



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Roberta Acioly

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL 1374/2025)

Incluem-se, onde couber, ao Projeto de Lei nº 1.374, de 2025, os seguintes artigos, renumerando-se os demais:

“**Art. 1.** O art. 15 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 15.....

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

III - parcela das participações governamentais referidas nos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado;

.....

**Parágrafo único.** Sem prejuízo das demais dotações orçamentárias, constitui recurso da ANP o montante correspondente a 1% (um por cento) da parcela da União proveniente da arrecadação de royalties e participações especiais de que trata o art. 45 desta Lei, além dos royalties previstos no art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ambos destinados exclusivamente ao custeio das atividades finalísticas, fiscalizatórias e administrativas da ANP, vedado o contingenciamento desses valores.' (NR)”

“**Art. 2.** O art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:



'Art. 42-B.....

I -.....

f) 15% (quinze por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzido o montante equivalente a 1% (um por cento) da parcela da União proveniente da arrecadação de royalties, destinado exclusivamente ao custeio das atividades finalísticas, fiscalizatórias e administrativas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), bem como as demais parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

.....

II -.....

f) 22% (vinte e dois por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzido o montante equivalente a 1% (um por cento) da parcela da União proveniente da arrecadação de royalties, destinado exclusivamente ao custeio das atividades finalísticas, fiscalizatórias e administrativas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), bem como as demais parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

.....' (NR)''

## JUSTIFICAÇÃO

Em substituição à criação de taxas de fiscalização atomizadas sobre postos de combustíveis e distribuidoras — que geram alto custo de conformidade e burocracia arrecadatória —, proponho a destinação de 1% da parcela da União proveniente de Royalties e Participações Especiais (PE).

Desse modo, assegura-se que a Agência obtenha recursos necessários ao seu custeio e desenvolvimento sem enfrentar resistência de ordem orçamentária sem onerar o setor e sem recorrer à expansão da carga tributária, já demasiadamente alta. Assim, pacifica-se um triplo problema, equacionando a lógica política, jurídica e econômica simultaneamente sem gerar solavancos na



política fiscal ou suscitar debates acerca da constitucionalidade do sistema de financiamento da Agência.

Além disso, o uso de parcela de *royalties* e participações especiais atrela o custeio da Agência ao volume de negócios e ao ritmo da atividade econômica do setor, gerando uma saudável interlocução entre a ANP e agentes regulados.

A ANP foi criada pela Lei nº 9.478/1997, que estabelece a política energética nacional e regula as atividades relativas à indústria do petróleo e gás natural.

Nos termos do art. 8º da referida lei, compete à Agência:

- # promover a **regulação, contratação e fiscalização** das atividades integrantes da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis;
- # implementar, em sua esfera de atuação, a **política energética nacional**;
- # assegurar o **abastecimento nacional de combustíveis**;
- # proteger os **interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta**;
- # regular e fiscalizar as atividades relacionadas ao **abastecimento nacional de combustíveis**.

A legislação mais recente ampliou ainda mais o escopo regulatório da Agência, incluindo atividades relacionadas a: hidrogênio de baixo carbono; combustíveis sintéticos e captura e armazenamento geológico de carbono (CCUS).

Dentre os desafios atuais para o financiamento da ANP destacam-se:

- # Expansão das competências regulatórias
- # A incorporação de novas áreas (hidrogênio, captura de carbono, novos combustíveis) amplia significativamente as demandas regulatórias da Agência.



# Crescimento do mercado regulado. O Brasil atingiu níveis recordes de produção de petróleo e gás, ampliando o universo de agentes econômicos sujeitos à regulação e fiscalização.

# Insuficiência orçamentária. A limitação de recursos tem levado inclusive à suspensão temporária de programas de monitoramento de combustíveis, afetando a capacidade regulatória da Agência.

O setor de petróleo e gás gera receitas públicas expressivas por meio de: royalties; participações especiais; bônus de assinatura, dentre outras receitas governamentais, diretas e indiretas.

Contudo, a maior parte dessas receitas não é destinada à ANP, sendo distribuída entre União, estados e municípios ou destinada ao Tesouro Nacional.

Assim, verifica-se uma dissociação entre o volume econômico do setor regulado e os recursos disponíveis para sua supervisão regulatória.

