

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modernist architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 05 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2020

ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro,  
2020.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilla, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriipiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### **Avaliadores:**

Sr. Ciro Di Benatti Galvão, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Eduardo Fortunato Bim, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, Brasil  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, RJ, Brasil.  
Sra. Maria Maria Martins Silva Stancati, Universidade Estácio de Sá, UNESA, RJ, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica de Goiás.  
Sr. Rodrigo Gava, Empresa de Pesquisa Energética, EPE, Brasil., Brasil  
Sr Silvio Teixeira da Costa Filho, Pontifícia Universidade Católica, PUC-MG, Brasil., Brasil  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

### **Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

### **Editores:**

Sra. Camila Pontes da Silva, Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, RJ, Brasil.  
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Srta. Gabriela Rabelo Vasconcelos, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Jonathan Mariano, Pontifícia Universidade Católica, PUCRJ, Rio de Janeiro, Brasil.  
Sra. Natalia Costa Polastri Lima, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.

### **Diagramação e Layout:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	006
Emerson Affonso da Costa Moura	
<b>Considerações iniciais sobre a Lei Geral das Agências Reguladoras</b> .....	007
Alexandre Santos de Aragão	
<b>Sobre a possibilidade de enquadramento no conceito legal de deficiência visual quando houver possibilidade de que haja reversibilidade ou correção da suposta necessidade especial</b> .....	024
Fabio Carvalho Verzola	
<b>A execução orçamentária municipal: um estudo da secretaria de educação de santa maria – RS</b> .....	045
Thiago Mello da Silva, Cristiane Krüger, Cristiano Sausen Soares e Lizana Ilha da Silva	
<b>Governança: variedades conceituais</b> .....	091
Dany Shin Park	
<b>Redefinição do ato discricionário</b> .....	118
Daniel Marques de Camargo e Edinilson Donisete Machado	
<b>Políticas públicas de promoção de igualdade racial no Município de Caçapava do Sul/RS: análise da situação socioeconômica da população negra do município (2000-2010)</b> .....	138
Zeni Xavier Siqueira dos Santos	
<b>Crítica à interferência entre os poderes à luz da teoria de luhmann e a nova lei de abuso de autoridade</b> .....	162
Abel Dionizio Azeredo e Carlos Eduardo Soares Vaz	
<b>As participações governamentais nas indústrias petrolíferas e de gás natural no direito comparado e seu impacto para o desenvolvimento econômico</b> .....	186
Armenio Alberto Rodrigues da Roda	
<b>The force of ideals. Creation of liberal states, political constitutions and democratic transformation</b> .....	212
<b>A força dos ideais. Criação de estados liberais, constituições políticas e transformação democrática</b> .....	235
Horacio Capel	

**AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NAS INDÚSTRIAS PETROLÍFERAS E  
DE GÁS NATURAL NO DIREITO COMPARADO E SEU IMPACTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

**GOVERNMENTAL PARTICIPATIONS IN THE OIL AND NATURAL GAS  
INDUSTRIES IN COMPARED LAW AND ITS IMPACT ON ECONOMIC  
DEVELOPMENT**

**ARMÊNIO ALBERTO RODRIGUES DA  
RODA**

*Doutorando em Direito pela Universidade Federal da  
Bahia e Doutorando em Direito Público pela  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro.*

**RESUMO:** Este artigo trata a análise normativa comparada das participações do Estado nas indústrias petrolíferas e de gás natural, a partir de uma análise da legislação petrolífera no Brasil, Moçambique e Angola, além de uma diminuta análise em relação à Nigéria. Aborda também seu impacto no desenvolvimento econômico dos países mencionados. As participações estatais nas indústrias petrolíferas apresentam natureza distintas em cada ordem jurídica estatal, que pode ter como fonte um ato normativo ou os contratos jurídicos que podem revestir a natureza administrativa ou mista. Posto isso, aludimos ainda sobre o impacto das participações governamentais para o desenvolvimento econômico, relacionando a efetividade econômica dos modelos de participações e suas nuances jurídicas, tomando de partida a organização político-administrativa, modelos tributários e outras formas de compensações.

**PALAVRAS-CHAVES:** Participações do Estado nas indústrias petrolíferas e de gás natural; contratos, impactos na economia; natureza contratual.

**ABSTRACT:** This article deals with the comparative normative analysis of the State's participation in the oil and natural gas industries, from an analysis of the petroleum legislation in Brazil, Mozambique and Angola, in addition to a small analysis in relation to Nigeria. It also addresses its impact on the economic development of the countries mentioned. State holdings in the oil industries are distinct in nature in each state legal order, which can be based on a normative act or legal contracts that can be of an administrative or mixed nature. That said, we also alluded to the impact of government participation on economic development, relating the economic effectiveness of participation models and their legal nuances, starting with the political-administrative organization, tax models and other forms of compensation.

**KEYWORDS:** State participation in the oil and natural gas industries; contracts, impacts on the economy; contractual nature.

## 1. INTRODUÇÃO

Com a descoberta de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos como fonte de energia, e a conseqüente demanda por essas substâncias, os Estados passaram a adotar diferentes formas de apropriação desses bens, distinguindo-se entre os países de sistemas de tradição romano-germânica (civilista) e anglo-saxônica (funditários), que em princípio adotaram sistemas distintos em relação à propriedade da terra e às substâncias nelas contidas no subsolo.

Para países de tradição anglo-saxônica, como o Reino Unido, e os demais países com a mesma civilização sistemática, como a Inglaterra, a terra e seu subsolo, incluindo seus minerais, eram concebidos como objetos de apropriação privada pelos detentores dessas tais terras. Arelado a esse fato, surge daí a ideia do *royalty*, uma espécie de tributo ou compensação paga à realeza pelos proprietários das terras, pelo uso e pelas atividades de exploração mineira contidas em tais lugares. Porém, atualmente, os royalties ocupam um papel importante quando nos debruçamos sobre as participações estatais nas indústrias petrolíferas, de gás natural e o seu papel na economia – que será objeto da análise deste trabalho posteriormente.

Ao longo de vários séculos, os países de tradição anglo-saxônica perpassaram por vários processos de transformação social e econômica, que afetou alguns aspectos normativos no que tange à regulamentação de exploração das atividades petrolíferas, o uso da terra, o subsolo e as plataformas *offshore*, no tocante à apropriação privada e ao domínio estatal dos bens públicos.

Por outro lado, há a tradição civilista, que Brasil, Moçambique e Angola carregam, embora o primeiro tenha se metaforizado de forma significativa em relação a alguns aspectos inerentes à exploração das atividades petrolíferas, e as participações governamentais nas atividades petrolífera e de gás natural. Contudo, seja em Angola, Brasil ou Moçambique, a terra e seus recursos naturais contidos no solo, subsolo, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, nas águas interiores e no mar territorial são propriedades exclusivas do Estado. No Brasil, de acordo com o artigo 20 da CF, a propriedade dos recursos naturais, petróleo e seus derivados, dentre outros hidrocarbonetos, pertence à União. Dispõe também que estados e municípios, têm direito a usufruir das participações governamentais na exploração desse patrimônio com participação nos resultados ou então com compensação financeira. Em cartas constitucionais de Angola, artigo 195, e Moçambique também, a terra e outros recursos naturais, hídricos e minerais pertencem ao Estado, residindo o princípio de dominialidade pública desses bens, valendo-se aos cidadãos e as pessoas jurídicas, o que garante às concessionárias o direito ao uso e exercício das atividades petrolíferas, de pesquisa e produção,

mediante o contrato de concessão, partilha e *joint venture*, sendo que posteriormente serão discutidos o seu regime, a natureza jurídica e seus contornos econômicos.

Este artigo tem o objetivo de analisar os aspectos normativos de forma comparada, em relação às participações governamentais nas atividades petrolíferas e de exploração de outros recursos minerais, partindo da análise da função social e econômica no impacto dessas participações para o desenvolvimento econômico dos países em alusão. A metodologia aplicada foi com base na análise bibliográfica, que consistiu na apreciação de alguns documentos, relatórios e obras. Ainda na senda da metodologia, foi necessária uma análise empírica para a construção de algumas premissas deduzidas ao longo do trabalho.

