

ÁREA DE CONHECIMENTO: ☐ EXATAS ☒ HUMANAS ☐ VIDA

Título do Projeto:

Modelagem Regulatória Responsiva

Orientador:

Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Unidade Acadêmica/Departamento:

Faculdade de Direito

PLANO DE TRABALHO

Edital 2026 ProIC/DPG/UnB

Título do Plano de Trabalho:

Regulação Responsiva no Setor Petrolífero: Uma Análise das Participações Especiais na ANP.

Aluno:

João Manoel Alvares Ferreira Cheim

Matrícula:

231022850

Link do Currículo Lattes:

Telefone celular: (61) 994031270

Desempenhou as seguintes atividades nos 5 anos anteriores a esta proposta:

- () PET
- () Monitorias
- () Tutorias
- () Projeto de Extensão
- () Projeto de Iniciação Científica concluído

RESUMO DO PLANO DE TRABALHO

Introdução

A trajetória da regulação petrolífera no Brasil é indissociável da própria formação do Estado desenvolvimentista e das disputas pelo controle de recursos estratégicos. Desde a década de 1930, com a revolução liderada pelo Presidente Getúlio Vargas, o petróleo foi alcançado à categoria de questão de soberania nacional, o que culminou na criação da Petrobrás em 1953 sob a Lei n. 2.004/53.

Por décadas, o modelo de monopólio estatal absoluto foi a espinha dorsal do setor, garantido que o Estado detivesse todas as etapas da cadeia produtiva, desde da extração realizadas nos poços até a comercialização realizada nos postos de gasolina. Entretanto, diante de onda neoliberal que assombrou o Brasil no final da década de 80 e na década de 90, atrelado a pressões por eficiência e a necessidade de volumes massivos de capital para a exploração em águas profundas, houve uma reestruturação drástica do setor.

A Emenda Constitucional n. 09/1995 rompeu com o monopólio da Petrobrás, permitindo que a União contratasse empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, para a exploração de hidrocarbonetos em todo o território nacional. Em seguida, com a Lei n. 9.478/97, conhecida como a Lei do Petróleo, houve a consolidação do regime de concessão e a criação da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para executar a política energética do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Esse marco legal introduziu o conceito – objeto deste estudo – de participações governamentais ou especiais, sendo estas uma forma de remunerar a sociedade pela exploração de um bem que, nos termos da Constituição Federal, pertence à União.

A introdução das participações especiais no Decreto n. 2.705/98 teve como objetivo capturar a “renda ricardiana” – o lucro extraordinário que decorre da exploração de recursos

excepcionalmente produtivos ou rentáveis¹. Diferentemente dos royalties, que incidem sobre a receita bruta, a participação especial foi desenhada para atuar sobre a receita líquida, funcionando como um mecanismo de progressividade fiscal que ajusta a carga tributária à rentabilidade real do campo. Esta evolução histórica demonstra a transição do Estado de único agente produtor para o Estado regulador, exigindo novas competências institucionais para fiscalizar custos e validar investimentos reportados pelas petroleiras.

Nesse sentido, a regulação responsiva, teoria desenvolvida por Ian Ayres e John Braithwaite, propõe que a efetividade do controle estatal depende de uma relação dinâmica entre o regulador e o regulado. No contexto da ANP, isso significa abandonar o modelo binário de “comando e controle” em favor de uma estratégia que considera o perfil de conformidade das empresas petrolíferas.

A pirâmide de sanções é o conceito central desta abordagem: a base da pirâmide deve ser composta por estratégias de persuasão, orientação técnica e transparência, enquanto o topo é reservado para as sanções mais severas, como multas pesadas ou a cassação de direito de exploração, para agentes que se mostram deliberadamente resistentes às normas.

A aplicação dessa teoria ao setor de participações especiais é particularmente pertinente devido à alta complexidade técnica da apuração dos valores devidos. A ANP lida com empresas globais que possuem vasto conhecimento técnico e contábil, o que pode gerar uma assimetria que não pode ser resolvida apenas com multas e sanções. A regulação responsiva sugere que, ao criar incentivos para o cumprimento voluntário – como a simplificação administrativa e a clareza nas regras de dedução de custos –, o regulador reduz os custos de fiscalização e o risco de judicialização.

Instrumentos consensuais, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), são exemplos práticos dessa abordagem na ANP. Embora mais comuns em questões de conteúdo local, a lógica de converter conflitos em obrigações de fazer ou novos investimentos pode ser estendida para disputas sobre participações governamentais, buscando uma solução que beneficie o interesse público de forma mais célere que o litígio judicial. A modernização regulatória, refletida na Resolução nº 870/2022, busca exatamente essa racionalidade ao padronizar os procedimentos de apuração e reduzir a ambiguidade das normas anteriores.

