

**COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA
AMAZÔNIA - CINDRA**

PROJETO DE LEI Nº 7636, DE 2014.

Altera a redação do art. 21º, 61º e 83º; acrescenta §§ 1º, 2º e 3º ao texto do a art. 80º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

AUTOR Alfredo Kaefer - PSDB/PR

RELATOR Nilson Leitão – PSDB/MT

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ZÉ GERALDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei PL 7636/14 propõe a inclusão de artigos à Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), regula a exploração e a fiscalização dos royalties da atividade de produção de gás e petróleo de xisto betuminoso e revoga as Leis nº 2.004 de 1953; 7.453 de 1985 e 7.525 de 1986. A proposição equipara o xisto betuminoso ao petróleo, conferindo-lhe o mesmo tratamento legal e atribui à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) competência para regular as atividades relativas ao xisto.

A proposição foi distribuída às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Minas e Energia; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) - Art. 24, II. Está sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões – Art. 24 II e obedece ao Regime de Tramitação Ordinária.

II – VOTO DO RELATOR

Em primeiro lugar, deve-se observar que, desde a edição da Lei nº 9.478/97, que revogou a Lei nº 2.004/53, criou-se uma lacuna legislativa quanto ao tratamento dado ao xisto.

O projeto defende o enquadramento do xisto como petróleo, e, em decorrência disso a sua regulamentação pela ANP e a incidência de royalties sobre a produção de óleo e gás de xisto. Apesar disso, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM continua a outorgar autorizações para permitir a pesquisa e lavra do xisto, o que demonstra a existência de dúvidas sobre o órgão competente para regulamentar a matéria.

Antes de adentrarmos mais detalhadamente o mérito da proposição, gostaria de chamar a atenção para alguns aspectos de natureza técnica que nos levem à formulação de um juízo de valor mais bem fundamentado.

O xisto (folhelho pirobetuminoso) é uma rocha sedimentar que contém querogênio, matéria orgânica no estado **sólido** que está intimamente disseminada na sua matriz mineral, também sólida, e é insolúvel em solventes orgânicos e inorgânicos. Por não ser possível a obtenção direta de óleo a partir da fonte do recurso natural, como no caso do petróleo, o xisto é considerado como **fonte não convencional de energia**.

O produto natural extraído do solo no processo de mineração, objeto desta discussão, é um **minério bruto contendo querogênio**. Na formação Irati de São Mateus do Sul (PR), a exploração é feita pela extração da rocha contendo a matéria orgânica que, após ser triturada e classificada, é encaminhada para um processo termoquímico que transforma a matéria orgânica em óleo. **Todas essas operações são realizadas para um teor de óleo recuperável de cerca de 8% da massa da rocha minerada.**

O citado processo termoquímico utilizado para a obtenção de hidrocarbonetos a partir do minério bruto contendo querogênio, consiste da decomposição térmica em altas temperaturas na ausência de oxigênio (pirólise), sendo necessário um elevado consumo de energia. Isto faz com que a produção de produtos assemelhados ao petróleo a partir de rochas contendo querogênio seja a forma mais difícil de extrair energia da terra.

Diferentemente dos petróleos que escoam para a superfície através de tubulações, possibilitando a recuperação de 95% da energia contida nos mesmos.

Cabe ressaltar ainda outras características, quais sejam:

- o objeto da lavra de xisto é um minério bruto, sólido, cuja matéria prima (querogênio) está esparsamente disseminada no material inerte, e sua transformação em óleos sintéticos requer prévio processamento físico, seguido por processos intensos de transformação química em diversas etapas;

- o xisto exige para o seu aproveitamento processos intensos de mineração com alto grau de movimentação de materiais inertes;

- possui uma grande similaridade com o carvão, tanto pela sua natureza física quanto aos processos de mineração e industrialização;

- nos processos de extração, ao contrário do que acontece com os petróleos, a quantidade e qualidade de inertes (matriz inorgânica) associadas à mineração têm participação fundamental e determinante sobre a viabilidade e desempenho do negócio;

- os produtos de pirólise são assemelhados ao petróleo, e sua transformação em petróleos sintéticos requer processos não convencionais de hidrotratamento profundo, que, por sua vez, exigem altos investimentos e aumentam o seu custo operacional.