O estudo está dividido em três seções importantes: a primeira tratará de aspectos gerais conceituais em relação aos tipos de participações, a partir de um modelo analítico e normativo brasileiro; a segunda, analisará a legislação petrolífera dos países em alusão; e, por último, tratará do papel das participações no desenvolvimento econômico, começando por Brasil, Moçambique, Angola e, finalmente, uma diminuta análise sobre a Nigéria. Na conclusão, o trabalho apresentará considerações finais inerentes ao tema.

Trata o presente trabalho de saber, ao nível comparado, como os Estados produtores de petróleo e gás natural participam economicamente das receitas oriundas das atividades petrolíferas e de gás natural, e o seu impacto para o desenvolvimento econômico.

## **2. ASPECTOS GERAIS DOS TIPOS DE PARTICIPAÇÕES E O SISTEMA BRASILEIRO**

Participações governamentais segundo leciona Maria D'Assunção Costa Menezello, se constituem em encargos que o concessionário deve pagar em virtude da exploração e produção de petróleo, o que também se aplica ao gás natural.<sup>53</sup>

Vários sistemas legais se desenvolveram de forma complexa e diferenciadas no tocante aos direitos e às obrigações do governo anfitrião e dos investidores privados, que podem ser agrupados sob duas famílias: *sistemas concessionários* e *sistemas contratuais*. A diferença fundamental entre concessionários e os sistemas contratuais está relacionada à propriedade dos recursos: sob um sistema de concessão, o título de hidrocarbonetos passa para o investidor do poço. O Estado recebe royalties e impostos em compensação pelo uso do recurso pelo

---

<sup>53</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa, *Comentários a Lei de petróleo: Lei Federal n. 9.478. De 6-8-1997. São Paulo: Atlas, 2000.*

investidor. Título pela posse de equipamentos e instalação permanentemente afixada e destinadas à exploração e produção de hidrocarbonetos geralmente passam para o Estado no vencimento, ou término, da concessão (o que ocorrer primeiro). O investidor é tipicamente responsável pelo abandono.

Sob um sistema contratual, o investidor adquire a propriedade de sua participação na produção apenas no ponto de entrega. Título e propriedade de equipamento e instalação permanentemente afixados ao solo e o destinado à exploração e produção de hidrocarbonetos em geral passa para o Estado imediatamente. Além disso, salvo disposições específicas que forem incluídas no contrato (ou na legislação pertinente), o governo – ou a Companhia Petrolífera Nacional (ou NOC, em inglês) – é tipicamente legalmente responsável pelo abandono.<sup>54</sup>

As participações estatais revestem natureza jurídica distinta, e que em cada país, comporta uma função jurídica distinta, de acordo com ordenamento jurídico em concreto, estas podem ter a natureza compensatória, tributária ou até mesmo mista, atrelados ao o contrato para exploração de petróleo, que pode por seu turno, revestir diversa natureza jurídica, Administrativa, mista, ou até mesmo privada, dependendo do tipo contratual acordados pelas partes e modelo jurídico adotado pelo Estado hospedeiro, isto é, o contrato entre o Estado hospedeiro e a concessionária, filiada ou associada. Todavia, as participações governamentais podem ter como fonte, diferentes instrumentos jurídicos, tais como atos normativos, leis, decretos, resoluções, contratos administrativos. Ademais, as mais comuns são as participações *legais* que decorrem da previsão normativa, isto é, da lei reguladora da atividade petrolífera.

No plano brasileiro as participações são reguladas por vários diplomas legais, essencialmente pela Lei n. 9.478, de [6 de agosto](#) de [1997](#), que estabelece várias categorias de participações governamentais.<sup>55</sup>

A questão da natureza jurídica inerente as participações estatais nas indústrias petrolíferas no Brasil, é ainda é objeto de muitas discussões, indagando-se qual natureza comportam, se tributária ou compensatória, sendo que a maior esmagadora brasileira, concebe a natureza compensatória. E no tocante ao regime a angolano, este adota a natureza tributária, o que não difere do moçambicano, que ainda não se mostra cristalino referente a regulamentação das participações.

---

<sup>54</sup> WAHAB L. & DIJI C.J. *Comparative Analysis of Nigeria Petroleum Fiscal Systems Using Royalty and Tax Optimization Models to Drive Investments*, 2017, p. 4-7.

<sup>55</sup> Lei n. 9.478, de [6 de agosto](#) de [1997](#). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm).

Por sua vez, as participações governamentais, podem ter como fonte os contratos de partilha estabelecidos entre o Estado hospedeiro e a concessionárias, visando a produção exploração de petróleo, gás natural, entre outros hidrocarbonetos, onde a percentagem de cada parte é estipulada por via contratual, que pode revestir diversa natureza, ou seja, contratos administrativos, mistos ou até privado, como foi salientado anteriormente e, nestes países, a natureza desses contratos é administrativa. Como veremos adiante no modelo moçambicano, na análise sobre a lei de petróleo, que pouco específica em relação os aspectos de participações e tão pouco existe o debate da natureza dessas participações. Em Moçambique, as receitas de petróleo são reguladas pelo sistema tributário, que estabelece uma lei específica de impostos de renda proveniente das atividades de petróleo e seus derivados.<sup>56</sup>

No Brasil as questões de participações estatais das indústrias petrolíferas encontram-se numa fase bastante evoluída se comparado com Moçambique e Angola, que ainda demonstram certas fragilidades por serem dirimidas quanto aos aspectos de participação dos Estados nas indústrias petrolíferas e que os impactos macroeconômicos atinente ao desenvolvimento humano ainda são muito reduzidos.

No Brasil, apura-se dois momentos principais que marcam as atividades de exploração e produção de petróleo, começando do período de monopólio estatal na exploração e produção de petróleo e outros derivados, na qual a Petrobras detinha este monopólio do estatal, para a exploração de petróleo, isto antes da entrada em vigor da Lei n. 9.478/97 que trouxe mudanças significativas na flexibilização do mercado petrolíferos, dando lugar aos outros entes privados nas indústrias de exploração e produção de petróleo onde a *Petrobras*, que passou concorrer em pé de igualdade com as demais empresas privadas deste ramos, e que com isso atraiu muito mais o investimento estrangeiro possibilitando um mercado competitivo e livre concorrência, que robusteceu a economia brasileira nas atividade de exploração e produção de petróleo e seus derivados.<sup>57</sup>

No tocante às participações estatais na indústria petrolífera no cenário brasileiro, apontam-se para a Lei n. 9.478/97, de 6 de agosto de 1997, que estabelece vários tipos de participações estatais a mencionar:

---

<sup>56</sup> Carece, na ordem moçambicana, aspectos de partição democrática que possam aprimorar e orientar os debates políticos e normativos para inclusão de todos nas receitas petrolíferas.

<sup>57</sup> LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. “As participações governamentais na indústria do petróleo sob perspectiva do estado-membro: Importância econômica, natureza jurídica e possibilidade de fiscalização direta”. *Revista Direito GV* [on-line]. Rio de Janeiro, 2009, vol. 5, n. 2, pp. 527-48.

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I – Bônus de assinatura;

II– Royalties;

III – participação especial;

IV – Pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

*Bônus de assinaturas* é o pagamento de valor oriundo da conquista por licitação promovida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás natural Biocombustíveis, para exploração e produção do petróleo e valor deve é preestabelecido no próprio edital, porém deve ser prestado pela única vez.

Segundo Agência Nacional de Petróleo (ANP) brasileira, o royalty é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.<sup>58</sup>

*Pagamento pela ocupação ou retenção de área*, segundo a mesma lei, compreende o seguinte:

Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.

Parágrafo único. O valor do pagamento pela ocupação ou retenção de área será aumentado em percentual a ser estabelecido pela ANP, sempre que houver prorrogação do prazo de exploração.