Nesse aspecto, destaca-se que a participação especial é definida como uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários em campos de grande

¹ Fabrício do Rozário Valle Dantas Leita -

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/n69LbpVCFTymTbPcWLnQYfm/?format=html&lang=pt>

volume de produção. Sua incidência é trimestral e baseia-se na receita líquida da produção de cada campo, após a dedução de royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos previstos na legislação. A lógica econômica por trás da PE é garantir que, em campos de alta produtividade, onde o custo unitário de extração tende a ser menor devido à economia de escala, o Estado capture uma parcela maior do lucro excedente.

As alíquotas são progressivas e variam de 0% a 40%, sendo determinadas por três fatores principais: a localização da lavra (terra, plataforma continental ou águas profundas), o número de anos de produção e o volume de produção trimestral. Essa estrutura progressiva é fundamental para o pacto federativo, pois garante que campos gigantes, como os do Pré-Sal, gerem uma arrecadação massiva para a União, Estados e Municípios produtores.

A determinação da receita líquida é o ponto de maior controvérsia entre o regulador e os regulados. As petroleiras buscam maximizar as deduções permitidas para reduzir a base de cálculo da PE, enquanto a ANP exerce um controle rigoroso sobre o que é considerado "custo operacional necessário" ou "investimento dedutível". A Portaria 58 da ANP e, mais recentemente, a Resolução 870/2022, estabelecem os procedimentos detalhados para o envio dos demonstrativos de apuração, exigindo transparência total nos Relatórios de Gastos Trimestrais (RGT).

No entanto, a eficácia da regulação das participações especiais depende diretamente da capacidade operacional de fiscalização da ANP. Auditorias recentes do Tribunal de Contas da União (TCU)² identificaram fragilidades operacionais que colocam em risco a integridade da arrecadação. O uso excessivo de planilhas manuais e a dificuldade na extração de dados confiáveis dos sistemas das empresas reguladas foram apontados como riscos críticos para o cálculo preciso da participação especial. Essas falhas operacionais podem levar a erros na distribuição de recursos para estados e municípios, gerando insegurança jurídica e repasses aquém do devido

A carência de pessoal técnico na ANP também é um fator que limita a adoção de uma fiscalização baseada em risco.³ Sem fiscais suficientes para realizar auditorias de custos *in loco* em todas as plataformas, a agência acaba dependendo fortemente da autodeclaração das empresas.² O TCU tem cobrado da ANP a implementação de ferramentas de inteligência de

2

<https://www.infomoney.com.br/economia/tcu-ve-fragilidades-na-distribuicao-de-royalties-de-petroleo-e-cobra-ajustes-da-anp/>

³ Leonardo Lucas de Souza Silva Machado - <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/27752/1/LLSSMacedo.pdf>

dados e a automação dos processos de validação de gastos operacionais para mitigar esse cenário

Em resposta, nos últimos anos, em atenção à regulação responsiva, a ANP tem avançado na consolidação do seu arcabouço normativo para reduzir a ambiguidade e alinhar-se às melhores práticas internacionais de governança. A Resolução nº 870/2022 consolidou as normas anteriores sobre apuração da participação especial, estabelecendo procedimentos claros para o envio de relatórios e a validação de deduções. Esta resolução é central para a estratégia de regulação responsiva, pois ao padronizar os requisitos, diminui o custo de conformidade para as empresas e facilita o trabalho de auditoria do regulador.

Recentemente, a Resolução nº 979/2025 trouxe ajustes finos a esse sistema, alterando aspectos relativos ao Relatório de Gastos Trimestrais (RGT) e aos relatórios de conteúdo local. O objetivo dessas modificações é garantir a uniformidade regulatória e a compatibilidade dos dados enviados pelas operadoras, permitindo que a ANP realize análises mais sofisticadas sobre a eficiência dos gastos reportados. A agência também promoveu seminários técnicos para ouvir o mercado e aprimorar os instrumentos de apuração, demonstrando uma postura dialógica característica da regulação responsiva.

Essa modernização normativa busca equilibrar a necessidade de arrecadação fiscal com a preservação da atratividade dos projetos, especialmente em campos maduros onde os custos operacionais tendem a ser mais elevados e a margem de lucro menor. A flexibilidade na gestão de garantias financeiras, como o Modelo de Aporte Progressivo (MAP) para o descomissionamento de instalações, exemplifica como a ANP tem buscado adaptar a rigidez normativa à realidade econômica de cada ativo.

