GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.361/2023-0
Natureza: Auditoria Operacional
Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DECORRENTES DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. EXCESSO DE CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS EM POUCOS ENTES SUBNACIONAIS, DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS OBSOLETOS E DESCONEXOS DOS IMPACTOS DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS. INSEGURANÇA JURÍDICA DECORRENTE DA MULTIPLICIDADE E DA COMPLEXIDADE DOS CRITÉRIOS VIGENTES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a muito bem lançada instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração, que contou com a concordância do corpo dirigente da unidade (peças 109-111):

"***I. Apresentação***

*1. Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no período de 31/3 a 6/10/2023, com o objetivo de analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de **royalties** e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural. Diante da extensão do tema, as análises se estenderam à Casa Civil da Presidência da República (CC-PR) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*

II. Introdução

II.1. Identificação do objeto

*2. Constitui objeto da presente fiscalização as parcelas que definem a distribuição de **royalties**/PE associados à produção de petróleo e gás natural das seguintes leis e normas: Leis 7.525/1986, 7.990/1989, 9.478/1997 e 12.351/2010 e respectivos decretos regulamentadores 93.189/1986, 1/1991, 2.705/1998 e 9.041/2017; Leis 12.276/2010, 12.858/2013 e parte vigente da 12.734/2012; e ainda a Portaria-ANP 29/2001.*

II.2. Antecedentes da auditoria

*3. Precede a atual auditoria outra, também operacional, realizada na ANP (TC 016.438/2013-2), no período de 17/6/2013 a 11/10/2013, que teve por objetivo avaliar o processo de cálculo e pagamento dos **royalties**/PE, da qual decorreu o Acórdão 3.253/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge.*

*4. A realização da presente auditoria, com escopo mais abrangente que a anterior, teve origem na própria unidade técnica. No relatório que subsidiou o Acórdão 322/2023-TCU-Plenário, que ordenou a realização deste trabalho, a unidade técnica entendeu que a crescente demanda externa pela atuação desta Corte em processos relacionados à temática 'distribuição de **royalties**' ensejaria uma visão mais sistêmica. Apenas entre os exemplos mais recentes, destacam-se:*

a) representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em que apontou possível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*irregularidade na atuação de entidade privada que tem judicializado a distribuição dos **royalties** em prol de entes subnacionais que figuram como seus clientes, mediante eventual tráfico de influência, e que tem logrado êxito a partir de decisões judiciais favoráveis, apropriando-se assim de parte dos recursos dos **royalties** sob a forma de taxa de sucesso, relatoria do Ministro Augusto Nardes (TC 020.464/2022-3, pendente de julgamento);*

*b) solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para que esta Corte fiscalize 'a ocorrência de possíveis irregularidades nos pagamentos dos **royalties** em desrespeito à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.917-MC, relatoria do Ministro Augusto Nardes (TC 011.490/2022-5, pendente de julgamento); e*

*c) representação do Município de Ilhabela/SP contra ato do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que alterou o volume de recursos de **royalties**/PE distribuídos àquele município, relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 016.376/2021-8, Acórdão 3.253/2013-TCU-Plenário).*

5. Observou-se assim, na análise que subsidiou a decisão desta Corte pela realização da presente auditoria, o risco de crescimento do volume de demandas endereçadas ao Tribunal oriundas do Congresso Nacional, de suas casas e/ou respectivas comissões, bem como de parlamentares, partidos políticos, associações e até mesmo dos entes subnacionais insatisfeitos com os respectivos quinhões recebidos, conduzindo inevitavelmente a uma série de decisões pontuais de mérito que, além de não resolverem os problemas do setor, terminariam ainda ampliando significativamente o custo de transação associado.

*6. Considerou-se então a oportunidade de o TCU colaborar efetivamente com o deslinde do tema, ofertando análise mais ampla, sistêmica, fidedigna e imparcial que transborde questões pontuais e ilumine a raiz do problema, que se encontra, conforme será evidenciado ao longo deste trabalho, nos próprios critérios de rateio legalmente previstos e nas normas correlatas que distribuem os vultosos recursos de **royalties**/PE entre os entes federados.*

II.3. <u>Deliberação que originou o trabalho</u>

*7. A unidade especializada no setor de petróleo deste Tribunal, no âmbito de processo de representação (TC 016.376/2021-8) que cuidou de caso concreto e pontual relativo às disputas judiciais que atualmente cercam o processo de cálculo e distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero, submeteu ao respectivo relator proposta para realização de auditoria operacional com o escopo mais amplo, a fim de analisar detalhadamente as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição dos referidos recursos, restando aprovada mediante o Acórdão 322/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.*

II.4. <u>Problema de auditoria</u>

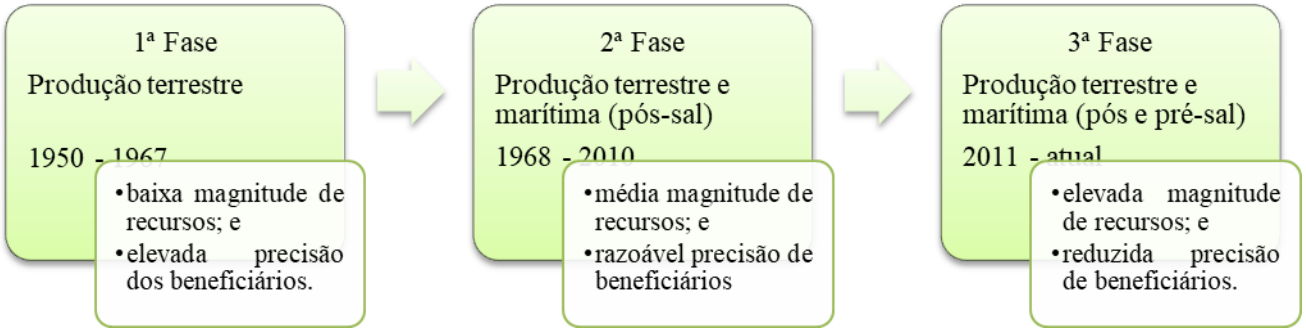
*8. A normatização afeta à distribuição dos recursos provenientes dos **royalties** associados à produção de petróleo e gás remonta ao século passado e seu possível descompasso com a evolução do setor no país sugere existência de ineficiências relativas à alocação desses vultosos recursos, comprometendo o próprio pacto federativo, além de dar causa a elevada insegurança jurídica e consequente judicialização, desperdício e perda de recursos públicos. O descompasso surgiu, especialmente, a partir da produção das reservas do pré-sal – iniciada em 2011 – que ampliou significativamente o volume de recursos arrecadados e distribuídos.*

*9. O principal critério que suporta a atual regulação da distribuição dos **royalties** do petróleo aos entes subnacionais, de confrontação, tem origem na Lei 7.453/1985, na medida em que passou a destinar parcela dos recursos oriundos da produção em mar aos estados, territórios e municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas – até então, os recursos provenientes da exploração marítima eram integralmente concentrados na União. À época, a produção nacional de petróleo e gás natural era inferior a 700 Mboe/dia, a produção marítima encontrava-se em patamar inferior a 500 Mboe/dia – as reservas do pré-sal nem sequer haviam sido descobertas.*

10. Desde então, a realidade fática do setor foi completamente alterada, seja pelo ambiente e tecnologias de produção – afastamento da costa, aumento de profundidade e mudança de localização geográfica –, seja pela ordem de grandeza da produção nacional – em 2022 atingiu a produção de 3.900 Mboe/dia (5,6 vezes superior à produção de 1985), sendo 75% decorrente das reservas petrolíferas no pré-sal. A figura 1 ilustra parte dessa evolução:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 1 – Fases da produção nacional de petróleo e gás natural



Fonte: Elaboração própria.

11. O descompasso entre a evolução setorial e a evolução normativa traz relevantes consequências sobre o pacto federativo, pois a concentração de parte relevante desses recursos em poucos estados e municípios potencializam as desigualdades regionais. Além disso, a ausência de evolução temporal e a complexidade normativa cria um ambiente de insegurança jurídica associado à distribuição das receitas petrolíferas, como demonstrado adiante.

II.5. Objetivo e escopo da auditoria

*12. Diante do problema de auditoria acima enunciado e a decisão do Tribunal de realizar auditoria operacional sobre o tema, o presente trabalho teve por objetivo analisar as fragilidades e oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de **royalties**/PE associados à produção nacional de petróleo e gás natural.*

13. Acessoriamente, buscou-se avaliar se os processos (cálculo) e procedimentos (distribuição) realizados pela ANP para operacionalizar a citada distribuição encontravam-se adequadamente estruturados, a fim de garantir a plena e integral aderência da distribuição dos recursos apurados aos critérios legais/normativos estabelecidos.

14. Neste sentido, integraram o escopo da presente fiscalização:

a) Confrontar evolução setorial com a evolução normativa, desde a promulgação da Lei 2.004/1953 até a atualidade, com destaque para o período posterior ao ano 2000 (maior disponibilidade de dados);

b) Identificar custos de transação associados ao atual modelo regulatório;

*c) Analisar a confiabilidade do atual processo de definição dos beneficiários dos **royalties**/PE, no âmbito interno da ANP, até a indicação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao Banco do Brasil (BB) dos percentuais e valores de cada beneficiário;*

d) Verificar a existência de fragilidades e oportunidades de melhorias em relação à atual regulamentação.

*15. Por outro lado, registra-se que as questões a seguir listadas, em que pese a proximidade com o tema, relevância e sensibilidade de cada uma, **não integram o escopo desta auditoria**, remanescendo passíveis de avaliação por quaisquer das unidades técnicas desta Corte ou de outros órgãos de controle, inclusive de outras esferas administrativas, no âmbito de novas ações de controle. Eventuais referências a elas no presente relatório será feita apenas quando necessárias à contextualização do objeto da análise:*

a) Análise de constitucionalidade da Lei 12.734/2012;

*b) Questões afetas ao cálculo e recolhimento dos valores devidos de **royalties**/PE;*

*c) Questões afetas ao controle dos percentuais e valores de distribuição de **royalties** relativos ao processo externo à ANP, ou seja, no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Banco do Brasil (BB);*

d) Legalidade e legitimidade da aplicação dos recursos pelos entes subnacionais (estados e municípios beneficiários);

e) Análise da adequação do enquadramento dos beneficiários (processos e procedimentos); e

*f) Regulação aplicável à distribuição dos recursos provenientes da produção onshore, naquilo que ela for distinta e separável da produção **offshore**.*

16. Desse modo, a partir da definição do objeto, objetivo e delimitação do escopo e não escopo da presente fiscalização, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

***Questão 1**: As regras vigentes de distribuição de **royalties**/PE associados à produção de petróleo e gás, tendo em vista a atual produtividade e estruturas de produção, são capazes de garantir o adequado equilíbrio constitucional entre participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, conforme previsto no art. 20, §1º, da CF/1988, e os objetivos fundamentais da República (desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais e promoção do bem de todos: art. 3º, incs. II, III e IV, da CF/1988), além dos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade, da proporcionalidade e do equilíbrio federativo?*

***Questão 2**: A atual multiplicidade e complexidade de critérios que norteia a alocação dos recursos provenientes dos **royalties**/PE do petróleo e gás natural confere a adequada segurança jurídica, conforme determina o princípio da eficiência administrativa (art. 37 da CF/88), bem como os princípios e diretrizes da governança pública (arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017)?*

***Questão 3**: Os procedimentos adotados pela ANP para fins de cálculo dos valores destinados aos beneficiários dos **royalties**/PE do petróleo e gás, ao longo dos últimos cinco anos, têm garantido que os recursos apurados sejam integralmente distribuídos de acordo com os critérios legais/normativos estabelecidos (art. 48, 49 e 50 da Lei 9.478/1997) e têm sido suficientemente transparentes a fim de permitir o adequado controle social (Lei 12.527/2011)?*

17. Embora integrante do escopo original do trabalho e mesmo tendo sido realizados os procedimentos previstos, a terceira questão, associada à parte operacional da distribuição no âmbito da ANP, apresentou especificidades que indicaram melhor tratamento em âmbito de processo próprio. A partir de representação da equipe, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), foi autuado novo processo que cuidará do tema (TC 032.748/2023-0), razão pela qual deixa de ser tratada neste relatório.

II.6. Critérios da auditoria

18. Em relação aos critérios de auditoria utilizados, ressalta-se que se encontram segmentados em cinco camadas.

*19. A primeira, mais basilar e norteadora da presente auditoria, na medida em que encontra assento constitucional, especificamente nos arts. 3º, inciso III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), 20, § 1º (assegura aos entes federativos a participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva), 37, **caput** (princípio da eficiência administrativa), todos da CF/1988, bem como nos princípios implícitos da razoabilidade, proporcionalidade e equilíbrio federativo.*

20. Na segunda camada situam-se critérios normativos afetos:

i. às competências atribuídas ao IBGE, previstas nos arts. 2º e 3º do Anexo I do Decreto 11.177/2022 (Estatuto do IBGE);

ii. às competências legais atribuídas à ANP, previstas nos arts. 8º, 8º-A e 9º da Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo);

iii. aos princípios da confiabilidade, melhoria regulatória e transparência inerentes à governança pública, definidos respectivamente nos incisos III, IV e VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017;

iv. às diretrizes de governança pública definidas no art. 4º do Decreto 9.203/2017, parcialmente transcritas abaixo (grifos nossos):

*I - direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade**;*

*II - promover a **simplificação administrativa**;*

*III **monitorar o desempenho** e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para **assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas**;*

*IV - **articular instituições** e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, **com vistas a gerar, preservar e entregar valor público**;*

(...)

*VII - **avaliar as propostas** de criação, expansão ou **aperfeiçoamento de políticas públicas**...e **aferir**, sempre que possível, **seus custos e benefícios;***

*VIII - manter **processo decisório orientado pelas evidências**, pela conformidade legal, pela **qualidade regulatória**, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;*

*IX - **editar e revisar atos normativos**, pautando-se pelas **boas práticas regulatórias** e pela legitimidade, estabilidade e **coerência do ordenamento jurídico***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*v. ao caráter também redistributivo conferido aos **royalties**/PE ao longo da evolução da legislação correlata, inicialmente nos já revogados art. 27, § 4º, da Lei 2.004/1953 (alterado pelas Leis 7.453/1985 e 7.990/1989) e art. 6º da Lei 7.525/1986, assim como na suspensa Lei 12.734/2012 e ainda nos atualmente vigentes art. 9º da Lei 7.990/1989 e art. 49, inciso II, alínea 'e', da Lei 9.478/1997;*
vi. aos princípios da simplicidade e segurança aplicáveis aos processos administrativos, previstos no art. 2º, inciso IX, da Lei 9.784/1999;
vii. processos decisórios das agências, previstos nos arts. 4º e 5º da Lei 13.848/2019; e
viii. ao custo regulatório, previsto no art. 2º, inciso IV, do Decreto 10.411/2020.