Segundo José Marcos Domingues, este entende que o pagamento pela ocupação ou retenção de área, consistiria em espécie de aluguel devido pela posse de domínio público em que se constitui a jazida, (superfície do bloco) objeto de concessão. A participação é devida desde o momento da assinatura do contrato não importando a atividade de exploração.

---

<sup>58</sup> Disponível em: <[www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties](http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties)>.

Arrecadação dessa participação deverá ser inteiramente destinada a Agência Nacional de Petróleo.<sup>59</sup>

Por sua vez, os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP, de acordo com o estabelecido pelas leis n. 9.478/1997 e n. 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos n. 2.705/1998 e n. 1/1991. Os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor.

O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

- (1) Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- (2) Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
- (3) Preço de referência desses hidrocarbonetos no mês (artigos 7º e 8º do Decreto n. 2.705/1998, que regulamentou a Lei n. 9.478/1997).

A *participação especial* é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção.

Ressalva ANP, para a apuração da *participação especial* sobre a produção de petróleo e de gás natural, alíquotas progressivas, que podem variar de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada, são aplicadas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no § 1º do art. 50, da Lei n. 9.478/1997 (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos).

A destinação dos recursos da participação especial é realizada em função de quatro tipos de distribuições existentes na legislação: para recursos provenientes de campos terrestres, 50% são repassados à União, 40% aos estados produtores e 10% aos municípios produtores, conforme determinado pelo art. 50 da Lei n. 9.478/97.<sup>60</sup> Para recursos provenientes de campos marítimos, exceto pré-sal e cujas declarações de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a

---

<sup>59</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues. “Aspectos tributários do direito do petróleo: Natureza jurídica das participações governamentais”. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Estudos e pareceres: Direito de petróleo e gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

<sup>60</sup> Cf.: LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. “As participações governamentais na indústria do petróleo sob perspectiva do estado-membro: Importância econômica, natureza jurídica e possibilidade de fiscalização direta”. *Revista Direito GV* [on-line]. Rio de Janeiro, 2009, vol. 5, n. 2, pp. 527-48.

plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado no art. 50 da Lei n. 9.478/97.<sup>61</sup>

Para recursos provenientes de campos marítimos com declaração de comercialidade posterior a 3 de dezembro de 2012 (Darf 3990), 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado pela Lei 12.858/13.

Portanto, os royalties e as demais participações são mecanismo jurídicos com impactos importante na redistribuição das receitas oriundas da exploração e produção de petróleo e outro hidrocarbonetos, que afetam a economia de um País, e que contribui significativamente para o crescimento econômico influenciando diretamente no aumento do Produto Interno Bruto (PIB), não somente, mas também que influencia na qualidade de vidas dos integrantes da sociedade políticas, os cidadãos que poderão ter um benefícios públicos provenientes das receitas oriundas da exploração de petróleo que sejam importante para investimentos ligados a educação, saúde infra estruturas entre outros.

A peculiaridade do modelo brasileiro que difere do moçambicano e angolano, reside no aspecto de como redistribuição das participações dos royalties para os estados, município e distrito federal, de forma que esta é realizada. Porém este modelo possibilita a aos governos estaduais e os municípios de participar diretamente e indiretamente dos benefícios oriundos da receitas pela exploração e produção de petróleo, que permite a circulação deste, para os estados e municípios, não somente a união, diferentemente que que sucede no modelo angolano e moçambicano, que são Estados unitário, em que não atendem cabalmente as demandas das províncias, municípios e distritos no âmbito de patilha das receitas oriundas da produção e exploração do petróleo. Este não tem recebido uma compensação direta proveniente da exploração e produção de petróleo, em um orçamento específico. E outra: a impossibilidade para compensação dos municípios e das províncias decorre de problemas administrativos e políticos, como passaremos a analisar.<sup>62</sup>

### **3. SISTEMA MOÇAMBICANO DE PARTICIPAÇÕES ESTATAIS NAS INDÚSTRIAS PETROLÍFERAS E DE GÁS NATURAL**

---

<sup>61</sup> Agência Nacional de Petróleo: <[www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties](http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties)>.

<sup>62</sup> Os royalties têm um impacto para o crescimento da economia, do Produto Interno Bruto e, por sua vez, são necessários mecanismos legais que possibilitem uma redistribuição das compensações petrolíferas de forma equitativa, capaz de gerar renda aos indivíduos que pertencem à região onde se explora e produz o petróleo e gás.

Antes demais caba destacar que Moçambique é um país situado no sudoeste africano, que nas últimas décadas este tem vindo a descobrir quantidades enormes de jazidas de gás e petróleo e que atrai com isso vários investimentos estrangeiros com interesse nestas áreas. O Estado autoriza as concessionárias o direito de exploração e de produção de petróleo e gás por via de um contratos de concessão que, segundo estipula o artigo 28 da Lei n. 21/2014, de 18 de agosto, enuncia *que a realização de atividades petrolíferas está sujeita à previa celebração de contrato de concessão*, que pelo menos em Moçambique este assumi a natureza Administrativa, diferente da doutrina majoritária brasileira que atribui aos contratos de concessão entre as indústrias petrolíferas e Estado, a natureza de contrato *misto* que é disciplinado pelas regras do Direito Privado e que em simultâneo pautas por diretrizes do direito público, que em nosso entendimento a doutrina brasileira se posiciona melhor, quanto a adoção da natureza mista dos contratos de concessão atendendo as partes envolvidas neste negócios jurídicos<sup>63</sup>

As maiores multinacionais na área de exploração de petróleo e gás estão se instalando ao longo das zonas sul e norte com contratos firmados com o Estado moçambicano para pesquisa, exploração e produção de petróleos nas bacias moçambicanas como passaremos a demonstrar.

O imbróglio em Moçambique refere-se em relação às participações das atividades petrolíferas e de gás natural do Estado nas atividades de exploração e produção está ligada a fragilidade e lacunas, oriundas em primeiro em primeiro lugar da incapacidade normativa em regular as formas de participações. *A lei 21/2014 de 18 de agosto*, trata a questão de participação de forma não exaustiva, a lei reserva apenas dois artigos que dispõe sobre as participações o que deveria estar cristalizados na lei e em outros decretos que regulas as atividades petrolíferas, tão pouco a lei menciona sobre royalties e outras formas de compensação que é comum em vários países produtores de petróleo.<sup>64</sup>

A questão das participações, segundo a Lei n. 21/2014, vem regulada no art. 20, que dispõe o seguinte:

1. O Estado reserva-se ao direito de participar nas operações petrolíferas em que estiver envolvida qualquer pessoa jurídica.

---

<sup>63</sup> Cf. A lei n. 21, de 18 de agosto de 2014. Disponível em: <[extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf](http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf)>.

<sup>64</sup> A Lei dos Petróleos (n. 21/2014, de 18 de agosto), em seu artigo n. 21 refere-se às participações de forma muito vaga sem reduzir quaisquer conteúdos inerentes a participação. Se falamos da lei de petróleo, antes é preciso se reconhecer que se refere a lei a uma das leis mais importante que regulamenta as questões petrolíferas, na qual deveria ser amplamente e especificamente abordada as regras de participações do governo nas indústrias petrolíferas.

2. A participação do Estado pode ocorrer em qualquer fase das operações petrolíferas, nos termos e condições a serem estabelecidos por contrato.
3. O Estado deve promover, de forma progressiva, a elevação da sua participação nos empreendimentos de petróleo e gás.

Como se pode observar da lei acima mencionada, ela trata as questões de participações de forma vaga e abstrata sem determinar os tipos de participação e as percentagens das alíquotas a que o Estado participa. Que em nosso entendimento a lei deveria mensurar certos aspectos inerentes as participações de forma cristalina e precisa e detalhada e que seja capaz de promover os desenvolvimentos econômico as províncias municípios e os distritos que não usufruem das atividades petrolíferas desenvolvidas nestas regiões. Ademais a lei e o decreto de petróleo não mencionam outras formas de compensação que as províncias produtoras de petróleo e gás natural são abrangidas.

