

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## 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:** Deputado AUGUSTO COUTINHO

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, de autoria do ilustre 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. Na verdade, ocorre alteração apenas no art. 36, o qual é acrescido dos §§ 3º e 4º.

O novo § 3º inserido no art. 36 estabelece que essas jazidas, 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 aplicáveis 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 dessas participações governamentais 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.

Na Justificação do Projeto, o Autor defende que a política pública referente à individualização da produção deve ser estabelecida em lei, não apenas em normativos infralegais, como ocorre na Resolução nº 25/2013, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Reconhece o Autor da Proposição 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, não pode participar diretamente dos investimentos, os quais são realizados pela empresa ou pelo consórcio que descobriu a área.

À época da apresentação do Projeto, havia quatro acordos de individualização assinados, três em andamento, quatro pré-acordos, um em negociação finalizada e sete potenciais casos adicionais. Nesse contexto, estimativa do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) indicava que poderiam ser destravados R\$ 120,0 bilhões em investimentos com esses acordos.

Defende o Autor que, em virtude de a maioria das jazidas unitizáveis apresentar volume inferior a um bilhão de barris equivalentes de petróleo cada uma, seria importante que a empresa ou consórcio que realizou a descoberta tivesse o direito de ser o operador nas áreas adjacentes.

Adicionalmente, 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 seria dividida entre a empresa ou consórcio e a União na proporção do volume recuperável de cada área. Descontar-se-iam 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.

Como são previstas muitas áreas unitizáveis no Pré-Sal, conclui o Autor que o Projeto permitiria o pleno desenvolvimento dessa atividade no curto prazo, com grande geração de emprego e renda e progresso econômico no País.

O Projeto em análise apresenta quatro apensados, os Projetos de Lei nº 11.191, de 2018, nº 11.192, de 2018, nº 11.211, de 2018, e nº 5.007, de 2020. O Projeto de Lei nº 11.191, de 2018, de autoria do preclaro Deputado Mendonça Filho, altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 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.

O Projeto de Lei nº 11.191, de 2018, faculta ao Poder Executivo delimitar por meio de ato próprio a área do Pré-Sal e revoga o atual polígono que demarca o Pré-Sal. Também prevê que os parâmetros para cálculo de participações governamentais fixados por meio de decreto do Presidente da República deverão ser revisados periodicamente, em intervalo nunca superior a cinco anos, levando-se em conta as condições observadas no mercado internacional de petróleo e gás natural, sem se aplicar aos contratos em vigência na data da respectiva revisão.

O Projeto de Lei nº 11.211, de 2018, do egrégio Deputado Eli Corrêa Filho, tem conteúdo equivalente ao Projeto de Lei nº 11.191, de 2018, e propõe modificações similares na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

O Projeto de Lei nº 11.192, de 2018, de autoria do eminente Deputado Mendonça Filho, altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 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.



Almeja-se, no Projeto de Lei nº 11.192, de 2018, que seja adotado regime de concessão, na forma da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para a exploração e produção de petróleo e gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, inclusive em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas. Também se postula que os contratos celebrados pelo regime de partilha poderão ser adaptados para o regime de concessão, além de ser indicada, como no Projeto de Lei nº 11.191, de 2018, a revisão dos parâmetros para cálculo de participações governamentais. Os limites do polígono do Pré-Sal, ademais, seriam definidos pelo Poder Executivo.

Já o Projeto de Lei nº 5.007, de 2020, do insigne Deputado Paulo Ganime (NOVO/RJ), 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. Também estipula que o polígono do Pré-Sal será demarcado pelo Poder Executivo e que serão livres a negociação e a cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato de partilha de produção, observadas algumas condições.

Em especial, o Projeto de Lei nº 5.007, de 2020, determina que a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas sob o regime de concessão, na forma da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Fixa ainda que, de comum acordo, contratante e contratado poderão migrar o contrato de partilha para o regime de concessão, nos termos da regulamentação do Poder Executivo.

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, de Minas e Energia; de Finanças e Tributação (art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD), estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e ao regime de tramitação ordinária.

O Projeto foi recebido pela antiga CDEICS em 21/09/2016. Nesta Comissão, 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), que apresentou, em 07/12/2016, o Parecer do Relator nº 1 CDEICS, pela aprovação. Em 13/12/2016, foi apresentado o Requerimento de Reconstituição de proposição nº 5.699/2016, pela CDEICS. Em 14/12/2016, o Projeto foi retirado de pauta em reunião da CDEICS e foi apresentado o Requerimento de Urgência nº 5.707/2016 para a Proposição, pelo Deputado Celso Panseira (PMDB-RJ).

