-sal e estratégicas deveriam ocorrer na forma de partilha de produção.

A nova redação para o art. 42 prevê que, para as áreas do pré-sal e estratégicas, serão devidos *royalties*, com alíquota de 15%, além de bônus de assinatura e participação especial, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997, a Lei do Petróleo. A redação atual do art. 42 prevê que os contratos sob regime de partilha devem pagar *royalties*, também com alíquota de 15%, e bônus de assinatura, mas não prevê o pagamento de participação especial. Em compensação, prevê o pagamento de parcela do óleo excedente para o governo. Contudo, esse tipo de participação governamental é típico de um regime de partilha de produção, e, por isso, todas as referências ao óleo excedente foram excluídas do PLS.

A nova redação para o art. 49 da Lei nº 12.351, de 2010, que trata dos recursos do Fundo Social (FS), fez as seguintes alterações:

- i) Determinou que pertencerá ao FS parcela do valor do bônus de assinatura de contratos de concessão em áreas ou blocos a serem licitados após a vigência da Lei. Na



SF/13704.94832-80



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

redação antiga, era destinada ao FS parcela do bônus de assinatura decorrente dos contratos de partilha.

- ii) Destinou ao FS a parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas a órgãos específicos, decorrentes de contratos de concessão em áreas ou blocos a serem licitados na província do pré-sal ou em áreas estratégicas. Na redação anterior, era destinada ao FS parcela dos *royalties* da União decorrentes dos contratos de partilha.
- iii) Destinou ao FS os *royalties* e a participação especial das áreas já contratadas localizadas no pré-sal.
- iv) Excluiu, das receitas que compõem o FS, aquelas decorrentes da comercialização do petróleo e dos rendimentos de aplicações financeiras do FS.
- v) Alterou a redação dos arts. 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 1997, para destinar para o FS a parcela de *royalties* e da participação especial que cabe à União decorrente da exploração no pré-sal em áreas já contratadas. Na redação anterior, a destinação era aplicada para toda a área do pré-sal.
- vi) Alterou o art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997, para limitar a participação especial em 80% de sua base de cálculo, que, aproximadamente, corresponde ao lucro gerado pelo campo.

O art. 62 da Lei nº 12.351, de 2010, altera diversos dispositivos da Lei nº 9.478, de 1997. Para os arts. 2º, 5º, 8º, e 23, a nova redação elimina as referências aos contratos de partilha de produção. Adicionalmente:





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

- i) Adiciona inciso XI ao art. 2º da Lei nº 9.478, de 1997, para estabelecer que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) deverá promover a distribuição territorial dos blocos exploratórios, de modo a alcançar o maior número possível de unidades da federação.
- ii) Altera a redação do art. 21 da Lei do Petróleo para limitar à ANP a incumbência de administrar os direitos de exploração do petróleo. Na redação anterior, a responsabilidade seria da ANP ou de outros órgãos expressos em Lei. Apesar de não especificado, no atual marco regulatório, os “outros órgãos” se referem à PPSA.
- iii) Introduce §§ 4º e 5º ao art. 26 da Lei do Petróleo para prever a celebração de acordos de individualização. Essa previsão constava do art. 27 da referida Lei, mas fora revogada pela Lei nº 12.351, de 2010.

Na Justificação, o autor mostrou que as premissas que fundamentaram a introdução do regime de partilha para a área do pré-sal – o Brasil seria a última fronteira de reservas e o risco exploratório era baixo – não mais se observam. Foram descobertas grandes reservas na costa africana, além da viabilização econômica da produção de óleo e gás a partir do xisto. A perfuração de algumas áreas teria revelado que o risco de exploração é mais alto do que inicialmente se imaginava.

Adicionalmente, a posição da Petrobras como operadora única pode inibir ou atrasar a exploração do petróleo no País, diante das dificuldades de caixa da empresa. Sinteticamente, o regime de partilha não havia trazido os benefícios esperados até o momento em que apresentou o PLS. Já o regime de concessão fora muito bem sucedido em permitir a expansão da indústria petrolífera, que saltou de 2% para 10% do PIB e tornou a Petrobras uma empresa mais competitiva, capaz de desenvolver-se a de apropriar-se de novas tecnologias.