As participações do Estado moçambicano nas indústrias petrolíferas se dão muitas vezes mediante o contrato de concessão e partilha, em que o governo participa em certas percentagens com a ENH (Empresa Nacional de Hidrocarbonetos), no tocante aos contratos comuns, que representa o país nas participações. E, no tocante aos contratos de concessão, o Estado participa dos ganhos petrolíferos *profit oil* por via de impostos ou tributos.<sup>65</sup>

O outro artigo que pode ser mencionado ainda no âmbito da lei do petróleo é o artigo 19 n-2 da lei 21/2014 de 18 de agosto, que faz a previsão sobre o desenvolvimento local das áreas de exploração de petróleo que dispõe o seguinte:

2. O Estado deve assegurar que uma percentagem das receitas geradas na produção de petróleo é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se realiza as operações petrolíferas.

A ortigo não menciona como, e quanto das percentagens devem ser alocadas nas zonas de produção de petróleo, e que dificulta que os governos provinciais possam se beneficiar das receitas oriundas da exploração e produção de petróleo e gás natural. Um dos grandes problemas discutido nas indústrias petrolífera em Moçambique é como as receitas providas das

---

<sup>65</sup> Disponível em: <<https://www.energycouncil.com/event-sponsors/enh/>>.

operações petrolíferas afeta o desenvolvimento econômico do País e das comunidades que ainda registra o índice baixo do desenvolvimento humano. O que seria o contrário do que se espera.

Por outro lado, a questão das participações do Estado nas indústrias petrolíferas decorre de problemas da vontade políticas e da organização administrativa que não possibilita a maior participação das províncias e dos municípios na redistribuição e na compensação das receitas oriundas das atividades de exploração e produção de petróleo nas províncias e nos municípios que em termos práticos não contam os royalties e nem outras formas de participações de petróleo e gás. Em relação às questões políticas esta pesa sobre os aspectos contundente em relação à redistribuição das receitas petrolíferas e de gás natural no país, o que se verifica é que há falta da vontade política para que possa legislar neste sentido, para efetivação da ideia da descentralização econômica e administrativa que conferiria maior grau de autonomia e gestão dos recursos petrolíferos e outros hidrocarbonetos nas províncias e municípios como podemos analisar a competência destacada pela Lei n. 8/2003, de 19 de maio, regulamenta os órgãos locais do Estado,<sup>66</sup>

#### Artigo 19 (Competência do Governo Provincial)

Compete ao Governo Provincial:

- a) Aprovar a proposta do plano e orçamento provincial, supervisionar a sua execução e apreciar o respectivo relatório balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros;
- b) Supervisar a ação e o funcionamento dos órgãos locais do Estado dos escalões de distrito, posto administrativo e localidade, em conformidade com a lei, as deliberações do Conselho de Ministros e com as especificidades da respectiva província;
- c) Deliberar sobre questões que se suscitem em relação à aplicação de decisões emanadas das autoridades centrais da administração do Estado;
- d) Fazer o acompanhamento da execução das medidas preventivas ou de socorro, em casos de eminência ou ocorrência de acidente grave ou calamidade, determinadas nos termos da alínea k) do n. 1 do artigo 17;
- e) exercer outras competências atribuídas por lei.

---

<sup>66</sup> Cf. Lei n. 8/2003, de 19 de maio, artigo 18.

A organização política e administrativa de Moçambique é um dos fatores que tem impactos na compensação financeira dos municípios e das províncias, que são uma espécie de estados, e que por sua vez não se beneficia diretamente na compensação provenientes das receitas oriundas das operações petrolíferas nas regiões produtoras dos recursos.<sup>67</sup>

Como se pode observar no artigo 19 da Lei n. 8/2003, de 19 de maio, o governo de provincial dispõe de uma competência reduzida, em termos de administração e aproveitamento de recursos petrolíferos dentre outros hidrocarbonetos. No que tange à administração e à gestão de recursos petrolíferos, este não tem uma autonomia político-administrativa e econômica que possibilite as províncias e municípios, um ganho ou compensação direta provinda das receitas petrolíferas.

Embora haja uma pretensão de descentralização na supramencionada, ela não se demonstra eficaz em relação determinados aspectos ao nível da competência que as províncias têm referentes aos aspectos econômicos e administrativos.

Moçambique um Estado unitário, com um governo central representado pelos os seus órgãos centrais do Estado, responsáveis pela administração direta do Estado ao nível das competências atribuídas pela Lei.<sup>68</sup> Por outro lado, temos os órgãos locais do Estado: o governo da província constituído por distritos, postos administrativos e localidades. Esses órgãos representam o poder central do Estado ao nível das províncias, raciocínio este que pressupõe que o governo local estará atrelado sempre às diretrizes do poder central. Entretanto, o problema agudiza-se ainda mais à medida que os governadores das províncias são nomeados pelos presidentes da República, representando com isso o viés político partidário do poder ou do governo central. O que, em nossa análise sobre as participações do Estado nas indústrias petrolíferas, esteja muito longe de se concretizar em termos econômicos.

Ademais, a lei moçambicana de petróleo não observou na sua plenitude um processo democrático da participação da sociedade civil para sua feitura, em nossa tese a questão consolidação da democracia é um fator crucial não somente em Moçambique mais, vale dizer que muita parte da África carece desta consolidação que aprimoraria a questão da participação de Estado nas indústrias petrolíferas que pudesse beneficia a sociedade política em geral.

---

<sup>67</sup> Cf. ANTÓNIO, V. “Desenvolvimento municipal”. Seminário sobre a Lei dos Municípios (Distritos Municipais rurais). Boane, 30 de agosto de 1995, pp. 4-5.

<sup>68</sup> Constituição da República de Moçambique, 2004, artigo 7 (Organização territorial). A República de Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações.

Artigo 8 (Estado unitário). A República de Moçambique é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais.

Quanto à Agência reguladora de atividades petrolíferas e outros hidrocarbonetos em Moçambique, é de extrema importância mencionar o papel do Instituto Nacional de Petróleo, que é uma pessoa jurídica do direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que exerce um papel regulador das atividades petrolíferas e de gás natural e é tutelado pelo Ministério que superintende as atividades petrolíferas, neste caso o Ministério dos Recursos Minerais e Energia. Por sua vez o Instituto Nacional de Petróleo promove as atividades petrolíferas e é responsável pelas diretrizes para participação do setor público e privado nas atividades petrolíferas do país. Porém o Instituto Nacional de Petróleo se equipara a Agência Nacional de Petróleo no modelo brasileiro.

Além do Instituto Nacional de Petróleo, existe a Empresa Nacional de Petróleo e Hidrocarboneto a ENH que compete para participar de todas as operações petrolíferas e nas respectivas fases de atividades, desde a pesquisa, exploração, produção, refinação, transporte até a comercialização. A ENH é uma empresa pública que representa o Estado nas participações das indústrias petrolíferas. Compete ainda à ENH gerir a quota de petróleo e gás natural destinado ao desenvolvimento do mercado nacional e indústrias do país, além de aprovar contratos de concessão com as demais empresas que tenham interesse na exploração e produção de petróleo.<sup>69</sup>

Além das participações contratuais da ENH, sob contratos de partilha que detêm uma percentagem dos lucros *Profit*, preestabelecidos no contrato de exploração e produção de petróleo com as concessionárias, tal que é um imperativo legal, imposto qualquer empresa que tenha interesse na exploração de petróleo e gás celebrar parceria com a ENH. O restante da receita reverte em favor do Estado, sob forma de imposto que é regulado por uma lei específica que recai sobre imposto sobre rendimento, imposto sobre valor acrescentado.

A questão que não quer calar em relação ao regime moçambicano assenta em relação à insuficiência legal de estabelecer outras formas de participações que sejam mais benéficas ao Estado, províncias e município na qual permite a participação ou partilha com todos os órgãos territoriais, compensações estas que são possíveis no modelo brasileiro que o faz e de forma feliz, um pouco na Nigéria que prevê os royalties e entre outras participações.