Em 20/12/2016, foi deferido o Requerimento de Reconstituição nº 5.699/2016, tendo sido o projeto reconstituído distribuído à CDEICS em 27/12/2016. Em reuniões da CDEICS, a Proposição foi retirada de pauta em 29/03/2017, 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 na CDEICS o Deputado Jorge Côrte Real (PTB-PE), que apresentou, em 18/12/2018, o Parecer do Relator nº 2 CDEICS, pela rejeição. Em 31/01/2019, ao fim da Legislatura, foi arquivado o Projeto de Lei nº 6.083, de 2016, momento em que o Relator, Deputado Jorge Côrte Real, deixou de ser membro da Comissão. Já em 26/02/2019, a Proposição foi desarquivada.

Em 26/03/2019, foi designado como Relator do Projeto na CDEICS o Deputado Vitor Lippi (PSDB-SP). Em 27/03/2019, foi reaberto prazo para emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 28/03/2019), o qual se encerrou em 09/04/2019, sem apresentação de emendas. Quando da instalação da Comissão, em 10/03/2021, o Relator, Deputado Vitor Lippi, não integrava a Comissão (deixou de ser membro em 03/02/2020), sendo o Projeto considerado devolvido pelo Relator sem manifestação em 12/03/2021.



Em 29/03/2021, foi designado Relator da matéria na CDEICS o Deputado Marco Bertaiolli, que apresentou Parecer do Relator n. 3 CDEICS, Parecer do Relator, pela aprovação deste, do PL 11191/2018, do PL 11192/2018, do PL 11211/2018, e do PL 5007/2020, apensados, com Substitutivo.

Em 03/05/2022 foi designado relator o Deputado Alexis Fonteyne, que apresentou Parecer do Relator n. 4 CDEICS, pela aprovação deste, do PL 11191/2018, do PL 11192/2018, do PL 11211/2018, e do PL 5007/2020, apensados, com Substitutivo.

Em 22/03/2023, a Presidência da Câmara, tendo em vista a edição da Resolução da Câmara dos Deputados n. 1/2023, decidiu a sua redistribuição à Comissão de Desenvolvimento Econômico, em substituição à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, extinta pela mesma Resolução.

Em 25/03/2025, tive a honra de ser designado relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico.

Não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Quando o Estado concede ou realiza uma partilha de um campo qualquer de petróleo e/ou gás há um problema fundamental: não se sabe exatamente se aquele campo, na realidade, faz parte de um campo maior ou não. Caso positivo, é muito possível que, se pudesse voltar atrás, o Estado fizesse a licitação precisamente para toda a área do campo no qual aquela área licitada inicialmente pertence.

Sendo um campo na realidade maior, com interligações subterrâneas, não observáveis *a priori*, a concessão ou partilha de todo este campo para um único consórcio seria mais eficiente. O parceiro privado seria capaz de tornar mais eficiente o processo exploratório ao longo de toda a vida



do campo o que, ademais, pela concorrência na licitação, resultaria em mais receitas para a União.

No entanto, nem o Estado nem o parceiro privado sabem exatamente como é o traçado subterrâneo do campo, mas apenas algumas pistas. Daí que a divisão dos campos para licitação *ex-ante* não segue exatamente as conexões subterrâneas que permitirão a otimização *ex-post* do processo exploratório, simplesmente pela falta de informação sobre como as áreas licitadas, de fato, se conectam entre si.

No entanto, ao se constatar as conexões subterrâneas dos campos *ex-post*, é fundamental se integrar a exploração dos campos envolvidos para conferir racionalidade e eficiência à exploração.

No caso de dois agentes privados que realizaram a concessão/partilha de dois campos adjacentes que se revelaram ser muito conectados, ou seja, que na verdade constituem o mesmo campo, o grande problema é que cada um terá incentivos a investir muito rápido de forma a capturar a grande parte das reservas de óleo e gás para si. Isso compromete a exploração racional do campo em que cabe otimizar, inclusive, o ritmo de exploração para maximizar a extração de óleo e gás ao longo do tempo e não, de forma predatória, no curto prazo.

