

# As Receitas Patrimoniais do Petróleo: Royalties e Participações Especiais

Os Papéis da ANP, da PPSA e da Petrobras nas atividades  
de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural

Olavo Bentes David  
Consultor Jurídico - PPSA



Março 2022

# INTRODUÇÃO

Regimes Jurídicos Fiscais de Concessão e Partilha de Produção

# Regimes Jurídico-Fiscais Petrolíferos

## ❖ Conceito:

- Modo como o Estado ordena as atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e se relaciona com os diferentes agentes da indústria, em especial as *oil companies*. Reflete as instituições político-econômicas, o grau de liberalidade econômica e a importância do Petróleo nas economias dos diversos países.
  
- Elementos (rol exemplificativo):
  - Regime de propriedade dos hidrocarbonetos (acessão x dominial).
  - Fases contratuais (Exploração & Produção).
  - Agentes governamentais envolvidos (nosso tema!).
  - Remuneração do Estado e OCs.
  - Mecanismos de escolha da OC a ser contratada.
  - Propriedade das instalações (reversão de bens para o Estado).
  - Propriedade e confidencialidade dos dados e informações sobre as Bacias Sedimentares.
  - Mecanismos de controle da Produção.
  - Transferência de tecnologia e Conteúdo Local.
  - Regras de unitização.
  - Solução de controvérsias (arbitragem internacional).

## Origem

Poço descobridor  
perfurado por Edwin  
Drake em Titusville,  
Pensilvânia, 1859.

Marco da moderna  
Indústria do  
Petróleo.



## Origem – O *Lease Agreement* de Drake

“Demise and let' all the lands owned or held under lease by said company in the County of Vanango, State of Pennsylvania, to bore, dig, mine, search for and obtain oil, salt water, coal and all materials existing in and upon said lands, and take, remove and sell such, etc., for their own exclusive use and benefit, for the term of 15 years, with the privilege or renewal for same term. Rental, one-eighth of all oil as collected from the springs in barrels furnished or paid for by lessees. Lessees may elect to purchase said one-eighth at 45 cents per gallon, but such election, when made, shall remain fixed. On all other minerals, 10 percent of net profits. Lessees agree to prosecute operations as early in the spring of 1858 as the season will permit, and if they fail to work the property for an unreasonable length of time, or fail to pay rent for more than 60 days, the lease to be null and void.”

# Origem – O *Lease Agreement* de Drake

## ❖ Características:

- Regime de Acessão.
- Exclusividade.
- Royalties de 1/8 da Produção (12,5%).
- Opção do *lessee*: pagar em dinheiro (valor do Petróleo fixo) ou em Petróleo.
- Prazo determinado com possibilidade de renovação.
- Sanção por inércia do *lessee*.

# Concessões Arcaicas

## ❖ Características:

- Derivadas do *lease agreement* de Drake (regime de acessão x regime regaliano e dominial).
- OC posicionava-se, na prática, como proprietário (ou arrendatário) dos recursos em subsuperfície (herança do sistema fundiário de acessão).
- Áreas abusivamente extensas, concedidas sem licitação.
- Vigências tendentes à perpetuidade.
- Completo controle das OCs sobre as Operações (ausência de regulamentação).
- Sem compromisso exploratório.
- Sem devolução parcial e periódica de áreas.
- Contrapartidas leoninas e favor das OCs.
- Concessão de William Knox D'Arcy (1901) na Pérsia. Ensejou o nascimento da Anglo-Persian, futura Anglo-Iranian, futura British Petroleum

# Concessões Arcaicas

## ❖ Reações:

- Nacionalização da Indústria do Petróleo do México (Cardenas – 1938) e Irã (Mossadegh – 1951).
- Acordos *fifty-fifty* (Arábia Saudita e ARAMCO – 1950) e 75/25 (NIOC e ENI – 1957)
- Modernização dos contratos de Concessão.
- Criação da OPEP (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela – 1960). Contraponto às Sete Irmãs (Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf, BP e Shell)
- Primeiro *Production Sharing Contract* (Indonésia – 1966)



# Regimes Modernos

## ❖ Concessão (*Tax and Royalties*)

- Direitos exclusivos de E&P, com áreas bem mais restritas, normalmente concedidas por licitação, prazos de vigência menores, compromisso exploratório mínimo, devoluções periódicas e parciais de áreas, Royalties maiores, bônus de diversas naturezas, participação de NOCs nos empreendimentos, regulação rígida, reversão de bens para o Estado hospedeiro.
- OCs assumem custos e riscos do empreendimento e se tornam proprietários originários dos hidrocarbonetos eventualmente produzidos, deles dispendo a seu critério.
- Contrapartida ao estado hospedeiro: tributos e participações governamentais.
- Estado fiscaliza, mas não participa das Operações.
- Ex: EUA (*offshore*), Canadá, Rússia, Brasil, Argentina, Colômbia, México.