---

<sup>69</sup> CAMBA, Natalia Magaia. *Quadro de políticas de regulação de petróleo e gás natural em Moçambique*, Maputo, 3 de setembro de 2015.

#### 4. AS INDÚSTRIAS PETROLÍFERAS E ANÁLISE NORMATIVA DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS EM ANGOLA

Segundo a SONAGOL, a empresa estatal angolana responsável pela coordenação das atividades petrolíferas em Angola, esta revela que a prospecção de petróleo teve início desde 1910, e neste período a atividade de pesquisa foi concedida à Companhia Canha & Formigal, uma área de 114 mil km<sup>2</sup> no *Offshore* na Bacia do Congo e na Bacia do Kwanza, sendo o primeiro poço perfurado em 1915. 1955 ocorreu a primeira descoberta comercial de petróleo, feito da Petrofina no vale do Kwanza. Em parceria com o governo colonial a Petrofina criou a Fina Petróleos de Angola (Petrangol) e construiu a refinaria de Luanda para processamento do óleo cru. Em 1962 foi efetuado o primeiro levantamento sísmico do *Offshore* de Cabinda pela Cabinda Gulf Oil Company (Cabgoc) e, em setembro desse ano, surgiu a primeira descoberta. Em 1973, o petróleo tornou-se a principal matéria de exportação. Em 1974, a produção chegou aos 172 mil bpd, o máximo do período colonial.<sup>70</sup>

A descoberta de petróleo no Oeste africano, no geral, foi a partir dos anos 1950, quando ainda dominava o poder colonial; no que tange à Angola, a independência veio a ser alcançada no ano de 1975 e, nesta altura, começa o processo de nacionalização das empresas estatais. O processo de exploração e produção ganha força a partir do ano 2000; em Angola, teve início a produção no campo de Girassol em 2001, o que foi um marco para o desenvolvimento de campos em águas profundas no Oeste da África. Nos anos seguintes, o início da produção dos campos gigantes de Kizomba em 2004 e de Dália em 2006, e do projeto de Greater Plutonio em 2007, também contribuíram significativamente para o aumento da produção de petróleo no país.<sup>4</sup> Como consequência, entre 2002 e 2008, a Angola observou uma elevação substancial de 0,9 para 1,9 milhão barris por dia conforme indicado no gráfico.<sup>71</sup>

A importância do Oeste da África para a indústria mundial do petróleo já poderia ser exemplificada pela participação de quatro países Angola, Gabão, Guiné Equatorial e Nigéria como membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), mas foi ampliada a partir das descobertas recentes de recursos de petróleo na nova fronteira do pré-sal africano. Os maiores produtores de petróleo da região são a Nigéria e a Angola, com uma produção atual de 2,1 milhões b/d e 1,8 milhão b/d respectivamente, conforme apresentado no Gráfico 1.

---

<sup>70</sup> Sonangol (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola), E. P. Disponível em: [www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx](http://www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx).

<sup>71</sup> Boletim de conjuntura da indústria de petróleo, Superintendência de Petróleo / Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Disponível em: [epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo](http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo).

Os demais países da Costa Oeste da África que apresentam uma produção considerável de petróleo, entre 100 e 300 mil b/d, são Camarões, Gabão, Gana, Guiné Equatorial e República do Congo (BP, 2017a; EIA, 2017a).

#### *4.1 Análise legal das participações em Angola*

No que tange aos aspectos normativos que regulam a questão das participações governamentais em Angola, ainda existem aspectos obscuros que deveriam estar claros e transparentes que ainda paira no regime angolano, que já deveriam ser ultrapassados. Atualmente as questões de royalties em Angola está em um processo de discussões para em relação à sua natureza jurídica e em dentre outros pormenores, se os mesmos se consubstanciam sobre a receita bruta ou deduções. Além das participações da concessionária nacional nas indústrias associadas sob forma de contrato de partilha de produção e legislação petrolífera angolana, Lei n. 10/04, de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto, estabelece, bônus de petróleo, que figura, *como a compensação pecuniária paga à Concessionária Nacional pelas suas associadas em resultado da execução das operações petrolíferas*. Além de outras tributações específicas previstas na lei de tributação de atividades petrolíferas (LAP).

Ricardo Bandeira Jorge acrescenta que o modelo angolano concebeu os royalties como espécie tributos oriundos da exploração e produção de petróleo, regulado pela Lei tributária das atividades petrolíferas, entendimento este que se distancia com o modelo Brasileiro e Americano.

O legislador angolano no Regulamento Fiscal da Indústria Mineira, qualifica o “royalty” como sendo um “Imposto sobre o valor dos recursos minerais”, adotando idêntica qualificação na LTAP, ao denomina-lo como “Imposto sobre a produção do petróleo”. Diferente entendimento é professado pela jurisprudência norte-americana, a qual, o qualifica como sendo uma contraprestação do contrato. A questão não é linear. (Jorge, cit., p. 22.)<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Disponível em: <[www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/A\\_SonangolEP/Paginas/A\\_Sonangol-EP.aspx](http://www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/A_SonangolEP/Paginas/A_Sonangol-EP.aspx)>.

Com isso cabe dizer, que o Estado ganha em primeiro lugar com exploração e produção de petróleo através da quota parte das participações da Concessionária Nacional A Sonangol, que é a empresa do Estado responsável pela contratação das outras entendidas privadas no âmbito das atividades petrolíferas.

Porém, a receitas proveniente das atividades petrolíferas são revertidas em favor do estado em grande partes por via de tributação , a na qual incidem sobre os de 50% do lucro o *profit*, que cabem a concessionaria nacional, Sonangol e as suas associadas, e segundo a Lei tributária angolana n. 13/04 de 24 de dezembro, cabe a concessionar nacional apresentar a declaração das receitas das atividades petrolíferas no qual serão deduzidos os impostos sobre *produção de petróleo*, incidem sobre a quantidade de petróleo bruto e gás natural medida à boca do poço e de outras substancias, deduzidas das quantidades consumidas *in natura* nas operações petrolíferas. A taxa de imposto de produção é de 20%; entretanto, a mesma taxa pode ser reduzida até aos 10% em determinadas condições de produção, tais como a exploração de petróleo em jazigos marginais, a exploração de petróleo em áreas marítimas com coluna de água superior a 750 metros, exploração terrestre de difícil acesso. Por sua vez, mesma legislação tributária concebe o imposto sobre *transação de petróleo*, que incide sobre a transação realizada pelo concessionário nacional e as suas associadas, porém a taxa média é de 70%, segundo o artigo 48 da LAP; e, quando a concessionária nacional realiza a exploração sem partilha de outras entendidas empresárias providas, a taxa é de 65%.<sup>73</sup>

Portanto, as receitas petrolíferas oriundas das atividades de produção e exploração de petróleo reverte em favor do estado provia de imposto que constituiu uma das fontes de receitas públicas.

Vigora em Angola, o regime de domínio público dos recursos minerais, energético, hídricos entre outros que são de domínio público, pertencente ao Estado. O Estado é detentor de todos recurso contido no solo, sob solo plataforma continental e que por sua vez delega o direito e exclusivo da Concessionária Nacional Sonangol o direito a pesquisa e produção de hidrocarbonetos, por fim este exerce o direito celebrando contratos com as demais empresas privadas que figuram como associados. A respeito das atividades petrolíferas, o estado angolano cedeu o direito de produção e pesquisa à Concessionária Nacional Sonangol, por via de lei, que é responsável pela contratação de outras entidades privadas por meio de contrato de concessão e contrato de partilha.

---

<sup>73</sup> Lei n. 10/04 de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto.