*21. Na terceira camada, encontram-se diversos indicadores utilizados pela equipe a fim de clarear principalmente a evolução de questões decorrentes da manutenção dos atualmente vigentes critérios de rateio para distribuição dos **royalties**/PE no tempo – construídos a partir das variáveis Produto Interno Bruto do País (PIB), Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – tais como PIB **per capita**, (**royalties**+PE) **per capita**, (**royalties**+PE)/(FPE+FPM), percentual de recursos anualmente judicializados, quantidade de decisões judiciais que afetam a distribuição de recursos, volume de recursos acumulados em contas judiciais, entre outros.*

*22. Na quarta camada situam-se alguns pareceres proferidos por tribunais de contas estaduais em que avaliaram a aplicação pelos municípios dos recursos de **royalties** e participações especiais recebidos, na medida em que estes tribunais detêm a competência pela fiscalização desses recursos.*

*23. Na quinta e última camada encontra-se a literatura especializada, representada por teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos acadêmicos dos autores Postali (2002), Serra (2005), Nazareth (2005), Conceição et al. (2006), Nazareth (2007), Postali (2007), Serra, Terra, Pontes (2007), Afonso e Gobetti (2008), Postali e Nishijima (2008), Queiroz e Postali (2010), Gobetti (2011), Costa Filho (2016) e Lino (2021), que tecem severas, consistentes e coerentes críticas ao atual cenário de distribuição de **royalties**/PE, que se estendem desde o elevado nível de descentralização federal em favor dos entes subnacionais, assim como as exacerbadas concentrações horizontais tanto em nível estadual quanto municipal até a má aplicação destes vultosos recursos pelos entes subnacionais, em especial por aqueles municípios com reduzidas populações e infraestrutura econômica.*

II.7. <u>Metodologia utilizada</u>

24. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010 e alterada pela Portaria-TCU 168/2011.

25. Os procedimentos de auditoria, afetos às fases de planejamento e execução, foram realizados entre março e outubro de 2023.

26. Na etapa de planejamento, os procedimentos de auditoria aplicados visaram a obtenção dos conhecimentos necessários à delimitação do escopo do trabalho, no qual se destacaram a realização de entrevistas com gestores de diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, bem como com especialista acadêmico no assunto, e o cruzamento de informações de diferentes bases de dados.

27. Em sequência, elaborou-se matriz SWOT que deu suporte à definição das três questões de auditoria, tendo sido realizado painel de referência, que contou com a participação de gestores de órgãos e entidades, públicas e privadas, além de auditores da própria unidade técnica e de pesquisadores acadêmicos do assunto, com o objetivo de validar os principais focos de atuação do Tribunal, restando encerrada a etapa de planejamento com a elaboração do documento intitulado Estratégia Global de Auditoria.

*28. Na fase de execução, foram realizadas novas entrevistas, inclusive presenciais, dos gestores do IBGE e ANP – além de observação direta dos processos (cálculos) e procedimentos (distribuição) adotados pela ANP para a distribuição dos **royalties**/PE, bem como analisadas diversas informações e requeridos diversos documentos, a partir dos riscos identificados ainda na etapa de planejamento. Foram também realizadas pesquisas de referências bibliográficas, análise de dados, análise documental, cruzamento de informações, definição de amostras e elaborada a matriz de achados.*

29. Em uma última etapa, o relatório preliminar da fiscalização foi encaminhado para manifestação dos jurisdicionados afetados pelas propostas de encaminhamento, em conformidade com o disposto no art. 14, § 1º da Resolução-TCU 315/2020. Os comentários dos gestores foram analisados em instrução incluída no apêndice B deste relatório e as alterações necessárias foram incorporadas ao texto definitivo.

II.8. <u>Limitação de auditoria</u>

30. Em que pese não terem sido impostas restrições objetivas aos exames, a presente auditoria contou com alguma limitação atinente à indisponibilidade de dados estruturados e suficientemente fidedignos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

forma a dar cumprimento aos procedimentos de auditoria. Em decorrência, o cruzamento de dados restou prejudicado.

*31. A referida limitação impactou em maior grau na questão de auditoria planejada para analisar a parte operacional da distribuição dos **royalties**/PE no âmbito da ANP, cujas análises acabaram por ser direcionadas a processo específico, de representação (TC 032.748/2023-0). Quanto às questões remanescentes, associadas à regulamentação do tema, apesar de ter gerado maior esforço de análise de dados e até mesmo algumas restrições temporais, considera-se que não houve prejuízo significativo às análises e às conclusões alcançadas.*

II.9. Organização do trabalho

32. O presente relatório encontra-se dividido em oito capítulos, subdivididos em tópicos e subtópicos. O capítulo I se dedicou a uma breve apresentação da fiscalização, este, proporciona informações gerais sobre origem, desenvolvimento e objeto auditado, inclusive escopo e não escopo do trabalho. O capítulo III esclarece, a partir da evolução histórico normativa, o cenário atual no qual se insere o objeto da auditoria, destacando ainda sua importância socioeconômica.

*33. Os capítulos IV e V dedicam-se inteiramente a relatar cada um dos achados identificados no presente trabalho, o primeiro relacionado à excessiva concentração de recursos de **royalties**/PE em poucos entes subnacionais em razão da obsolescência dos critérios de distribuição, e a segunda relacionada à elevada e crescente insegurança jurídica decorrente não apenas do crescimento substancial dos referidos recursos ao longo dos últimos anos, como também da multiplicidade e complexidade dos critérios atualmente vigentes.*

34. No capítulo VI são apresentados esclarecimentos adicionais relacionados principalmente ao interesse de outros órgãos, entidades e stakeholders sobre a temática, justificando o encaminhamento dos resultados deste trabalho aos referidos agentes. O capítulo VII apresenta a conclusão geral do trabalho e, por último, no capítulo VIII se encontra a proposta de encaminhamento que se entende pertinente para endereçar a solução para as falhas apontadas.

*35. Em adição, ao final, foram incluídas seções adicionais que tratam das listas de siglas, figuras e gráficos e, fechando o trabalho, dois apêndices: Apêndice A, o qual se dedicou a realizar um breve apanhado de indícios de ineficiências associadas à utilização dos recursos de **royalties**/PE, que caracterizariam o que a literatura denomina 'maldição do petróleo'; e Apêndice B, destinado à apresentação e análise dos comentários dos gestores a respeito da versão preliminar do relatório, a eles encaminhada.*

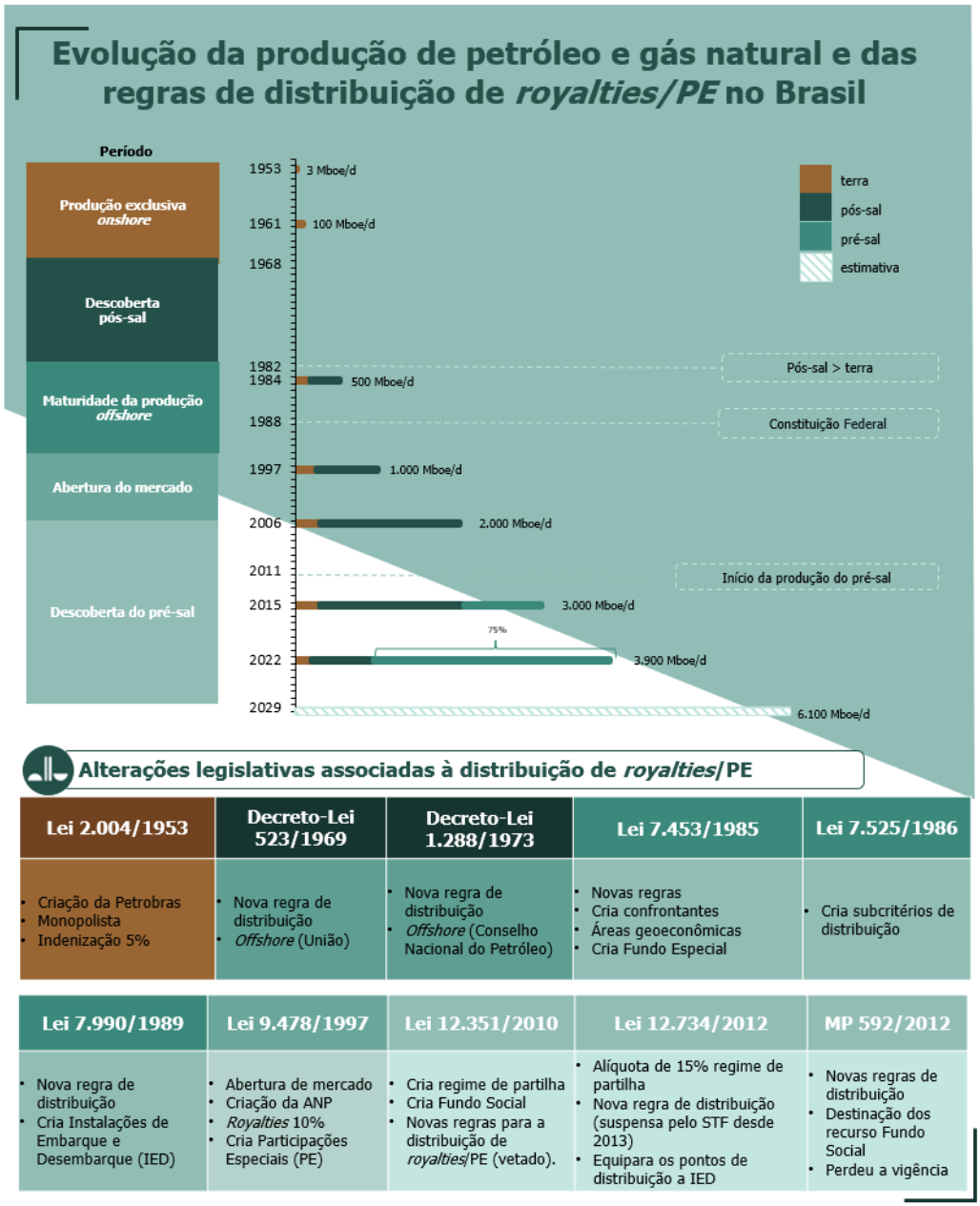
III. Visão Geral do Objeto

*36. Na medida em que o objeto da presente auditoria operacional é composto pelos normativos legais e infralegais que atualmente regulam a distribuição dos expressivos recursos de **royalties**/PE do setor petrolífero, esta seção visa ilustrar a evolução histórico normativa, fazendo um paralelo com a evolução da indústria petrolífera no país.*

37. A Figura 2 apresenta o infográfico dos principais marcos da evolução do setor e das normas que regulamentam ou regulamentaram a distribuição dos recursos decorrentes da indenização criada a partir de 1953:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 2 – Principais marcos da evolução do setor e das normas de distribuição de ***royalties***



Fonte: elaboração própria.

38. Detalhando os dados constantes da Figura 2, no Brasil, a Constituição de 1934, por meio do art. 118, segregou juridicamente a propriedade do solo da exploração ou aproveitamento industrial dos recursos do seu subsolo. Vinte anos mais tarde, o pagamento de ***'royalties'*** *sobre a produção de petróleo e gás natural teve início com a edição da Lei 2.004/1953 que tratava exclusivamente da produção onshore, única existente à época.*

39. Àquela oportunidade o recurso foi denominado 'indenização' (art. 27) e os beneficiários dos recursos eram os Estados, Territórios e Municípios onde a produção ocorresse (80% estados/territórios e 20% municípios – §3º, art. 27). A mesma Lei também criou a Petrobras – naquela época, legalmente monopolista da atividade de produção de petróleo.

40. Em 1968, com a confirmação da descoberta do campo marítimo de Guaricema, litoral de Sergipe (SE), e, no ano seguinte, a primeira perfuração a 80 metros de profundidade pela plataforma P-1, demandou a criação de regramento específico para distribuição da receita compensatória advinda da atividade petrolífera ***offshore****.*

41. Assim que, em 1969, um ano depois da descoberta de petróleo em mar, promulgou-se o Decreto-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Lei 523/1969 (**primeira alteração distributiva**), definindo a distribuição dos recursos da indenização pela produção **offshore**, estabelecendo como beneficiário daquela exploração exclusivamente entes estatais da União: Ministério de Minas e Energia e Ministério da Educação e Cultura, na proporção de 50/50.*

*42. Anos depois, diante da crise internacional do petróleo que atingiu o planeta na década de 1970, foi promulgado o Decreto-Lei 1.288/1973, em que se alterou a destinação dos recursos, atribuindo-os ao Conselho Nacional do Petróleo – vinculado ao MME –, criado para conferir maior segurança energética ao país durante a citada crise, porém conservando os recursos da produção **offshore** integralmente com a União, permanecendo assim até 1985.*

*43. A partir do início da década de 1980, as descobertas e a produção **offshore** se deslocaram para a região da Bacia de Campos. Nesse período, foram realizadas perfurações em águas com profundidade de 400 metros, abrindo espaço para as grandes descobertas naquela região que resultaram nos grandes campos de petróleo do pós-sal brasileiro.*

*44. Assim, o cenário de produção **offshore** exigia mudanças na regulamentação da distribuição dos recursos arrecadados a título de indenização, que à época se concentravam exclusivamente na União.*

*45. Neste novo estágio da produção, diante do deslocamento da produção de petróleo para a plataforma continental da região da Bacia de Campos e tendo em vista a crescente arrecadação de recursos a título de 'indenização', resultante das grandes descobertas, a Lei 7.453/1985 (**segunda alteração distributiva**) promoveu relevante alteração na distribuição de **royalties** decorrentes da produção de petróleo e gás **offshore**, na medida em que incluiu entre os beneficiários os entes subnacionais confrontantes, assim como o conjunto de municípios que integram a área geoeconômica dos seus pares confrontantes.*

46. Em sequência, a Lei 7.525/1986 veio estabelecer normas complementares à distribuição dos referidos recursos, definindo, entre outros, os conceitos de confrontação, área geoeconômica, bem como as características dos municípios que integrariam as zonas de produção principal, de produção secundária e a limítrofe à de produção principal.