Resumindo, o objeto da lavra de xisto é um minério bruto, sólido, cuja matéria prima (querogênio – matéria orgânica sólida) está esparsamente disseminada no material inerte. A transformação do querogênio em produtos exige o processamento físico da rocha (mineração), seguido por processos intensos de transformação química em diversas etapas (industrialização). Trata-se, portanto, de mineral diferente de petróleo, que demanda maior volume de investimentos nas fases de mineração, industrialização e recuperação das áreas mineradas, e de pouca rentabilidade em comparação com o petróleo.

Passemos, então, ao mérito propriamente dito do conteúdo da proposição:

O presente projeto altera a redação dos artigos 21, 61 e 83 e acrescenta parágrafos ao artigo 80 da Lei 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.

Destacamos as alterações propostas aos artigos 21 e 80:

- Artigo 21

A alteração proposta para o artigo 21 tem a intenção de dar competência à Agência Nacional de Petróleo – ANP a administração das questões relacionadas à exploração do xisto, acrescentando neste artigo a expressão “incluído os oriundos de exploração de xisto betuminoso”.

Nas normas atuais sobre o assunto não há definição quanto à forma, como e qual ente é o responsável sobre quantificar e administrar o pagamento da exploração do óleo de xisto, o que agora se pretende regular.

Como já apresentado, o xisto possui relevantes diferenças físico-químicas em relação ao petróleo.

A exploração de petróleo, na forma tradicional, requer a concessão, precedida de prévia licitação, conduzida pela ANP, ao passo que os demais minerais regulados pelo Código de Mineração, sob a competência do DNPM, dependem apenas de autorização para o seu exercício. A autorização é precedida por processo mais ágil e simplificado em comparação à concessão.

O aproveitamento econômico do xisto demanda maiores investimentos para a mineração, industrialização e recuperação da área minerada, com obtenção de produtos com rendimento inferior aos derivados de petróleo e de baixo valor agregado.

Desse modo, a incidência das participações governamentais previstas na Lei nº 9.478/97 na produção de óleo e gás de xisto tornam esta atividade pouco atrativa.

Nosso entendimento é o de que esta atividade está sujeita ao pagamento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM e que a competência para tal cobrança e administração das questões relacionadas à exploração de xisto ficaria a cargo do DNPM.

Sendo assim, somos contrários a alteração trazida pelo artigo 21 do referido Projeto de Lei.

- Artigo 80

Este artigo, especificamente o parágrafo 1º, trata do prazo prescricional. A proposta do projeto é a ampliação do prazo prescricional mencionando que “prescrevem em trinta anos os valores dos royalties apurados e decorrentes da exploração de xisto betuminoso”. Esta formulação contraria o princípio da segurança jurídica que tem influenciado a redução dos prazos fixados em lei para permitir que as situações indefinidas não perdurem no tempo.

Esta tendência mencionada no parágrafo acima, consta do Código Civil de 2002 e da Lei nº 9.873/99 (Estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal).

Por um critério de simetria e isonomia, o prazo prescricional para a ANP cobrar valores de participações governamentais não poderia ser de trinta anos, visto que o prazo para restituição de créditos, pelo concessionário, é de 5 anos para as participações governamentais.

A própria Agência, por meio do art. 68 da Portaria ANP nº 10/99 (que vigorou até março de 2014), dispunha que o concessionário é obrigado a conservar em boa ordem os registros, livros, documentos, papéis e comprovantes originais, relativos à sua atividade, ou que se refiram a atos ou operações que modifiquem ou possam vir a modificar sua situação patrimonial, em qualquer ano civil ou parte do mesmo, por um prazo de 60 meses (5 anos) a partir do término do referido ano. Por sua vez, a Resolução ANP nº 12/14, com vigência a partir de abril de 2014, em seu art. 63, alterou o prazo para 120 meses (10 anos) a partir do término do ano de competência.

Como se pode perceber, a própria Agência não prevê prazo tão extenso para auditar e consequentemente cobrar, com base nos livros e documentos do concessionário, valores de participações governamentais, como por exemplo, a Participação Especial.

Sendo assim, sou contrário à alteração trazida pelo artigo 80 do referido PL 7136/2014.

Concluindo, entendo, principalmente pelas diferenças físico-químicas entre petróleo e xisto, que devem ser aplicadas ao xisto **as disposições do Código de Mineração**, especialmente as

relativas à autoridade competente, ao processo de outorga e à compensação financeira pela exploração do mineral.

Por todo o exposto, manifesto meu voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 7636, de 2014.

Sala da Comissão, em ____ de abril de 2015.

DEPUTADO ZÉ GERALDO
(PT/PA)