

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 6.083, DE 2016

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para estabelecer critérios de individualização da produção de áreas do polígono do Pré-Sal que se estendam por área da União.

Autor: Deputado CELSO PANSERA

Relator: Deputado JORGE CÔRTE REAL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, de autoria do nobre Deputado Celso Pansera, altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para estabelecer critérios de individualização da produção de áreas do polígono do Pré-Sal que se estendam por área da União.

No art. 1º da Proposição, determina-se que os arts. 30 e 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passam a vigorar com nova redação. O art. 36 é acrescido dos §§ 3º e 4º. O § 3º estabelece que as jazidas de que trata o *caput*, descobertas por empresas ou consórcios contratados sob regime de concessão ou de partilha de produção, poderão ser objeto de acordo de individualização de produção, no qual poderá ser mantido o mesmo operador nas áreas da União, sendo aplicável à jazida unificada as participações governamentais do regime em que ocorreu a descoberta.

Já o § 4º acrescido ao art. 36 consigna que as receitas líquidas, obtidas pela dedução das participações governamentais de que trata o § 3º da receita bruta da jazida unificada, serão divididas entre a União e as empresas ou consórcios na proporção do volume recuperável de petróleo equivalente presente nas áreas da União e nas áreas das empresas ou consórcios,

podendo ser descontados da parcela da União, proporcionalmente, os custos incorridos pelas empresas ou consórcios e um valor relativo à prestação de serviços pelo operador, nos termos do acordo de individualização de produção. Por fim, o art. 2º do Projeto fixa que esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Consoante a Justificação do Projeto, argumenta-se que constitui prática comum no setor petrolífero o processo de individualização da produção de jazidas de petróleo, também conhecido como unitização. Esse processo, que implica celebração de acordo para produção conjunta das partes, torna-se necessário quando o reservatório descoberto se estende para além do bloco contratado, para que não haja produção predatória das jazidas. Por meio da individualização, pode ser obtida otimização da produção e redução de custos em virtude da obtenção de economias de escala e de escopo.

Reconhece o Autor do Projeto que, no Pré-Sal, existem áreas sujeitas à individualização não contratadas, que são de propriedade e controle da União, segundo a Constituição Federal. Nessas áreas, a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, que deve representar a União nos acordos de individualização da produção, não pode participar diretamente dos investimentos, os quais são realizados pela empresa ou consórcio que descobriu a área. Sem embargo, as receitas da União poderiam ser descontadas dos custos de capital e dos investimentos feitos pelo contratado. Pela Resolução nº 25/2013, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, o concessionário deverá “carregar” os investimentos em nome da União, sendo ressarcido pela produção mensal da jazida unitizada. Admite-se que falta base legal para a edição dessa Resolução da ANP, uma vez que a política acerca da individualização deve ser consignada em lei. Dessa forma, a Proposição apresentada visa a sanar essa lacuna.

Salientam-se ainda outros aspectos significativos para o Autor do Projeto. Avaliação do Ministério de Minas e Energia permite destacar determinados acordos de individualização da produção, sendo quatro assinados, três em andamento, quatro pré-acordos, um em negociação finalizada e sete potenciais casos adicionais. Estima-se, segundo o Instituto

Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP, que a individualização da produção no Pré-Sal, com potencial entre oito e dez bilhões de barris de petróleo, pode destravar investimentos de R\$ 120,0 bilhões. Como a maioria das jazidas unitizáveis apresenta volume inferior a um bilhão de barris equivalentes de petróleo cada uma, considera-se importante que a empresa ou consórcio que realizou a descoberta tenha direito de ser operador nas áreas adjacentes.

Ademais, entende o Autor que os investimentos mencionados, principalmente em áreas nas quais a Petrobras não tem interesse, podem engendrar aumento na produção petrolífera e acréscimo no pagamento de tributos e receitas diretas. A receita líquida da jazida unificada será dividida entre a empresa ou consórcio e a União na proporção do volume recuperável de cada área. Descontar-se-ão da receita da União os custos incorridos pelas empresas ou consórcios, bem como o valor relativo à prestação de serviços pelo operador, nos termos do acordo de individualização. Ao serem previstas muitas áreas unitizáveis no Pré-Sal, afirma-se que o Projeto permitirá o pleno desenvolvimento dessa atividade no curto prazo, com grande geração de emprego e renda e progresso econômico no País.