*47. A referida legislação estabeleceu como principal critério para distribuição dos recursos oriundos da produção **offshore** a **confrontação**. Direcionou, ainda, parcela dos recursos a municípios que compunham o que se denominou áreas geoeconômicas daqueles considerados confrontantes, bem como ao Ministério da Marinha e ao então criado Fundo Especial, cujos recursos seriam distribuídos entre todos os Estados e Municípios brasileiros segundo os mesmos critérios que norteiam a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).*

48. Dois anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988 definiu que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, bem como os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva são bens da União, cabendo aos entes federativos a participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (art. 20, inciso V e IX, e § 1º).

*49. Então, já sob a vigência da Constituição de 1988, a Lei 7.990/1989 (**terceira alteração distributiva**) introduziu o critério de recebimento relacionado à presença de Instalações de Embarque e Desembarque (IED) em entes municipais, posteriormente regulamentada pelo Decreto 1/1991, ainda vigentes. À época, encontrava-se madura a produção **offshore**, concentrada nos campos petrolíferos do pós-sal brasileiro na região da Bacia de Campos e cuja operação ainda se dava sob a forma de monopólio legal exercido pela Petrobras.*

50. A partir da promulgação da Emenda Constitucional 9/1995, flexibilizou-se o monopólio de exploração e produção de petróleo e gás natural garantido à Petrobras (art. 177 da CF/88). Em 1997 foi promulgada lei que, ao normatizar as novas regras trazidas à Constituição pela citada Emenda, introduziu relevantes alterações no setor petrolífero ao mesmo tempo em que revogou a Lei 2.004/1953, razão pela qual passou a ser conhecida por Lei do Petróleo.

*51. A Lei 9.478/1997 (**quarta alteração distributiva**) criou no Brasil o regime de concessão, possibilitando a contratação de empresas para exploração e produção de petróleo, deixando a Petrobras de ser legalmente monopolista; elevou a alíquota padrão de **royalties** de 5% para 10%, passível de redução, pela Agência reguladora (ANP) então criada, até o limite mínimo de 5%; criou uma participação governamental extraordinária, denominada Participação Especial (PE); e promoveu novas e importantes alterações nas regras de distribuição dos recursos dos **royalties**, até hoje vigentes.*

52. Em relação à PE, trata-se de uma compensação financeira extraordinária devida pelo concessionário de campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade, cujos critérios para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

cálculo e cobrança foram normatizados no ano seguinte por meio do Decreto 2.705/1998.

*53. Diferentemente dos **royalties** (cuja base de cálculo é a receita bruta da produção), a base de cálculo da PE é a receita líquida de cada campo, obtida após a dedução dos **royalties**, dos investimentos na exploração, dos custos operacionais, da depreciação e dos tributos previstos na legislação em vigor.*

*54. Ainda, nos termos do art. 18 do Decreto 2.705/1998, enquanto os **royalties** devidos pela produção de petróleo e gás natural são apurados mensalmente por cada concessionário, e pagos até o último dia útil do mês subsequente, as participações especiais (art. 25) são apuradas trimestralmente também pelos concessionários e pagas até o último dia útil do mês subsequente a cada trimestre do ano civil.*

55. Destaca-se que, apesar das importantes alterações realizadas no final da década de 1990 pela Lei do Petróleo, nenhum dos estudos ou análises que fundamentaram as inovações normativas do setor seriam capazes de prever as profundas alterações promovidas pelas novas fronteiras produtivas que seriam descobertas a partir de 2006 e inaugurariam, anos mais tarde, um novo ciclo da indústria de petróleo no país: as reservas do pré-sal.

56. Em decorrência da descoberta das reservas de petróleo no pré-sal, em 2006, houve a elaboração de um pacote regulatório, denominado 'marco regulatório do pré-sal', constituído por quatro projetos de lei, a saber: i) criação do regime de partilha da produção (PL 5.938/2009); ii) criação da empresa Petro-Sal (PL 5.939/2009); iii) Instituição do Fundo Social (PL 5.940/2009); e iv) Capitalização da Petrobras – Cessão Onerosa (PL 5.941/2009).

57. Apesar de se ter elaborado os projetos que convertidos em lei formaram o arcabouço regulatório para a produção das reservas petrolíferas do pré-sal brasileiro, constata-se que os referidos dispositivos legais não resultaram em alterações nos critérios de rateio dos recursos.

58. A Lei 12.351/2010 veio instituir o novo regime de partilha de produção. Mais um regime para a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos no país, voltado para a área que definiu o que se denominou de polígono do pré-sal, bem como para outras que viessem a ser consideradas estratégicas, mantendo-se inalterada a distribuição dos recursos entre os entes federativos, afastando, porém, a cobrança de PE.

*59. Em 2012, a Lei 12.734/2012 (**quinta alteração distributiva**) elevou para 15% a alíquota de **royalties** incidente nos contratos de partilha da produção e imprimiu alterações substanciais às regras de distribuição dos **royalties** presentes nas Leis 9.478/1997. Ainda, equiparou pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País a Instalações de Embarque e Desembarque (IED) para efeito de recebimento de **royalties**.*

60. Em relação à Lei 12.734/2012, destaca-se que veto da Presidência da República obstaculizou a maioria das alterações de distribuição de recursos intentadas alegando, fundamentalmente, a inconstitucionalidade dos dispositivos vetados (peça 22). Os vetos presidenciais relativos à Lei 12.734/2012 foram rejeitados pelo Congresso Nacional e a referida lei foi promulgada com os seus dispositivos redistributivos em 14/3/2013.

*61. Praticamente de forma concomitante ao mencionado veto parcial (30/11/2012), o Poder Executivo editou a Medida Provisória (MP) 592, em 3/12/2012, modificando as Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, com o fim de determinar as novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos **royalties**/PE sob o regime de concessão, além de disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social. A vigência da aludida MP encerrou em 12/5/2013 (peça 23), sem nunca ter gerado efeitos práticos, uma vez que se destinava a regular os contratos assinados a partir de sua vigência.*

62. Em continuidade, representantes dos entes considerados produtores de petróleo, insatisfeitos com as inovações distributivas aprovadas pela Lei 12.734/2012, insurgiram-se e acionaram o poder judiciário para evitar os efeitos da aplicação da nova lei.

*63. Em consequência, medida cautelar expedida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, em 18/3/2013, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917/2012-MC/DF, em curso no Supremo Tribunal Federal (STF), em síntese, suspendeu a eficácia das alterações relacionadas à distribuição dos recursos oriundos dos **royalties**/PE promovidas pela Lei 12.734/2012. **A referida medida cautelar permanece vigente, apesar de passados mais de dez anos.***

*64. Em suma, desde a edição da Lei 2.004/1953, quando a produção de petróleo e gás no país era da ordem de 2,9 Mboe/dia, a cada alteração relevante no cenário do setor (descoberta do pós-sal; maturidade da produção **offshore**; abertura do mercado; e descoberta e desenvolvimento do pré-sal) as regras de distribuição dos recursos de **royalties**/PE entre os beneficiários foram alteradas a fim de refletir os novos cenários.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

65. Todavia, de forma geral, desde a descoberta do pré-sal, as alterações promovidas não chegaram a gerar efeitos práticos, de forma que os recursos têm sido distribuídos segundo critérios estabelecidos ainda na década de 1980 e proporções que remontam à época da abertura do mercado, em 1997.

III.1. Importância socioeconômica

*66. Em relação à questão socioeconômica, a grandiosidade dos valores arrecadados e distribuídos a título de **royalties**/PE do petróleo e gás natural não deixam dúvida da sua importância. No ano de 2022, o somatório das receitas governamentais recebidas relacionadas às duas rubricas mencionadas superou a cifra de R$ 110 bilhões, tendo o valor acumulado nos últimos vinte e três anos atingido R$ 680 bilhões.*

*67. Segundo sítio eletrônico da ANP, a previsão é de crescimento das receitas associadas aos **royalties** e redução das receitas associadas à PE. A redução dos recursos oriundos da PE se dá pela diminuição da produção de campos sob o regime de concessão e crescimento da produção sob regime de partilha, a partir dos quais não se arrecada PE e sim participação em óleo lucro.*

68. Aqui se destaca, contudo, que eventuais descobertas significativas realizadas no âmbito de contratos firmados sob o regime de concessão podem reverter a tendência de queda desses recursos, como é caso, por exemplo, da área denominada como Margem Equatorial, constituída por uma faixa marítima que se estende do litoral do Amapá ao Rio Grande do Norte.

69. Na referida área, encontram-se 41 blocos exploratórios sob concessão, frutos da 11ª Rodada de Licitações de Blocos da ANP, ocorrida em 2013, e com potencial de se tornar uma nova e importante fronteira exploratória de petróleo e gás natural no país, a despeito das atividades exploratórias ainda estarem em fase inicial, decorrente de percalços no processo de licenciamento ambiental e da ainda presente centralização de investimentos petrolíferos na camada pré-sal, especificamente na bacia de Santos.

*70. Frisa-se que os recursos de **royalties**/PE representam relevante parcela da receita orçamentária de vários entes federativos, o que provavelmente tem contribuído para a atual e crescente judicialização. Alguns entes já beneficiários tentam ampliar seus quinhões, enquanto outros não beneficiários tentam encontrar brechas legais para serem enquadrados como beneficiários e acessar tais recursos. Atenta a esse movimento, esta Corte de Contas autorizou a unidade técnica especializada a realizar a presente fiscalização a fim de avaliar fragilidades e oportunidades de melhoria relacionadas a atual regulamentação da distribuição desses recursos.*

71. Ainda de forma a demonstrar a importância social do tema, em entrevista, representantes da Confederação Nacional de Municípios (CNM), entidade que articula o movimento municipalista no Brasil, esclareceram que o assunto tratado neste trabalho é uma de suas pautas prioritárias.

72. Também expressou sua preocupação sobre o tema a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro), que na defesa dos direitos daqueles que são considerados como municípios 'produtores' de petróleo, indicou a importância dos recursos para aqueles afetados pela indústria petrolífera.

73. Finalizada então a contextualização do trabalho, indica-se que os dois capítulos seguintes se ocuparão de apresentar o resultado das análises realizadas e respectivas conclusões atingidas a partir dos procedimentos de auditoria realizados.

IV. Excessiva concentração de recursos de royalties/PE em razão da obsolescência dos critérios de distribuição

*74. Analisando a evolução dos dados relativos à distribuição dos recursos decorrentes dos **royalties**/PE, constatou-se excessiva concentração de recursos em entes subnacionais não suportada em critérios técnicos, o que decorre do relevante descompasso entre a evolução da indústria petrolífera **offshore** no Brasil e as regras de distribuição dos recursos. Essa situação destoa dos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade, da proporcionalidade e do equilíbrio federativo, afastando-se da diretriz de redução de desigualdades regionais, disposta no art. 3º, inciso III, da CF/1988.*

75. De início, relata-se que a Constituição atribuiu à União a propriedade do petróleo, gás natural e da própria plataforma continental, mas também assegurou o direito dos entes federados à compensação financeira ou participação no resultado pela exploração dos recursos petrolíferos, seja pela exploração no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (§1º do art. 20 da CF/1988).

*76. Os procedimentos realizados e as evidências alcançadas permitem concluir que a maior parcela dos vultosos recursos de **royalties**/PE é distribuída a estados e municípios fundamentada em critérios obsoletos e incapazes de estabelecer uma razoável correlação entre os impactos causados pela indústria petrolífera e respectivos beneficiários dos recursos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

77. O principal critério de distribuição de recursos em vigor é a confrontação, definida por linhas geodésicas paralelas e ortogonais que se estendem até o limite da plataforma continental brasileira a partir dos limites estaduais e municipais, cuja definição remonta a meados da década de 1980 e não se correlaciona diretamente aos impactos da atividade petrolífera (afetação) sofridos pelos entes subnacionais na atualidade, tornando-o inapto a dimensionar a compensação financeira constitucionalmente garantida, acarretando com isso severas disfunções em relação aos valores descentralizados aos entes estaduais e, principalmente, municipais.

*78. Para sustentar as conclusões, os tópicos e subtópicos seguintes tratam o tema iniciando pelas informações associadas ao crescimento acelerado da arrecadação de **royalties**/PE e prosseguem com (i) as alterações no cenário produtivo que concentraram, em poucos campos e plataformas, produção expressiva de petróleo e gás natural; (ii) a excessiva concentração dos recursos de **royalties**/PE tanto no âmbito estadual quanto municipal; (iii) as tentativas legislativas fracassadas de impor limites à concentração; e (iv) as alterações no cenário produtivo que tornaram os critérios criados na década de 1980 inaptos a indicar os justos beneficiários dos recursos de **royalties**/PE.*

*79. **O resultado principal é o surgimento de excessiva concentração de recursos em poucos entes beneficiários, tendo por causa a utilização de critérios de distribuição desenvolvidos ainda na década de 1980 para um cenário produtivo completamente distinto do atual, afigurando-se, pois, obsoletos e desconexos.** As linhas geodésicas se afiguram hoje como verdadeira loteria geográfica, conduzindo alguns beneficiários a atingirem indicadores de riqueza – PIB **per capita** – que os colocam, caso fossem países, entre as dez nações mais ricas do mundo.*

*80. Como outros efeitos negativos, que serão tratados em tópicos específicos, cita-se (i) a função atípica exercida pelo IBGE; (ii) a criação e a ampliação de desigualdades regionais; e (iii) possibilidade de outros setores **offshore**, ainda em estágio anterior de desenvolvimento, virem a se apropriar de critério inadequado.*

81. Ao final do capítulo, apresenta-se uma breve conclusão das análises realizadas. Ademais, associado ao tema deste capítulo, o Apêndice A expõe-se um panorama afeto a indícios de ineficiência na utilização dos recursos provenientes da atividade petrolífera pelos entes subnacionais, indicado na literatura especializada como 'maldição do petróleo'.