# Regimes Modernos

## ❖ Partilha de Produção

- Direitos exclusivos de E&P outorgados a OCs que assumem os riscos e os custos do empreendimento e se tornam proprietárias originárias de uma parcela dos hidrocarbonetos produzidos, podendo deles dispor a seu critério.
- Estado regula e fiscaliza as atividades de E&P e participa das Operações. Usualmente a regulação e fiscalização cabe a um órgão da administração estatal e a participação nas Operações cumpre a uma NOC.
- No Brasil, a PPSA representa a União nos CPPs com forte participação nos Comitês Operacionais (50%), enquanto a ANP regula e fiscaliza a Indústria do Petróleo.
- Contrapartida ao estado hospedeiro: tributos, participações governamentais e, também, aquisição originária e comercialização de parcela dos hidrocarbonetos produzidos.
- Em caso de sucesso exploratório as OCs são reembolsadas com um volume de hidrocarbonetos denominado Custo em Óleo (*cost oil*). Diferença entre o volume total da Produção e o Custo em Óleo é o Excedente em Óleo (*profit oil*), que é dividido (partilhado) entre o Estado e as OCs.
- Ex: Brasil, Rússia, Índia, China, Indonésia, Nigéria, Angola, Cazaquistão.

# Quadro Comparativo

## CONCESSÃO

- Todo o P&G produzido é adquirido originariamente pelo Concessionário.
- Estado não participa das atividades de E&P, limitando-se a regulá-las e fiscalizá-las.
- Remuneração do Estado se dá pela tributação e pelas participações governamentais.
- Menor custo de governança.
- Estado não assume risco de qualquer natureza.

## PARTILHA DA PRODUÇÃO

- Parcela do P&G produzido é adquirida originariamente pelo Contratado e parcela é adquirida pelo Estado.
- Estado participa diretamente das atividades de E&P, além de regulá-las e fiscalizá-las.
- Remuneração do Estado, além da tributação e participações governamentais, provém da comercialização de P&G.
- Maior custo de governança (custo PPSA).
- Estado não assume riscos de E&P, mas corre riscos na comercialização (dela depende, ao fim e ao cabo, o sucesso ou fracasso do regime).

Protagonistas da Indústria do Petróleo Brasileira  
Papel da ANP e da PPSA

# Quadro Geral: Protagonistas da IPG no Brasil

	CNPE	MME	ANP	PPSA	Petrobras	IOCs
<b>Forma de Atuação</b>	Política e estratégica	Política e Estratégica	Técnica	Econômica pública	Empresarial	Empresarial
<b>Atuação</b>	Toma decisões estratégicas de política energética.	Formula políticas específicas em consonância com as diretrizes do CNPE	Órgão regulador e fiscalizador da IPG segundo as melhores práticas da IPG internacional.  Representação da União em AIPs.	Gestão dos CPPs.  Gestão da comercialização dos hidrocarbonetos da União.  Representação da União e AIPs	Exploração, Produção, comercialização, refino, beneficiamento e movimentação de Petróleo e Gás Natural	Investidor. Compartilhamento dos custos, riscos e, eventualmente, de lucros.
<b>Natureza Jurídica</b>	Colegiado de aconselhamento do Presidente da República	Administração direta	Autarquia	Empresa pública	Sociedade de economia mista.	Capital privado.
<b>Tipo de Interesse</b>	Público primário.	Público Primário.	Público Primário.	Público Secundário.	Privado e Público Secundário.	Privado.

Adaptado de José Vicente Mendonça e Alex Prisco (junho 2011): PPSA, a estatal endógena do Pré-Sal: cinco controvérsias e um quadro geral

# O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE

## ❖ Criado pela Lei nº 9.478/1997 (art. 2º)

- Órgão de assessoramento do Presidente da República.
- Presidido pelo Ministro de Minas e Energia e composto por 10 Ministros de Estado e pelo presidente da EPE.
- Propõe ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas na área energética.
- **Resoluções do CNPE:** São aprovadas (ou não) por despacho do Presidente da República - ato jurídico complexo.

