



SENADO FEDERAL

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

Altera o art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de julho de 2019, para detalhar a autonomia administrativa das agências reguladoras federais.

Art. 1º. O art. 15, inciso II da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com o seguinte texto:

"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 12.351/2010, 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 artigo 42-B da Lei nº 12.351/2010; ambos destinados exclusivamente ao custeio de suas atividades finalísticas, fiscalizatórias e administrativas da ANP, vedado o contingenciamento desses valores." (NR)

Art. 2º A alínea "f" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42-B....."

I -....."

f) 15% (quinze por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidos o montante equivalente a 1% (um por cento) da parcela da União proveniente da arrecadação de royalties, destinado exclusivamente ao custeio de suas atividades finalísticas, fiscalizatórias



e administrativas da Agência Nacional do Petróleo. Gás Natural e Biocombustíveis; 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, deduzidos o montante equivalente a 1% (um por cento) da parcela da União proveniente da arrecadação de royalties, destinado exclusivamente ao custeio de suas atividades finalísticas, fiscalizatórias e administrativas da Agência Nacional do Petróleo. Gás Natural e Biocombustíveis; bem como as demais parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo; (NR)

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda propõe uma reforma estrutural no modelo de custeio da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Em substituição à criação de taxas de fiscalização atomizadas sobre postos de combustíveis e distribuidoras que geram alto custo de conformidade e burocracia arrecadatória, propõe-se 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.

### **1. 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.

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

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

A Lei **Fundamentação** 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.

## 3. 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.

#### 4. 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 ANP (1,0%) |
|-----------------------------|-----------------------|

#### **Royalties (Cota União)**

**R\$ 48.000.000.000**

**R\$ 480.000.000**

|   |                    |                 |
|---|--------------------|-----------------|
| Participações<br>Especiais (Cota-União) | R\$ 35.000.000.000 | R\$ 350.000.000 |
|---|--------------------|-----------------|

#### **TOTAL CONSOLIDADO**

**R\$ 83.000.000.000**

**R\$ 830.000.000**

Sala da comissão, 11 de maio de 2026.

**Senador Hamilton Mourão**  
**(REPUBLICANOS - RS)**

