

# Petróleo, Royalties & Região

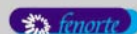
 UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de  
Cidades Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano VII, nº 27 – MARÇO / 2010

ISSN 1980-6310

APOIO:



## O royalty segundo quem recebe

*Artigo traz resultados de pesquisa que procurou identificar percepção da população em algumas das cidades que mais recebem royalties do petróleo.*

PÁGINAS 5 À 8

### MATÉRIA

#### Todos os temas na agenda

Temas ligados aos royalties, por mais de uma década negligenciados, ganharam visibilidade após a aprovação da chamada emenda Ibsen Pinheiro na Câmara Federal.

PÁGINAS 2 À 4

### ARTIGO

#### Conheça regimes de exploração

Texto explica as diferenças entre os regimes jurídicos que regulamentam a exploração e a produção de petróleo mundialmente. Brasil discute novo marco para o pré-sal.

PÁGINAS 9 À 13

APÓS APROVAÇÃO DA CHAMADA EMENDA IBSEN NA CÂMARA FEDERAL, DIVERSOS TEMAS LIGADOS AOS ROYALTIES DO PETRÓLEO GANHARAM VISIBILIDADE, DEPOIS DE MAIS DE DEZ ANOS DE SOBREVIVÊNCIA NOS BASTIDORES DO LEGISLATIVO

# Tudo ao mesmo tempo agora

## Temas negligenciados por mais de uma década ganham a agenda nacional após aprovação da emenda Ibsen

Vitor Menezes

Assuntos ligados aos royalties do petróleo que se arrastam por mais de uma década no Congresso Nacional ganharam, em menos de um mês, mais visibilidade do que a que tiveram por todos os anos de tramitação por meio de diferentes projetos. De uma só vez, conquistaram espaço na agenda pública temas como a aplicação dos royalties e participações do petróleo, a competência para fiscalizar o uso destas receitas (se cabe ao Tribunal de Contas da União ou aos Tribunais de Contas dos Estados) e a justiça ou a injustiça das regras de distribuição das rendas do petróleo.

O estopim foi a aprovação, em 10 de março, da proposta de emenda constitucional (PEC 387) dos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG), que, com apenas dois artigos (ver página XX), promoverá, se entrar em vigor, a mais abrangente mudança na forma de distribuição de royalties desde a criação dos repasses no Brasil.

A emenda aprovada na Câmara Federal estende a distribuição dos royalties do petróleo para todos os municípios brasileiros, o que provocou intensa reação dos atuais recebedores, especialmente dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Campanhas publicitárias e pressão política em Brasília foram empreendidas pelos dois lados envol-

vidos na questão. No Rio, uma manifestação convocada pelo governo do estado e por prefeituras reuniu 80 mil pessoas na Cinelândia no dia 17 de março.

O argumento central dos defensores da emenda Ibsen não é novo. É o mesmo que sustentou projetos anteriores no Congresso que tentaram promover reformulação semelhante à que agora se pretende. Trata-se da ideia de que, em sendo um bem da União, o petróleo não pode gerar royalties apenas para alguns estados e municípios. No Boletim Petróleo, Royalties & Região, em muitas das suas 26 edições anteriores, especialistas e políticos também discutiram o assunto desde 2003 (ver quadro com indicações). Há adesões às duas teses: a esta primeira, segundo à qual os royalties deveriam ser repartidos por todos igualmente; e à ideia de que tem sustentação legal o pressuposto de que estados e municípios podem ser considerados produtores.

Pinheiro considera que a regra de repasse praticada até hoje é um privilégio e diz lamentar que, por exemplo, o Rio de Janeiro tenha assumido dívidas baseado em uma receita que não deveria ser sua.

“Eu acho que é lamentável que o Rio de Janeiro perca uma receita que está incorporada à sua dívida há alguns anos, mas infelizmente essa receita foi constituída

Fotos Agencia Brasil e Câmara



Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) defende projeto na Tribuna

## A emenda Ibsen

PROJETO DE LEI 5.938/2009

EMENDA 387

(Dos Srs. Humberto Souto e Ibsen Pinheiro)

Inclua-se o seguinte art. 45 ao substitutivo, renumerando-se os demais, e suprimindo-se, por conseguinte, as alíneas de “a” a “e” do inciso II do art. 44:

“Art. 45. Ressalvada a participação da União, a parcela restante dos royalties e participações especiais, oriundos dos contratos de partilha de produção e de concessão de que trata a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE;

II – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.”

Sala das Sessões, em de de 2009.

sem nenhum fundamento constitucional, jurídico ou moral. O patrimônio que está no mar territorial é da União, não é de nenhum estado”, disse ao Portal G1 no dia da aprovação da sua proposta de emenda na Câmara.

Como desde a origem do debate sobre royalties no Brasil, os argumentos são cada vez mais políticos e menos técnicos. Chegou-se ao ponto de a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro retirar uma comenda dada a Ibsen Pinheiro, que reagiu com ironia: “temos que buscar a negociação no Senado. Só não podem fazer o que fizeram até aqui, criar este clima emocional do tudo ou nada, porque acabarão com nada, novamente. Com a negociação, quando a matéria chegar ao presidente Lula ele vai poder promover uma festa para promulgar a lei e eu poderei até pedir de volta a medalha que o Rio de Janeiro me cassou”, disse o deputado ao Portal PortoGente, especializado no setor portuário.

A negociação a que se refere o parlamentar é a que buscará, no Senado, um caminho para que os atuais rezebedores dos royalties tenham alguma forma de transição entre a fartura e a escassez, o que não parece interessar ao Rio de Janeiro e ao Espírito Santo. Estes demonstram mais abertura para negociar apenas o futuro, o que se aguarda para a exploração na camada pré-sal, sem que se mexa no que se pratica hoje, referente à exploração no pós-sal ou, ao menos, nos campos já licitados e em operação.

A alternativa imaginada por Pinheiro, e materializada em forma de proposta apresentada pelo senador Pedro Simon



Humberto Souto, também autor da emenda, enfrenta oposição de Geraldo Pudim e Francisco Dornelles



(PMDB-RS), é a de que a União criasse um mecanismo de compensação aos atuais rezebedores em razão das perdas que terão. Em documento em que formalmente pede a Simon que apresente

---

### PINHEIRO PROPÕE AO SENADO SOLUÇÃO PARA A TRANSIÇÃO

---

outra emenda que agregue uma forma de compensação, não prevista na sua, o deputado justificou:

Por falta de uma ampla negociação na casa de origem, deixou-se de incluir no texto aprovado, como pretendiam os autores, um mecanismo de transição que fortalecesse a justiça distributiva ali operada e, ao mesmo tempo, preservasse os estados e municípios que sofrerão perdas significativas com a mudança”.

Em seguida, ele identifica quem operaria tal compensação: “qualquer forma de compensação, a toda evidência, só será viável política e economicamente se tiver a indispensável participação da União Federal, de modo a preservar as conquistas até agora obtidas na Câmara pelos municípios e Estados brasileiros”.

Segundo ele, a compen-

sação seria justa em razão de ser “da União a responsabilidade das distorções atuais, todas decorrentes de lei federal”, por ser ainda “da União Federal a maior parte da destinação dos royalties e participação especial, em condições, portanto, de absorver, sem grande dano, os efeitos financeiros da compensação provisória”, e, finalmente, por ser “a União Federal fiadora principal do pacto federativo, e que a essa prerrogativa correspondem também os encargos, ao invés de remetê-los aos Estados excluídos, entre os quais estão os mais pobres do País”.

A ideia enfrentou reação imediata do Rio de Janeiro, por meio do senador Francisco Dornelles (PP-RJ), que disse que não aceitaria “esmolas”. “O Rio de Janeiro não vai aceitar trocar o que lhe é de direito por esmolas do governo federal. O estado não vai abrir mão desse direito”, disse o senador em discurso no Plenário, como registrado pela Agência Brasil.