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Desta Comissão, a matéria segue para apreciação na Comissão de Serviços de Infraestrutura e de Assuntos Econômicos, cabendo à última decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno, compete a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhes forem submetidas. Não vislumbramos óbices quanto a essas três dimensões. Em especial, a iniciativa parlamentar é legítima, por se tratar de tema de competência privativa da União, nos termos dos incisos IV (legislação sobre energia) e XII (legislação sobre jazidas) do art. 22 da Constituição Federal. Tampouco o assunto tratado pela matéria faz parte da reserva de iniciativa privativa do Presidente da República prevista no § 1º do art. 61 de nossa Constituição.

Em relação à juridicidade, o PLS está em conformidade com o ordenamento jurídico existente e propõe inovar o marco regulatório do petróleo, extinguindo o regime de partilha. No que diz respeito à técnica legislativa, há pequenos reparos necessários para que a futura lei se conforme aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, como, por exemplo, o reposicionamento da cláusula de revogação para a parte final do texto. As emendas para adequação do PLS à técnica legislativa serão detalhadas posteriormente.

Conforme exposto no Relatório, o objetivo do PLS é reinstituir o regime de concessão para todas as outorgas. A Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, eliminou o monopólio estatal do petróleo, substituindo-o pelo regime de concessão. Com a descoberta nos campos do pré-sal, em 2007, o Governo Federal entendeu ser necessário alterar o marco regulatório do petróleo, e propôs o regime de partilha, que o Congresso Nacional aprovou, dando origem à Lei nº 12.351, de 2010. Com





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

isso, o Brasil passou a conviver com, basicamente, dois regimes de exploração: partilha, para as áreas localizadas no pré-sal e em áreas que venham a ser declaradas estratégicas pelo Poder Executivo; concessão, para as demais áreas. Um terceiro regime, de cessão onerosa, regulamentado pela Lei nº 12.276, de 2010, foi estabelecido para uma situação específica: a cessão onerosa do direito de exploração de cinco bilhões de barris de óleo equivalente para a Petrobras, no âmbito do processo de capitalização da estatal.

A principal diferença entre o regime de concessão e o de partilha é que, no último caso, a União é dona do petróleo produzido, enquanto que, no regime de concessão, o petróleo pertence à empresa exploradora. Ao contrário do que faz parte do imaginário popular, o regime de partilha não permite maior arrecadação do que o regime de concessão. Tudo depende das alíquotas cobradas.

Também ao contrário do que faz parte do imaginário popular, a União ser dona do óleo não faz a menor diferença em termos de soberania. O regime de concessão não implica riscos para o abastecimento doméstico porque os órgãos reguladores podem limitar a exportação, tanto de óleo bruto como de seus derivados.

Em verdade, o regime de partilha, ao tornar a União proprietária do óleo extraído, é desvantajoso para o País. Afinal, que garantia teremos de que o óleo será vendido a preço de mercado? Mesmo em casos de reconhecida boa fé, o Poder Executivo pode decidir favorecer determinada indústria ou determinado país, oferecendo óleo mais barato. Não se trata aqui de negar eventuais benefícios de uma política industrial ou do uso do petróleo para favorecer algum interesse geopolítico ou humanitário do País. Mas esses benefícios devem ser discutidos com a sociedade, via Congresso Nacional, quando da elaboração das leis orçamentárias, e não serem objeto de decisão monocrática do Presidente.



SF/13704.94832-80





## **SENADO FEDERAL**

### **Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Além da característica geral, inerente ao modelo de partilha, de o óleo pertencer ao governo, a partilha no Brasil possui as seguintes peculiaridades:

- i) A Petrobras é operadora única e terá uma participação mínima de 30% nos consórcios.
- ii) O Comitê Operacional, órgão responsável pela administração do campo, terá metade dos assentos indicados pela estatal Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural SA (PPSA), inclusive o presidente, com direito a veto.
- iii) Por proposta do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) ao Presidente da República, a Petrobras poderá receber, sem licitação, o direito de exploração do campo.

O regime de partilha viola em diversos aspectos a Constituição Federal. A começar da essência do regime – a propriedade do óleo pela União –, que colide com o disposto no art. 176, que diz que *as jazidas [...] pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra*. [grifo nosso].

Já as prerrogativas dadas à Petrobras, ao prejudicar seriamente as condições de concorrência no setor, ferem o princípio da livre iniciativa (art. 170) e o § 2º do art. 173, que prevê que *[...] as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado*. Ora, o direito de exploração é um bem da União e tem valor. Logo, a concessão desse direito para a Petrobras é um claro subsídio que a empresa recebe, privilégio não compartilhado pelas demais empresas.