Com respeito à tramitação, o Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, foi apresentado pelo Deputado Celso Pansera (PMDB-RJ) em 31/08/2016. Em 16/09/2016, a Proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Minas e Energia; Finanças e Tributação (art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD), estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação ordinário.

Em 21/09/2016, foi recebida pela CDEICS, na qual, em 05/10/2016, foi designado como Relator o Deputado Paulo Martins (PSDB-PR). Foi aberto prazo, em 10/10/2016, para emendas à Proposição (5 sessões a partir de 11/10/2016), o qual foi encerrado em 20/10/2016, não tendo sido apresentadas emendas. Em 24/10/2016, o Projeto foi devolvido pelo Relator sem manifestação. Em 25/10/2016, foi designado como Relator o Deputado Marcelo Matos (PHS-RJ). Em 07/12/2016, foi apresentado o Parecer do Relator nº 1 CDEICS pelo Deputado Marcelo Matos, pela aprovação.

Em 13/12/2016, foi apresentado o Requerimento de Reconstituição de proposição nº 5699/2016, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. Em reunião da CDEICS de 14/12/2016, o Projeto foi retirado de pauta a requerimento do Deputado Rogério Marinho, no mesmo dia em que foi apresentado o Requerimento de Urgência nº 5707/2016, pelo Deputado Celso Pansera (PMDB-RJ), para o Projeto.

Em 20/12/2016, foi deferido o Requerimento de Reconstituição nº 5.699/2016. Em 27/12/2016, foi distribuído à CDEICS o projeto reconstituído. Em reuniões da CDEICS, o Projeto foi retirado de pauta a requerimento do Deputado Mauro Pereira (PMDB-RS) em 29/03/2017 e de ofício em virtude da ausência do relator em 11/04/2017 e em 19/04/2017. O Projeto foi devolvido ao Relator, Deputado Marcelo Matos (PHS-RJ), para alterações no parecer em 19/04/2017, tendo sido devolvido pelo Relator sem alterações no parecer em 17/08/2017.

Em 30/08/2017, foi designado como Relator o Deputado Jorge Côrte Real (PTB-PE). Nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, cabe a primeira apreciação da matéria quanto ao mérito, consoante os aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, apresenta intenções que podem não corresponder à realidade do setor e das necessidades de investimentos na economia brasileira e que certamente não condizem com o atual arcabouço legal. Podemos apresentar críticas ao Projeto relacionadas ao carregamento mandatório da União; à falta de preservação dos regimes contratuais aplicáveis à área contratada; e aos impactos na atratividade dos investimentos em projetos de exploração e produção.

A Resolução ANP nº 25, de 08 de julho de 2013, disciplina as regras aplicáveis aos processos de individualização da produção no Brasil, inclusive a previsão de que, nos casos envolvendo áreas não contratadas, haverá o carregó¹ das obrigações da União referentes: (i) ao ressarcimento dos custos e investimentos incorridos pelo titular da área sob contrato previamente à celebração do Acordo de Individualização da Produção²; e (ii) aos desembolsos dos custos e investimentos referentes às atividades de desenvolvimento e produção³.

A figura do carregó embora faça parte do rol de práticas internacionais, se baseia na premissa da livre negociação entre as partes, tendo, portanto, natureza facultativa. O modelo brasileiro contraria a prática internacional ao estabelecer hipóteses de carregó obrigatório (das obrigações da União), nos casos de individualização da produção envolvendo áreas não contratadas.

Atualmente, o carregó obrigatório da União está previsto exclusivamente em norma infra legal (a Resolução ANP nº 25/2013). É um dos objetivos do PL nº 6083/2016 conferir-lhe base legal, por meio da inclusão de um § 4º no art. 36 da Lei nº 12.351/2010. Vale destacar que os arts. 36 e 37 da referida Lei, que tratam das regras aplicáveis à individualização da produção,

¹ O carregó (denominado pelas práticas internacionais como “carry”) se constitui como um acordo entre as partes envolvidos nos projetos de E&P, através do qual uma das partes assumirá parcial ou integralmente as obrigações da parte carregada. Como regra geral, cada parte deve assumir seus direitos e obrigações (inclusive desembolsos de custos e investimentos), de maneira proporcional à sua participação indivisa no projeto. O carregó, portanto, enseja um desbalanceamento, em caráter temporário, quanto à assunção dos direitos e obrigações das partes.

