

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS**

PROJETO DE LEI Nº 6.083, DE 2016

(APENSADOS: PL Nº 11.191/2018, PL Nº 11.192/2018, PL Nº 11.211/2018 e
PL Nº 5.007/2020)

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: Alexis Fonteyne

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado Celso Pansera, pretende alterar a Lei Nº 12.351/2010 (“Lei do Contrato de Partilha”), que dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime jurídico de partilha de produção. O objeto do Projeto de Lei consiste em acréscimo de dispositivos ao art. 36 da Lei do Contrato de Partilha, a fim de disciplinar novo estoque jurídico ao acordo de individualização de produção.

Dispõe o autor que, na hipótese em que as jazidas do Pré-Sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas que não objetos de concessão ou partilha, far-se-á acordo de individualização da produção sob o regime da jazida em que ocorreu a descoberta. Ou seja, caso o operador de jazida em regime de partilha tenha que estender sua produção a jazida sob regime de concessão ordinária, aplica-se o desenho jurídico da concessão.

Alega que tal prática já ocorre no setor petrolífero e detém respaldo em sede de regulamentação pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e



Biocombustíveis – ANP. Aduz a importância do projeto para conferir estabilidade em lei a procedimento regulatório da Agência, que é disciplinado em Resolução.

Aduz, ainda, que, a partir de seu projeto, poder-se-ia efetuar diversos acordos de individualização da produção, o que alavancaria a produção de barris de petróleo e conseqüente investimentos no setor. Afirma-se, também, por fim, que a unitização de áreas permite enérgico desenvolvimento da atividade petrolífera no curto prazo. Apensados a este, constam 4 proposições:

1. **Projeto de Lei N° 11.191/2018** - Altera a Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências;
2. **Projeto de Lei N° 11.211/2018** - Altera a Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências;
3. **Projeto de Lei N° 11.192/2018** - Altera a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de concessão, inclusive em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências e;
4. **Projeto de Lei N° 5.007/2020** - Estabelece o regime de concessão e elimina o direito de preferência da Petrobras para ser o operador dos blocos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, Minas e Energia, Finanças e Tributação (RICD, Art. 54) e Constituição e Justiça e de Cidadania (RICD, Art. 54). A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões e tramita em regime ordinário. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.



II – VOTO DO RELATOR

No ano anterior, o Deputado Marco Bertaiolli havia apresentado relatório, que, no entanto, não chegou a ser apreciado por este colegiado. Em função do consenso construído em torno de seu parecer, o acato na íntegra, na forma que passo a transcrever.

“Os Projetos de Lei em análise pretendem dispor sobre relevantes instrumentos da indústria petrolífera e meritórias reformas nos desenhos jurídicos dos contratos de petróleo. Em nossa cognição, estes movimentos legislativos são extremamente louváveis, na medida em que a edição de marcos regulatórios e pontuais reformas sobre regulação econômica usualmente acarretam maior segurança jurídica ao setor.

Preliminarmente, destaca-se que o setor de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos detém cristalino tratamento constitucional. O legislador constituinte cuidou de posicionar, ao **Monopólio** da União, a pesquisa e lavra das jazidas destes bens, como dita o art. 177 de nossa Constituição.

Usualmente, monopólios decorrem do regular exercício de vantagem competitiva ou em decorrência de lei, sendo estes os monopólios legais. Quanto ao último, percebe-se atuação estatal no domínio econômico, já que o Estado assume a incumbência de **exercer atividade** econômica no cumprimento de preceito constitucional.

Além disso, dispõe a Constituição que o garantido ao concessionário consiste na propriedade do produto da lavra, na forma do art. 176 da Carta Maior, tema destrinchado à frente. Ainda, conferindo-se final costura ao regime adotado, foi estabelecido que a operação deste monopólio público poderia ser exercida por empresas estatais ou privadas¹, mediante autorização ou **concessão** da União², na forma da Lei e assegurada a prévia vênua do Poder Concedente, que representa o interesse nacional no contrato.