# O Ministério de Minas e Energia - MME

❖ Criado pela Lei nº 3.782/1960 (art. 5º)

➤ **Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis:**

- Propõe diretrizes para a licitação de áreas para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.
- Promove estudos das Bacias Sedimentares Brasileiras.
- Faz o planejamento plurianual dos setores de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
- Monitora o abastecimento de combustíveis e a satisfação dos consumidores.
- Incentiva ações de atração de investimentos e negócios para o setor.
- Promove interação do setor produtivo com os órgãos ambientais.
- Propõe diretrizes a serem observadas pela ANP na elaboração das minutas dos editais e contratos de Partilha de Produção.
- Assiste tecnicamente o CNPE.

# A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

## ❖ Instituída pela Lei nº 9.478/1997 (art. 7º)

- Autarquia especial (agência) integrante da Administração indireta e vinculada ao MME.
- Regime jurídico de direito público.
- Órgão regulador e fiscalizador das atividades econômicas integrantes da Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil.
- Tem poder de polícia (regula, fiscaliza e aplica sanções).
- Cuida de interesse público primário (implementação de políticas públicas, garantia de abastecimento de combustíveis, proteção do interesse dos consumidores, produção racional e conservativa dos recursos energéticos nacionais, otimização do fator de recuperação dos Reservatórios).
- Promove licitações de Exploração e Produção em regimes de Concessão e Partilha de Produção.
- Atua no *upstream, midstream e downstream*.
- Administra o acervo técnico constituído pelos dados e informações sobre as Bacias Sedimentares brasileiras, que também é considerado parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais (art. 22).



# A Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)

- ❖ **Criação autorizada pela Lei nº 12.351/2010 (art. 1º) e efetivada pelo Decreto nº 8.063/2013 (art. 1º)**
  - **Empresa pública federal não dependente, vinculada ao MME.**
  - **Regime jurídico de direito privado (art. 3º da Lei nº 12.304/2010).**
  - **Gestora dos contratos de Partilha de Produção.**
  - **Gestora dos contratos para a comercialização do Petróleo e do Gás Natural da União**
  - **Representa a União em Individualizações da Produção envolvendo Áreas não Contratadas internas ao polígono do pré-sal ou a Áreas Estratégicas.**
  - **Não tem poder de polícia (executa atividade de gestão e representação da União).**
  - **Cuida de interesse público secundário (maximização do resultado econômico dos contratos de Partilha de Produção e da comercialização do Petróleo e do Gás Natural da União).**
  - **É membro dos Consórcios dos contratos de Partilha de Produção (representando a União). É Gestora e parceira. Não fiscaliza nem regula.**

# A Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)

- ❖ Criação autorizada pela Lei nº 12.351/2010 (art. 1º) e efetivada pelo Decreto nº 8.063/2013 (art. 1º)
  - É usuária do acervo técnico composto pelos dados e informações das Bacias Sedimentares brasileiras, parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais.
  - Atua no *upstream* e no *midstream*.

# A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

❖ Criação autorizada pela Lei nº 2.004/1953 (art. 5º) e efetivada pelo Decreto nº 35.208/1954 (art. 1º)

➤ Sociedade de economia mista, vinculada ao MME.

- **Objeto:** pesquisa, Lavra, refinação, comércio e transporte de Petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural, bem como atividades correlatas ou afins (art. 61 da Lei nº 9.478/1997).
- **Atividades econômicas exercidas em regime de livre competição (§ 1º do art. 61 da Lei nº 9.478/1997).**
- **Atua no Brasil e no exterior, em atividades de *upstream*, *midstream* e *downstream*.**
- **Operação exclusiva x direito de preferência.**
- **Regime jurídico de direito privado.**
- **Interesse privado e público secundário.**
- **É a NOC brasileira e, como sociedade anônima de âmbito internacional que é, visa ao lucro para seus acionistas, inclusive a União.**

# O Papel da ANP e da PPSA no RPP Brasileiro

- ❖ **Contratos de Partilha de Produção:** não é factível que uma mesma entidade seja reguladora, fiscalizadora e Gestora dos contratos.