De acordo com Ricardo Bandeira Jorge, o regime público angolano, no tocante ao contrato de concessão, reveste a natureza administrativa, sustentada pelo princípio de domínio dos bens públicos, onde ainda impera a ideia de hierarquia ou de posição dos sujeitos, da administração no âmbito da contratação; entretanto, esse entendimento já foi ultrapassado no sistema brasileiro, que adota o modelo misto, que se demonstra mais evoluído em pontos práticos e jurídicos, não somente sustentável, em termos de flexibilização econômica e as paridades das partes.<sup>74</sup>

Além desses aspectos anteriormente citados, Jorge ressalva ainda que é comum, em Angola, os contratos *joint operating agreements* ou *joint venture*, denominados no ordenamento jurídico angolano por “grupo de empreiteiros”, que consiste num acordo em que as partes se vinculam à constituição de uma sociedade com vista à exploração conjunta do mesmo bloco, tornando-as, então, cotitulares desta. O Grupo de Empreiteiros funciona, portanto, como o contrato base da relação comercial, disciplinando os interesses das partes e alocando os mecanismos de controlo da sociedade. Permite, reunir recursos, partilhar encargos e distribuir os riscos inerentes à atividade, sendo ainda que o objeto desta exclui qualquer atividade a jusante da de pesquisa, prospecção, desenvolvimento e exploração de hidrocarbonetos.

O grande problema da redistribuição das rendas proveniente da exploração de petróleo em Angola e Moçambique, reside em mesmo aspecto, que é a falta da repercussão econômica que se efetiva sob ponto de vista de desenvolvimento econômico. Atualmente se, segundo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *em coordenação com o Ministro da Economia e Planeamento, realizou a apresentação pública do estudo sobre as “Atualização estatística dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano de 2018” e a “Tendências da Desigualdade de Rendimentos na África Subsaariana.*

Segundo o Relatório da ONU 2018, Moçambique e Angola figura como os países pobres, com baixo índice de emprego, saúde educação. em tese, este fenômeno, deve-se a questão da má distribuição da renda e partilha dos bens públicos do Estados, que são falta de transparência e, por outro lado, falta de vontade política para uma distribuição melhor das rendas.<sup>75</sup>

Cumprida nesta senda, salientar o modelo político e administrativo vigente em Angola que reflete na questão da distribuição das riquezas. Angola é um Estado unitário democrático de direito. os modelos unitários pelo menos em África enfraquecem a

---

<sup>74</sup> JORGE, Ricardo Bandeira. *O “profit oil” em Angola: Um contributo*, Lisboa, 2013. p. 7.

<sup>75</sup> Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2018. Disponível em: [<www.ao.undp.org/>](http://www.ao.undp.org/).

democracia uma vez que toda administração territorial parte dos poderes centrais do Estado. Isto o Estado central é o maior detentor dos poderes de gestão desde do topo até as periferias. A falta da descentralização política e administrativa das províncias é um problema crucial, que relega aos governos provinciais estarem atrelados ao mesmo órgão central político que nomeia os dirigentes e/ou governador provinciais.<sup>76</sup>

As províncias não têm autonomia plena em alguns aspectos e muito menos competência para participar da gestão petrolíferas e outros recursos; com isso, os Estados produtores – neste caso, as províncias – não têm uma reserva das participações, sejam especiais, royalties ou de outros tipos, a não ser o regime geral dos impostos que podem refletir no orçamento provinciais não de forma direta das atividades petrolíferas. Como se pode observar das leis que regulamentas atividade petrolíferas elas não fazem menção a questão a este aspecto das redistribuições das receitas para províncias.

O outro problema em voga, na questão das participações petrolíferas é da falta da participação dos entes locais como os municípios, atualmente em Angola ainda está em um processo de implementação das autarquias locais (os municípios) que não têm uma materialização, fator que dificulta a participação política dos entes locais nas receitas petrolíferas de petróleo. A mesma lacuna se verifica em Moçambique, onde as leis petrolíferas não fazem menção à questão da redistribuição aos entes municipais e provinciais.

Estas compensações das províncias ou estados produtores alavancaria a economia local permitindo o desenvolvimento econômico, com investimento que seriam promovidos para área da saúde, educação, construção de infraestruturas benéfica para toda comunidade civil.

## **5. ANÁLISE DO REGIME NIGERIANO EM RELAÇÃO À EXPLORAÇÃO DE GÁS E PETRÓLEO**

Nigéria fica localizada no ocidente da África, é considerado o país mais populoso da África, com aproximadamente 173 milhões de habitantes, e é considerado atualmente um dos maiores exportadores de petróleo na África. Nigéria por sua vez, é uma República

---

<sup>76</sup> A organização política e administrativa na Angola é um fator crucial, que centraliza toda a gestão do país no governo central, ficando pouca margem para os governos provinciais. Porém, a questão agrava-se ainda mais pela ausência de municípios. Portanto, esses elementos têm um papel preponderante para a distribuição da receita proveniente da exploração de petróleo e gás.

constitucional federativa, constituída por 36 estados, com a capital situada em Abuja. Nigéria foi uma colônia britânica que perdurou desde 1914 a até o período da independência nacional em 1960. E a moeda nacional é *Naira*.

Nigéria, diferencia com Angola e Moçambique em primeiro na forma de Estado, que se organiza a partir do federalismo, na qual o Estados dispões de um leque de autonomia administrativa e política mais complexa ao nível interno, que resguarda a autonomia legislativa, entre outras.

A Nigéria comporta uma tradição diferenciada de Moçambique e Angola, que foram colônias portuguesas e que em termos de sistemas jurídicos comporta raízes distintos, que é regido por civilizações anglo-saxônicas e com viés diferenciado da tradição civilista.

O Estado nigeriano possui uma das maiores reserva de petróleo da África, com 37,2 bilhões de barris e uma significativa reserva de 5,12 trilhões de m<sup>3</sup> de gás natural, que representa aproximadamente 2,8% das reservas mundiais (OPEP, 2013; OMC, 2009). Deste modo, o país é o décimo segundo maior fornecedor mundial de petróleo e gás, com uma exploração média diária de 2,27 milhões de barris de petróleo e extração anual de 42 bilhões m<sup>3</sup> de gás natural.<sup>77</sup>

A indústria do petróleo na Nigéria é a maior do continente africano. A partir de 2014, a indústria de petróleo da Nigéria contribui com cerca de 14% para a sua economia. Portanto, embora o setor de petróleo seja importante, ele permanece, de fato, uma fração da economia global do país. As exportações de petróleo e gás representam mais de 98% das receitas de exportação e cerca de 83% da receita do governo federal, além de gerar mais de 14% de seu PIB. Também fornece 95% de ganhos em divisas e cerca de 65% das receitas orçamentárias do governo.

O petróleo da Nigéria é classificado principalmente como 'leve' e de fácil refino, já que o petróleo é amplamente isento de enxofre. A Nigéria é o maior produtor de óleo de fácil refino da Opep. Este petróleo isento de enxofre é similar em composição ao petróleo extraído do Mar do Norte. Este óleo bruto é conhecido como *Bonny light*, nome de outros óleos nigerianos, todos os quais são nomeados de acordo com o terminal de exportação: *Quo Ibo*, *Mistura de Escravos*, *Rio de Bronze*, *Forcados* e *Pennington Anfan*.<sup>78</sup>

O governo nigeriano obtém renda do petróleo através da venda de petróleo bruto, gás, petróleo, imposto sobre lucros (PPT), royalties e concessão (aos operadores das indústrias). Três grandes contratos ou acordos comerciais existem no regime nigeriano, a saber: *joint*

---

<sup>77</sup> Disponível em: <[www.opec.org/opec\\_web/en/publications/337.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/publications/337.htm)>.

<sup>78</sup> CF.: NNPC. Nigerian National Petroleum Corporation. "Annual Statistical Bulletin (2015)", 2016a. Disponível em: <[www.nnpcgroup.com/](http://www.nnpcgroup.com/)>.