Ou seja, institui-se monopólio legal³ (i), autoriza-se a operação do monopólio da União à pessoa jurídica de direito público ou privado, embutidos dos riscos e **resultados** da atividade (ii) e garante-se o **direito de propriedade** ao produto da exploração da jazida (iii). Esta tríade sedimentou, desde a Emenda

¹ CF, art. 177, § 1º.

² CF, art. 176, § 1º.

³ O titular do monopólio não é obrigado a explorar seu monopólio diretamente. Na forma da lei, a exploração pode ser exercida por outro, através de delegação do monopólio.



Constitucional 9/95, todas as operações petrolíferas efetuadas em solo brasileiro⁴. Corrobora a doutrina⁵:

“Em suma, após a EC n° 9/95, o monopólio público sobre o setor petrolífero significa o poder de conformar a atuação privada nas atividades previstas no art. 177, incisos I a IV da CF/88, em conformidade com o interesse público, com a Constituição e a lei. A reforma constitucional não diminuiu as prerrogativas da União no que concerne ao regramento do setor petrolífero; pelo contrário, aumentou-as, visto que o regime anterior limitava as opções do exercício do monopólio estatal.”

A viabilização por completo, contudo, não ocorreria sem a edição da Lei do Petróleo⁶, que reflete **acertada** escolha política do legislador quanto ao desenho administrativo que se adotou para exploração deste Monopólio da União. A inteligência da lei demonstra a preocupação em se garantir a exploração de petróleo e desenvolvimento da indústria através de conveniente e oportuno desenho jurídico, sendo este o Contrato de Concessão.

Assim, garante-se ao concessionário o direito de explorar as jazidas com exclusividade e, em caso de sucesso exploratório, confere-se direito de prioridade sobre o óleo extraído e sobre áreas descobertas. Em contrapartida ao Poder Concedente, que representa os interesses da União, Estados e Municípios, efetua-se o pagamento de royalties, impostos, taxas anuais e valor de outorga para obtenção da concessão da área, razão pela qual se denomina o desenho contratual de “tax and royalty”.

A aplicabilidade deste regime se cinge às áreas em que não se percebe o polígono do pré-sal e demais áreas estratégicas – ambos instituídos por lei. Ou seja, excetuadas as áreas mencionadas (“áreas especiais”), aplica-se o regime da concessão ordinária, na forma da Lei do Petróleo. Às áreas especiais, por outro lado, escolheu o legislador o desenho jurídico do contrato de partilha⁷.

⁴ STF - ADI 3272, 16/03/2005: “(...) 4. A existência ou o desenvolvimento de uma atividade econômica sem que a propriedade do bem empregado no processo produtivo ou comercial seja concomitantemente detida pelo agente daquela atividade não ofende a Constituição. O conceito de atividade econômica [enquanto atividade empresarial] prescinde da propriedade dos bens de produção. 5. A propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos --- distintos regimes --- aplicáveis a cada um deles. 6. A distinção entre atividade e propriedade permite que o domínio do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos possa ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva de monopólio [art. 177 da CB/88]. 7. A propriedade dos produtos ou serviços da atividade não pode ser tida como abrangida pelo monopólio do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas. 8. A propriedade do produto da lavra das jazidas minerais atribuídas ao concessionário pelo preceito do art. 176 da Constituição do Brasil é inerente ao modo de produção capitalista (...)”

⁵ PAULA, João Eduardo Gomide de. Intervenção estatal e petróleo. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 134. doi:10.11606/D.2.2016.tde-18112016-115258.

⁶ Lei 9.478/97.

⁷ Lei N° 12.351/2010.



Esta modalidade de contratação de agentes exploradores do Monopólio da União, distintamente da Concessão administrativa, inaugura marco legal protecionista para exploração petrolífera. Cita-se na doutrina de regulação econômica do petróleo que a edição da mencionada lei acata um ideal de neodesenvolvimentismo brasileiro, que regra a ordem petrolífera nacional através dos princípios da soberania e do desenvolvimento nacional. Vejamos⁸:

“Nos contratos de partilha de produção há necessária participação do Estado na gerência das atividades de exploração e de produção, ao passo que os riscos técnicos e financeiros da operação podem ser assumidos por terceiros, geralmente uma IOC. Nessa modalidade contratual, a propriedade das reservas e a do óleo extraído pertencem ao titular dos recursos petrolíferos. Em caso de sucesso na etapa de exploração e início da produção, o operador desses campos é ressarcido pelos custos incorridos (Cost oil) nas etapas de pesquisa, exploração e produção, bem como uma parcela do excedente em óleo (profit oil share), previamente determinada no contrato de partilha de produção. Em regra, os equipamentos e instalações são de propriedade do país hospedeiro.”