ANP	PPSA
Órgão <u>regulador e fiscalizador</u> da IPG no Brasil. Posição jurídica acima dos Consorciados (Contratados em regime de Partilha de Produção e Concessionários).	<u>Membro do Consórcio</u> responsável pelas Operações. É parceira e Gestora. Posição jurídica similar à dos demais Consorciados (Contratados em regime de Partilha de Produção). É agente regulado da IPG.
Tem acesso e administra os dados e informações adquiridos e processados.	Tem acesso a <u>todos</u> os documentos necessários ao exercício do poder geral de gestão.
Instância final de aprovação dos Planos de Exploração, Avaliação, Desenvolvimento e Produção.	Participa da elaboração dos planos e de sua aprovação no âmbito do Comitê Operacional.
Avalia os Planos de Desenvolvimento como órgão regulador: foco no fator de recuperação.	Avalia os Planos de Desenvolvimento como membro do Consórcio: foco no VPL do projeto.
Sem acesso a JOA e documentos complementares de caráter privado.	É parte (às vezes interveniente anuente) de documentos complementares de caráter privado, como o acordo de gestão, regimento interno do Comitê Operacional, procedimentos contábeis, <i>lifting agreements</i> e <i>gas sale agreements</i> .
Não interfere na Declaração de Comercialidade. Ato unilateral (porém não incondicionado) dos Consorciados. ANP aprova o RFAD.	Conquanto não vote no Comitê Operacional pela Declaração de Comercialidade de uma Descoberta (a não ser em casos excepcionais) participa das etapas que nela culminam.
Aplica multa em caso de não cumprimento de Conteúdo Local.	Exige o cumprimento do Conteúdo Local.
Fiscaliza Royalties e participações especiais.	Calcula Excedente em Óleo da União.

# O Papel da ANP e da PPSA no RPP Brasileiro

- ❖ **Comercialização do Petróleo e Gás Natural da União:** é atividade econômica, não podendo, portanto, ser exercida por autarquia.

ANP	PPSA
Como autarquia que é, não executa atividade econômica.	Empresa pública, não dependente, sujeita ao regime jurídico de direito privado, executora de atividade econômica.
Como órgão regulador, concede autorização para comercializar Gás Natural.	Como agente regulado, recebe autorização da ANP para comercializar o Gás Natural da União.
Como órgão regulador, concede autorização para exportar Petróleo.	Como agente regulado, recebe autorização da ANP para exportar Petróleo.
Natureza jurídica impede assunção de riscos da comercialização dos hidrocarbonetos.	Assume custos e riscos da comercialização dos hidrocarbonetos.

# O Papel da ANP e da PPSA no RPP Brasileiro

❖ **Individualização da Produção (unitização):** é atividade econômica, não podendo, portanto, ser exercida por autarquia.

ANP	PPSA
Aprova os Acordos de Individualização da Produção	É parte dos Acordos de Individualização envolvendo Áreas não Contratadas. É Interviente Anuente nos Acordos de Individualização envolvendo áreas contratadas em regime de Partilha de Produção.
Arbitra a divisão de direitos e obrigações caso as Partes não logrem sucesso na negociação dos Acordos de Individualização da Produção.	Defende os interesses da União e a representa nos Acordos de Individualização da Produção <u>negociando</u> seus termos e condições.
Posição de mediador, árbitro e garantidor do interesse público primário.	Posição técnica e negocial. Defende o interesse público secundário.
Representa a União em unitizações envolvendo Áreas não Contratadas fora dos limites do polígono do pré-sal e Áreas Estratégicas. Nenhum acordo homologado até hoje. Conflito de posições jurídicas.	Representa a União em unitizações envolvendo Áreas não Contratadas dentro dos limites do polígono do pré-sal e Áreas Estratégicas. Oito AIPs celebrados e aprovados pela ANP. Dois Pré-AIPs. Mais de 10 acordos em estágio avançado de negociação.

## Referências Bibliográficas

**BNDES**, Estudos de Alternativas Regulatórias, Institucionais e Financeiras para a Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e para o Desenvolvimento da Industrial da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás Natural no Brasil. Bain Company e Tozzini e Freire Advogados. 2008.

**BINDEMANN**, Kirsten. Production-Sharing Agreements: an economic analysis. Oxford Institute for Energy Studies, 1999.

**CALMON**, Alexandre *et all*. Contrato de Partilha de Produção Comentado. Comissão de Petróleo e Derivados da OAB/RJ, 2018.

**DAVID**, Olavo Bentes. Notas de Aula Curso de Extensão em Direito de Energia. IBDE, 2019.

**DELLOIT**, Challenges with Production Sharing Contracts in Brazil: what the International experience na literature review can tell us?. OTC, 2019.

**VAN MEURS**, Pedro. Flexible Gross Split Sharing: a new fiscal model for the upstream petroleum industry. 2017.

Obrigado



[olavo.david@ppsa.gov.br](mailto:olavo.david@ppsa.gov.br)