

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5066, de 2020, do Senador Plínio Valério, que *modifica a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre o estímulo à pesquisa e à adoção de novas tecnologias na exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.*

Relator: Senador **CHICO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei (PL) nº 5066, de 2020, de autoria do Senador Plínio Valério, que *modifica a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre o estímulo à pesquisa e à adoção de novas tecnologias na exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.*

O PL nº 5066, de 2020, é composto por cinco artigos.

O art. 1º altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, por meio da inclusão do art. 8º-B e do inciso XIII ao art. 43. O art. 8º-B proposto determina que o estímulo à pesquisa e à adoção de novas tecnologias, competência atribuída à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) pelo art. 8º, X, da Lei nº 9.478, de 1997, deverá: i) contemplar cláusula para investimento mínimo obrigatório em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a Cláusula de P,D&I, constante dos contratos, em todos os regimes, para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; ii) fomentar a aquisição de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos em todas as bacias sedimentares no território nacional; e iii) promover a alocação de recursos entre

instituições e centros de pesquisa situados em todas as regiões geográficas brasileiras.

O art. 1º da proposição também inclui o inciso XIII ao *caput* do art. 43 da Lei nº 9.478, de 1997, para que os contratos de concessão passem a prever a obrigatoriedade de investimento mínimo em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

O art. 2º do PL nº 5.066, de 2020, acrescenta o inciso XXIV ao *caput* do art. 29 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para que os contratos de partilha de produção também passem a prever a obrigatoriedade de investimento mínimo em PD&I.

O *caput* do art. 3º dispõe que pesquisas para aquisição de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos em bacias sedimentares terrestres deverão receber pelo menos 5% (cinco por cento) do total de recursos de PD&I. O parágrafo único deste artigo determina que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) definirá os percentuais de recursos a que se refere o *caput* e poderá fazer ajustes periódicos.

O art. 4º estabelece que o CNPE definirá os parâmetros para que as universidades e centros de pesquisa credenciados pela ANP e sediados em cada região geográfica do Brasil recebam percentual mínimo de 10% dos recursos provenientes da cláusula de PD&I prevista no art. 8º-B da Lei nº 9.478, de 1997, acrescentado pelo art. 1º do PL nº 5.066, de 2020.

Por fim, o art. 5º fixa o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para entrada em vigor da Lei a contar da data de sua publicação e estabelece prazo de vigência para os arts. 3º e 4º de cinco (5) anos a contar da data de entrada em vigor.

Na Justificação, o autor do PL nº 5066, de 2020, argumenta que, embora a Lei nº 9.478, de 1997, chamada de Lei do Petróleo, estabeleça competência para a ANP estimular a pesquisa e inovação na área de petróleo e gás, ela é silente quanto às diretrizes para tanto. Logo, o objetivo do PL seria reorientar a distribuição dos recursos provenientes das cláusulas de PD&I, haja vista que as bacias sedimentares terrestres e as universidades e centros de pesquisa das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são preteridos frente, respectivamente, às pesquisas sobre as bacias sedimentares marítimas e às universidades e centros de pesquisa das Regiões Sudeste e Sul do Brasil.



Em maio de 2021, foi recebida no Senado Federal carta subscrita por reitores de universidades federais da Região Norte do Brasil demonstrando apoio ao PL nº 5.066, de 2020. A carta lembra que, no texto original do art. 49 da Lei do Petróleo, havia a previsão de destinação de percentual mínimo de 40% dos royalties atribuídos ao Ministério de Ciência e Tecnologia aos centros de pesquisa das Regiões Norte e Nordeste do Brasil. Essa determinação foi revogada pela Lei nº 12.734, de 2012. Desde essa revogação, os recursos para pesquisa científica na área de hidrocarbonetos passaram a ser provenientes apenas da chamada cláusula de PD&I. Porém, esse montante não teria uma distribuição igualitária, pois estaria concentrado em alguns poucos estados. A carta também menciona a importância estratégica e científica do mapeamento de dados geofísicos, geológicos e geoquímicos das bacias sedimentares terrestres, que carecem de informações básicas, o que inviabiliza investimentos privados.

Inicialmente, havia previsão de apreciação do PL nº 5066, de 2020, diretamente pelo Plenário, pois vigorava o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR). Como ainda não havia sido deliberada, a proposição, em 2023, foi redistribuída pela Mesa, encaminhando-a à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT) e à CI, que decidirá em caráter terminativo.

Enquanto estava em Plenário, o PL nº 5066, de 2020, recebeu duas emendas. A primeira emenda (Emenda nº 1-PLEN) propõe alterar o art. 3º de modo a aumentar o percentual mínimo de 5% para 7,5% dos recursos provenientes da Cláusula de PD&I a ser destinado à coleta de dados sobre bacias sedimentares terrestres. Além disso, ela propõe reduzir o *vacatio legis* de 180 para 120 dias e aumentar a vigência dos arts. 3º e 4º para dez anos. A segunda emenda apresentada (Emenda nº 2-PLEN) sugere aumentar o percentual mínimo do art. 3º de 5% para 10% e alterar o art. 5º para prever vigência de dez anos para os arts. 3º e 4º.