#### Da Natureza Jurídica dos Royalties vs. Taxas

Diferente das taxas, que possuem natureza tributária (Art. 145, II, CF/88) e exigem uma contraprestação estatal específica, os **royalties** e as **Participações Especiais** são participações governamentais de natureza **patrimonial**. Conforme entendimento consolidado do STF (RE 228.800), os royalties não são tributos, mas compensações financeiras pela exploração de recursos não renováveis. A vinculação de uma fração dessas receitas para a manutenção da ANP possui respaldo jurídico sem tensionar arranjos políticos.

A emenda incide exclusivamente sobre a parcela devida à União, respeitando integralmente as cotas-partes de Estados e Municípios, evitando qualquer vício de inconstitucionalidade por invasão de competência federativa. A substituição proposta desonera a cadeia produtiva e evita o efeito cascata de custos ao consumidor final, alinhando-se ao princípio da modicidade e eficiência econômica.

No quadro comparativo abaixo, revela-se que o modelo proposto não apenas substitui as taxas na tentativa de custeio da ANP, mas capitaliza a Agência



estruturalmente, dando-a a capacidade de fazer investimentos em estrutura, tecnologia e pessoal sem depender de debates que tensionam o debate tributário.

	<b>Modelo de Taxas (PL 399/2025)</b>	<b>Modelo Proposto (1% Royalties + PE)</b>
<b>Público Alvo</b>	Onera diretamente setor.	Incide sobre a Receita da União.
<b>Volume Financeiro</b>	Limitado e de difícil expansão.	<b>Elevado</b> e Crescente (acompanha o volume de negócios e estimula a atividade econômica do setor).

**1. Fundamentação na Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97) e na Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19)**

A Lei do Petróleo já estabelece que a ANP deve ter autonomia financeira para exercer seu papel regulador. O uso de uma fração dos royalties para financiar o órgão que regula justamente essa exploração é juridicamente lógico e meritório.

A Lei Geral das Agências Reguladoras define, em seu art. 3º, que a natureza especial das agências é caracterizada pela "autonomia administrativa, financeira e orçamentária". A dependência de taxas de fiscalização sazonais ou de repasses discricionários do Tesouro Nacional (sujeitos a contingenciamento) fere essa autonomia frontalmente. Ao vincular 1% das participações governamentais (Royalties e PE), a emenda confere à ANP a previsibilidade de receita necessária para que ela exerça seu papel autonomamente, sem ser financeiramente asfixiada ou indiretamente controlada pelo Poder Executivo, o que comprometeria o postulado inscrito no art. 3º.

A instituição de royalties e participações especiais tem o condão, portanto, de realizar plenamente as prerrogativas institucionais da ANP de que tratam a Lei nº 9.478/97, a Lei nº 13.848/2019 e a Constituição Federal.

**2. Constitucionalidade e Técnica Legislativa**



A proposta respeita o **Art. 20, §1º da Constituição Federal**, que prevê a participação nos resultados da exploração de petróleo aos entes federados e órgãos da administração direta. Ao vincular 1% da receita bruta dos royalties e participações especiais, assegura-se:

- **Independência Regulatória:** Redução da dependência de contingenciamentos orçamentários do Tesouro Nacional.
- **Proporcionalidade:** Em momentos de alta produção ou preços elevados (que exigem maior esforço fiscalizatório), a arrecadação da agência cresce proporcionalmente.

### 3. Análise de Impacto e Eficiência

A criação de múltiplas taxas de fiscalização gera um alto custo de conformidade para as empresas e um custo administrativo elevado para a ANP no que tange à arrecadação e cobrança judicial de inadimplentes. A retenção direta na fonte dos royalties é um mecanismo de arrecadação de **custo zero**, garantindo eficiência administrativa (Art. 37, CF/88)

A tabela abaixo demonstra o potencial de financiamento da ANP vindo diretamente de uma dinâmica de mercado, sem criar novos impostos, sem tensionar o debate sobre carga tributária, sem onerar cofres públicos ou impactar a competitividade do mercado nacional. Registra-se que os valores descritos abaixo tratam de uma fotografia dos recursos destinados unicamente à União.

	Arrecadação Estimada (2026)	Destinação à ANP (1,0%)
Royalties (Cota-União)	R\$ 48.000.000.000	R\$ 480.000.000
Participações Especiais (Cota-União)	R\$ 35.000.000.000	R\$ 350.000.000
TOTAL CONSOLIDADO	R\$ 83.000.000.000	R\$830.000.00



Sala da comissão, 11 de maio de 2026.

**Senadora Roberta Acioly**  
**(REPUBLICANOS - RR)**