² De acordo com a Resolução ANP nº 25/2013:

Art. 14-D. Os gastos realizados pelo titular da Área sob Contrato, antes da Data Efetiva do Acordo de Individualização da Produção, somente poderão ser recuperados caso a comercialidade de pelo menos uma descoberta na Área Individualizada venha a ser declarada e até o limite da produção a que a União faz jus.

(...)

§ 3º A União, por meio de seu representante, quitará o eventual saldo devedor a que se refere o caput a partir do desconto do quinhão que lhe couber da produção da Jazida Compartilhada, calculado através dos preços de referência do mês de pagamento.

³ De acordo com a Resolução ANP nº 25/2013:

Art. 17. A partir do início da Fase de Produção, desde que após a Data Efetiva do Acordo de Individualização da Produção, a União, com base na proporção de sua Participação na Jazida Compartilhada, rateará os custos de produção e os investimentos concernentes à Etapa de Desenvolvimento da Produção com a outra Parte.

(...)

§ 3º A União não fará qualquer desembolso para arcar com sua participação no rateio a que se refere o caput, devendo sua parcela nos custos de Produção e nos investimentos concernentes à Etapa de Desenvolvimento ser descontada do quinhão que lhe couber da Produção da Jazida Compartilhada.

não conferem prerrogativas específicas à União e/ou seu representante⁴, em sua atuação como parte no processo de individualização da produção, não havendo, inclusive, previsão quanto ao cargo mandatório.

Vale ressaltar ainda que a Resolução ANP nº 25 de 2013 foi substancialmente alterada em 2017 pela Resolução ANP nº 698 que estabeleceu que em enquanto não houver contratação da área não contratada o titular da área adjacente objeto de contrato poderá optar pela suspensão das atividades ou pela continuidade das mesmas de forma a evitar a aplicação imediata e obrigatória do cargo que é o que se pretende formalizar com o projeto de lei em exame.

A imposição do cargo mandatório altera os direitos e obrigações dos titulares de contratos de exploração e produção vigentes, na medida em que estes ficam obrigados a assumir os custos, os investimentos e os riscos inerentes à produção de hidrocarbonetos não incluídos no aludido instrumento contratual o que contraria o princípio de segurança jurídica decorrente da preservação dos contratos existentes. Adicionalmente a referida imposição pode acarretar impactos econômicos capazes, inclusive, de inviabilizar a continuidade de determinados projetos, isto sem falar no impacto negativo nas condições de atratividade para investimentos em novos projetos. Todos estes fatores representam grandes entraves e prejuízos para o desenvolvimento da indústria petrolífera no País.

A proposta de inclusão de um § 3º ao art. 36 da Lei nº 12.351/2010 busca estabelecer que às áreas não contratadas sujeitas aos processos de individualização da produção deveriam aplicar-se as mesmas participações governamentais⁵ aplicáveis à área sob contrato.

⁴ Nos termos do art. 177 da Constituição da República, a União tem a faculdade de exercer diretamente as atividades de exploração e produção ou de contratá-las com terceiros, na forma da lei. Portanto, nos processos de individualização da produção a União (representada pela PPSA ou pela ANP, conforme o caso) deve atuar com agente econômico, em igualdade de condições em relação às demais partes. Esta condição tem por base a regra do art. 173, §§ 1º e 2º, da Constituição, a qual prevê que ao explorar diretamente atividade econômica em sentido estrito, através de empresa pública, esta deverá se pautar pelas mesmas obrigações das empresas privadas no que tange aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

⁵ As participações governamentais se constituem na parcela de renda devido ao Estado detentor dos recursos petrolíferos, os quais são devidos pelos agentes responsáveis pelas atividades de exploração e produção do petróleo e gás natural, sendo que as mesmas variam de acordo com o regime adotado. No caso do Brasil, as participações governamentais estão previstas nas respectivas Leis que

Ocorre que esta disposição não é consistente com o ordenamento jurídico brasileiro que prevê a coexistência de vários regimes contratuais de prospecção, exploração e produção de hidrocarbonetos, dentre os quais o regime de concessão, o de partilha de produção e o de cessão onerosa, todos eles com participações governamentais diversas. Podemos citar como exemplo a hipótese de um processo de individualização da produção envolvendo uma área contratada sob o regime de concessão e outra área ainda não contratada, mas sujeita à contratação futura sob o regime de partilha de produção, por conta de sua localização dentro da Área do Pré-Sal. Neste caso, com base na proposição supracitada, haveria uma indevida incidência de participação especial, considerando a parcela da Jazida Compartilhada localizada na Área do Pré-Sal, sujeita à contratação futura sob o regime de partilha de produção. Isto porque, no regime de partilha de produção, não há incidência de participação especial, somente *royalties*.