Não foram oferecidas emendas perante a CCT, a qual, em 8 de novembro de 2023, aprovou o Parecer (SF) nº 67, de 2023, em que opinou pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, votou pela aprovação do PL nº 5.066, de 2023, com a Emenda nº 3-CCT (de redação) e pela rejeição das Emendas nº 1-PLEN e nº 2-PLEN. A Emenda nº 3-CCT tratou de ajustar equívoco de redação do parágrafo único do art. 3º do PL nº 5.066, de 2023.



Na CI foi apresentada a Emenda nº 4, pelo Senador Veneziano Vital do Rego, propondo que os recursos para pesquisa em bacias sedimentares localizadas em áreas terrestres e para aplicação em centros de pesquisa localizados em todas as regiões geográficas, conforme disposto nos arts. 3º e 4º do PL, sejam oriundos do CT-Petro e não das Cláusulas de PD&I.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CI opinar sobre questões relacionadas *a transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes e outros assuntos correlatos*. Portanto, há pertinência do objeto da proposição aos temas de competência desta Comissão. Isso posto, passamos à análise de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito do PL.

Quanto à constitucionalidade do PL nº 5.066, de 2023, não se verificam óbices do ponto de vista material ou formal, pois a União tem competência privativa para legislar sobre energia, conforme determina o art. 22, inciso IV da Constituição Federal (CF) e cabe, segundo o *caput* do art. 48 da CF, ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias que são de competência da União. Ademais, com os ajustes propostos a seguir, não se trata de matéria de competência privativa do Presidente da República para iniciar o processo legislativo, conforme define o art. 61, § 1º, combinado com o art. 84, inciso III, ambos da CF.

Quanto à juridicidade da proposição, existe inovação do ordenamento jurídico vigente, compatibilidade e alinhamento da norma com o ordenamento legal, bem como observação do atributo de generalidade. Além disso, a espécie normativa utilizada é adequada, pois a matéria não é reservada à lei complementar.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, a proposição não cria despesa pública, nem gera renúncia ou perda de receitas para o setor público. Em termos de regimentalidade e técnica legislativa, avalia-se que, feitos os ajustes propostos a seguir, o PL está adequado, conforme preceitua a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



Quanto ao mérito, o PL nº 5066, de 2023, tem o louvável intuito de explicitar na legislação do setor petrolífero a obrigação de investimento em PD&I, interiorizar a aplicação desses investimentos em universidades e centros de pesquisa credenciados pela ANP em todas as Regiões do Brasil, além de direcionar volume mínimo de recursos à exploração de bacias sedimentares terrestres. Em vista dos possíveis benefícios proporcionados por esses investimentos, mas ciente de que direcionamentos econômicos podem tornar a alocação de recursos ineficiente, o autor da estabelece um período de vigência de cinco anos aos artigos 3º e 4º da proposição.

Quanto à exploração de bacias sedimentares terrestres, pela clareza apresentada, adoto as seguintes palavras do nobre Senador Astronauta Marcos Pontes, relator dessa matéria na CCT:

Segundo dados da ANP, em agosto de 2023, 97,7% do petróleo produzido no Brasil foi proveniente de campos marítimos, assim como mais de 86% do gás natural, embora a extração desse último hidrocarboneto esteja bastante aquém do volume produzido de petróleo¹. Mesmo que, por fatores naturais e econômicos, as bacias marítimas sejam predominantes no mercado, à medida que as pesquisas sobre as bacias sedimentares terrestres avançar, poderemos ter uma maior participação da extração em solo firme, o que é especialmente relevante para o caso do gás natural. Inclusive, o Brasil ainda possui uma produção de gás natural aquém de seu potencial. Essa realidade precisa ser alterada caso o país queira aproveitar o contexto internacional de reorganização das cadeias de comércio internacional de gás natural liquefeito (GNL) propiciada pela guerra entre Rússia e Ucrânia. Para o gás natural, destacam-se as reservas presentes nas bacias terrestres de novas fronteiras Parnaíba e Solimões.

Conforme o estudo *Produção de Petróleo Terrestre no Brasil*, publicado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 2019, não há dados individualizados sobre quinze bacias terrestres. Os autores do estudo argumentam que é provável que haja reservas de hidrocarbonetos nas bacias: Alagoas, Amazonas, Campos, Ceará (mar), Espírito Santo-Mucuri, Parnaíba, Potiguar, Recôncavo, Santos, Sergipe-Alagoas, Sergipe, Solimões e Tucano Sul, ainda não mapeadas².