Dornelles preferiu colocar a possibilidade de acordo em outros termos: os repasses continuariam como atualmente, somente para estados e municípios “produtores”, e caberia à União dividir a sua parcela atual de royalties com os demais estados e municípios. Além disso, confirmada a mudan-

ça do regime de concessão para o de partilha, a União pagaria aos atuais beneficiários um percentual adicional em razão do fim das participações especiais.

### Arena jurídica

Outra arena dessa disputa é a jurídica. O senador Dornelles argumenta ser inconstitucional o regime de partilha. De acordo com ele, a Constituição prevê a exploração por concessão ou autorização para o petróleo. Em caso de mudança, seria então necessária uma emenda constitucional, não sendo suficiente um projeto de lei.

O deputado federal Geraldo Pudim (PR-RJ) também mobiliza argumentos jurídicos em defesa da manutenção das regras de repasse dos royalties. Ele impetrou mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal para tentar impugnar até mesmo a discussão sobre o assunto no Congresso.

“É do conhecimento de todos que impetrei junto ao STF solicitando um mandado de segurança para impugnar a discussão, na Câmara dos Deputados, de projeto de lei objeto de mensagem do Poder Executivo que recebeu substitutivo e emenda, estendendo royalties e participação especial igualmente Estados não produtores de petróleo. A

continuação da página 3

tese deste mandado de segurança é, pois, que é proibido sequer “deliberar” sobre a matéria, logo, mais do que promulgar a lei. E isto o é com base em julgados anteriores do próprio Supremo Tribunal Federal”, disse Pudim em discurso na Câmara no dia 25 de março.

O parlamentar fluminense, que tem base eleitoral na cidade de Campos dos Goytacazes - o município que atualmente é o maior receptor de royalties do país em razão de confrontar a Bacia petrolífera responsável por aproximadamente 80% da produção nacional de petróleo – argumenta que o STF já dispôs “que somente os Municípios produtores de petróleo (assim como os respectivos Estados) têm direito a “participação no resultado da exploração de petróleo” (sic, CF/88); não o têm os Municípios não produtores (assim como os Estados não produtores); portanto, estender “participação no resultado da exploração de petróleo” (sic, CF/88) a Municípios não produtores (assim como a Estados não produtores) é inconstitucional”.

O debate acerca da constitucionalidade ou não de uma mudança nos royalties acabou por também gerar questionamentos acerca da legalidade das regras do Fundo de Participação dos Estados. “Essa questão chegará ao Supremo de uma forma ou de outra. Apenas chamei a atenção para o fato de que a chamada Emenda Ibsen assentou-se num critério de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), uma legislação dos anos 90, que o Supremo declarou como inconstitucional. Isso pode reabrir todo o debate, a até haver uma conjugação de esforços para

que discutamos o novo FPE no contexto também dos royalties do pré-sal”, disse o presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, como registrado por O Globo.

Autor, junto com Ibsen Pinheiro, da proposta aprovada na Câmara, o deputado federal Humberto Souto (PPS-MG) reagiu em seu site: “na verdade, terá de ser estabelecido um novo critério para o FPE e o FPM após 36 meses, que é quando acaba o prazo estabelecido pelo tribunal; mas o FPM e o FPE não acabaram, pois continuam previstos na Constituição



Federal”, defendeu.

Seja no Senado ou na Justiça, a previsão é a de que a polêmica sobre os royalties não tenha um desfecho até as eleições de outubro deste ano. Como, além de presidente e governadores, também estarão em disputa cargos de senador, deputado federal e estadual, tudo indica que, pela primeira vez na história desse País, o tema royalties habitará fartamente os palanques.

## TODOS OS TEMAS EM ARTIGOS DO BPR&R

### Boletim 01 - Setembro de 2003

- Texto de análise do BPR&R mostra as mudanças das normas de distribuição dos royalties no Brasil. Esquema também detalha a distribuição entre os recebedores.

### Boletim 02 - Dezembro de 2003

- Artigo de Sérgio Honorato dos Santos apresenta a polêmica acerca da competência da fiscalização da aplicação dos royalties.
- Artigo de José Agostinho Anachoreta Leal e Rodrigo Serra mostra a forma de distribuição dos royalties no Alaska, que aplica recursos na diversificação econômica.

### Boletim 03 - Março de 2004

- Matéria “A pressão dos que estão de fora” mostra a existência de projetos de lei no Congresso que já pretendiam alterar a forma de divisão dos royalties. Entre as propostas estava a do deputado federal Clementino Coelho (PPS-PE).

### Boletim 04 - Junho de 2004

- Boletim traz entrevista com o deputado federal Mauro Passos (PT-SC), autor de um dos projetos de lei que busca uma redivisão nos royalties.
- Texto de análise do boletim mostra quais seriam os impactos na distribuição dos royalties se o projeto de lei do deputado Mauro Passos (PT-SC) fosse aprovado.
- Artigo de Henrique Gurvitz e Seráfita Ávila analisa a relação entre royalties e arrecadação própria nos municípios fluminenses.

### Boletim 06 - Dezembro de 2004

- Artigo de Cacio Oliveira Manoel defende as regras atuais de distribuição dos royalties e participações do petróleo.
- Artigo de Sérgio Honorato dos Santos argumenta que há deficiências na legislação sobre royalties, com a ausência de regulamentação sobre a utilização dos recursos pelos municípios.

### Boletim 07 - Março de 2005

- Texto de análise do BPR&R busca identificar quais estratos da população realmente se beneficiam dos recursos dos royalties.

### Boletim 08 - Junho de 2005

- Matéria registra debate no Congresso sobre a competência da fiscalização da utilização dos royalties: TCU ou TCE?

### Boletim 11 - Março de 2006

- Artigo de Carla Pontes analisa tendências dos projetos de lei sobre royalties no Congresso Nacional.
- Artigo de Andréa Campos Reis, Paulo Sérgio Vieira de Mello Rocha, Luiz Eraldo Araújo Ferreira e James Silva Santos Correia discute a lógica do pagamento de royalties no Brasil a partir de diferentes marcos regulatórios.

### Boletim 12 - Junho de 2006

- Artigo de Renato Friedmann e Edmundo Montalvão defende a desoneração da produção mineral, com mudanças no pagamento dos royalties.

### Boletim 13 - Setembro de 2006

- Matéria trata de nova proposta na Câmara Federal para distribuir os royalties para todos os municípios, apresentada pela deputada Iriny Lopes (PT-ES).

### Boletim 15 - Março de 2007

- Artigo de Maria Amélia Rodrigues Enríquez discute o uso dos royalties do minério no Brasil.

### Boletim 16 - Junho de 2007

- Artigo de José Gutman discute a natureza jurídica dos royalties no Brasil.
- Artigo de Alexandre Loureiro Ribeiro aborda a necessidade de mudanças na legislação dos royalties para o minério.

### Boletim 20 - Junho de 2008

- Artigo de Rodrigo Valente Serra e Wagner Rosado apresenta a hipótese de que houvesse um sistema de tetos para os royalties.

- Artigos dos senadores Aloizio Mercadante (PT-SP) e Marcelo Crivella (PRB-RJ) duelam sobre as regras dos royalties. O primeiro defende mudanças, o segundo quer manutenção das regras atuais.

- Artigo de Eduardo Toledo Neto defende utilização dos royalties para combater efeitos das mudanças climáticas.

### Boletim 21 - Setembro de 2008

- Artigo de Sérgio Wulff Gobetti argumenta de defesa de regras atuais nos repasses ancoram-se em pressupostos bairstistas e não atendem, necessariamente, os interesses nacionais.

### Boletim 23 - Março de 2009

- Artigo de Daniel Bregman discute os impactos da Reforma Tributária sobre a distribuição dos royalties do petróleo.