Em conclusão, a trajetória regulatória do petróleo no Brasil evidencia a necessidade de uma atuação estatal que transcenda a fiscalização punitiva tradicional, consolidando a regulação responsiva como o meio para harmonizar a captura da renda ricardiana com a estabilidade do ambiente de negócios. A eficácia desse sistema, estruturado na pirâmide de sanções, depende de instrumentos como as Resoluções nº 870/2022 e 979/2025, que visam reduzir assimetrias informativas e padronizar a apuração da participação especial, mitigando o risco de litígios de alta magnitude econômica. Assim, o aprimoramento da governança das participações governamentais exige uma integração entre a modernização normativa e a capacidade operacional de fiscalização dinâmica, assegurando que o Estado atue como um regulador eficiente capaz de garantir o retorno financeiro devido à sociedade.

Metodologia

A metodologia empregada no presente projeto de pesquisa será estruturada em quatro fases integradas, visando a compreensão holística da regulação das participações especiais.

A primeira fase consistirá em um levantamento doutrinário sobre regulação responsiva e sua recepção pelo Direito Administrativo brasileiro, utilizando as obras de referência de Aranha Oliveira, Ayres e Braithwaite. O foco será a identificação dos princípios da pirâmide de sanções e sua aplicabilidade a setores de alta complexidade técnica e econômica.

A segunda fase dedicar-se-á à análise do arcabouço normativo da ANP, com destaque para a Lei nº 9.478/1997, o Decreto nº 2.705/1998 e as Resoluções nº 870/2022 e nº 979/2025. Nesta etapa, será realizada uma análise comparativa dos procedimentos de apuração de participação especial antes e depois da consolidação normativa de 2022, buscando identificar avanços na transparência e na redução de ambiguidades.

A terceira fase envolverá o estudo de casos práticos e a análise de jurisprudência e pareceres da AGU. Serão analisados detalhadamente o caso do campo de Tupi e as manifestações da Consultoria-Geral da União sobre a irretroatividade de normas regulatórias. O objetivo é compreender como a segurança jurídica é preservada em face da necessidade de fiscalização rigorosa do erário.

Por fim, a quarta fase analisará os relatórios de auditoria do TCU, identificando as principais recomendações feitas à ANP para a melhoria da fiscalização da PE. Esta fase permitirá confrontar o desenho normativo com as dificuldades práticas de implementação e os riscos de integridade do sistema de arrecadação.

Justificativa e Resultados Esperados

O setor de petróleo e gás é um dos pilares da economia brasileira, representando uma parcela substancial das receitas públicas destinadas a áreas críticas como educação e saúde através do Fundo Social. A participação especial, dada sua magnitude financeira e complexidade técnica, é um dos pontos de maior tensão na relação entre o Estado e as empresas petrolíferas. A presente pesquisa justifica-se pela necessidade premente de avaliar se os atuais mecanismos regulatórios da ANP são capazes de assegurar a justa captura da renda petrolífera sem comprometer a previsibilidade necessária para a manutenção de investimentos vultosos.

A análise sob a ótica da regulação responsiva é inovadora, pois propõe uma saída para

o impasse da judicialização excessiva, sugerindo que o fortalecimento de canais de diálogo, a padronização normativa e a fiscalização baseada em dados são mais eficazes que o mero punitivismo. Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para o debate acadêmico e institucional, oferecendo subsídios para o aprimoramento da governança das participações governamentais

ADEQUAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO AO NÍVEL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E AO PROJETO DE PESQUISA DO ORIENTADOR

O plano de trabalho proposto está plenamente alinhado aos objetivos do Programa de Iniciação Científica (ProIC) e ao projeto de pesquisa do orientador, Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira. O tema central — modelagem regulatória responsiva — é um dos pilares da pesquisa desenvolvida pelo orientador no Núcleo de Direito Setorial e Regulatório da UnB. Ao focar na aplicação prática dessa teoria no setor de petróleo, o aluno terá a oportunidade de integrar conceitos teóricos de alto nível com a análise de dados reais e litígios de grande relevância nacional. A pesquisa exige rigor metodológico, capacidade de análise documental e interpretação de normas complexas, competências essenciais para a formação de um pesquisador na área jurídica.