¹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/producao-de-petroleo-e-gas-no-pre-sal-cresce-59-de-abril-para-maio>

² MENDES, A. P. A.; TEIXEIRA, C. A. N.; ROCIO, M. A. R.; PRATES, H. F. Produção de petróleo terrestre no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, v. 25, n. 49, pp. 215-264, mar. 2019. Disponível em: https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16962/3/PRArt214594_Producao%20de%20petroleo%20terrestre%20no%20Brasil_P_BD.pdf (acesso: 23 out. 2023)

As bacias terrestres já em exploração enfrentam processo de esgotamento de recursos³. Mesmo assim, a exploração econômica desses campos maduros é rentável para operadoras de pequeno e médio porte, o que é benéfico ao mercado, uma vez que possibilita uma menor concentração.

Às palavras no nobre Senador, acrescento que a promissora produção de gás natural em bacias sedimentares terrestres é especialmente importante para o desenvolvimento nacional, tendo em vista a redução do custo de escoamento desse combustível.

Para evitar possível arguição de inconstitucionalidade do PL nº 5066, de 2020, entendemos adequado retirar dos arts. 3º e 4º a atribuição de competências ao CNPE, órgão do Poder Executivo, e deixar tal definição para futura regulamentação. Assim, ficará prejudicada a Emenda nº 3-CCT.

Outro aspecto do PL nº 5066, de 2020, que merece aprimoramento é o início de sua aplicação. O autor propõe uma *vacatio legis* de 180 dias, mas é importante ressalvar que devem ser preservados os projetos de PD&I já contratados ou iniciados, em homenagem à segurança jurídica das relações já estabelecidas.

Quanto às emendas propostas em Plenário, elas modificam o percentual previsto no art. 3º, o tempo de vigência dos arts. 3º e 4º e a *vacatio legis*. No entanto, em apreço às motivações do autor, entendemos adequado manter os percentuais e prazos originais do projeto.

Por fim, quanto à Emenda nº 4, avaliamos como inoportuna, visto que o PL nº 5066, de 2020, trata especificamente das verbas obrigatórias de investimentos em PD&I por parte das operadoras, contemplando todos regimes de contratos entre essas e a ANP, não se confundindo com verbas que são direcionadas a União em razão de participações governamentais, tratadas nas Leis nº 9.478, de 1997 e nº 12.734, de 2012. Assim, a atribuição de verbas governamentais aos propósitos do PL nº 5066, de 2020, necessitaria de proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo, por tratar-se de matéria relativa ao orçamento da União. Destacamos que os recursos que abasteciam o CT-Petro eram oriundos de dispositivos da Lei nº 9.478, de 1997, revogados pela Lei nº 12.734, de 2012. Tais dispositivos se sustentam, atualmente, em razão de decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito

³ Ver gráfico 4 em Mendes et al. (2019, op. cit., p. 234)

da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4917, que suspendeu diversas alterações promovidas pela Lei nº 12.734, de 2012, na Lei nº 9.478, de 1997. Ou seja, não se trata de um recurso com a garantia adequada para os propósitos do PL nº 5066, de 2020.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, votamos pela **aprovação** do PL nº 5066, de 2020, com as emendas a seguir, e pela **rejeição** das Emendas nº 1-PLEN, nº 2-PLEN, nº 3-CCT e nº 4.

EMENDA N° - CI (ao PL nº 5066, de 2020)

Dê-se ao art. 3º do PL nº 5.066, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 3º As pesquisas para aquisição de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos em bacias sedimentares localizadas em áreas terrestres receberão, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos recursos da Cláusula de P,D&I previstas nos contratos de produção entre a ANP e as operadoras, independentemente da fonte geradora do recurso.

§1º O percentual de que trata o **caput** será reduzido caso a sua aplicação comprometa recursos alocados a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação que já estejam contratados ou tenham sido iniciados na data de publicação desta Lei

§2º A redução prevista no §1º será aquela estritamente necessária para garantir os recursos alocados a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação que já estejam contratados ou tenham sido iniciados na data de publicação desta Lei.”

EMENDA N° - CI (ao PL nº 5066, de 2020)

Dê-se ao art. 4º do PL nº 5.066, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 4º Os recursos da Cláusula P,D&I de que trata o inciso I do art. 8º-B da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, deverão ser aplicados às universidades e aos centros de pesquisa credenciados pela ANP, de forma que cada uma das regiões geográficas, Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul receba, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos.

§1º O percentual de que trata o **caput** será reduzido caso a sua aplicação comprometa recursos alocados a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação que já estejam contratados ou tenham sido iniciados na data de publicação desta Lei.

§2º A redução prevista no §1º será aquela estritamente necessária para garantir os recursos alocados a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação que já estejam contratados ou tenham sido iniciados na data de publicação desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Chico Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6324497489>