### Boletim 24 - Junho de 2009

- Texto de análise do BPR&R mostra trecho de decisão do Supremo Tribunal Federal que confirma a tese de que os royalties existem para compensar perdas do ICMS.

### Boletim 26 - Dezembro de 2009

- Matéria mostra que “regras de repasse foram construídas em bases tão vulneráveis quanto discutíveis”.

ARTIGO TRAZ ALGUNS DOS RESULTADOS DE PESQUISA QUE PROCUROU IDENTIFICAR A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO EM CIDADES RECEBEDORAS DE ROYALTIES DO PETRÓLEO NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE. NA MAIORIA DOS CASOS, OPINIÃO CORRENTE É A DE QUE OS RECURSOS NÃO MELHORAM ÁREAS COMO A SAÚDE E A EDUCAÇÃO

■ Artigo ■

# A percepção sobre os royalties

*Elzira Lúcia de Oliveira*

Com a aprovação da emenda Ibsen na Câmara dos Deputados vislumbrou-se a possibilidade de se mudar as regras estabelecidas da distribuição dos royalties provenientes da produção dos poços localizados em áreas das camadas pós sal, como também aqueles referentes à produção de poços já licitados das áreas pré sal.

A reação dos dirigentes de estados e municípios beneficiados com os recursos, especialmente aqueles que perderiam maiores somas desses recursos, foi transformar os royalties em uma panacéia. Estabeleceu-se o que pode ser entendido como a mais pura chantagem social. Os royalties nunca foram a cura de todos os males, principalmente os males sociais.

Há muito tempo o Boletim Petróleo Royalties e Região vem tornando esse debate público e defendendo revisão nas regras de distribuição desses recursos bem como o controle social da sua aplicação.

Que estes recursos não promovem a qualidade de vida da população dos municípios recebedores não é novidade e já vem sendo trazido à tona por diversos estudos realizados no âmbito do Programa de Mestrado em

Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes. Um exemplo é a tese de doutorado, e diversos artigos vinculados, da prof. Denise Terra, que analisou a localização dos investimentos em obras no

---

EM 2008 JÁ HAVIA  
EVIDÊNCIAS DE QUE  
EDUCAÇÃO NÃO  
HAVIA MELHORADO

---

espaço urbano de Campos dos Goytacazes e constatou que, à medida que os recursos aumentaram, os investimentos foram canalizados para áreas ocupadas pela população de maior nível socioeconômico. Em 2008 já apresentávamos evidências de que os royalties não melhoraram a educação nos municípios do estado do Rio de Janeiro, conforme matéria publicada no jornal Folha de São Paulo em 15 de setembro de 2008.

A pesquisa, de Gustavo Givisiez e Elzira Oliveira, será apresentada no 16º Encontro Nacional de Estudos Populacionais, que começa no final do mês. O estudo aponta que, na média, os royalties não fizeram diferença até 2006, quando se analisa o conjunto de escolas de Quissamã, Rio das Ostras,

Carapebus, Macaé, Casimiro de Abreu, Búzios, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Cabo Frio -cidades do Rio.

A diferença fundamental é que agora o tema tornou-se interessante para os meios de comunicação e o que vem à tona é o embate na arena política, sem chamar atenção para a percepção da população sobre os benefícios desses recursos no município e sobre o esquema de corrupção que se instalou de forma, às vezes, escancarada, e, por vezes, camuflada.

Quando a emenda Ibsen estava para ser votada, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes dispndia esforços e recursos para mobilizar a população contra a aprovação da emenda. Concomitantemente, a juíza Mirella Letizia Gui-

---

MEIOS DE  
COMUNICAÇÃO  
AGORA SE  
INTERESSAM

---

marães Vizzini da 3ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deferiu liminar determinando o bloqueio dos bens do casal Rosinha e Antony Garotinho, denunciados pelo Ministério Público estadual por im-

probidade administrativa.

Tanta contradição veio ao encontro dos resultados da pesquisa realizada nos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Quissamã, Rio das Ostras e Macaé, em setembro de 2009. O que se buscava nesta pesquisa, financiada com recursos do CNPq, era perceber a identificação da população dos municípios recebedores de royalties com a atividade produtiva da qual o recurso é gerado.

O que se pretendia na pesquisa era entender o que na realidade caracterizava essas cidades do petróleo, denominação comum dada pelos estudiosos, especialmente aqueles pertencentes ao Núcleo de Estudos da Universidade Candido Mendes de Campos, que se debruça sobre o tema há mais de dez anos. Mais do que entender por meio dos dados, era desejo conhecer alguma identificação da população com a atividade.

Os cinco municípios que receberam os maiores valores de recursos per capita foram: São João da Barra, Quissamã, Rio das Ostras, Carapebus e Macaé. Entretanto, por considerar que Campos dos Goytacazes deveria entrar na pesquisa por ser, ao longo do tempo, o maior recebedor dos recursos em termos absolu-

Continuação da página 5

tos, optou-se por substituir Carapebus por Campos. (Veja quadro 1, ao lado)

O instrumento de coleta utilizado procurava, entre outras informações, saber qual o título que a população dava à cidade. Além de variáveis de atributos sociodemográficos, indagou-se sobre o tempo que o entrevistado residia na cidade, se tinha conhecimento de que a cidade recebia royalties do petróleo, sobre a qualidade dos serviços de saúde, educação, saneamento, habitação, meio ambiente e geração de emprego e renda. Investigou-se ainda se a pessoa estava trabalhando na data da entrevista e o salário recebido, sobre o tempo no trabalho, para aqueles que afirmavam trabalhar, sobre a procura por trabalho, para aqueles que declararam que não trabalhavam, tempo da procura, quando estavam procurando trabalho e tempo no emprego anterior, quando pertinente.

A abordagem foi domiciliar, com sorteio por bairros procurando contemplar todos os estratos socioespaciais, a amostra foi em média de 400 entrevistas por município o que dá um erro amostral, considerando variáveis binárias, de 5% para município e 2,25% para o total dos municípios. A pesquisa foi estratificada por sexo e por grandes grupos etários e realizada apenas com indivíduos com idade igual ou superior a 16 anos.

O nível de escolaridade predominante em todos os municípios é o ensino mé-

## QUADRO 1

ROYALTIES EM VALORES CORRENTES TOTAL E PERCAPITA MUNICÍPIOS RJ 2009

Beneficiário	População	Valor Corrente	Valor Percapita
Sao João da Barra	29.380	142.3 14.419,81	4.843,89
Quissamã	19.101	84.983.388,49	4.449,14
Rio das Ostras	99.380	211.831.126,13	2.131,53
Carapebus	11.595	22.496.135,68	1.940,23
Macaé	186.425	344.840.434,14	1.849,75
Parati	34.238	62.914.490,61	1.837,54
Campos dos Goytacazes	433.972	788.998.597,27	1.818,09
Casimiro de Abreu	29.326	50.854.999,35	1.734,15
Armação dos Búzios	27.645	39.815.438,10	1.440,26
Silva Jardim	21.400	21.199.825,71	990,63
Demais municípios	14.738.380	743.958.522,46	14.409,92
Total	15.630.842	2.514.207.378	37.44 5,13

FONTE: INFO ROYALTIES – UCAM-CAMPOS

dio, o que se explica pela alta absorção da mão-de-obra de nível técnico na Petrobras e empresas prestadoras de serviços. Além disso, destaca-se a ampla oferta de educação de nível médio pelas instituições educacionais instaladas em Campos.

A distribuição da escolaridade revela pior situação em São João da Barra, onde 48,7% dos entrevistados têm apenas ensino fundamental enquanto a proporção média dos municípios é de 32,3%. Realmente não há justificativas para um município com a receita que tem, somente em royalties, manter padrões de escolaridade da população em níveis tão baixos. A população com nível superior é encontrada em maior proporção em Campos, Rios das Ostras e Macaé, cujos percentuais são 23%, 22% e 22%, respectivamente. Apenas 1,4% dos entrevistados, no conjunto dos

municípios, declararam ter cursado pós-graduação. Entretanto, em Rio das Ostras, este percentual é de 2,3%, o que confirma que Rio das Ostras tem sido local de moradia da força de trabalho mais qualificada que imigra para a região.