É tímido dizer, entretanto, que “participação do Estado na gerência das atividades de exploração e produção” é apenas uma exigência do modelo de partilha pátrio. Listo, abaixo, relevantes disposições de nossa Lei do Contrato de Partilha que refletem o protecionismo às áreas petrolíferas designadas por lei e a preocupação com o monopólio da União em áreas especiais:

1. Direito de preferência para Petrobras para operar blocos contratados pelo regime de partilha de produção;
2. Hipótese de contratação direta da Petrobras para operar blocos contratados pelo regime de partilha de produção;
3. União participa da exploração petrolífera em consórcio com o licitante vencedor, possuindo participação majoritária no comitê operacional⁹ do consórcio, indicando metade dos integrantes do Comitê e o Presidente, que possui poder de veto e voto de qualidade e, dentre outros;
4. Remuneração da produção por meio do contrato de partilha, em que o explorador privado assume a integralidade das despesas e dos riscos inerentes à

⁸ PAULA, João Eduardo Gomide de. Intervenção estatal e petróleo. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. pp. 145-146. doi:10.11606/D.2.2016.tde-18112016-115258.

⁹ Ao comitê operacional cabe: definição dos planos de exploração; plano de avaliação de descoberta de jazida; definição dos programas anuais de trabalho; auditoria de custos e; quaisquer outras atribuições que venham a ser lhe incumbido no instrumento de partilha – Lei 12.351/2010, arts. 19 a 26.



atividade petrolífera e, em caso de descoberta, apropria-se do custo em óleo¹⁰ e de parcela do excedente em óleo¹¹. Ou seja, não se garante direito de propriedade ao parceiro privado explorador¹².

Espanta-nos, em destaque, o direito de preferência concedido pela Lei à Petrobras, ao teor do art. 4º da Lei em questão. Ora, a Petrobras não é prestadora de serviço público e não é braço da União. Notório que a companhia explora atividade econômica em sentido estrito e se sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, em regime de competição, devendo-se sujeitar às condições isonômicas dos processos de contratação. Como, então, pode a Lei conferir direito de preferência à empresa desta natureza.

Além disso, lembra-se que a Petrobras é empresa listada em bolsa, que responde a acionistas – na forma da regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários -, distribui lucros a entes privados e opera em concorrência. Salta aos olhos a altivez da escolha política em se instituir privilégio à empresa privada.

Em nossa cognição, esta escolha é inconstitucional. Como se sabe, o direito é interpretado como um sistema, não em retalhos. A Petrobras se sujeita ao regime geral de Direito Privado, sendo estranho ao ordenamento, portanto, qualquer disposição que inaugure prerrogativa legislativa não abrangente às outras empresas do segmento petrolífero. O direito de preferência em questão fulmina a liberdade de iniciativa¹³ e o harmônico sistema concorrencial¹⁴.

Faz a Lei da Partilha, também, indesejável redistribuição de competências, esgotando-se a ANP – órgão de Estado - na medida em que turbina atribuições do Ministério de Minas e Energia¹⁵, do Conselho Nacional de Política Energética¹⁶ e da Presidência da República. Compreende-se que a ANP é ente suficiente e detentor de capacidade regulatória para gestão de contratos de produção e exploração de petróleo, razão pela qual a ampliação da ingerência estatal é indesejável.

Em questões de atratividade exploratória e econômica, por exemplo, na mais recente rodada de partilha – 6ª Rodada de Partilha do Pré-sal -, dos 5 blocos disponibilizados, apenas um restou arrematado, sendo o arrematante Consórcio entre Petrobras e Estatal chinesa – CNODC Brasil¹⁷.