VIABILIDADE DA EXECUÇÃO (RECURSOS E INFRAESTRUTURA)

O presente Projeto de Pesquisa Docente está inserido no rol de projetos apoiados pelo Núcleo de Direito Setorial e Regulatório, único Núcleo oficial de pesquisa da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, com infraestrutura própria, no qual se hospedam os grupos de direito setorial e regulatório da Faculdade de Direito da UnB. Outrossim, levando em consideração o histórico e o nível de projetos exitosos de PIBIC do grupo, é possível comprovar a sua viabilidade de execução.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

Etapas

Etapa 1 – Pesquisa doutrinária sobre o tema e fichamento dos principais conceitos a serem abordados na pesquisa;

Etapa 2 – Estudo do histórico do desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro, analisando a sua transformação de monopólio para um regime de concessão;

Etapa 3 – Estudo de casos práticos (Tupi/Lula) e análise de pareceres da AGU e análise do marco legal (Lei 9478, Dec. 2705) e das resoluções da ANP;

Etapa 4 — Análise dos relatórios do TCU e compilação das possíveis fragilidades do regulação da ANP;

Etapa 5 — Síntese dos dados e redação das conclusões preliminares;

Etapa 6 — Preparação do Artigo;

Observação: Todas as etapas serão acompanhadas pelo orientador e seguirão as datas previstas para envio do Questionário de Acompanhamento, Resumo e Relatório Final.

Etapa/Mês	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	X	X										
2			X	X								
3					X	X						
4							X	X				
5									X	X		
6											X	X

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. 2ª Edição. Editora Forense. 2011.

ARANHA, M. I. *Direito das Telecomunicações: histórico normativo e conceitos fundamentais*. 3ª ed., London: Laccademia Publishing, 2015.

_____. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 5ª ed., London: Laccademia Publishing. 2019

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. (org.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

_____. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOTELHO, Mariana Melo. *O RenovaBio, o impacto da Covid-19 e os desafios regulatórios*. Conjur, jan. 2021 Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-jan-31/botelho-renovabio-impacto-covid-19-desafios-regulorios> Acesso em: 16/03/2021.

BRAITHWAITE, John.. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety. Albany: State University of New York Press, 1985.

_____. *Restorative Justice & Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *Rewards and Regulation*. Journal of Law and Society, v. 29, n. 1, p. 12-26, March 2002.

_____. *Responsive Regulation and Developing Economies*. **World Development**, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

_____. *Responsive Regulation and Developing Economies*. In: BROWN, D.; WOODS, N. **Making Global Self-Regulation Effective in Developing Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 149-174.

_____. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

_____. *The Essence of Responsive Regulation*. **University of British Columbia Law Review**, v. 44, p. 475-520, 2011.

_____. *Relational Republican Regulation*. **Regulation & Governance**, v. 7, p. 124-144, 2013.

_____. *Types of Responsiveness*. In: DRAHOS, Peter (org.). **Regulatory Theory: Foundations and Applications**. Acton: Australian National University Press, 2017, p. 117-132.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Projeto Prioritário de Regulação Responsiva**. Publicado 05/11/2020 13h53, última modificação 16/11/2020 16h20. Disponível em

https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf Acesso em: 16/03/2021.

BRASIL. Lei no 13.576/2017, de 26 de dezembro de 2017. **Dispõe Sobre A Política Nacional de Biocombustíveis (renovabio) e Dá Outras Providências**. Brasília.

FREITAS, Luciano Charlita de; MOURA FILHO, Ronaldo Neves de; STANZANI, Juliano; MOREIRA, Renata Machado; MORAIS, Leonardo Euler de. *Obrigações de fazer em sanções regulatórias no Brasil: aplicação ao setor de telecomunicações*. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, p. 71-86, outubro 2019.

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

GUNNINGHAM, Neil; SINCLAIR, Darren. **Designing Smart Regulation**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

_____. *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*. **Law & Policy**, v. 21, n. 1, Jan. 1999.

_____. *Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*. Sheffield, UK: Greenleaf Publishing Limited, 2002.

GRIZZI, Ana Luci; FREIRE, Leonardo Vitor. ***RenovaBio: desafios à operacionalização para guinada rumo à economia verde.*** Abril de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/renovabio-desafios-a-operacionalizacao-para-guinada-rumo-a-economia-verde-16042018> Acesso em 20 de Janeiro de 2021.

KOLIEB, Jonathan. ***When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond.*** Monash University Law Review, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

LOPES, O. A. ***Fundamentos da regulação.*** Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MASCINI, Peter. *Why was the Enforcement Pyramid so Influential? And what price was paid?* **Regulation & Governance**, v. 7, p. 48-60, 2013.

OLIVER, Dawn; PROSSER, Tony; RAWLINGS, Richard (Eds.). ***The Regulatory State: Constitutional Implications.*** Oxford: Oxford University Press, 2010.

SOUTO, Marcos Juruena. ***Extensão do Poder Normativo das Agências Regulatórias.*** In: ARAGÃO, Alexandre. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras.* 2ª Edição. Editora Forense. 2011.

SETHI, S. Prakash. (Ed.). ***Globalization and Self-Regulation: The Crucial Role that Corporate Codes of Conduct Play in Global Business.*** New York: Palgrave MacMillan, 2011.