O fluxo migratório para a região se destina principalmente para Macaé e Rio das Ostras, onde 9,3% e 19,3% residem nos respectivos municípios há até três anos, em contraposição à média dos demais municípios que é de 8,3%. Por outro lado, os moradores com maior tempo de residência (19 anos ou mais) se encontram em maior parte em São João da Barra, demonstrando baixa atratividade do município para imigrantes.

Em que pese a existência de estudos alarmantes dando conta de que a população do município chegará aos 250.000 habitantes nos próximos 15

anos, tal fato, pelos dados históricos, não deverá se realizar. Por mais que a população do município cresça em decorrência da entrada em operação do Porto do Açú e pela consolidação dos investimentos previstos na área, a população não deverá atingir este patamar superdimensionado por diversos motivos. O município não oferece infraestrutura adequada em termos de saneamento, saúde, educação e habitação. As opções de lazer também são limitadas e se concentram na programação de verão, quando o município aloca montante significativo de recursos em show e outras atrações. A oferta de alojamento é precária e os serviços são de baixa qualidade. Além dos pontos levantados, a proximidade com outros municípios, como Campos, que oferece melhores condições de moradia não deve ser desprezada. É fato que

o município irá se alterar nos próximos 15 anos, mas, não na dimensão que se tem divulgado.

Se não existe pressão popular e controle social da aplicação dos recursos dos royalties, não é por falta de informação. Em Quissamã e Macaé, mais de 90% da população tem ciência de que o município recebe royalties. Mesmo onde os percentuais de ciência dos recursos foram os menores (São João da Barra e Rio das Ostras) os percentuais superam 75%.

O setor de saúde, por ser demandado por grande parte da população, pôde ser avaliado fidedignamente pelos seus usuários em todos os municípios. Em uma dicotomia de concordância e discordância sobre a melhoria dos serviços de saúde nos municípios, em Campos e São João da Barra, os níveis de discordância somaram 66% e 55%, respectivamente. Ironicamente, tratam-se do maior receptor em termos absolutos e do maior receptor per capita em 2009. Os maiores percentuais de aprovação para a melhoria nos serviços de saúde ficaram com Quissamã e Rios das Ostras (51,8% e 45,8%), o segundo e o terceiro maiores recebedores per capita, respectivamente.

Não basta ser o maior receptor de recursos em valores absolutos do Rio de Janeiro, tem que ter a pior educação, pois em Campos 58,5% da população discorda que a educação tenha melhorado. Em Macaé, quinto maior

recedor per capita e absoluto 31,5% da população também discorda que houve melhoria no setor. Fazendo jus à posição de segundo maior receptor per capita do Rio, 63,8% da população de Quissamã concorda que houve melhoria no setor, em Rio das Ostras o percentual foi de 53%.

Liderando o ranking de avaliação negativa, o caso de sucessivas administrações de Campos com saneamento básico é

---

**MESMO SEM  
EXERCER PRESSÃO,  
POPULAÇÃO ESTÁ  
BEM INFORMADA**

---

coroado com a discordância de 60,8% dos entrevistados sobre a realização de investimentos nessa área. É um percentual altamente significativo, mais de vinte pontos acima da média de todos os municípios (37,6%). Segundo o Censo Demográfico de 2000, o percentual de acesso à rede geral de esgoto no município era de apenas 36% dos domicílios. Dos restantes 28% utilizavam fossa séptica e 35,3% utilizavam outro escoadouro, sendo o principal a fossa rudimentar. Como o município está em uma região de lençol freático alto, o risco de contaminação é grande. Vejam que se trata de um município com população estimada de 416.154 habitantes e o maior receptor de royalties em valores absolutos.

Contudo, Macaé, que está no front principal da indústria petrolífera, obteve o segundo maior percentual de discordância no quesito saneamento (46%). No município, segundo os dados do Censo Demográfico de 2000, 66,8% dos domicílios tinham banheiro ligados à rede geral de esgoto ou pluvial, 15,5% tinham o esgotamento sanitário realizado por fossa séptica e 17,2% tinham acesso a outro escoadouro. A situação em Macaé, em termos de saneamento, é bastante superior à de Campos, embora o percentual de discordância tenha sido alto.

Contraditoriamente, em São João da Barra, onde a situação do saneamento é precária, o percentual de discordância (38,9%) foi inferior ao de Macaé. Contudo, apenas 18,6% dos domicílios em 2000 tinham o esgotamento sanitário realizado por meio de rede geral. A fossa séptica era o meio utilizado por

---

**CAMPOS, MAIOR  
RECEBEDOR DE  
ROYALTIES, TEMA  
PIOR EDUCAÇÃO**

---

39,8% dos domicílios e a fossa rudimentar e outro tipo de escoamento era utilizado por 40,7% dos domicílios.

Em Rio das Ostras foi onde a população creditou maior concordância com a realização de investimentos em saneamento (48%), embora os dados

do Censo de 2000 revelem condições extremamente precárias, com apenas 2,1% dos domicílios com escoamento ligado a rede geral, sendo que o restante utilizava fossa séptica, rudimentar e outra forma de escoamento. Esse resultado pode ser entendido sobretudo pela visibilidade dos investimentos em urbanização realizados pelo poder público municipal. As obras vão desde pavimentação da orla à construção de emissário submarino. Certamente investimentos desta natureza são mais percebidos pela população.

O sonho da casa própria parece continuar apenas no sonho nos municípios investigados e mais uma vez Campos e São João da Barra lideram a lista de avaliação negativa: no primeiro, 47,3% dos entrevistados discordam que foram realizados investimentos em habitação; no segundo, 45,3% igualmente discordam. Realmente a questão habitacional nos municípios não é das melhores. Em estudo realizado para o Ministério das Cidades em 2006, projetou-se para 2010 percentuais de déficit e inadequação habitacional para Campos de 36,74% do estoque de domicílios e para São João da Barra o percentual estimado foi de 38,4% de domicílios nessa categoria. Do lado oposto, as avaliações de Quissamã e Rio das Ostras são as mais positivas. Foi verificado nível de concordância de 51,5% segundo a avaliação dos entrevistados de Quissamã e de 39,5% entre os entrevis-

tados de Rio das Ostras. Em que pese a avaliação positiva, a projeção citada, previa que em 2010, 40,82% dos domicílios de Rio das Ostras estariam nas categorias de déficit e inadequação, sendo que em Quissamã o percentual seria de 61,44%.

O impacto das obras do Complexo Portuário do Açú já é percebido pela população de São João da Barra, pois 45,1% dos entrevistados concordam que foram gerados empregos e a renda da população tem aumentado. Isto é fato, pois o emprego formal aumentou significativamente a partir de 2007, ano do início das obras do complexo portuário no município. O setor que foi mais beneficiado com a geração de emprego foi o da construção civil, aumentando, em números absolutos, em 1.034 empregos, representando 2,67% do aumento verificado no período 2005-2008 segundo os dados da RAIS. O crescimento é bastante significativo em um município pequeno onde o principal empregador é, e continua sendo, a administração pública e a única indústria da cidade é a tradicional fabricante do conhaque de alcatrão São João da Barra. Em 2008, a construção civil, impactada pelas contratações das obras do porto, passa a ser o segundo maior empregador.