¹⁰ Custos inerentes aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades petrolíferas – espécie de ressarcimento em caso específico de descoberta comercial do óleo.

¹¹ Resultados propriamente ditos derivados da parcela/partilha da produção de óleo a ser partida entre a União e o licitante vencedor - definido em contrato -, guiado pela diferença entre o volume da produção e a parcela do custo em óleo e dos royalties devidos.

¹² De outra sorte, em contratos de concessão de campos não especiais, o modelo contratual, como falado, consiste no tax and royalty, em que se deve à União royalties, impostos e taxas, ao passo que se garante ao concessionário a prerrogativa de explorar com exclusividade, sem forte ingerência estatal, o óleo e as reservas identificadas. Pise-se que, na concessão ordinária, não há qualquer participação de ente de Estado no decision making da empresa privada, devendo esta, apenas, restringir-se aos limites da lei e da regulação da ANP.

¹³ CF, art. 1º, IV.

¹⁴ CF, art. 170, IV.

¹⁵ Art. 7º; art. 8º; art. 10; art. 11 e; art. 31.

¹⁶ Art. 4º; art. 9º e, dentre outros; Art. 12.

¹⁷ 7 Resultados – 6ª Rodada de Partilha de Produção - [link](#).



Consenso, assim, que mudança regulatória às áreas consideradas especiais é medida urgente, razão pela qual se propõe o substitutivo em anexo, que revoga a Lei do Contrato de Partilha. Em nossa proposta, não se imiscui em qualquer contrato de partilha em andamento ou em curso de ser firmado, conservando-se o regime jurídico destes, na forma da Lei da Partilha.

O que se pretende é posicionar à concessão administrativa quaisquer áreas petrolíferas, na forma da Lei do Petróleo. Entende-se que proposto em anexo é remédio as dolorosas políticas institucionais adotadas outrora que, em que pese refletem legítima escolha do legislador, engessaram, ao longo de uma década, rodadas de partilha do pré-sal.

Dessa forma, é incontroverso que a revogação da Lei da Partilha é escolha política legítima e necessária, destravando-se leilões e investimentos, harmonizando-se ao ideal estabelecido na EC 9/95. Além disso, espera-se, como externalidade positiva de nossa proposta, aumento de concorrência, na medida em que se gera estímulo para exploração e arremate de blocos petrolíferos, o que pode acarretar pressão de preço e conseqüente diminuição do valor do combustível ao consumidor final.

Ademais, Estados e Municípios perceberão aumento de receitas, já que empresas explorarão blocos petrolíferos atualmente inertes, gerando-se royalties e impostos. Portanto, considerando o amadurecimento quanto à necessidade de reforma regulatória na indústria petrolífera, somos **pela aprovação** do Projeto de Lei N° 6.083/2016 e dos apensados, Projeto de Lei N° 11.191/2018, Projeto de Lei N° 11.192/2018, Projeto de Lei N° 11.211/2018 e do Projeto de Lei N° 5.007/2020, **na forma do substitutivo em anexo.**”

Sala da Comissão, em de de 2022.

**Deputado Federal Alexis Fonteyne
NOVO-SP**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226256624900>



**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 6.083, DE 2016

(APENSADOS: PL N° 11.191/2018, PL N° 11.192/2018, PL N°
11.211/2018 e PL N° 5.007/2020)

Dispõe sobre a revogação do regime jurídico do contrato de partilha e estabelece período de transição aos contratos firmados na forma da lei revogada.

Art. 1° Esta lei dispõe sobre a revogação do regime jurídico do contrato de partilha e estabelece período de transição aos contratos firmados na forma da lei revogada.

Art. 2° Fica revogada a Lei N° 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 3° As relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da Lei N° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, conservar-se-ão por ela regidas, inclusive no que se refere à distribuição de royalties e participação estatal nos contratos.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto no caput a convocação de rodadas de licitações sob o regime de partilha de produção, hipótese em que a rodada será reconvocada, empregando-se o regime de concessão a que se refere a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Art. 4° Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

**Deputado Federal Alexis Fonteyne
NOVO-SP**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226256624900>