Portanto, pode-se concluir que as situações reportadas no exemplo acima ensejam uma violação ao princípio constitucional da segurança jurídica, pois desrespeitaria o ato jurídico perfeito e direitos adquiridos, sendo certo que as participações governamentais devem estar adstritas aos respectivos regimes de outorga de contratos vigentes para exploração e produção de hidrocarbonetos.

Conforme bem pontuado pelo eminente autor do Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, os dados do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e

disciplinam os regimes de exploração e produção vigentes no Brasil, os quais seguem transcritos a seguir:

Lei nº 9.478/97 (regime de concessão)

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

Lei nº 12.351/2010 (regime de partilha)

Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais:

I - royalties; e

II - bônus de assinatura.

Lei nº 2.276/2010 (cessão onerosa)

Art.5º. Serão devidos royalties sobre o produto da lavra de que trata esta Lei nos termos do art. 47 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Biocombustíveis – IBP denotam que a questão da individualização da produção na Área do Pré-Sal pode destravar investimentos de R\$ 120 bilhões, devido ao potencial calculado entre 8 e 10 bilhões de barris de petróleo nas áreas passíveis de individualização da produção.

A grande maioria das jazidas passíveis de individualização da produção apresenta, na área não contratada, volume recuperável inferior a 1 bilhão de barris equivalentes de petróleo cada uma. Os citados investimentos, de fato, apresentam grande potencial para maximizar a produção nacional de petróleo e gás natural e seus benefícios correlatos, tais como incremento no pagamento de tributos e receitas governamentais diretas do setor, e geração de emprego e renda.

Todavia, as normas legais e infra legais aplicáveis aos processos de individualização da produção ainda carecem de melhorias, inobstante o reconhecimento dos esforços que vêm sendo empreendidos pelos órgãos governamentais (como o Ministério de Minas e Energia, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a Pré-Sal Petróleo S.A.) do Poder Executivo nesse sentido.

Este fato pode ser constatado pela leitura e análise das informações relativas à 2ª Rodada de Partilha de Produção – focada nas áreas sob regime de partilha de produção passíveis de individualização da produção – realizada em 2017, na qual a competição pelas áreas ofertadas foi relativamente limitada, já que os blocos foram arrematados por consórcios formados pelos titulares das áreas adjacentes sob contrato, exatamente em razão de questões relativas à regulação que impactam negativamente a atratividade dos projetos envolvendo essas áreas. Os resultados da 2ª Rodada de Partilha de Produção são mostrados na tabela abaixo:

Bacia	Sector	Blocos	Empresa / consórcio vencedor	Excedente em óleo ofertado
Santos	SS-AUP2	Sul de Gato do Mato	Shell Brasil (80%*) e Total E&P do Brasil (20%)	11,53%

		Entorno de Sapinhoá	Petrobras (45%*), Shell Brasil (30%) e Repsol Sinopec (25%)	80%
		Norte de Carcará	Statoil Brasil O&G (40%*), Petrogal Brasil (20%) e ExxonMobil Brasil (40%)	67,12%

* Operadora

Dessa forma, consideramos que o Projeto não é adequado ao arcabouço jurídico-regulatório aplicável à individualização da produção, trazendo-lhe ainda mais inseguranças jurídicas, passíveis de questionamentos jurídico-legais, bem como impactando nas condições de atratividade dos investimentos nas atividades de exploração e produção.

Diante do exposto, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, de autoria do nobre Deputado Celso Pansera**, que altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para estabelecer critérios de individualização da produção de áreas do polígono do Pré-Sal que se estendam por área da União.

É o nosso voto, salvo melhor juízo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JORGE CÔRTE REAL
Relator