O alto percentual de concordância entre os entrevistados de Rio das Ostras e de Macaé sobre a geração de emprego e renda se deve à dinâmica de oferta de emprego pelo setor petrolífero. A oferta de emprego em Macaé atrai trabalhadores de

QUADRO 2					
CLASSIFICAÇÃO DAS RESPOSTAS DE IDENTIFICAÇÃO COM O MUNICÍPIO POR TEMA RELACIONADO – MUNICÍPIOS SELECIONADOS – 2009 (%)					
Classificação	Campos	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra
Açucareira	4,0	0,0	1,8	0,0	0,0
Agropecuária	0,0	0,0	1,0	0,0	1,3
Água de coco	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
Aspectos Negativos	34,5	20,5	9,5	13,5	14,1
Aspectos Positivos	30,8	27,0	52,5	52,0	61,5
Clima	1,8	1,8	0,0	1,5	2,3
Conhaque .S. J.Barra	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3
Contraditórios Da Goiabada	1,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Cascão	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Desemprego	2,5	0,3	0,8	0,5	0,3
Do Petróleo	9,3	11,3	1,0	3,5	0,3
Emprego	0,5	7,3	0,5	2,3	0,3
Indiferente	2,5	1,0	0,8	1,5	1,6
Não responderam	5,8	20,8	6,3	11,0	11,5
Ovinocultura	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
Paisagem urbana	0,0	3,8	17,0	11,5	1,8
População	0,5	0,0	0,8	0,5	0,3
Porto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
sem sentido	1,8	6,3	3,8	2,3	2,3
Tradição (índio goytacaz)	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FONTE: UCAM/CNPQ – 2009

várias partes do país e do mundo, mas exerce grande influência nos municípios vizinhos. Macaé mantém uma relação funcional muito próxima com Rio das Ostras, que tem se tornado local escolhido para residência da mão-de-obra empregada em Macaé.

O percentual de 56% de discordância sobre a geração de emprego e ren-

### EM RIO DAS OSTRAS E MACAÉ HÁ PERCEPÇÃO DE MAIS EMPREGOS

da em Campos pode ser compreendido pela baixa dinâmica do mercado de trabalho local. Apesar de formar grande parte da força de trabalho na região, o município não tem conseguido êxito na tentativa de atrair empresas por meio de incentivo de seu fundo de desenvolvimento (FUNDECAM), que é alvo de críticas pela falta de

critérios técnicos de seleção de projetos.

De petróleo as cidades só têm os royalties, pois, quando inquiridos sobre qual o título eles dariam para a cidade as respostas variam desde a identificação da cidade a uma paisagem urbana atraente, como também a atividades econômicas, corrupção dos governos, declaração de amor ao local, entre outros. Para facilitar a análise, as respostas foram classificadas segundo o seu conteúdo em aspectos positivos, negativos, paisagem urbana, emprego, desemprego, indiferença, respostas sem sentido, petróleo, etc.

A atividade de interesse que é o petróleo foi citada em todos os municípios, entretanto, foi em Macaé e Campos onde a atividade foi mais referida (11,3% e 9,3%, respectivamente). A indústria açucareira, que faz parte da história econômica da região, especialmente em Campos e Quissamã, foi citada por 4% dos entrevistados de Campos e 1,8% de Quissamã. A citação de termos que fazem referência

à paisagem urbana e natural foi mais forte em Rio das Ostras e Quissamã. Os termos com referências negativas, especialmente no que diz respeito à corrupção, superaram os aspectos positivos somente em Campos. Os aspectos positivos, por seu lado, apresentaram percentual mais elevado em Quissamã e São João da Barra. (Veja Quadro 2)

O quadro que a população pinta não é dos melhores, e com toda razão. Entretanto, essa situação não é virtude somente dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Pode perceber em trabalho de campo em alguns municípios rebedores de royalties da Bahia e do Rio Grande do Norte, que o que muda é o montante dos recur-

### APENAS 4% DOS ENTREVISTADOS LEMBRARAM SETOR AÇUCAREIRO

sos. O tipo de destinação dos mesmos é bastante similar. A população é dependente dos empregos e programas do poder público municipal o que talvez possa explicar o poder de mobilização em defesa dos royalties. Se a situação já é ruim com estes recursos, imagine sem os mesmos. A população é levada às manifestações por meio da chantagem social, sem, contudo, questionar a regulamentação e controle sobre a aplicação destes recursos.



ARTIGO EXPLICA DIFERENTES MODOS COMO PODEM SE CONSTITUIR OS REGIMES JURÍDICOS QUE NORMATIZAM A EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO. EM TEMPOS DE VOTAÇÃO DO REGIME DO PRÉ-SAL, TEXTO MOSTRA DIFERENÇA ENTRE SISTEMAS DE CONCESSÃO E DE PARTILHA

■ Artigo ■

# Pré-sal: o Novo Marco Regulatório das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Brasil<sup>1</sup>

Daniel Almeida  
de Oliveira

O presente artigo pretende expor de forma simples, porém, em termos apropriados, os modelos regulatórios de E&P (exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural) existentes, o atual modelo regulatório brasileiro de E&P e o modelo proposto pelos quatro projetos de lei (PL) enviados pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional para as atividades na área do “Pré-sal”.

## Regimes de E&P

Um Regime (Jurídico) de E&P é o conjunto de normas (regras, princípios, diretrizes etc.) que regem as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural num determinado local ou Estado.

A indústria do petróleo é considerada por muitos a maior indústria do mundo, daí a importância dos regimes jurídicos que regem o setor.

As atividades de E&P são bastante complexas e caras. Têm-se em geral duas fases: a de exploração e a de produção – as atividades (ou etapa) de desenvolvimento geralmente integram uma ou outra, no Brasil integra a fase de produção (Art. 24, Lei 9.478/97).

A fase de exploração é

aquela em que se pesquisa a existência ou não de óleo/gás numa determinada área. O risco é muito grande quando a área não é bem conhecida, como ocorre, ou ocorria, na maior parte do Brasil. Por isso era comum ouvir-se que “Deve-se es-

---

REGIME DE E&P É  
UM CONJUNTO DE  
NORMAS QUE  
REGULAM O SETOR

---

tender um tapete vermelho quando uma petrolífera estrangeira pretende explorar petróleo no seu país”. O custo é muito alto, dados os investimentos necessários especialmente em levantamentos sísmicos, sua interpretação e perfuração; além do fato de o lucro da petrolífera em caso de êxito poder ser dimensionado/restringido pelo Estado, por meio das participações governamentais e tributação. A fase de exploração, tal como a de produção, tem prazo estabelecido, geralmente, em contrato. Advindo o termo final, sem que haja descoberta, a petrolífera deve devolver ao Estado a área sobre a qual desenvolveu a exploração<sup>2</sup>. Note-se que também neste caso o Estado obtém ganho: todas as informações sobre o subsolo (dados geológicos) obtidas pela empresa

são repassadas ao Estado, o que faz com que a área venha a ter um valor muito maior do que valia no início da sua exploração.

A fase de produção inicia-se quando a petrolífera declara a comercialidade do reservatório de óleo/gás encontrado, ou seja, foi encontrado óleo/gás e concluiu-se que a prospecção deles é rentável. Assim, a fase de produção é aquela em que se prepara para a prospecção do óleo/gás descoberto e em que estes são prospectados. Essa fase também tem prazo certo e determinado fixado em contrato que, findo, exige a devolução da área sob operação ao Estado. Este prazo varia bastante de país para país. No Brasil, atualmente, ele é de 27 anos, podendo ser reduzido ou prorrogado na forma

---

SÃO UTILIZADOS,  
BASICAMENTE,  
QUATRO MODELOS  
NO MUNDO

---

hoje vigente do contrato de concessão (Cláusula 8.1 do atual modelo de contrato de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural da ANP).

No mundo são utilizados basicamente 4 (quatro) modelos de regime de ativida-

des de E&P: a concessão (licença), acordo de participação, partilha de produção e o acordo de serviço (prestação de serviço). Não existe utilização pura de um modelo, e costumam ter grande distinção de país para país. Ou seja, a concessão de um país pode ter características bastante diferentes da concessão de outro. A distinção entre os modelos é feita com a identificação de características chaves de cada um deles. Antes de se dizer qual é o modelo adotado por um determinado país é preciso que se esclareça qual é a característica que se considera marcante para, somente depois, chamar o modelo de concessão, de acordo de participação, de partilha de produção ou de acordo de serviço.