Como destacam Cooter e Ullen (2000)<sup>1</sup>, este é um caso de “propriedade fugitiva” que, diferentemente de casas e terra, não ficam paradas ou possuem fronteiras bem definidas. Deixando que cada agente extraia óleo e gás da forma que deseja, sem integração das atividades, em uma regra que os autores chamam de “primeira posseção” há uma tendência de ambos em investirem muito e rápido demais, o que acaba por degradar o campo como um todo.

Dado este problema, a Lei da Partilha (Lei nº 12.351, de 22/12/10) prevê o procedimento de individualização (ou unitização) da produção em seus arts. 33 a 35, tão logo “*se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção*”,

---

<sup>1</sup> Cooter, R. e Ulen, T.: Law & Economics. Prentice Hall; 6ª edição 20 february 2011.



o que deve ser informado e acompanhado pela ANP. Para o caso de dois campos com operadores distintos, nada mais é que uma determinação para harmonizar e integrar a exploração desses campos. Ou seja, o Estado sinaliza para os dois agentes privados que é obrigatória a integração da exploração dos campos *ex-post* pois se constatou tratar-se de um campo só.

Note-se, no entanto, que a Lei deixa para os dois agentes comporem a melhor forma de realizar a individualização/integração dos campos entre si, apenas prevendo a anuência da ANP. Dado que a racionalização da exploração dos campos também é do interesse dos dois agentes, basta ao Estado apenas garantir que eles chegarão a algum acordo.

Mas este problema também pode ocorrer quando o campo em partilha se estende por áreas não concedidas ou não partilhadas.

Note-se que aqui o problema de racionalização da produção é distinto do anterior, pois nas áreas não concedidas ou partilhadas não está havendo qualquer tipo de exploração ainda, dado que elas nem foram colocadas para concessão ou partilha. Cabe aqui a individualização não porque ambos os agentes estão explorando o mesmo campo de forma não integrada, mas porque, não havendo exploração da parte não concedida ou partilhada, também se compromete/dificulta a exploração da parte concedida ou partilhada. Não faz qualquer sentido explorar uma parte sem a outra quando se trata do mesmo campo. Não se consegue nem mesmo identificar que parte do petróleo e/ou gás vem da área concedida/partilhada ou da área não concedida/não partilhada.

Daí o art. 36 da Lei da Partilha define que, neste caso, a União, representada pela PPSA, celebrará com os agentes acordo de individualização da produção em regime que independe do vigente nas áreas adjacentes, que será também submetido à ANP, podendo contratar-se a Petrobrás para realizar as atividades de avaliação.

As novas regras de individualização propostas no projeto de lei do Deputado Celso Pansera restringem-se a este caso de áreas concedidas/partilhadas no mesmo campo de áreas não concedidas/não partilhadas.





São acrescentados dois parágrafos ao art. 36 da Lei da Partilha. O primeiro (§ 3º) define que as jazidas descobertas por empresas ou consórcios contratados tanto sob regime de concessão como de partilha de produção poderão ser objeto de acordo de individualização de produção. Nesse caso, define-se que 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.

No segundo parágrafo acrescentado (§ 4º), define-se a regra de divisão das receitas líquidas da jazida unificada entre a União e as empresas ou consórcios. Define-se que tal divisão ocorrerá *“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 da produção”*.

Ou seja, haverá uma mensuração de quanto de petróleo/gás se tem na área concedida/partilhada versus na área não concedida/não partilhada. Se for estimado, por exemplo, que 60% do petróleo/gás está na área concedida/partilhada e 40% na outra, 60% das receitas líquidas ficarão para o agente e 40% para a União. No entanto, parte desses 40% também devem ser pagos ao agente como remuneração pelo serviço prestado à União pela estimativa da extração nas áreas que não foram concedidas/partilhadas.

Enfim, antes de tudo, o projeto de lei em tela esclarece melhor questões de direitos de propriedade sobre as jazidas que estão no subsolo, o que, em meu entender, agrega muito valor a estas riquezas.

Em relação aos **quatro projetos** apensos, o tema “unitização”, que é o objetivo do projeto principal, não é tratado. São propostas alterações sobre o regime atual de partilha que **fugem completamente** do tema **do projeto original**. De qualquer forma, não vejo necessidade, no momento de rediscutir essa questão.



Sendo assim, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Nº 6.083, de 2016 e pela Rejeição dos Projetos de Lei apensos nº 11.191/2018, nº 11.192/2018, nº 11.211/2018 e nº 5.007/2020.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado AUGUSTO COUTINHO  
Relator

2025-6785