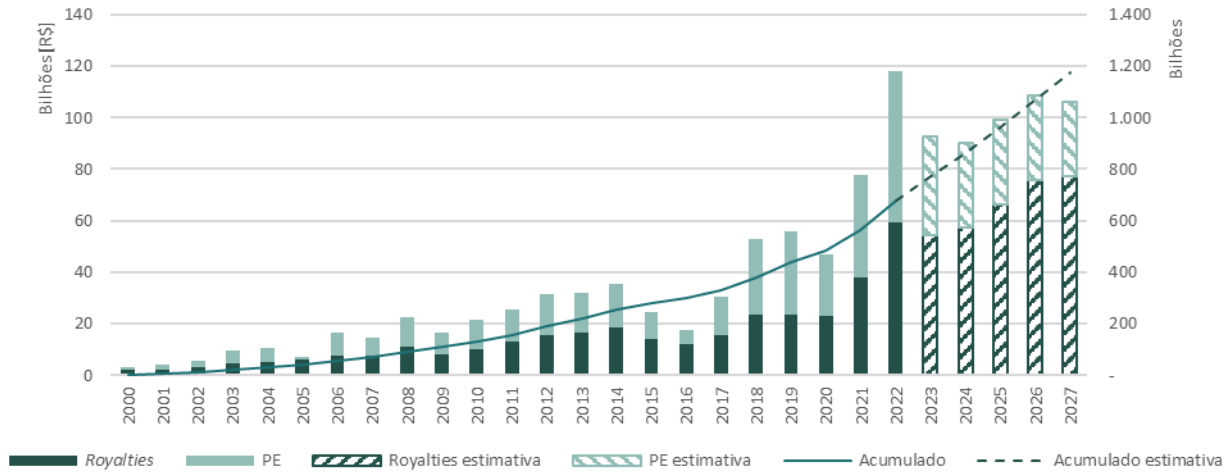
*IV.1 Excessiva concentração de recursos de **royalties**/PE*

*82. Preliminarmente, importa lançar luz sobre o crescimento íngreme das receitas oriundas dos **royalties**/PE ao longo dos últimos anos. Para efeito das análises que serão realizadas em termos de evolução das receitas associadas a essa produção, indica-se que os dados são mais facilmente disponíveis a partir de 2000, época em que a ANP, criada em 1997, passou a gerenciar os dados do setor e que também marcou a abertura do mercado, assim como da vigência das regras de distribuição de **royalties** implementada pela Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997).*

83. O Gráfico 1 ilustra esse expressivo crescimento experimentado pelas receitas petrolíferas nas últimas duas décadas. Partindo de uma receita de R$ 2,9 bilhões em 2000, atingiu-se a arrecadação de R$ 118 bilhões em 2022:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Gráfico 1 – Evolução das receitas de **royalties**/PE associadas à produção de petróleo e gás natural no Brasil (2000-2022) e estimativa (2023-2027)*



Fonte: elaboração própria com dados da ANP.

84. Para os próximos anos, o que se observa pelas estimativas da ANP é uma estagnação dessas receitas em patamar ainda elevado, com volume total anual acima dos R$ 100 bilhões.

85. A fim de demonstrar a relevância do crescimento dessas receitas ao longo dos últimos anos, de forma a contribuir com o argumento de que o critério de distribuição utilizado atualmente resta obsoleto, comparar-se-á sua evolução com outros indicadores de riqueza (PIB nacional) e de descentralização de recursos a entes subnacionais, tais como os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

*Elevado crescimento dos recursos provenientes de **royalties**/PE (2000 – 2022)*

86. Para realizar a análise comparativa dos crescimentos das receitas petrolíferas objetos de estudo e indicadores selecionados, selecionou-se o período de 2000 a 2022, no sentido de realizar um trabalho de jurimetria que compreende o período imediatamente posterior à entrada em vigor das regras atualmente utilizadas para a distribuição dos recursos, ainda que suportadas em critério da década de 1980, com os efeitos gerados pela alteração no cenário produtivo.

*87. Analisando-se então o crescimento experimentado no período analisado (2000 a 2022), observa-se um crescimento de 4.066% das receitas de **royalties**/PE, cerca de cinco vezes superior ao crescimento do PIB, que representa o total das riquezas produzidas no país, e cerca de quatro vezes superior ao crescimento do valor descentralizado aos entes subnacionais via FPE e FPM, importante fonte de receita destes entes, conforme demonstrado na Tabela 1.*

*Tabela 1 – Dados comparativos da evolução de **royalties**/PE; PIB nacional e FPE+FPM (2000-2022)*

Indicador	***2000***	***2022***	***Variação***
R+PE total	*R$ 2,9 bilhões*	*R$ 117,9 bilhões*	*4.066%*
PIB	*R$ 1,2 trilhão*	*R$ 9,9 trilhões*	*832%*
FPE+FPM	*R$ 25,0 bilhões*	*R$ 271,7 bilhões*	*1.087%*

Fonte: elaboração própria com base nos dados da ANP, do IBGE e do Tesouro transparente.

*88. Conforme Tabela 2, ainda com base no total das receitas de **royalties**/PE, analisou-se sua participação no PIB nacional do respectivo ano, constatando-se sua ampliação em cinco vezes no período acima, o que demonstra o grande ganho de relevância do tema no período.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Tabela 2 – Ralação dos recursos de **royalties**/PE e o PIB nos anos 2000 e 2022*

Indicador	***2000***	***2022***
$\frac{R + PE\ total}{PIB}$	*0,24%*	*1,19%*

Fonte: Elaboração própria.

*89. Os números demonstram que a riqueza gerada pelos recursos petrolíferos de **royalties**/PE cresceu em ritmo superior ao somatório das riquezas nacionais. Aqui se registra que, embora possa parecer – a leigos – um crescimento percentual não tão considerável, a base de cálculo se refere a todas as riquezas produzidas no país que, em 2022, foi de R$ 9,9 trilhões, tornando esse incremento de 0,95 pontos percentuais equivalente ao montante aproximado de R$ 95 bilhões.*

*90. Em outras palavras, se a participação dos recursos de **royalties**/PE tivesse seguido o mesmo ritmo de crescimento do PIB, mantendo em 2022 a mesma proporção verificada no ano de 2000, teríamos, em 2022, recursos de **royalties**/PE da ordem de R$ 25 bilhões, quando, de fato, foram arrecadados R$ 118 bilhões.*

91. Como já discorrido, esses recursos são distribuídos a beneficiários a partir de critérios e percentuais de rateio definidos em lei. A análise que aqui se realiza recai sobre a parcela distribuída aos entes subnacionais que, segundo as regras e os dados analisados, corresponderam a R$ 73 bilhões, o que equivale a 62% dos recursos totais.

*92. Em continuidade, concentrando as análises nos recursos de **royalties**/PE anualmente descentralizados apenas aos entes subnacionais, constata-se que seu volume, em termos percentuais, comparativamente não apenas ao PIB nacional como também àqueles repassados por meio do FPE e FPM restou significativamente ampliado no tempo, na medida em que sua relação com o PIB nacional cresceu quatro vezes e meia no período e com os recursos do FPE e FPM cresceu mais de três vezes, conforme exposto na Tabela 3.*

*Tabela 3 – Relação entre recursos de **royalties**/PE e outros indicadores nos anos 2000 e 2022*

Relação	***2000***	***2022***
$\frac{R + PE\ subnacionais}{PIB}$	*0,16%*	*0,74%*
$\frac{R + PE\ subnacionais}{FPE + FPM}$	*8%*	*27%*

Fonte: elaboração própria.

*93. Os dados evidenciam, portanto, o crescimento da relevância dos valores de **royalties**/PE distribuídos aos entes subnacionais ao longo do período em apreço, na medida em que sua participação percentual mais do que triplicou no período, comparativamente a outra também importante fonte de receitas àqueles entes, tornando ainda mais necessária a atenção dos órgãos governamentais a respeito dos critérios para sua distribuição.*

*94. Essa ampliação da relevância material dos recursos arrecadados a título de **royalties**/PE, bem como da consequente ampliação da relevância material dos recursos distribuídos aos entes subnacionais, decorrem basicamente do somatório (i) da ampliação da produção nacional de petróleo e gás natural, especialmente a partir da descoberta e produção das jazidas situadas na província do pré-sal; (ii) da majoração da alíquota de **royalties** de 5% para até 10% e da criação das participações especiais pela Lei 9.478/1997; e (iii) da majoração da alíquota de **royalties** no regime de partilha para 15% mediante a Lei 12.734/2012.*

95. Quanto à majoração da alíquota e instituição da PE mediante a Lei 9.478/1997, importa registrar não ter sido identificado entre os argumentos presentes na Exposição de Motivos 23/MME, de 25/4/1996, que conduziu o PL 2.142/1996 (posteriormente transformado na Lei 9.478/1997), um custo proporcionalmente maior em termos sociais e econômicos dos entes beneficiários que as justificassem, relembrando novamente que tais alterações ocorreram em um cenário de distanciamento gradativo das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*estruturas de produção da costa nacional. Ademais, importa mencionar que, quando da abertura do mercado, já se vislumbrava um futuro promissor para o setor **offshore**, com projeções de contínuo crescimento da produção nacional para os anos seguintes.*

*96. Diante então da relevante alteração regulatória promovida pela Lei do Petróleo e do próprio contexto de projeção de crescimento do setor petrolífero, a legislação, ao tempo que, em grande medida protegeu os direitos dos beneficiários anteriores (estados e municípios), mantendo inalterada a regra até a alíquota de 5%, promoveu uma nova distribuição dos recursos adicionais, seja da parcela entre 5% e 10% de **royalties**, seja da parcela de PE.*

*97. Em relação à majoração da alíquota de **royalties** no regime de partilha para 15% mediante a Lei 12.734/2012, importa registrar não ter sido identificado, entre os argumentos expostos ao longo da tramitação legislativa, um custo proporcionalmente maior em termos sociais e econômicos dos entes beneficiários que justificasse a majoração da referida alíquota.*

98. Por outro lado, a referida tramitação desenvolveu-se em um contexto de distanciamento contínuo das principais estruturas de produção do litoral, e foi acompanhada por estimativas (posteriormente confirmadas) de ampliação gradativa da produção nacional, conforme, naquela época, já se tinha consolidado nos sucessivos Planos Decenais de Expansão de Energia (PDE) tanto de 2011 (estimativas até 2020) quanto 2012 (estimativas até 2021), elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

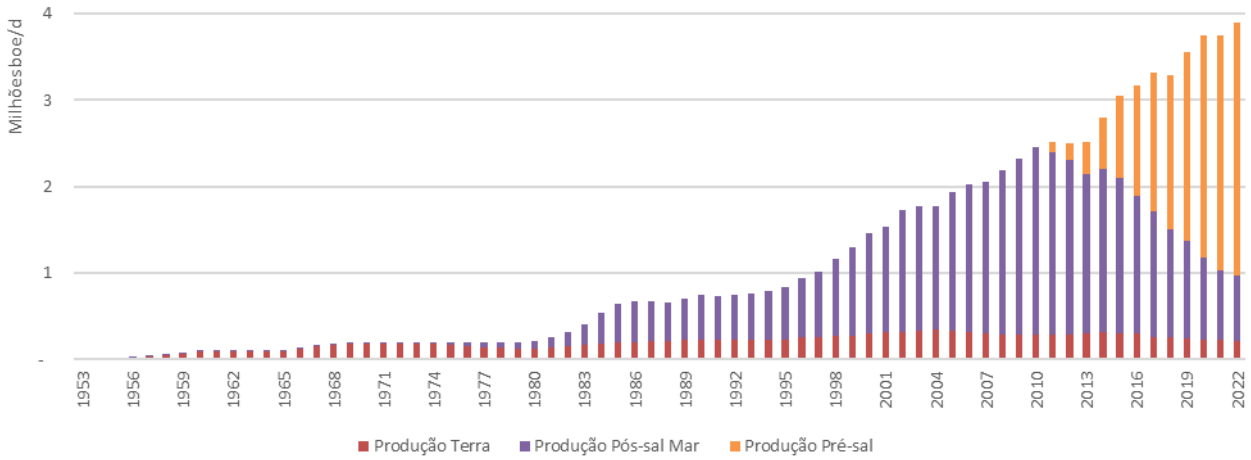
99. Quanto à ampliação da produção, pontua-se que, à época da promulgação da Lei 9.478/1997, o pré-sal ainda não havia sido sequer descoberto, tornando todos os estudos que subsidiaram a criação da referida lei absolutamente inaplicáveis ao novo cenário. O tópico seguinte esclarece a alteração no cenário produtivo decorrente da produção no pré-sal, consubstanciada na concentração da produção.

Concentração da produção nacional

*100. Conforme exposto, a exploração das reservas do pré-sal permitiu que a produção nacional de petróleo e gás alcançasse patamar absolutamente imprevisível quando da elaboração da Lei 9.478/1997. A descoberta de campos gigantes e de altíssima produtividade fez com que parcela significativa da produção nacional passasse a ser concentrada em poucas unidades produtivas, o que por sua vez concentrou parcela expressiva dos recursos de **royalties**/PE, dado o atual critério das linhas geodésicas, em poucos entes federativos.*

101. Fato é que a produção nacional de petróleo e gás natural vem gradativamente crescendo desde 1953. Como mencionado, a partir da década de 1980, a produção avançou para a plataforma continental, inicialmente nos campos do pós-sal e, já em 2018, a produção no pré-sal se sobressaí à soma das demais (terrestre + pós-sal), conforme pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Histórico da produção nacional de petróleo e gás natural desde 1953, anualmente segmentada em terrestre, pós-sal e pré-sal.



Fonte: elaboração própria.

*102. Mais especificamente, enquanto o crescimento da produção no pós-sal se dava de forma pulverizada em diversos campos, ainda que com preponderância daqueles situados na Bacia de Campos, pulverizando também, em consequência do critério de confrontação, a distribuição dos **royalties**/PE, o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

crescimento observado no pré-sal brasileiro decorre de estruturas de produção altamente concentradas. A título comparativo, enquanto há centenas de campos produzindo no pós-sal, há menos de trinta campos produzindo no pré-sal.

103. Especificamente em relação à produção no pré-sal, observa-se que, desde seu início, em 2011, cresceu vertiginosamente ao longo dos anos seguintes, superando isoladamente, já em 2018, o restante da produção nacional, e alcançando 75% da produção nacional em 2022, com 3 milhões de boe/dia. O crescimento da produção do pré-sal, então, foi de 2.200% em onze anos.

104. Em outra análise comparativa, enquanto o maior campo produtor do pós-sal brasileiro em 2022 (Roncador), segundo dados da ANP, produziu em dezembro do referido ano cerca de 145 Mboe/dia, no mesmo mês, dez plataformas instaladas no pré-sal apresentaram, isoladamente, produção superior à desse campo (peça BMP dez/2022).

105. A estrutura que apresentou a maior produção em dezembro do último ano atingiu a impressionante média de 200 Mboe/dia (Unidade Flutuante de Armazenamento e Transferência Guanabara – FPSO, na sigla em inglês). Os grandes campos do pré-sal possuem mais de uma plataforma instalada, a exemplo de Tupi que atualmente possui nove plataformas em operação e Búzios que se estima superar quinze plataformas.