Não há concordância entre os estudiosos sobre as características essenciais de cada modelo, sendo comum o mesmo regime de E&P ser classificado de maneira diversa pelos autores. Não é recomendável, portanto, ater-se apenas à classificação feita, deve-se também ver quais as características essenciais do regime de E&P analisado.

Pode-se dizer que um regime de E&P é de “Concessão” – em inglês “License”, que não se confunde com a nossa licença – quando confere a petrolíferas o direito de exercer as atividades de exploração e produção

sob uma determinada área ofertada pelo Estado, por um tempo determinado, sob seu próprio risco e, em caso de êxito, o óleo e o gás extraídos são de sua propriedade, bastando que paguem compensação financeira ao Estado<sup>3</sup>.

Costuma-se classificar a concessão em Concessão Clássica ou em Concessão Moderna. Aquela foi a primeira a ser usada, em que as áreas concedidas e o prazo das concessões eram muito extensos, não raro todo o território do país e prazos de 60 (sessenta) anos, com royalties muito baixos, mercado praticamente dominado por 7 empresas privadas (The Seven Sisters)<sup>4</sup>. Já as Concessões Modernas têm áreas concedidas e prazo dos contratos bem menores, pagamento de royalties bem mais altos, estando a maior parte da produção de petróleo, hoje, nas mãos de estatais<sup>5</sup>.

O modelo “Acordo de Participação” geralmente é utilizado dentro de outro

modelo de regime de E&P, de maneira que acaba sendo considerado apenas um instrumento – v.g., um contrato de joint venture. Foi desenvolvido para substituir a Concessão Clássica e permitir a atuação de petrolíferas estrangeiras em países cuja legislação limitava ao Estado as atividades petrolíferas ou, ainda, para viabilizar a transferência de tecnologia e um controle maior do país anfitrião (host country) sobre as atividades de E&P. Os riscos da operação e os resultados são

---

CONCESSÕES  
SE DIVIDEM  
ENTRE CLÁSSICA  
E MODERNA

---

divididos entre a petrolífera estrangeira e o Estado, com o repasse da tecnologia empregada (joint venture ou equity joint venture).

A “Partilha de Produção”

(“Production Sharing”) também é um modelo usado para substituir a concessão, pelos mesmos motivos expostos no parágrafo anterior. É um regime de E&P largamente utilizado por Estados em desenvolvimento e que detêm grandes reservas de petróleo e gás. É usado por aqueles que querem ter um maior controle sobre a produção, estocagem e venda do petróleo, visando relações internacionais e desenvolvimento econômico do país. Mas se deve notar que estes fins também podem ser atingidos pelo modelo de concessão, por meio de elevação/redução do imposto de exportação sobre o petróleo e seus derivados, por aprovação ou não pelo Estado dos planos de exploração e de produção de petróleo das petrolíferas concessionárias etc.

No modelo de partilha de produção uma empresa estatal ou um órgão público oferta área para que petrolífera explore sob mando de

uma comissão operacional conjunta – nomeada pela estatal/órgão público e pela empresa exploradora. Nos países que operam com a partilha de produção, normalmente a maioria dos membros dessa comissão operacional é indicada pela

---

MODELO DE  
PARTILHA EXIGE  
MAIS QUALIFICAÇÃO  
DA GESTÃO

---

estatal/órgão público. Daí ser um modelo indicado apenas quando o país detém pessoal bastante qualificado no setor, sob pena de não conseguir gerir as atividades e ser ludibriado pelas petrolíferas quanto a custos de produção e valores das jazidas de petróleo e gás. A produção é partilhada – daí o nome do modelo. O Estado fica com óleo/gás in natura e atua diretamente na exploração e

#### QUADRO 1

Concessão (ou “License”)	Acordo de Participação	Partilha de Produção	Acordo de Serviço
Empresas são responsáveis pela E&P, sob seu risco. Em caso de êxito, o óleo e gás são de sua propriedade. Pagam compensação financeira ao Estado.	Acordo de Participação na “venture” da Empresa estrangeira (similar ao “joint operating agreement”). A produção é dividida.	Estatal ou órgão público oferta área para que empresa explore, sob o mando de uma comissão operacional conjunta. Partilha-se a produção. Maior controle Estatal sobre as atividades de E&P.	No “Risk Service Contract”, o risco é da empresa. Caso haja descoberta, o óleo/gás é de propriedade do Estado e a empresa será paga em honorários, óleo/gás ou com desconto na compra desses produtos.
Tipos: • Concessão Clássica • Concessão Moderna	Tipos: • “Equit aty joint venture” • Contrato de Join Venture		Tipos: • Contrato Ordinário de Serviço • Contrato de Serviço de Risco (“Risk Service Contract”)

produção de petróleo e gás, não havendo necessidade de intervenção regulatória forte no setor para fins de evitar efeitos maléficos em outras áreas econômicas e nas relações internacionais. A parte da produção que cabe ao Estado pode ser-lhe dada em dinheiro: a petrolífera pode ser autorizada a vender a parte do Estado ou a ficar com o óleo/gás e remunerar o Estado. Neste caso, verifica-se maior semelhança com o modelo de concessão – no qual a propriedade do óleo/gás prospectado é da petrolífera concessionária, que paga a compensação financeira ao Estado. Por fim, o modelo de partilha é recomendável para países que possuem baixa estabilidade institucional, que não possuem um sistema de leis sólido, principalmente quanto à tributação e a regulação de atividade petrolífera.

Quanto ao “Acordo de Serviço”, tem-se o Contrato Ordinário de Serviço, em que o Estado simplesmente contrata o serviço de uma petrolífera, assumindo todos os riscos da operação, bem como ficando com todo o óleo e gás em caso de êxito; e o Contrato de Serviço de Risco (“Risk Service Con-

tract”), em que a petrolífera é contratada mas opera sob seu próprio risco, só recebendo pagamento em caso de êxito (descoberta de óleo/gás). O pagamento neste caso, obviamente, é superior ao do outro tipo de contrato, e se dá em óleo/gás, em dinheiro ou em desconto para a compra do óleo produzido. Interessante notar que este modelo foi adotado pelo Brasil entre os anos 1975 a 1988, dividindo espaço com o modelo de monopólio de E&P, sendo os contratos firmados pela

---

#### PARTILHA TAMBÉM É INDICADA PARA ONDE HÁ BAIXA ESTABILIDADE

---

Petrobrás com outras petrolíferas<sup>6</sup>.

Os regimes de E&P podem ser resumidos da forma mostrada no quadro 1 (página 10).

#### Os Regimes de E&P no Mundo

Como foi dito acima, não há consenso quanto às características de cada

modelo de regime de E&P. Entretanto, com base no

---

#### MAIS DA METADE DO GÁS É PRODUZIDO SOB REGIME DE CONCESSÃO

---

delineamento já feito, é possível divisar os países que utilizam cada um deles.

O regime de concessão é responsável por pelo menos a metade da produção mundial de petróleo e gás natural<sup>7</sup>. É o mais seguro para as petrolíferas e preferido por elas<sup>8</sup>. Geralmente a regulação do setor está amplamente fixada por lei e pouco fixada por contrato, ao contrário do regime de partilha de produção.

O Acordo de Participação e o regime de partilha de produção foram a saída encontrada contra o regime de concessão clássico. É o regime preferido de países não-desenvolvidos e com grandes reservatórios de petróleo e gás, haja vista conferir controle direto da atividade pelo Estado – uma das características marcantes deste modelo é o fato de o Estado ficar com todo

ou parte do petróleo/gás produzido<sup>9</sup>.