Conforme discutimos, o regime de partilha, ao dar à União a propriedade do óleo extraído, cria mais problemas do que resolve. As idiossincrasias do regime brasileiro só vêm agregar novos problemas. O grande problema da Lei nº 12.351, de 2010, foi confundir os interesses do







**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Brasil com os da Petrobras, por mais que esses interesses sejam compatíveis em diversos pontos.

Com as prerrogativas dadas à Petrobras, o cronograma de exploração do pré-sal fica condicionado à capacidade financeira da empresa. Afinal, como pode se viabilizar a exploração de petróleo quando a Petrobras, responsável por, no mínimo, 30% dos investimentos em cada campo, não dispuser de recursos suficientes?

Quanto à participação da PPSA no comitê operacional, trata-se de uma intervenção do Estado inadmissível nos negócios privados. É correto o Estado tentar preservar seus interesses, aumentando a fiscalização dos concessionários e parceiros. Mas dar à PPSA a prerrogativa de influenciar de forma decisiva itens fundamentais na administração de um campo, como o orçamento e a tecnologia a ser adotada, cria um ambiente de forte insegurança e afugenta investidores. Afinal, quem vai aplicar bilhões de dólares em um investimento sobre o qual não terá poder de decisão?

São esses os principais motivos pelos quais nos posicionamos favoravelmente ao mérito da proposta. É necessário reinstituir o regime de concessão no Brasil. Entretanto, recomendamos fazer algumas alterações no PLS para que se adeque aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, e às Leis que foram publicadas após sua apresentação. As modificações propostas serão descritas a seguir.

Os arts. 1º e 3º são cláusulas de revogação. Para aprimorar a técnica legislativa, serão fundidos em um único artigo e colocados no final do PLS.

O art. 2º altera diversos artigos da Lei nº 12.351, de 2010. Sobre os artigos alterados, apresentamos as seguintes propostas.

O novo art. 1º deve fazer menção explícita de que a Lei se refere à exploração nas áreas do pré-sal e estratégicas. Além disso, o PLS não dispõe somente sobre a alíquota dos *royalties*, nem tampouco faz qualquer menção à participação especial. Não vimos necessidade de alterar





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

a redação atualmente em vigor do dispositivo, tendo em vista que ele não faz referência ao regime de partilha de produção.

O PLS fixa a alíquota dos *royalties* decorrentes da exploração na área do pré-sal em 15%, ao passo que, para as demais áreas, a alíquota é de 10%. Como o PLS não faz menção à distribuição dos *royalties* entre os entes da federação, apresentaremos emenda propondo que a distribuição será feita na mesma proporção da observada para os *royalties* decorrentes da produção em outras áreas, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997.

No novo art. 2º da Lei nº 12.351, de 2010, alteramos a redação do inciso IV, para explicitar que o bônus de assinatura será definido em leilão, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.478, de 1997. Isso porque, no regime de partilha vigente, o bônus de assinatura tem um valor fixado em edital e o critério de outorga é a maior participação governamental no óleo excedente oferecida.

Propomos alterar a redação do novo art. 3º, para explicitar a possibilidade de participação aos proprietários da terra, quando a exploração ali ocorrer. Com o mesmo objetivo, propomos não revogar o art. 43 da Lei nº 12.351, de 2010.

Na nova redação para o art. 49 da Lei nº 12.351, de 2010, propusemos reincluir, como fonte de recursos do Fundo Social, os rendimentos das aplicações financeiras do próprio fundo.

Esse mesmo artigo altera os arts. 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 1997. No caso do art. 49, há nova proposta de redação para o § 3º. Para o art. 50, propõe-se nova redação para o § 4º e insere-se § 5º limitando a alíquota de participação especial a 80%.

Julgamos mais conveniente manter as atuais redações do § 3º do art. 49 e do § 4º do art. 50. Isso porque os atuais comandos perderam sentido com a publicação da Lei nº 12.858, de 2013, que direciona os recursos da União decorrentes da exploração de petróleo para saúde e educação. Reescrevê-los poderia ter como consequência retirar da educação e saúde os recursos que já lhe estão garantidos.