106. Ainda em termos de comparação entre a produtividade das reservas do pré-sal comparativamente às do pós-sal, em 2022, enquanto 469 poços produziram um total de 758 Mboe/dia (média de 1,6 Mboe/dia), no pré-sal 156 poços produziram 2.923 Mboe/dia (média de 18,7 Mboe/dia), ou seja, produtividade quase doze vezes maior por poço (peça 24).

*107. A fim de melhor ilustrar a referida concentração física da produção, que em consequência resulta em concentração de beneficiários de **royalties**/PE, impende apresentar algumas informações sobre os campos marítimos de Roncador, Tupi e Búzios (Tabela 4).*

Tabela 4 – Informações sobre os campos marítimos de Roncador, Tupi e Búzios

Campo	***Distância aproximada da costa (km)***	***Bacia***	***Lâmina d'água (m)***	***Produção (Mboe/dia)***	***Royalties+PE (R$ bilhões)***
Roncador (pós-sal)	*125*	*Campos*	*1.730*	*145*	*2,5*
Tupi (pré-sal)	*230*	*Santos*	*2.200*	*1.000*	*25,2*
Búzios (pré-sal)	*180*	*Santos*	*1.900*	*700*	*13,7*

Fonte: elaboração própria (valores aproximados).

*108. A Tabela 4 serve para demonstrar que os campos gigantes do pré-sal se afastaram da costa em comparação aos campos do pós-sal; a localização geográfica restou alterada; aumentou-se a lâmina d'água; e a produção é significativamente superior, assim como a arrecadação de **royalties**.*

*109. Com o objetivo de melhor ilustrar a representatividade da produção do pré-sal na Bacia de Santos, região que concentra atualmente os maiores campos produtores, a Figura 3 apresenta um infográfico sobre o recorte das principais estruturas produtoras do país, em que se destaca que apenas quinze plataformas (todas do pré-sal), a uma distância média da costa brasileira de 240 km, respondem por cerca de 64% da produção **offshore** e 61% nacional.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 3 – Informações sobre as principais estruturas produtoras do Brasil



Fonte: elaboração própria a partir do Boletim Mensal da Produção de Petróleo e Gás Natural (BMP) de abr/2023 (peça 25).

110. Aqui se destaca que a concentração das unidades produtivas demonstrada na Figura 3, quando aplicado o regramento de distribuição vigente, resulta em excessiva concentração de recursos em alguns poucos entes federativos, conforme se demonstra a seguir.

*Excessiva concentração de **royalties**/PE*

*111. Como exposto, desde a última redefinição das proporções de distribuição dos recursos petrolíferos (1997 – desconsidera-se a alteração promovida pela Lei 12.734/2012, cautelarmente suspensa) há um inegável crescimento acelerado das receitas de **royalties**/PE e, ainda, uma concentração da produção em campos superprodutivos, de forma que, a não atualização das regras de distribuição tem ocasionado, como antecipado, uma excessiva concentração de recursos em poucos entes subnacionais (estados e municípios).*

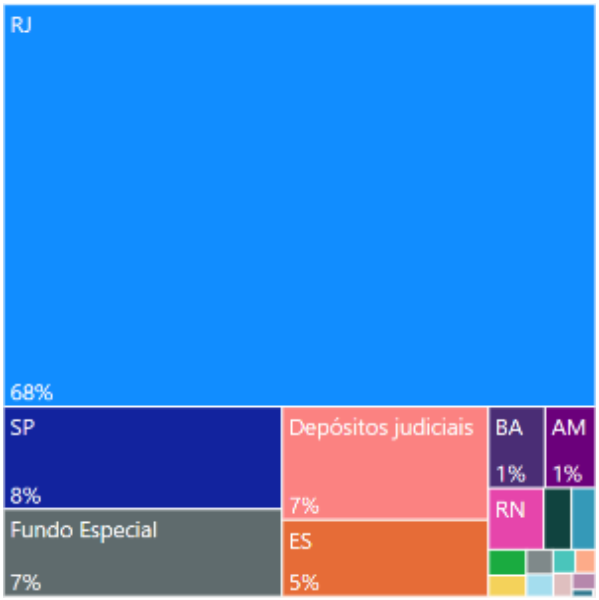
*112. Preliminarmente, registra-se que à época da criação da Lei 9.478/1997, os recursos de **royalties**/PE eram bem menos expressivos do que atualmente, inclusive em análise comparativa a outros indicadores econômicos, a exemplo do PIB nacional e do somatório FPE e FPM. Talvez por isso o legislador decidiu, à época, destinar cerca de 60% do total arrecadado de **royalties**/PE aos entes subnacionais.*

*113. Isso significa, na prática, que dos R$ 118 bilhões arrecadados a título de **royalties**/PE em 2022, R$ 73 bilhões (62%) foram descentralizados para estados e municípios, incluídos aí os recursos do Fundo Especial, partilhado entre todos os entes segundo os critérios do FPE e FPM.*

114. Apesar dessa expressiva descentralização vertical em favor dos entes subnacionais, foi verificada excessiva concentração na distribuição horizontal desses recursos no âmbito estadual. Analisando especificamente os dados de 2022, observou-se que de um total distribuído de R$ 73 bilhões aos entes subnacionais, 87% se concentraram diretamente ou por depósitos judiciais em apenas três estados e seus respectivos municípios: Rio de Janeiro (68%); São Paulo (8%); Espírito Santo (5%); e Depósitos judiciais (7%), conforme Gráfico 3:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Gráfico 3 – Distribuição dos recursos destinados aos entes subnacionais



Fonte: Elaboração própria.

115. Para efeito de análise da evolução desses valores e concentração, foram adotados três marcos temporais: 2000, época em que se tem os dados mais disponíveis e próximos à definição das regras de rateio vigentes; 2012, primeiro ano completo de produção do pré-sal e data da tentativa de alteração legislativa dos critérios de distribuição (Lei 12.734/2012); e 2022, último ano com informações consolidadas.

*116. Analisando então a evolução da distribuição dos **royalties**/PE, o que se observa é uma crescente concentração de recursos em apenas três estados brasileiros. A partir de uma concentração de 79% verificada no ano 2000 (RJ; BA; e RN), os três atuais maiores recebedores (RJ; SP; e ES) concentram 87% dos recursos descentralizado a entes subnacionais em 2022. A Tabela 5 ilustra a ampliação da concentração desses recursos.*

*Tabela 5 – Evolução da concentração nos três estados e respectivos municípios que mais receberam **royalties**/PE nos anos 2000, 2012 e 2022*

Indicador	***2000***	***2012***	***2022***
R+PE (3 concentradores) Estados (inclui municípios)	*R$ 1,5 bi RJ-BA-RN*	*R$ 16 bi RJ-ES-SP*	*R$ 63 bi RJ-ES-SP*
$\frac{\boldsymbol{R+PE\ 3\ concentradores}}{\boldsymbol{R+PE\ subnacionais}}$	*79%*	*83%*	*87%*
$\frac{\boldsymbol{R+PE\ subnacionais}}{\boldsymbol{FPM+FPE}}$	*8%*	*18%*	*27%*
$\frac{\boldsymbol{R+PE\ 3\ concentradores}}{\boldsymbol{PIB\ Brasil}}$	*0,13%*	*0,33%*	*0,64%*

Fonte: elaboração própria com base em dados do IBGE, ANP e Tesouro transparente (os depósitos judiciais referentes ao ano de 2022 foram adicionados aos respectivos estados concentradores).

*117. Dessa forma, demonstrado o crescimento acelerado tanto das receitas de **royalties**/PE quanto da concentração no âmbito estadual, observa-se, em consequência, que a proporção de **royalties**/PE distribuída aos três estados e respectivos municípios que mais receberam tais recursos em relação aos repasses realizados por FPE e FPM passou de 8% para 27%, ao passo que, em relação ao PIB nacional, passou de 0,13% para 0,64%.*

118. Pelo exposto, ainda que seja possível argumentar, a partir da vontade do legislador responsável

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*pela edição da Lei 9.478/1997, a legitimidade da concentração de recursos de **royalties**/PE em alguns estados e municípios, fato é que a referida concentração restou ampliada no tempo por fatores que a própria lei não teria a menor possibilidade de ter previsto, conforme já repisado neste relatório: descoberta e produção dos campos do pré-sal.*

119. Aqui se destaca a importância de se analisar esse aumento de concentração em conjunto com o crescimento dos recursos petrolíferos em patamar muito superior ao aumento do PIB nacional e das receitas descentralizadas por meio do FPE/FPM, ou seja, a representatividade dessas receitas restou ampliada e ainda mais concentrada desde a definição dos percentuais de rateio associados aos critérios de confrontação.

120. Para dimensionar os efeitos desse crescimento de concentração de recursos, caso em 2022 fosse mantido o nível de concentração comparativamente ao PIB observado em 2000, 0,13% (apenas três anos após a criação das atuais regras de distribuição), em 2022, teria sido possível redistribuir a outros entes federativos cerca de R$ 51 bilhões.

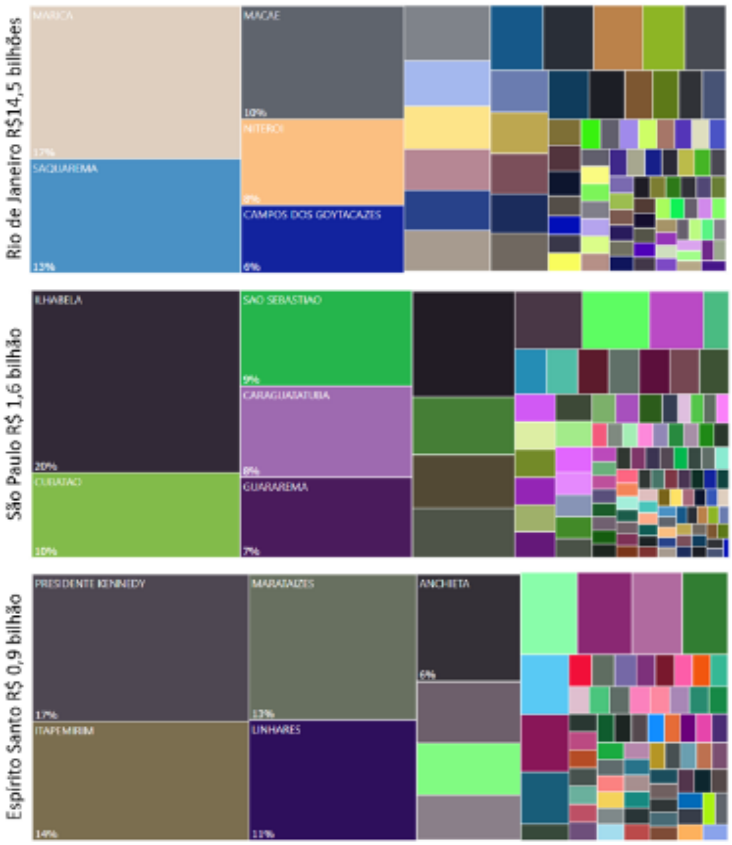
121. Em análise mais conservadora, acaso mantido, em 2022, o percentual de concentração observado em 2012, 0,33% (época em que a Lei 12.734/2012 pretendeu ajustar os percentuais de rateio e impor limites ao recebimento), tornaria possível redistribuir R$ 31 bilhões a outros entes federativos.

*122. Demonstrada a evolução da excessiva concentração de recursos em nível estadual, registra-se que também se observa excessiva concentração de recursos em âmbito municipal, internamente a cada um dos estados concentradores. Em 2022, por exemplo, foram diretamente distribuídos aos municípios R$ 34 bilhões de **royalties**/PE, inclusos os R$ 4,8 bilhões direcionados a depósitos judiciais.*

*123. Exclusivamente em relação aos **royalties**, em 2022, cerca de 85% dos recursos nacionalmente distribuídos aos municípios foram destinados diretamente àqueles dos estados concentradores. Ademais, destaca-se que o maior beneficiário municipal de **royalties** de cada estado concentrador recebeu acima de 17% do total de recursos destinados aos municípios do respectivo estado e, além disso, a soma dos valores recebidos pelos cinco maiores beneficiários municipais em cada estado concentrador ultrapassou 50% do total de **royalties** distribuídos a todos os municípios daquele estado, conforme o Gráficos 4:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Gráfico 4 – Concentração dos **royalties** no âmbito dos municípios que integram os estados concentradores em 2022*



*Fonte: elaboração própria (para análise da concentração dos valores de **royalties**, não se mostra relevante detalhar os valores relativos aos depósitos judiciais).*

*124. Conforme será mais bem detalhado adiante, o grande responsável pela concentração ilustrada acima é o critério de confrontação, na medida em que, dos R$ 19,44 bilhões de **royalties** decorrentes da exploração em mar e distribuídos a 1.003 municípios em 2022, R$ 6,99 bilhões (36%) foram distribuídos a apenas 51 municípios exclusivamente com base no referido critério.*

125. Acerca das participações especiais, a concentração é ainda maior, ante o número reduzido de beneficiários municipais que receberam vultosos valores. Destaque para as seguintes constatações: i) RJ, o depósito judicial representa 48% do valor distribuído e, desconsiderando os valores em depósito judicial, dois municípios concentraram 80% dos recursos; ii) SP, o valor em conta judicial representa metade dos recursos de PE e, desconsiderando os valores em depósito judicial, Ilhabela concentrou, em 2022, 99% do total distribuído aos municípios; e iii) ES, três maiores recebedores do Estado do Espírito Santo acumularam 99%. O Gráfico 5 ilustra essa excessiva concentração de PE:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Gráfico 5 – Concentração de PE no âmbito dos municípios que integram os estados concentradores em 2022



Fonte: elaboração própria.