O Acordo de Serviço na sua versão de risco somente é atrativo para as petrolíferas, e, portanto, viável, em países com baixo grau de risco exploratório, ou seja, em áreas com presença de petróleo/gás muito grande e/ou em que sua extração não é muito complexa e, conseqüentemente, não muito cara. Condições contratuais mais vantajosas podem compensar o fato de se ter um grau maior de risco exploratório e, assim, atraírem interessados.

Os modelos de regime de E&P têm distribuição<sup>10</sup> verificada no quadro 2 (abaixo).

#### Marco Regulatório Atual

O marco regulatório (ou regime jurídico) atual de E&P no Brasil pode ser sintetizado da seguinte maneira:

- O monopólio das atividades de E&P é da União (Art. 177, caput, CRFB) – continua sendo monopólio da União. A chamada “quebra do monopólio” ocorreu em relação às empresas que poderiam desempenhar essas atividades pela União. Antes da Emenda Constitu-

QUADRO 2

1. Concessão (ou “License”)	2. Acordo de Participação	3. Partilha de Produção	4. Acordo de Serviço
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EUA,</li> <li>• Canadá,</li> <li>• Brasil,</li> <li>• África do Sul</li> <li>• Peru</li> <li>• Noruega</li> <li>• Argentina (também 4)</li> <li>• Colômbia (também 2 e 3)</li> <li>• Bolívia (também 3)</li> <li>• Argélia (também 3)</li> <li>• Nigéria (também 2 e 3)</li> <li>• Rússia (também 2 e 3)</li> </ul>	<p>Geralmente está atrelada a algum outro regime de E&amp;P. Seu nome refere -se a um dos documentos nos quais se fixam as participações do país anfitrião no negócio do operador estrangeiro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nigéria (também 1 e 3)</li> <li>• Turcomenistão (também 3)</li> <li>• Cazaquistão (também 3)</li> <li>• Rússia (também 1 e 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irã (também 4)</li> <li>• Indonésia</li> <li>• Angola</li> <li>• Egito</li> <li>• Líbia</li> <li>• Malta</li> <li>• Timor Leste</li> <li>• Turcomenistão (também 2)</li> <li>• Cazaquistão (também 2)</li> <li>• Rússia (também 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venezuela</li> <li>• México</li> <li>• Irã (também 3)</li> <li>• Equador (mais parecido com o 3, na verdade)</li> </ul>

cional nº 9/1995, só a Petrobrás podia desempenhá-las; após, qualquer empresa, passando a ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (“órgão regulador”, § 1º do Art. 177, CRFB) a ser gestora deste monopólio da União.

- A propriedade do subsolo e de seus recursos minerais é da União.

- O regime de E&P é Contrato de Concessão (“Licença”).

- A propriedade do produto da lavra (óleo/gás prospectado) é do Concessionário (petrolífera que recebeu a concessão da exploração e produção de petróleo/gás da ANP).

- Contratado<sup>11</sup> pode ser qualquer empresa – será o vencedor do processo licitatório promovido pela ANP, com o qual ela celebrará um Contrato de Concessão de bloco de petróleo e gás (Lei 9.478/97).

- A gestora dos Contratos pela União é a ANP.

- O risco exploratório (chances de não ocorrer descoberta de óleo/gás cuja prospecção seja viável economicamente) é alto. Ou seja, foi desenvolvido para um cenário de risco exploratório alto.

Sua Legislação Básica:

- Lei 9.478/97 (Lei do Pe-

tróleo);

- Decreto 2.455/98 – implanta a ANP;

- Decreto 2.705/98 – define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais (exploração, desenvolvimento e produção);

- Lei 7.990/89 – compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais;

- Decreto 1/91 – regulamenta a Lei acima.

- As participações/receitas governamentais (em regra estão previstas no Edital), Art. 45 da Lei 9.478/97, são:

I - bônus de assinatura  
II - royalty – sua cobrança é obrigatória: 10% (Art. 47, Lei

---

#### TÓPICOS TRAZEM ASPECTOS DO MARCO REGULATÓRIO

---

9.478/97), redutível a 5%;

III - participação especial – distribuição na forma na lei (Art. 50, Lei 9.478/97), percentual previsto em Decreto, mas não no Edital e no Contrato;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área – sua cobrança é obrigatória.

#### Marco Regulatório Pré-sal

“Pré-sal” é toda a camada do subsolo que fica abaixo da camada de sal – não entrarei na distinção entre os termos “sub-sal” e “pré-sal”, em que este compreenderia as camadas depositadas antes da camada de sal (mais antigas, portanto) e aquele, todas as camadas abaixo da camada de sal, independente de serem mais antigas ou não. Portan-

---

PRÉ-SAL É AQUI  
CONSIDERADO  
COMO TODA CAMADA  
ABAIXO DO SAL

---

to, trata-se de uma camada rochosa muito profunda e de difícil acesso. Mas o “Pré-sal” a que os PLs e o Governo Federal se referem quando propõem um novo modelo regulatório de E&P tem uma definição mais restrita: é uma determinada área do território brasileiro em que foi detectada a possibilidade de existência de grandes jazidas de petróleo e gás abaixo da camada de sal do subsolo. O Brasil, já

há bastante tempo, prospecta petróleo localizado abaixo da camada de sal do subsolo. No entanto, estes campos produtores de petróleo não integram a mencionada área compreendida no conceito “Pré-sal” dos quatro PLs que propõem um novo marco regulatório de E&P, pelo simples fato de não se encaixarem nas coordenadas descritas no PL que trata do novo modelo e da área que chamou de “Pré-sal”.

Uma análise minimamente crítica do modelo proposto para a zona do Pré-sal será feita quando da análise dos projetos de lei respectivos. Neste tópico, expor-se-á uma visão geral, a fim de já possibilitar ao leitor ingressar na discussão do modelo proposto.

O marco regulatório (ou regime jurídico) proposto para as atividades de E&P na zona do Pré-sal no Brasil pode ser sintetizado da seguinte maneira:

- O monopólio das atividades continuará com a União.

- A propriedade do Subsolo e de seus recursos minerais continua sendo da União.

- O regime de E&P será o de Contrato de Partilha de Produção.

- A propriedade do produto da lavra será da União, do Operador (responsável pelas atividades de E&P na área

CONTINUA NA PÁGINA 13



## FORMAÇÃO HISTÓRICA E ECONÔMICA DO NORTE FLUMINENSE

EDITORA GARAMOND

Organizado por Ailton Mota de Carvalho e Maria Eugênia Ferreira Totti

Com textos de Maria Eugênia Ferreira Totti - Paulo Pedrosa - José Luís Vianna da Cruz - Teresa Peixoto Faria - Érica Tavares da Silva - Paulo Marcelo de Souza - Niraldo José Ponciano - Romeu Silva Neto - Ailton Mota de Carvalho - Rodrigo Valente Serra - Denise Tavares Terra - Sônia Martins de Almeida Nogueira

sob exploração/produção) e do Contratado, em regime de Consórcio. A produção será repartida entre eles.

- O Contratado poderá ser qualquer empresa que vença a licitação a ser promovida pela ANP, mas, Operador, a lei exige que seja só a Petrobrás.

- A gestora dos Contratos pela União será a Petro-Sal. A Petro-Sal (empresa pública federal a ser criada pela União após a aprovação de sua lei autorizativa) representará a União no Consórcio e na contratação de empresa para a venda de sua parcela da produção.

- O Órgão Regulador das atividades derivadas do Contrato de Partilha continuará sendo a ANP.

- Segundo estudos apresentados, o risco exploratório é baixo ou nulo, ou seja, a possibilidade de não se obter lucro com a atividade é baixíssima ou inexistente.

- Legislação Básica:

- Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo com as alterações dos PLs).

- PL 5.938/09 (Dispõe sobre o regime de partilha de produção no Pré-Sal e Áreas Estratégicas).