*ventures* (JV), ou seja, *joint operating agreements* (JOA) entre o governo federal e operadores multinacionais como Shell, Agip, Chevron e Elf; contrato de partilha de produção (PSC) e acordos entre o governo e operadores, sendo que a NNPC atua como concessionária, normalmente nas operações *offshore* em que a operadora financia atividades de exploração, desenvolvimento e produção e receitas são partilhadas entre ambas as partes; contrato de serviço (SC), em que o título da Licença de Prospecção de Petróleo (OPL) é mantido pela NNPC, enquanto o operador designado como contratado fornece todos os fundos necessários para os trabalhos de exploração e produção. No caso de uma descoberta comercial, o contratante recupera o seu custo de acordo com os procedimentos estipulados no contrato. A diferença com o PSC é que, enquanto o SC cobre apenas um OPL, o PSC pode abranger mais de dois ou mais OPLs de cada vez.<sup>79</sup>

Nigéria se demonstra ser o país mais avançado em relação às questões da legislação petrolífera no âmbito de exploração e produção de petróleo, diferente pelo menos de Angola Moçambique e Guiné equatorial, em o modelo se demonstra não muito apto nas questões de participação no *Profit oil* ou nas participações de produção de petróleo e gás. O autor nigeriano Obamaio conceitua as participações governamentais:

The term, “national/Nigerian participation”, aptly christened “Nigerian Content” or “local content”, has been defined as the quantum composite value added or created in the Nigerian economy through the utilization of Nigerian human and material resources for the provision of goods and services to the petroleum industry.

[O termo “participação nacional/nigeriana”, apropriadamente batizado de “conteúdo nigeriano” ou “conteúdo local”, foi definido como o valor agregado quântico adicionado ou criado na economia nigeriana através da utilização de recursos humanos e materiais nigerianos para o fornecimento de bens e serviços para a indústria do petróleo.]

Este conceito de *participações* perpassa por diversos entendimentos, mas que em seu conteúdo mínimo, dispõe de um denominador comum, segundo o nigeriano Tam Brisibe,

---

<sup>79</sup> ONYI-OGELLE, Helen Obioma, *National Participation in the Nigeria Oil and Gas Industry: Prospects and Challenges*, Nnamdi Azikiwe University (Awka), Nigeria, 2016. p. 134-5.

equipara essa visão sendo como mais apropriada à definição contida na seção 106 da Lei de Desenvolvimento de Conteúdo da Indústria de Petróleo e Gás da Nigéria, que define o termo “conteúdo nigeriano como “o *quantum*” de valor agregado composto ou criado na economia do país (nigeriana), por um desenvolvimento sistemático de capacidade e através da utilização deliberada dos recursos e serviços humanos e materiais nigerianos na indústria nigeriana de petróleo e gás. No entanto, de acordo com Tam Brisibe, “o conteúdo local pode por sua vez, significar coisas diferentes para pessoas diferentes”.<sup>80</sup>

O denominador comum é a adição de valor no país. Obuaya, uma voz líder no clamor por uma maior participação de empresas locais na exploração e produção de petróleo, forneceu suas definições em consonância com essa ideia de adição de valor. Este define o conteúdo local como “um conjunto de orientação e ações deliberadas para desenvolver a capacidade doméstica relevante para prestação de serviços e produtos comparáveis dentro dessa indústria” e “uma oportunidade de construir localmente uma cultura sustentável de qualidade e capacidade de serviço superior às expectativas dos clientes e comparável a normas internacionais por meio de pessoal e gerenciamento locais importantes”. Embora simples, as definições de Obuaya refletem sobre alguns índices importantes para examinar o conceito de conteúdo local, como “orientação deliberada”, “capacitação”, “capacidade sustentável”, “sistemas de capacidade de entrega de produtos” e “comparabilidade”.

O arcabouço normativo petrolífero na Nigéria se deferência de Moçambique e Angola, no tocantes às previsões normativas referentes aos royalties, prestados pelas indústrias petrolíferas ao ente estatal nigeriano, pela exploração e produção de petróleo. O que não sucede nos regimes acima apontados, que apenas estipula as participações através dos sistemas fiscal ou tributário. além dos royalties, e Estado adquire para seus cofres a receitas provenientes da tributação dos lucros obtidos pelas indústrias petrolíferas. Os royalties na Nigéria, é compreendido como o valor deduzido do fluxo de receita, que geralmente não tem obrigação de cobrir despesas. Considera-se que vem “fora do topo”, após os ajustes de qualidade do produto, mas antes de operar custos ou investimentos são deduzidos. Muitas fórmulas diferentes são usadas para o cálculo dos royalties, que são dependentes do regime de uma determinada região.

Como foi frisado anteriormente que o Estado nigerino é uma república federativa que em termos de gestão de recursos petrolíferos, não cabem a gestão dos governos.

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 136.

Dispõe ainda o regime jurídico nigeriano a possibilidade de contrato de partilha de partilha entre a empresa nacional de petróleo, *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), é a corporação petroleira através do qual as partes envolvidas partilham os riscos e os custos de produção. As operações comerciais da NNPC são gerenciadas através de Unidades de Negócios Estratégicos e Unidades de Serviços Corporativos (SBUs / CSUs) em diversas localidades da Nigéria. Além dos contratos de partilha, o regime assegura suas participações com as multinacionais através de *joint venture*, entre a empresa nacional de petróleo que representa os interesses do governo federal e as demais empresas exploradoras e produtoras de petróleo.<sup>81</sup>

E, quanto aos governos estaduais, os regulamentos petrolíferos pouco se debruçam sobre os mesmos, geralmente a gestão e contratos são celebrados entre as multinacionais e governo federal que tem a propriedade sobre os recursos petrolíferos, seus derivados e outros hidrocarbonetos. Portanto cabe o governo central através dos ministros e ministério que tutela a área de recurso energéticos e minerais.

No que tange aos desafios enfrentados por Moçambique e Angola, no que tange a maximização da riqueza proveniente das participações e das receitas de petróleo e gás natural, ainda se reverifica inconsistência em relação ao aproveitamento das riquezas para acelerar o desenvolvimento humano das comunidades produtoras de petróleo, que reflete na falta de escolas, hospitais, transportes públicos que deveriam ser estabilizados. O regime angolano, moçambicano e nigeriano prevê quase em mesma circunstância o princípio de proteção do interesse nacional, que se efetiva através do princípio da obrigatoriedade legal de promoção do desenvolvimento local, isto é, das zonas ou regiões produtoras de petróleo, que é preconizado por lei. Entretanto ainda resta dúvida da efetivação prática deste princípio na vida das comunidades que vivem em extrema pobreza.

Segundo a o relatório da ONU, Uma em cada cinco pessoas que vive em áreas afetadas por conflitos armados tem depressão, ansiedade, transtorno de estresse pós-traumático, transtorno bipolar ou esquizofrenia, de acordo com análise feita a partir de 129 estudos publicada na revista científica *The Lancet*. O relato é da Organização Mundial da Saúde (OMS).<sup>82</sup>

Nigéria também conhecida como um lugar instável, devidos a multiplicação de conflitos étnicos, tribais e religiosos entre os muçulmanos e Cristão. Esses conflitos desestabilizam o

---

<sup>81</sup> ONYI-OGELLE, Helen Obioma. *Op. cit.*, p. 134-5.

<sup>82</sup> Relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS) na Nigéria, 2018. Disponível em: <[www.nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=Nig%C3%A9ria](http://www.nacoesunidas.org/?post_type=post&s=Nig%C3%A9ria)>.

país economicamente e socialmente porque tem contorno diretos na economia do país. com o crescente números dos conflitos que vem assolando a Nigéria, estes preocupam os investidores internacionais, o que pode afetar no investimento direto estrangeiro.

## **6. DESAFIO DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E OS BENEFÍCIOS FISCAIS**

Em relação às participações governamentais dos países em desenvolvimento, nas indústrias petrolíferas, ainda constituem um desafio enorme dos Estados produtores de petróleo, porém, denota-se que não se trata pura e exclusivamente matérias de cunho jurídico, mas antes, amplamente relacionadas, a vontade política e a capacidade econômica do país produtor. A legislação é o fruto de uma vontade política do Estado, todavia em algumas circunstâncias, a lei pode padecer de inconsistência, devido à falta de elevado grau de conhecimento em relação ao assunto, e com isso suscitar equívocos e lacunas que podem ter repercussões na efetivação de determinados conteúdo.