*126. As análises demonstram que, enquanto a sistemática de repartição dos **royalties**/PE revela uma descentralização vertical expressiva das rendas do petróleo (propriedade da União), superior a 60% em favor dos entes subnacionais, é na divisão horizontal destes recursos (entre estados e entre municípios) que ocorre a excessiva concentração em poucos entes. Restou evidenciado que os recursos descentralizados para estados e munícipios se encontram excessivamente concentrados em três estados (RJ, SP e ES) e seus respectivos municípios, sendo uns poucos municípios recebedores da quase totalidade das rendas.*

*127. Essa excessiva concentração de recursos encontra forte discordância entre estudiosos e especialistas em contas públicas. Neste sentido, Gobetti (2011, p. 13-14)[1] afirma prevalecer entre os especialistas em federalismo fiscal, no caso dos recursos naturais em geral, a visão de que as receitas (e o poder de tributar) devem ser preferencialmente atribuídas ao governo central, tendo em vista (**in verbis**):*

> *1) A distribuição extremamente desigual dos reservatórios de petróleo no território nacional e na plataforma continental pode ampliar significativamente as disparidades regionais se os governos subnacionais controlarem os tributos e/ou concentrarem a maior parte das receitas.*
>
> *2) Se os recursos do petróleo tornam-se muito expressivos, seu gerenciamento precisa ser integrado em um arranjo macroeconômico mais amplo, que envolve um conjunto de políticas que fogem da alçada das autoridades subnacionais.*
>
> *3) É mais fácil para o governo federal, com sua base tributária diversificada e acesso mais fácil ao mercado de capitais, enfrentar a volatilidade do preço do petróleo e seus impactos sobre as receitas fiscais.*
>
> *4) Dito de outra forma, os governos subnacionais precisam de maior estabilidade em suas receitas que o governo federal, seja porque têm menor base tributária e limites mais estreitos para se endividar, seja porque seus gastos são fortemente dominados pelas áreas de saúde e educação.*

128. Ademais, a inaptidão dos governos subnacionais para lidarem com o caráter volátil e intergeracional desses recursos também costuma ser apontado como argumento para a concentração destas receitas no governo central.

129. Neste sentido, Postali (2002, p. 21)[2] leciona que a extração presente, ao impossibilitar que gerações futuras usufruam dos benefícios dos recursos, traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda obtida nos dias de hoje pelo proprietário do recurso, a fim de não prejudicar os futuros consumidores.

130. Registra-se, aqui, não ser função deste trabalho analisar a adequação do volume de recursos descentralizados, o que se reveste de caráter político. O que se considera relevante é fomentar a discussão a partir de argumentos técnicos e evitar a excessiva concentração de recursos em entes subnacionais que não sejam capazes de suportar os efeitos da volatilidade associada a essas fontes de recursos, no sentido de se

[1] GOBETTI, Sérgio Wulff. **Federalismo fiscal e petróleo no brasil e no mundo**. Texto para Discussão, n. 1669. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1163> Acesso em: 14/8/2023.

[2] POSTALI, Fernando A. S. **Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: < http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7705>. Acesso em: 14/8/2023.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

mitigar os riscos da ocorrência da ineficiência administrativa relacionada ao que que se conhece por 'maldição do petróleo' (vide Apêndice A).

131. A partir do crescimento dessa excessiva concentração, algumas tentativas foram promovidas no sentido de se impor limites ao recebimento pelos entes subnacionais, o que demonstra um esforço social e legislativo em solucionar a questão, restando, porém, fracassadas, conforme relatado a seguir.

Tentativas legislativas fracassadas de impor limites à concentração

*132. O presente tópico se mostra relevante para demonstrar que, desde a descoberta e início da produção das reservas petrolíferas do pré-sal, há uma inquietação social e política no sentido de tentar reduzir a elevada concentração dos **royalties**/PE nos entes subnacionais.*

133. Nesse sentido, relata-se que tramitou no Congresso Nacional projetos de lei que objetivaram impor limites à excessiva concentração desses recursos, restando, porém, tais dispositivos vetados pelos Presidentes da República às épocas ou, já convertido em lei, suspensos seus efeitos por decisão cautelar do STF desde 2013.

134. Em comum, dois pontos devem ser mencionados em relação às tentativas frustradas de alteração legal: suporte nos mesmos critérios de confrontação criados na década de 1980 e ausência de estudos técnicos capazes de indicar de forma robusta os efeitos das alterações pretendidas.

135. A primeira tentativa fracassada que se destaca neste trabalho de limitação ao crescimento da concentração dos recursos nos entes subnacionais foi a inclusão do art. 64 ao projeto de lei substitutivo que resultou na Lei 12.351/2010. Sobre tal dispositivo, convém mencionar que se originou no âmbito das discussões legislativas que definiram o marco regulatório do pré-sal, a partir da apresentação, pelo poder executivo, de quatro projetos de lei: i) criação do regime de partilha da produção (PL 5.938/2009); ii) criação da empresa Petro-Sal (PL 5.939/2009); iii) Instituição do Fundo Social (PL 5.940/2009); e iv) Capitalização da Petrobras – Cessão Onerosa (PL 5.941/2009).

*136. Inicialmente, o executivo demonstrou desinteresse em promover, naquela oportunidade, alterações nos critérios de distribuição dos **royalties**/PE. Diz-se isso porque nenhum dos projetos abordou qualquer tentativa de redistribuição de recursos. Ademais, nas justificativas do projeto que instituiu o regime de partilha da produção, o próprio poder executivo destacou a necessidade de se deixar as discussões sobre a distribuição dos recursos para momento futuro, propondo a utilização dos critérios vigentes ao regime de concessão (peça 26):*

> *A compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e a órgãos da administração direta, prevista no art. 20, § 1º, da Constituição brasileira, deverá ser abordada oportunamente, por meio de proposição legislativa específica, que considerará os diferentes aspectos envolvidos, entre eles a perspectiva futura de receitas oriundas da produção do petróleo e gás natural sob o novo regime, o pacto federativo e os interesses do conjunto da sociedade brasileira, bem como os dos Estados e Municípios confrontantes. No entanto, até que sejam estabelecidas novas regras pertinentes à matéria, propõe-se a aplicação da atual distribuição dos **royalties** e da participação especial estabelecida na Lei nº 9.478, de 1997, aos novos contratos sob o regime de partilha.*

137. No âmbito das discussões legislativas que conduziram à aprovação das leis que vieram a regulamentar a produção no pré-sal brasileiro, embora o tema tenha sido tangenciado, destacou-se que demandariam discussões complexas, razão pela qual seria postergado (peça 27):

> *Por fim, pontua-se o tema da distribuição dos **royalties** sobre a exploração do óleo do Pré-Sal, aspecto que tem provocado intensa movimentação política e atenta cobertura da mídia. O fato evidente, porém, é que a riqueza petrolífera na plataforma continental – acima ou abaixo da camada de sal – não deve ser tão reivindicada pelos Estados produtores. A verdade incontestável é que eles já dela se beneficiam amplamente, em função de importantíssimas externalidades tais como a geração local de emprego e renda; e a indução à instalação de novos empreendimentos locais ligados à cadeia do petróleo, entre os quais fornecedores, indústrias diversas intensivas em energia, e plantas de geração de energia termelétrica com base em gás, para citar poucos exemplos.*

*138. Todavia, apesar de uma inicial indisposição do executivo em se alterar os critérios de distribuição no âmbito das discussões legislativas que resultaram no marco regulatório do pré-sal, durante os trâmites dos projetos de lei, por meio da apresentação de substitutivo no Senado Federal, foram unificadas as discussões sobre a criação do regime de partilha e a instituição do Fundo Social, oportunidade em que se tentou realizar nova alteração nas regras de distribuição de **royalties**/PE entre os beneficiários quando a lavra ocorresse na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, por meio do art. 64 do referido projeto de lei substitutivo (peça 28).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*139. Mais especificamente, por meio do referido artigo objetivava-se deixar de distribuir aos estados confrontantes, bem como aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, os percentuais oriundos de **royalties**/PE decorrentes tanto da parcela de 5% quanto da que a excede e ainda das participações especiais, oriundas tanto dos contratos de partilha quanto de concessão, para então redistribuir 50% do volume total dos recursos que deixaram de ser distribuídos pelas regras da Lei 9.784/1997 para um fundo especial voltado aos Estados e Distrito Federal (repartição pelo FPE) e os outros 50% para fundo especial voltado aos Municípios (repartição pelo FPM).*

140. A fim de mitigar a redução das receitas para os entes anteriormente beneficiados, o §1º do retromencionado artigo previu compensação da União em favor destes, até que estas se recompusessem mediante o aumento de produção de petróleo no mar.

141. No entanto, o artigo que tentava redistribuir os mencionados recursos foi vetado em 22/12/2010 pelo então Presidente da República alegando, entre outros, não restar claro (i) se as novas regras restringir-se-iam aos contratos futuros ou se seriam aplicáveis aos já em vigor, bem como (ii) a indefinição do critério a ser adotado para a compensação de receitas aos Estados e Municípios pela União (peça 29). Assim, manteve-se inalterada a distribuição dos recursos entre os entes federativos.

*142. Na mesma data do veto do art. 64 da Lei 12.351/2010, o Executivo apresentou novo projeto de lei (PL 8.051/2010), desta vez, propondo regras específicas de distribuição dos recursos de **royalties** relativos aos contratos de partilha de produção. A justificação alegou que haveria uma lacuna decorrente da criação do regime sem a definição de alíquota de **royalties** e forma de distribuição (peça 30):*

> *2. A presente proposta justifica-se tendo em vista o veto de Vossa Excelência ao art. 64 da Revisão Final do PL nº 5.940/2009, que criou uma lacuna neste PL em relação à distribuição dos **royalties**. Ademais, o Projeto aprovado no Congresso Nacional não definiu a alíquota a ser cobrada a título de **royalties**, inviabilizando as licitações no novo regime. Por este motivo, tomou-se a iniciativa de propor este novo PL, objetivando sanar tais problemas e possibilitar a realização de rodadas de blocos exploratórios na modalidade de partilha de produção.*

143. O projeto apresentado tentava alterar percentuais de distribuição. O referido projeto de lei, que não conta com estudos detalhados acerca dos impactos gerados pela nova distribuição proposta, não foi apreciado conclusivamente até hoje.

144. De outra forma, em 2011, o Senador Wellington Dias apresentou projeto de lei que retomava a discussão da distribuição dos recursos petrolíferos, tentando desconcentrar sua distribuição, conforme se extrai da justificação apresentada (peça 31, p. 7):

> *Neste PLS retomamos a proposta de dividir entre todos os estados e municípios, confrontantes ou não, os **royalties** e participação especial, para o óleo extraído em mar, de acordo com os critérios de rateio previstos no FPM e FPE.*
>
> *O PLS dispõe, ainda, que, no caso de contratos já firmados na data de início da vigência desta lei, sob o regime de concessão, a União compensará os estados e municípios confrontantes, segundo os valores por eles recebidos no exercício de 2010.*
>
> *Ao mesmo tempo, nossa proposta prevê que a riqueza do petróleo será mais equanimemente distribuída entre os entes da federação. Trata-se de uma proposta justa, tendo em vista que os recursos do subsolo pertencem à União, ou seja, a todo o povo brasileiro. Não faz assim sentido manter a distribuição atual, em que mais da metade dos **royalties** e participação especial são destinados para poucos estados e municípios privilegiados.*

*145. O projeto de lei do Senado Federal foi então apreciado e se converteu na Lei 12.734/2012, imprimindo alterações substanciais às regras de distribuição dos **royalties** presentes nas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, além de elevar para 15% a alíquota de **royalties** incidente nos contratos de partilha da produção. Destaque se faz para registrar que, apesar da argumentação apresentada e de uma distribuição de parcela mais elevada por critérios diferentes da confrontação, manteve-se o critério de confrontação vigente desde a década de 1980 nesta inovação legal.*

146. Importa registrar não ter sido identificado, entre os argumentos expostos ao longo da tramitação legislativa, estudos robustos que suportassem a distribuição de recursos pretendida, especialmente no que diz respeito aos impactos causados aos entes afetados pela atividade petrolífera.

147. Novamente, veto da Presidência da República obstaculizou a maioria das alterações de distribuição de recursos intentadas alegando, fundamentalmente, a inconstitucionalidade dos dispositivos vetados (peça 22).

148. Praticamente de forma concomitante ao mencionado veto parcial (30/11/2012), o Poder Executivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*editou a Medida Provisória (MP) 592, em 3/12/2012, modificando as Leis 9.478/1997 e 12.351/2010, com o fim de impor novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos **royalties** e PE sob o regime de concessão. Mais uma vez, fundamentou-se nos critérios estabelecidos na década de 1980 (confrontação e mesorregiões) e restou marcado pela ausência de estudos técnicos robustos que suportassem a alteração proposta.*

149. Faz-se aqui um adendo para registrar que a vigência da aludida MP encerrou em 12/5/2013 (peça 23), sem nunca ter gerado efeitos práticos, uma vez que se destinava a contratos assinados a partir de sua vigência.

150. Retornando ao histórico cronológico, os vetos presidenciais apostos à lei 12.734/2012 foram rejeitados pelo Congresso Nacional e a referida lei foi promulgada em 14/3/2013.

*151. Entretanto, medida cautelar expedida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, em 18/3/2013, no âmbito da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917/2012-MC/DF, em curso no Supremo Tribunal Federal (STF), em síntese, suspendeu a eficácia das alterações relacionadas à distribuição dos recursos oriundos dos **royalties**/PE promovidas pela Lei 12.734/2012. A referida medida cautelar, apesar de passados mais de dez anos, continua em vigência.*

152. Em relação ao referido embate judicial, a AGU em sua primeira manifestação naqueles autos, datada de 17/12/2013 (peça 32), não apenas retomou como também sustentou as razões dos vetos presentes na Mensagem 522/2012, dispondo inclusive haver alguma convergência entre as razões de veto, o questionamento judicial protocolado pelo autor da ADI e as razões que nortearam o deferimento da medida liminar.

153. A manifestação concluiu que a Lei 12.734/2012, da forma como promulgada, atentaria contra a segurança jurídica, a estabilidade das relações institucionais e a expectativa/estabilidade orçamentária dos entes beneficiários, razão pela qual anuiu à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que foram objeto dos mencionados vetos e que se encontram abarcados no pedido do autor.

154. Em manifestação seguinte, naqueles mesmos autos, datada de 5/2/2014, a AGU apresentou entendimento diametralmente oposto àquele exposto anteriormente, arguindo pela improcedência do pedido veiculado pelo requerente e a consequente declaração de constitucionalidade da vergastada norma. Nessa segunda manifestação acerca da discussão jurídica sobre a constitucionalidade da nova distribuição aprovada pelo legislativo, a AGU alegou, em síntese (peça 33):

a) o descompasso entre a legislação vigente e a realidade de exploração do petróleo no país terminou promovendo uma elevada concentração das participações governamentais em alguns poucos entes beneficiários;

*b) o caráter também redistributivo inerente à distribuição dos **royalties**/PE;*

c) o necessário reequilíbrio na distribuição das riquezas advindas com a exploração do petróleo, em atendimento ao princípio da soberania nacional;

d) a validade da opção político-legislativa exercida pelo Congresso Nacional ante a edição dos dispositivos impugnados, na medida em que tão somente adotou critérios mais equânimes na repartição dos recursos, buscando conferir efetividade aos objetivos fundamentais contemplados nos incisos II, III e IV do art. 3° da CF/1988; e

e) a ausência de violação à garantia da segurança jurídica, direito adquirido, ato jurídico perfeito e boa-fé objetiva.