- PL 5.939/09 (Autoriza a criação da Petro-Sal).

- PL 5.940/09 (Cria o FS).

- PL 5.941/09 (Autoriza a cessão onerosa da União para a Petrobrás de E&P e àquela a subscrever ações da Petrobrás).

- Decreto 2.455/98 – implanta a ANP.

- Decreto 2.705/98 – define

o cálculo e a cobrança das participações governamentais (E&P).

- Lei 7.990/89 – compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou GN, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais.

- Decreto 1/91 – regulamentação a Lei acima.

- As participações/receitas governamentais (devem estar previstas no Edital), Art. 42 e 43, 49 e 50, PL 5.938/2009, serão:

I - bônus de assinatura – sua previsão no contrato é obrigatória;

II - royalties – sua previsão no contrato é obrigatória: sobre o “excedente em óleo”, até a aprovação de lei específica, aplica-se o Art. 49 e 50 L. 9.478/97, aos devidos pela União, e esta lei e a L. 7.990/89, aos devidos pelo Contratado;

III - pagamento pela ocupação ou retenção de área – sua previsão no contrato é obrigatória.

**DANIEL ALMEIDA DE OLIVEIRA É PROCURADOR-GERAL SUBSTITUTO DA ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. DOUTORANDO EM TEORIA DO ESTADO E DIREITO CONSTITUCIONAL PELA PUC-RIO – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. PROFESSOR DO MASTER BUSINESS IN PETROLEUM – MBP/COPPE/UFRJ E DO CLUBE DO PETRÓLEO.**

## NOTAS

1 - ESTE ARTIGO É FRUTO DE AULA MAGNA PROFERIDA NO MASTER BUSINESS IN PETROLEUM – MBP/COPPE/UFRJ E DE ESTUDOS QUE LHE SEGUIRAM. GOSTARIA DE AGRADECER AOS MEUS COLEGAS DE PROCURADORIA E DA ANP PELAS DISCUSSÕES E SUGESTÕES QUANTO AO TEMA.

2 - A ÁREA É CONCEDIDA ÀS PETROLÍFERAS SOBRE DIFERENTES REGRAS, COMO SE VERÁ AO LONGO DESTA TÓPICO.

3 - A LEI 9.478/99 (LEI DO PETRÓLEO) DEFINIU O MODELO DE CONCESSÃO ADOPTADO PELO BRASIL NO SEU ART. 26.

4 - AS SETE IRMÃS ERAM A ROYAL DUTCH SHELL (ATUALMENTE CHAMADA SIMPLEMENTE SHELL), A ANGLO-PERSIAN OIL COMPANY - APOC (MAIS TARDE, BRITISH PETROLEUM AMOCO, OU BP AMOCO; ATUALMENTE USA AS INICIAIS BP), A STANDARD OIL OF NEW JERSEY – EXXON (QUE SE FUNDIU COM A MOBIL, ATUALMENTE, EXXONMOBIL, ESSO NO BRASIL), A STANDARD OIL OF NEW YORK – SOCONY (MAIS TARDE, MOBIL, QUE SE FUNDIU COM A EXXON, FORMANDO A EXXONMOBIL), A TEXACO (POSTERIORMENTE FUNDIU-SE COM A CHEVRON), A STANDARD OIL OF CALIFÓRNIA - SOCAL (POSTERIORMENTE FORMOU A CHEVRON, QUE INCORPOROU A GULF OIL E POSTERIORMENTE SE FUNDIU COM A TEXACO) E A GULF OIL (ABSORVIDA PELA CHEVRON).

5 - SAUDI ARAMCO (ARÁBIA SAUDITA), ADNOC (ABU DHABI); BAPCO (BAHREIN); PETROBRÁS (BRASIL); CNPC, CNOOC E SINOPEC (CHINA); EGPC (EGITO); GAZPROM E ROSNEFT (RÚSSIA); KMG (CAZAQUISTÃO); KPC (KUWAIT); NIOC (IRÃ); NOCL (LÍBIA); NNPC (NIGÉRIA); ONGC (ÍNDIA); PDVSA (VENEZUELA); PEMEX (MÉXICO); PERTAMINA (INDONÉSIA); PETRONAS (MALÁSIA); PETROSA (ÁFRICA DO SUL); QP (QUATAR); SOC (IRAQUE); SOCAR (AZERBAIJÃO); SONANGOL (ANGOLA); SONATRACH (ARGÉLIA); STATOIL (NORUEGA); E TPAO (TURQUIA).

6 - FORAM ASSINADOS DE, 1976 A 1988, 243 CONTRATOS DE RISCO: 156 COM 32 EMPRESAS ESTRANGEIRAS E 87 COM 11 EMPRESAS BRASILEIRAS. NESSE SENTIDO, CUNHA, TADEU ANDRADE DA. O CONTRATO

COM CLÁUSULA DE RISCO PARA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL. IN REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVO. ANO 32, Nº 127, JUL/SET 1995. A JUSTIFICATIVA PARA A APRESENTAÇÃO DO MODELO MISTO, SEM A QUEBRA DO MONOPÓLIO DA PETROBRÁS, FOI FEITO PELO PRÓPRIO PRESIDENTE DA REPÚBLICA À ÉPOCA, 1975, ERNESTO GEISEL, QUE HAVIA, ANTES, SIDO PRESIDENTE DA PETROBRÁS.

7 - NESSE SENTIDO, SMITH, ERNEST E. TYPICAL WORLD PETROLEUM ARRANGEMENTS. INT'L RESOURCES L. 9-1. ROCKY MTN. MIN. L. FDN. 1991.

8 - COMPARADO DENTRO DE UM MESMO PAÍS. NÃO ADIANTA TER UM REGIME DE CONCESSÃO SE HOUVER GRANDE INSTABILIDADE POLÍTICA, INSEGURANÇA JURÍDICA ETC. NESTE CASO, QUALQUER OUTRO REGIME É PREFERÍVEL DESDE QUE NUM PAÍS COM MAIOR ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E SEGURANÇA JURÍDICA.

9 - RELEMBRO, ENTRETANTO, QUE A LEGISLAÇÃO PODE PERFEITAMENTE PREVER QUE A PETROLÍFERA REPASSE DINHEIRO AO ESTADO NA PROPORÇÃO DA PRODUÇÃO, AO INVÉS DE ÓLEO IN NATURA, NO QUE FICA ESTE MODELO PARECIDO COM O REGIME DE CONCESSÃO. A DISTINÇÃO FICARIA APENAS POR CONTA DA LIBERDADE, ENCONTRADO NO MODELO “CONCESSÃO”, DE A PETROLÍFERA DECLARAR OU NÃO A COMERCIALIDADE DO RESERVATÓRIO E APRESENTAR PLANOS DE EXPLORAÇÃO E DE PRODUÇÃO, ESTES, ENTRETANTO, SUJEITOS A APROVAÇÃO ESTATAL.

10 - ESSE QUADRO SERVE APENAS PARA SE TER UMA VISÃO GLOBAL. COMO JÁ DITO, NÃO HÁ UNANIMIDADE QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DOS REGIMES DE E&P. MAS PROCUROU-SE SEGUIR UM MESMO CRITÉRIO QUANDO DA ELABORAÇÃO DO QUADRO.

11 - NO BRASIL, INCLUSIVE NA ÁREA DE E&P, O CONTRATANTE É SEMPRE O ESTADO, AO CONTRÁRIO DO QUE OCORRE NOS EUA E EM REGRA NA EUROPA. EM RAZÃO DISSO É COMUM TEXTOS DE AUTORES BRASILEIROS SOBRE O TEMA PETRÓLEO CONTEREM ERRO QUANTO AO CONCEITO QUANDO QUEREM SE REFERIR À PETROLÍFERA – USAM CONTRATANTE QUANDO DEVERIAM USAR CONTRATADO.