SF/13704.94832-80



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Por outro lado, concordamos com a proposta de se fixar um teto de 80% para a alíquota da participação especial. Como argumenta a justificção, trata-se de um teto suficientemente elevado para propiciar maior arrecadação de receitas governamentais, mas, ao mesmo tempo, garantir lucratividade mínima aos concessionários.

A nova redação para o inciso VIII do art. 2º da Lei nº 9.478, de 1997, diz que *[competete ao CNPE] definir os blocos a serem objeto de concessão*. Essa competência havia sido instituída pela Lei nº 12.351, de 2010. Ocorre que o PLS prevê inserir § 3º ao art. 23 da Lei nº 9.478, de 1997, para dar à ANP a competência para definição dos blocos a serem concedidos, como era antes da Lei nº 12.351, de 2010. Optamos por manter a situação anterior à do regime de partilha e, por isso, propomos revogar o inciso VIII do art. 2º da Lei nº 9.478, de 1997.

O PLS propõe acrescentar §§ 4º e 5º ao art. 26 da Lei nº 9.479, de 1997, para definir regras de individualização de campos. Em verdade, o conteúdo desses §§ era o mesmo do art. 27, revogado pela Lei nº 12.351, de 2010. Por isso, para melhorar a técnica legislativa, propomos que o § 4º seja transformado no novo art. 27-A, e o § 5º, no parágrafo único desse artigo.

Cabe, por fim, atentar para a necessidade de substituição da letra minúscula pela maiúscula quando a palavra “lei” se referir a alguma lei específica. Entendemos, contudo, não ser necessário fazer emenda nesse sentido pois a Secretaria Geral da Mesa fará as devidas substituições.

### **III – VOTO**

Diante, do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, com as seguintes alterações:

**Emenda nº     , CCJ**

Aglutinem-se os arts. 1º e 3º do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, na forma do seguinte art. 4º, renumerando-se os demais.



SF/13704.94832-80



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

“**Art. 4º** Revoguem-se:

I – os arts. 4º ao 41, os arts. 44 ao 46, e o art. 63 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

II – o inciso VIII do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

III – a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010.

**Emenda nº , CCJ**

Exclua-se a nova redação proposta para o art. 1º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012.

**Emenda nº , CCJ**

Dê-se ao inciso IV do art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, a seguinte redação:

“IV – bônus de assinatura: valor devido à União pelo contratado, cujo valor será definido em leilão e deverá ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de concessão, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e”

**Emenda nº , CCJ**

O art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, passa a contar com a seguinte redação para o art. 42 e com a seguinte nova redação para o art. 43, ambos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

“**Art. 42.** Os contratos de concessão relativos à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos no pré-sal e em áreas legalmente estabelecidas como estratégicas recolherão *royalties* com a alíquota fixada em 15%; bônus de assinatura e participação especial conforme disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, além do pagamento ao proprietário da terra, se for o caso, nos termos do art. 43.



SF/13704.94832-80



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

*Parágrafo único.* A distribuição dos *royalties* e da participação especial entre os entes da federação obedecerá a mesma proporção da distribuição prevista na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.” (NR)

“**Art. 43.** O contrato de concessão, quando o bloco se localizar em terra, conterà cláusula determinando o pagamento, em moeda nacional, de participação equivalente a até 1% (um por cento) do valor da produção de petróleo ou gás natural aos proprietários da terra onde se localiza o bloco.

§ 1º A participação a que se refere o caput será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco.” (NR)

**Emenda nº , CCJ**

No art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, insira-se o seguinte inciso IV, renumerando os demais, e suprima-se a nova redação proposta para o § 1º:

“IV – os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e”

**Emenda nº , CCJ**

No art. 62 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nos termos do Projeto de Lei do Senado nº 416, de 2012, suprima-se a nova redação proposta para o art. 26 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e insira-se o seguinte art. 27-A.

“**Art. 27-A.** Quando se tratar de campos que se estendam por blocos vizinhos, onde atuem concessionários distintos, deverão eles celebrar acordo para a individualização da produção com as partes interessada.

*Parágrafo único.* Não chegando as partes a acordo, em prazo máximo fixado pela ANP, caberá a esta determinar, com base em laudo arbitral, como serão equitativamente apropriados os direitos e





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

obrigações sobre os blocos, com base nos princípios gerais de  
Direito aplicáveis.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13704.94832-80