Porém, no que tange a questão política, reside no âmbito de diretrizes do governo em decidir como vai gerir e repartir as receitas proveniente dos recursos naturais, contudo, não existindo esta vontade política, pouco poderá ser feito em termos legais, se persistir o imbróglio político. por outro lado, reside o engodo da falta de efetivação democrática na participação das comunidades em processos legais e de execução das indústrias petrolíferas, onde a vontade política.

Muitos países em desenvolvimentos, devido a fraca capacidade econômica para investir na exploração e produção de petróleo, recorrem exclusivamente aos investimentos externos para fazer face as atividades petrolíferas, que carece de hiperinvestimentos financeiros para exequibilidade dessas atividades, e em virtude disso, estes adotam uma legislação fiscal com benefícios fiscais elevadíssimos para atrair os investidores internacional para atividades petrolíferas e relacionadas (OIC). Constata-se que alguns incentivos fiscais em alguns momentos como exorbitantes e desproporcionais aos interesses locais. Entretanto os benefícios devem ser concedidos em certa mediana a não prejudicar ao Estado hospedeiro das atividades petrolíferas, pautando por racionalidades deduzidas a partir dos custos pelos investimentos, lucros e outras variáveis que não seja desproporcional ao direito legítimo do proprietário do petróleo, neste caso o estado hospedeiro constituído dos seus cidadãos. A democratização e a transparência é um vetor fundamental especialmente para os países africanos, no âmbito das

atividades minerais e petrolíferas que é objeto público do Estado e que deva ser partilhado por todos cidadãos do Estado e não pela elite política exclusivamente.

Todos fatores acima aludidos acima são fundamentais, não somente para agregação do Produto Interno Bruto, que incide sobre o crescimento econômico, mas também suficiente para o desenvolvimento humano das comunidades produtoras desses recursos minerais e do país inteiro.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As participações governamentais têm naturezas diferentes em cada ordenamento jurídico; em alguns países, revestem a natureza jurídica tributária e, para outros, têm a natureza compensatória, porém o denominador comum é a compensação econômica do Estado hospedeiro, que recebe para si receitas provenientes dos encargos pagos pela exploração e produção de hidrocarbonetos em determinadas regiões, seja por via de tributo ou outra.

No que diz respeito a Angola e Moçambique, pouco se discute em relação aos royalties, que, segundo alguns autores, materializam-se na forma de impostos tributados às concessionárias privadas, incidindo sobre os lucros líquidos advindos da transação ou comercialização do petróleo em determinadas porcentagens estipuladas por lei. Vigora ainda nesses dois regimes as participações oriundas dos contratos de parceria, partilha, *joint venture*, na qual a empresa pública participa com uma porcentagem. Em Angola, a Sonangol-EP representa o país nas operações petrolíferas; em Moçambique, a ENH-EP: essas empresas gerenciam a quota parte das receitas petrolíferas em favor do Estado.

Ainda sobra dúvidas no modelo angolano e moçambicano em relação à gestão e participações transparentes das receitas de petróleo que, muitas vezes, são usadas como garantias de dívidas comerciais do Estado e que trazem consigo retornos negativos à economia, depreciando com isso a questão da redistribuição das receitas petrolíferas para as províncias e municípios, que são isentos nesse processo econômico de exploração de petróleo. A questão torna ainda mais difícil dos entes provinciais e municipais participar das receitas petrolíferas, visto que a organização administrativa e política em relação à descentralização econômica não abre muito espaço para as autarquias, os governos das províncias de participar deste processo, que necessita de uma democracia cristalina para a participação da comunidade.

O índice do desenvolvimento humano desses países continua baixo, fator este que deixa a desejar, uma vez que essas receitas deveriam alavancar a economia e melhorar a qualidade de vida desses países, que inclui a Nigéria, na África ocidental.

Diferente de Angola e Moçambique, a Nigéria prevê a capitalização dos royalties e outras formas tributárias de participações; entretanto, a estrutura nigeriana também difere de Angola e Moçambique, pelo fato deste adotar a forma do Estado unitário, estão federativos, que autonomiza mais aos governos estaduais em alguns aspectos normativos e administrativos. Contudo, a Nigéria padece das mesmas enfermidades moçambicanas e angolanas, sob o ponto de vista do impacto macroeconômico para o desenvolvimento humano.

No tocante ao Brasil, as questões de participações governamentais, em tese, encontram-se no passo acentuado em relação aos demais países, quanto à estrutura da natureza jurídica delas, e as questões da redistribuição, que é pacífica entre os estados produtores, não produtores, municípios e Distrito Federal. Com relação à democratização das receitas e atividade petrolíferas, vislumbra-se passos largos da participação e aparência da comunidade nesse processo normativo, que, afinal, também carece de ser aprimorado e em relação a alguns aspectos.

## REFERÊNCIAS

ANTÓNIO, V. “Desenvolvimento municipal”. Seminário sobre a Lei dos Municípios (Distritos Municipais rurais). Boane, 30 de agosto de 1995, pp. 4-5.

BOLETIM de Conjuntura da Indústria de Petróleo. Superintendência de Petróleo/Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Disponível em: <[epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo](http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/boletim-de-conjuntura-da-industria-do-petroleo)>.

CAMBA, Natalia Magaia. *Quadro de políticas de regulação de petróleo e gás natural em Moçambique*, Maputo, 3 de setembro de 2015.

EMPRESA Nacional de Hidrocarbonetos (ENH). Disponível em: <[www.energycouncil.com/event-sponsors/enh/](http://www.energycouncil.com/event-sponsors/enh/)>.

JORGE, Ricardo Bandeira, *O “profit oil” em Angola: Um contributo*, Lisboa, 2013. p. 7.

LEI n. 21, de 18 de agosto de 2014. Disponível em:  
<[extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf](http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz152023.pdf)>.

LEI n. 10/04 de 12 de novembro, de 26 de agosto, que revoga a Lei Geral das Atividades Petrolíferas, n. 13/78, de 16 de agosto.

LEITE, Fabricio do Rozario Valle Dantas. “As participações governamentais na indústria do petróleo sob perspectiva do estado-membro: Importância econômica, natureza jurídica e possibilidade de fiscalização direta”. *Revista Direito GV* [on-line]. Rio de Janeiro, 2009, vol. 5, n. 2, pp. 527-48.

MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa, *Comentários a Lei de petróleo: Lei Federal n. 9.478. De 6-8-1997, São Paulo: Atlas, 2000.*

NNPC. NIGERIAN NATIONAL PETROLEUM CORPORATION (2016a). Annual Statistical Bulletin 2015. Disponível em: <[nnpcgroup.com](http://nnpcgroup.com)>.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. “Aspectos tributários do direito do petróleo: Natureza jurídica das participações governamentais”. In: RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). *Estudos e pareceres: Direito de petróleo e gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ONYI-OGELLE, Helen Obioma, *National Participation in the Nigeria Oil and Gas Industry: Prospects and Challenges*, Nnamdi Azikiwe University (Awka), Nigeria, 2016.

RELATÓRIO da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2018. Disponível em: <[www.ao.undp.org/](http://www.ao.undp.org/)>.

RELATÓRIO da Organização Mundial da Saúde (OMS) na Nigéria, 2018. Disponível em: <[nacoesunidas.org/?post\\_type=post&s=Nig%C3%A9ria](http://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=Nig%C3%A9ria)>.

SONANGOL. Disponível em:

<[www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx](http://www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/ASonangolEP/Paginas/A-Sonangol-EP.aspx)>.

WAHAB L. & DIJI C.J. *Comparative Analysis of Nigeria Petroleum Fiscal Systems Using Royalty and Tax Optimization Models to Drive Investments*, 2017.