155. Em tramitação recente da citada ADI, novo despacho da Ministra Relatora Cármen Lúcia, de 12/6/2023, determinou o encaminhamento daquele feito, bem como das ADIs 4.917/DF, 4.918/DF, 4.920/DF, 5.038/DF e 5.621/DF, todas com objeto similar, ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios daquela Suprema Corte (CESAL/STF) para a tentativa de solução dialogada da controvérsia, alegando para tanto o alto significado do tema e a imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucionais para a solução dos conflitos federativos (peça 34).

*156. Em resumo, desde a descoberta do pré-sal, ajustes nas regras de distribuição dos recursos dos **royalties**/PE foram tentados, o que evidencia a mobilização e interesse social e legislativo sobre o tema. No entanto, o fracasso dessas tentativas consubstancia indício de que resultaram da complexidade do tema associada à ausência de suporte técnico robusto capaz de melhor conduzir os debates político legislativos.*

157. Destaca-se que no sistema democrático representativo brasileiro, as defesas dos interesses de um número pequeno de entes federativos (no caso, três estados concentradores) acaba por ser, com alguma facilidade, superada pelo interesse da maioria dos entes em relação à distribuição de importante riqueza, fato que eleva a importância de estudos como forma de inserir alterações significativas e legítimas no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

modelo vigente, sob risco de embates jurídicos e conflitos federativos, como aqueles aqui narrados.

158. A título informativo a respeito de discussões legislativas mais antigas que tramitaram no Congresso Nacional (Figura 4), destaca-se que elas ora se utilizam de critérios geográficos, ora não geográficos, como destacado em apresentação realizada pelo IBGE em 2008 (peça 35):

*Figura 4 – Projetos de Lei que visaram alterar a distribuição dos **royalties**/PE*

Não geográficos	**PLS 166 / 2007 (Sen. João Vicente Claudino) e PL 347 / 2007 (Dep. Júlio Cesar):** Distribuir os Royalties através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios (FPM).
	PL 299 / 2007 (Dep. Nelson Meurer) e PL 4.887 / 2005 (Dep. Rose de Freitas): *"... na razão inversa de suas classificações segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)."*
Geográficos	**PL 4.359 / 2001 (Dep. Feu Rosa):** *"A demarcação da divisa entre Estados e Municípios costeiros, ..., será feita por uma linha definida pelos pontos relativos ao limite inter-estadual e inter-municipal na linha de costa e seu correspondente na linha do mar territorial."*
	PL 4.360 / 2001 (Dep. Feu Rosa): *"Nos casos em que a linha demarcatória resultante da projeção ortogonal das divisas dos estados atingir ou seccionar áreas de exploração ... a participação ... Desses recursos será dividida em partes iguais."*
	PL 7.472 / 2002 (Dep. Gustavo Fruet): *parâmetros arbitrados na definição de novas linhas de base e pontos de fuga para "zonas de reentrâncias" e de "saliências"*

Fonte: IBGE.

159. Este trabalho se mostra relevante, então, à medida que, além de já indicar os principais pontos de fragilidade do regramento atual, poderá impulsionar a realização de estudos pelo Ministério de Minas e Energia para indicar a melhor solução em termos de modernização da legislação. O tópico seguinte demonstra a obsolescência dos critérios de distribuição dos recursos em análise.

*IV.2 Obsolescência dos critérios de distribuição de **royalties**/PE*

*160. As alterações ocorridas na indústria petrolífera nacional (ampliação da produção; produtividade elevada e concentrada no pré-sal; elevação das alíquotas de **royalties**; criação da PE) desacompanhadas de alterações aptas a regulamentar adequadamente os beneficiários dos recursos, terminaram acarretando a atual obsolescência das regras de distribuição definidas especialmente na Lei 9.478/1997.*

*161. Em suma, desde a edição da Lei 2.004/1953, quando a produção de petróleo e gás no país era da ordem de 2,9 Mboe/dia, a cada alteração relevante no setor (descoberta do pós-sal; maturidade da produção **offshore**; abertura do mercado; e descoberta e desenvolvimento do pré-sal) terminaram alteradas as regras de distribuição dos recursos de **royalties**/PE entre os beneficiários, a fim de refletir sua evolução. Esses períodos da indústria petrolífera nacional e respectivas regulamentações da distribuição dos recursos podem ser percebidas no Infográfico Evolução da Produção de Petróleo e Gás Natural e das Regras de Distribuição de **Royalties**/PE no Brasil (Figura 2).*

162. Seguindo a lógica em que alterações relevantes no setor resultavam em alterações também relevantes na regulamentação da distribuição dos recursos, com a descoberta do pré-sal, as alterações legais foram promovidas, mas, ou foram vetadas pela presidência, ou se encontram cautelarmente suspensas por decisão do STF, de forma que a arrecadação tem sido distribuída segundo critérios e proporções estabelecidos ainda na década de 1980 e mais recentemente emendados à época da abertura do mercado, há pouco mais de 25 anos.

163. Em outras palavras, transcorridos mais de quinze anos desde a descoberta do pré-sal, ou mais de 10 anos desde o início da sua efetiva produção, os recursos continuam sendo distribuídos segundo regras definidas para outro cenário de produção nacional.

164. Vale reforçar que há mais de dez anos encontram-se suspensos cautelarmente os efeitos da nova distribuição de recursos definida pela Lei 12.734/2012. A medida cautelar, sem deliberação do Plenário do STF, faz com que permaneça vigorando as regras de distribuição definidas na Lei 9.478/1997 – que por sua vez incorporou o critério de confrontação definido ainda na década de 1980 – épocas em que sequer haviam sido descobertas ou mesmo vislumbradas as reservas do pré-sal, em cenários completamente distintos do atual, tornando-as atualmente obsoletas, conforme se demonstra a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

165. Em essência, a apontada obsolescência reside no critério utilizado para definir a confrontação dos poços e campos situados na plataforma continental devido à sua desconexão com os impactos da atual atividade petrolífera. Em um segundo nível, de menor impacto, também se pode apontar a obsolescência no critério que define a região de influência da Zona de Produção Principal (ZPP), consubstanciada pelos municípios que recebem recursos por se situarem na Zona Limítrofe (ZL). Esses dois pontos passam a ser tratados em sequência.

Anacronismo e desconexão do critério de confrontação

*166. A evolução das regras de distribuição, a partir da descoberta de petróleo no mar, definiu como afetados pela atividade de produção de petróleo **offshore** os municípios enquadrados como confrontantes segundo o critério de ponderação das linhas geodésicas ortogonais e paralelas, elaboradas pelo IBGE em meados da década de 1980, mas que atualmente não se mostram adequadamente aplicáveis à realidade do setor.*

*167. Embora a descoberta de petróleo **offshore** tenha ocorrido em Sergipe, foi a partir das grandes descobertas localizadas na bacia de Campos, a partir do final da década de 1970, que o **offshore** brasileiro ganhou expressão. Na década de 1980, foram descobertas as acumulações que deram origem aos campos de Garoupa, Namorado, Anchova, Albacora, Marlim, Roncador, Barracuda, Jubarte, Cachalote, entre outros.*

*168. As grandes descobertas realizadas no início da década de 1980, que indicavam uma produção cada vez mais relevante de petróleo **offshore** e maiores recursos a serem distribuídos, marcaram a época de criação do critério de confrontação, estabelecido, conforme já exposto, na Lei 7.453/1985, na medida em que destinou parcela dos recursos oriundos da produção em mar aos entes subnacionais confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas – os recursos decorrentes da exploração marítima até então eram integralmente concentrados na União.*

169. Naquela ocasião, o legislador registrou expressamente a perspectiva indenizatória dos recursos transferidos aos entes subnacionais, na medida em que tanto os recursos quanto à área da qual eram extraídos pertenciam à União (Lei 7.453/1985):

> *§ 4º - É também devida a **indenização** aos **Estados, Territórios e Municípios confrontantes**, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem **extraídos da plataforma continental**, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no **caput** deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios. (grifos acrescidos).*

170. Aqui importa destacar que, também na mesma oportunidade em que se criou o critério de confrontação, que indenizaria entes subnacionais considerados afetados pela atividade petrolífera, criou-se também o Fundo Especial, que distribui recursos a todos os entes subnacionais que não se enquadram no critério de confrontação. Assim, desde a criação do critério de confrontação coexiste o Fundo Especial, de forma que não há que se falar em incompatibilidade na distribuição de recursos a entes não confrontantes, desde que garantida a indenização àqueles afetados.

171. Feito o destaque acima, relata-se que a regulação de quais seriam os entes confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas somente ocorreu no ano seguinte, com a Lei 7.525/1986, que também subdividiu o percentual destinado aos municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, prevista no dispositivo acima transcrito, e incumbiu o IBGE de (i) traçar as linhas que seriam utilizadas como critério de confrontação; (ii) definir a abrangência das áreas geoeconômicas; (iii) definir os municípios incluídos nas zonas de produção principal, secundária e limítrofe; e, ainda, (iv) incluir o município concentrador das instalações industriais.

172. A referida lei ainda atribuiu ao IBGE a responsabilidade por atualizar em periodicidade semestral, com base em informações fornecidas pela Petrobras, a lista de entes subnacionais beneficiários.

173. Ao regulamentar a Lei 7.525/1986, o Decreto 93.189/1986 estabeleceu as normas complementares necessárias à definição das linhas geodésicas de projeção paralelas e ortogonais, a partir dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios até o ponto de suas interseções com os limites da plataforma continental brasileira. A definição das linhas ocorreu ainda em 1986 e servem, desde então, de base para a definição dos estados e municípios confrontantes.

*174. Esse par de linhas de projeção (ortogonais e paralelas) definem o Percentual Médio de Confrontação (PMC) de cada ente subnacional beneficiário, o que se utiliza para definir o montante de **royalties**/PE a ser recebido.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

175. Em síntese, para a definição do PMC, é feita uma ponderação (50/50) entre o quociente da área do campo contida entre as linhas de projeção ortogonais dos seus limites territoriais e a soma das áreas do campo contidas entre as linhas de projeção ortogonais dos limites territoriais de todos os demais entes da mesma esfera de governo confrontantes ao mesmo campo e o mesmo quociente, utilizando-se os dados associados às linhas paralelas (art. 16 do Decreto 2.705/1998).

176. Em contato com os atuais técnicos do IBGE, não foi possível evidenciar a correção técnica do traçado das referidas linhas, tampouco aferir suas premissas e aplicabilidade para além dos campos à época conhecidos. Em acréscimo, o Instituto esclareceu não ser mais possível retomar a memória de cálculo daquele estudo de 1986 e, em aprofundamento, indicou que eventual redefinição daquelas linhas nos dias de hoje, ante as novas tecnologias e dinâmica da costa brasileira, certamente ensejaria uma 'profunda' reconfiguração dos beneficiários (peça 36):

> *3. Seria possível hoje replicar o trabalho de definição das linhas ortogonais e paralelas realizado em 1986 pelo IBGE? Haveria divergências nos resultados em decorrência das alterações de tecnologia e/ou traçados da costa? Abordar tecnicamente os pontos de maior relevância.*
>
> *Em linhas gerais, temos consolidada a linha de base que deu origem ao cálculo e definição das ortogonais de paralelas em 1986, **entretanto, as memórias de cálculos que definiram exatamente a metodologia que foi utilizada para construção da linha de base se perderam**.*
>
> *A Ação Cível Originária (ACO) nº 834, no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da **perícia técnica realizada pelo Exército Brasileiro, reiterou o argumento da não possibilidade de replicar os resultados obtidos em 1986**, bem como a inexistência de dolo na causa.*
>
> ***Com certeza**, numa **eventual definição de uma nova linha de base** com a utilização de uma cartografia de maior detalhe, com uso de técnicas de geoprocessamento e compatibilizada com imagens orbitais de alta resolução hoje disponíveis, **resultaria em uma nova linha de base completamente diferente da original criada na década de 1980**, considerando-se que o litoral brasileiro possui muitos recortes e reentrâncias. Como consequência, as ortogonais provavelmente mudariam, **implicando profunda mudança nos padrões de distribuição dos royalties entre os entes federados**, o que certamente se desdobraria em uma insegurança jurídica com potencial de desdobramento em um conflito federativo. (grifos acrescidos).*

177. A respeito do excerto acima, quatro pontos devem ser destacados: primeiro, a inexistência de memória de cálculo, premissas, análises ou quaisquer outros elementos técnicos que suportem a definição das linhas ortogonais e paralelas que atualmente constituem o principal critério para distribuição de recursos a entes subnacionais.

178. Segundo, a vulnerabilidade da atuação do IBGE suportada por critério em que se desconhece os fundamentos de sua origem, na medida em que, devido a fatores totalmente exógenos ao setor de petróleo, a redefinição das linhas com as tecnologias atuais seria responsável por significativas mudanças de beneficiários, o que certamente, nas próprias palavras da entidade, 'se desdobraria em uma insegurança jurídica com potencial de desdobramento em um conflito federativo'.

*179. Terceiro, o expressivo volume de recursos descentralizados aos referidos entes em decorrência unicamente deste critério, respondendo, em 2022, por R$ 48 bilhões. Em outras palavras, apenas o critério de confrontação foi responsável por definir o beneficiário referente a 67% do valor total de **royalties**/PE distribuídos aos estados e municípios em 2022.*

180. Por fim, se assim está sustentada a distribuição de recursos, não há que se falar em exata indenização ou afetação perfeitamente caracterizada ou compensação financeira diretamente associada. O que se tem são aproximações feitas, com base em estudos de meados da década de 1980, para determinados campos situados na Bacia de Campos que inclusive não se confundem com aqueles que atualmente respondem pela maior parte da produção de petróleo e gás em mar, situados na Bacia de Santos na área do pré-sal, já esclarecido em tópico precedente.

*181. Em termos históricos, rememora-se que se estava, na década de 1980, diante de uma relevante mudança no cenário de produção, na medida em que o setor **offshore** já respondia por 70% e havia a perspectiva de forte crescimento, ante a descoberta de grandes campos de petróleo concentrados em uma região promissora da Bacia de Campos, próximo ao litoral norte fluminense (ver figura 5), o que resultaria em impactos significativos àquela região.*

182. Assim, àquela época e com os recursos tecnológicos e humanos disponíveis, não seria razoável exigir que se elaborasse estudo que pudesse abranger de forma adequada todas as possibilidades de futuras descobertas de reservas de petróleo e gás natural em toda a costa brasileira, consubstanciando algo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

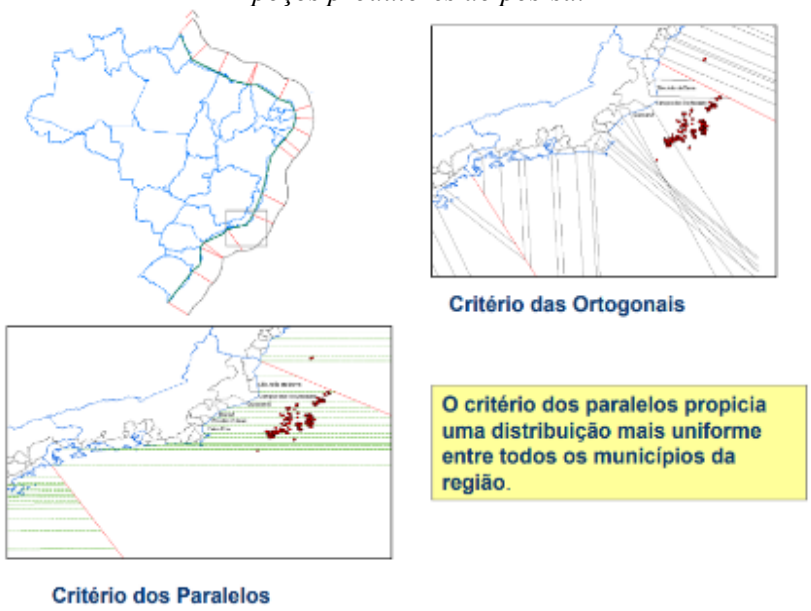
totalmente imprevisível.

183. Ademais, por mais que se tenha extrapolado as linhas para todo o litoral, a regra se aplicava àquela região específica, com aqueles campos produtores à época, o que não significa ser aplicável de forma adequada à atual realidade do pré-sal ou a outras regiões produtoras em volumes distintos daqueles conhecidos à época.

184. Por sua vez, a completa ausência de memória e estudos de criação do critério é agravada pela percepção de não ser possível examinar eventuais ressalvas, por exemplo, que tenham integrado aquele trabalho, especialmente afetas a áreas específicas do litoral (muito recortadas, interiores de baías, ilhas).

*185. Considerando então o exíguo prazo em que se realizou o trabalho de definição das linhas e a realidade do setor de petróleo **offshore** à época, é plausível inferir terem sido os grandes campos em descoberta à época e concentrados em uma região da Bacia de Campos, próximo ao litoral norte fluminense – lembrando que se trata de estudos elaborados há quatro décadas cujas memórias de cálculo se perderam – a circunstância motivadora da ponderação estabelecida entre as linhas paralelas e ortogonais, a fim de possibilitar uma divisão que à época resultava em menor concentração, conforme imagem exposta na Figura 5, extraída de apresentação realizada pelo IBGE em 2008.*

Figura 5 – Linhas paralelas e ortogonais que definem o nível de confrontação dos estados e municípios com poços produtores do pós-sal

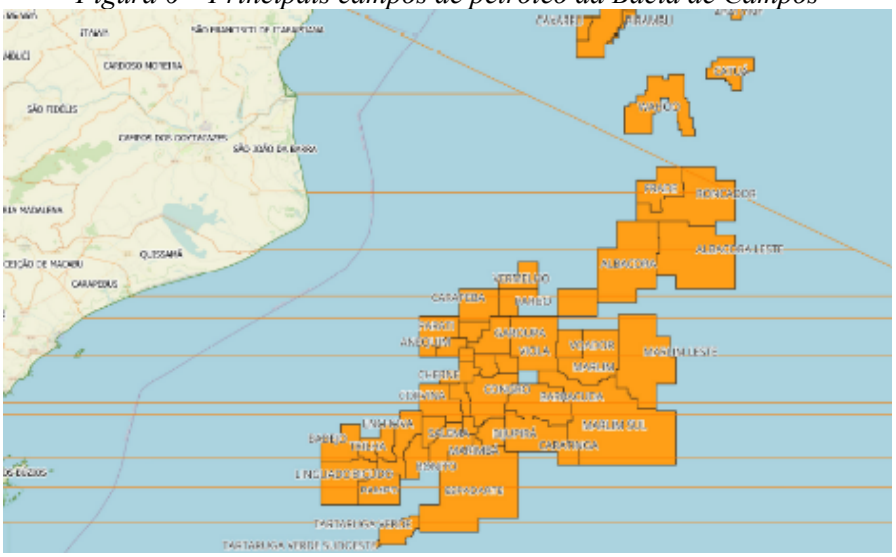


Fonte: IBGE (peça 35).

186. Vale ressaltar que o critério dos paralelos foi entendido como aquele que proporcionava distribuição mais uniforme dos recursos entre os municípios da região para a qual o critério foi criado, conforme se depreende a partir da preponderância desse viés distributivo. O mapa disposto na Figura 6 esclarece a localização de tais campos, em que se pode visualizar as linhas paralelas relacionadas ao critério de confrontação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

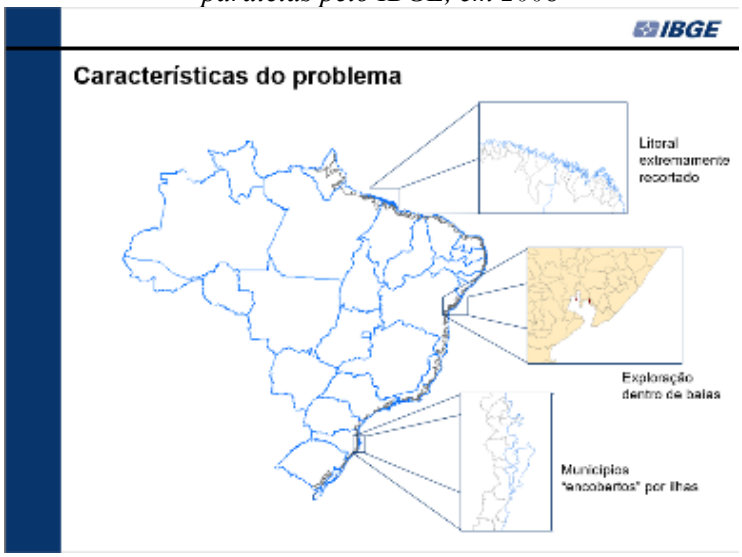
Figura 6 – Principais campos de petróleo da Bacia de Campos



Fonte: ANP, mapa atual com linhas paralelas.

187. Desde 2008, contudo, o próprio IBGE já indicava as fragilidades da aplicação do critério, na medida em que já sinaliza, na mesma apresentação, pontos de atenção, conforme expresso na Figura 7.

Figura 7 – Fragilidades apontadas ao critério das linhas ortogonais e paralelas pelo IBGE, em 2008

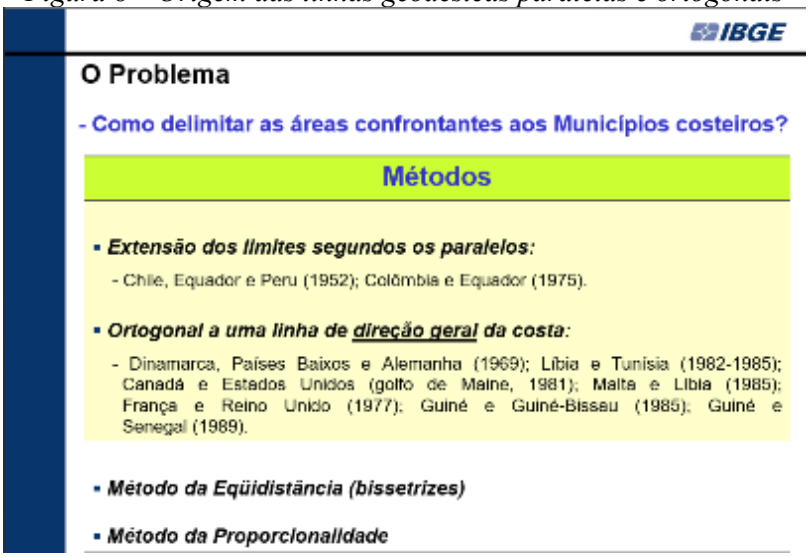


Fonte: IBGE (peça 35).

188. Ademais, ainda na mesma apresentação o IBGE destacou que a solução de aplicação de linhas paralelas e ortogonais advinha de estudo de caso de outros países (Figura 8). Aqui se destaca que todos se referiam a soluções da década de 1980 ou anteriores e nenhum deles se assemelha à exploração do pré-sal brasileiro, nem mesmo em termos de complexidade e/ou peculiaridades/especificidades presentes ao longo de toda a costa litorânea brasileira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 8 – Origem das linhas geodésicas paralelas e ortogonais



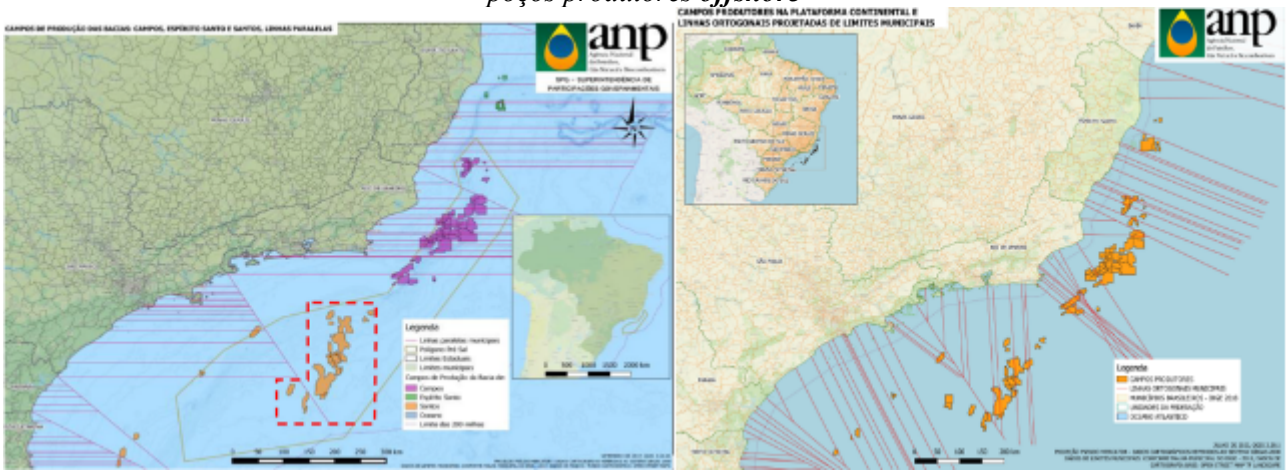
Fonte: IBGE (peça 35).

189. Veja-se então que se tratou de uma solução casuística, aplicada àquela região do pós-sal, possível inclusive de ter gerado resultados aceitáveis em termos de distribuição de recursos à época, o que não significa serem atualmente suficientes a indicarem os justos beneficiários em um cenário completamente distinto daquele, em termos de distanciamento da costa das estruturas de produção, nível de dispersão em alto-mar e volume de petróleo e gás produzidos especialmente no pré-sal.

*190. Retoma-se, então, que a distribuição de **royalties**/PE segue a ponderação entre os dois critérios: metade para entes confrontantes segundo critério das linhas ortogonais (rateado proporcionalmente aos entes que se enquadrem em tal critério) e a outra metade segundo o critério das linhas paralelas (rateado proporcionalmente aos entes que se enquadrem em tal critério). Importantíssimo observar, assim, a imensa área abaixo da última linha estabelecida pelo critério dos paralelos (Figura 9) para os municípios do Estado do Rio de Janeiro, região em que se aplica somente o critério das linhas ortogonais para a definição dos municípios confrontantes.*

191. Assim, abaixo da última linha paralela, deixa de ser possível realizar a ponderação entre os dois critérios, passando a vigorar somente o critério das ortogonais. Quis o destino que as gigantes reservas petrolíferas do pré-sal ali se situassem, conforme pode ser observado no mapa disposto na Figura 9 (situação similar ocorre nas confrontações dos Estados de São Paulo e Espírito Santo):

*Figura 9 – Linhas paralelas e ortogonais que definem o nível de confrontação dos estados e municípios com poços produtores **offshore***



Fonte: ANP (peça 37). Acrescido destaque em vermelho tracejado.

192. O fato de grandes campos produtores se situarem abaixo da última linha paralela de cada estado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

implica que para todos estes campos destacados a respectiva regra, criada supostamente para conferir melhor distribuição (o que se mostra parcialmente verdadeiro para os campos da Bacia de Campos), simplesmente não se aplica aos principais campos produtores hoje, na Bacia de Santos, relembrando que apenas o pré-sal foi responsável, em 2022, por 75% de toda a produção nacional.

193. Assim, ao confrontarmos a aplicação do critério estabelecido em 1986 ao atual cenário, o que se observa, a partir da crescente quantidade de campos e poços na plataforma continental, é que a definição dos novos beneficiários municipais ou a ampliação da participação daqueles já beneficiários, segundo o critério de confrontação, tornou-se uma grande loteria geográfica.

194. De forma direta, as linhas criadas em 1986 não se encontram correlacionadas aos verdadeiros entes afetados pela atividade petrolífera atual, tampouco prestam a sopesar a dimensão da afetação. Assim, em que pese o referido critério ter sido útil para a distribuição dos recursos em uma época em que a exploração em mar se circunscrevia ao pós-sal e as respectivas estruturas de exploração encontravam-se relativamente próximas à costa, há muito não se sustenta.

195. Pelo exposto, conclui-se que o critério de confrontação não se correlaciona atualmente com a compensação financeira assegurada pela CF/1988 aos entes afetados pela atividade petrolífera, em afronta ao seu art. 20, §1º, bem como aos princípios do equilíbrio federativo e redução de desigualdades regionais, e sem perder de vista ter a CF/1988 atribuído à propriedade dos recursos do subsolo e da própria plataforma continental à União.

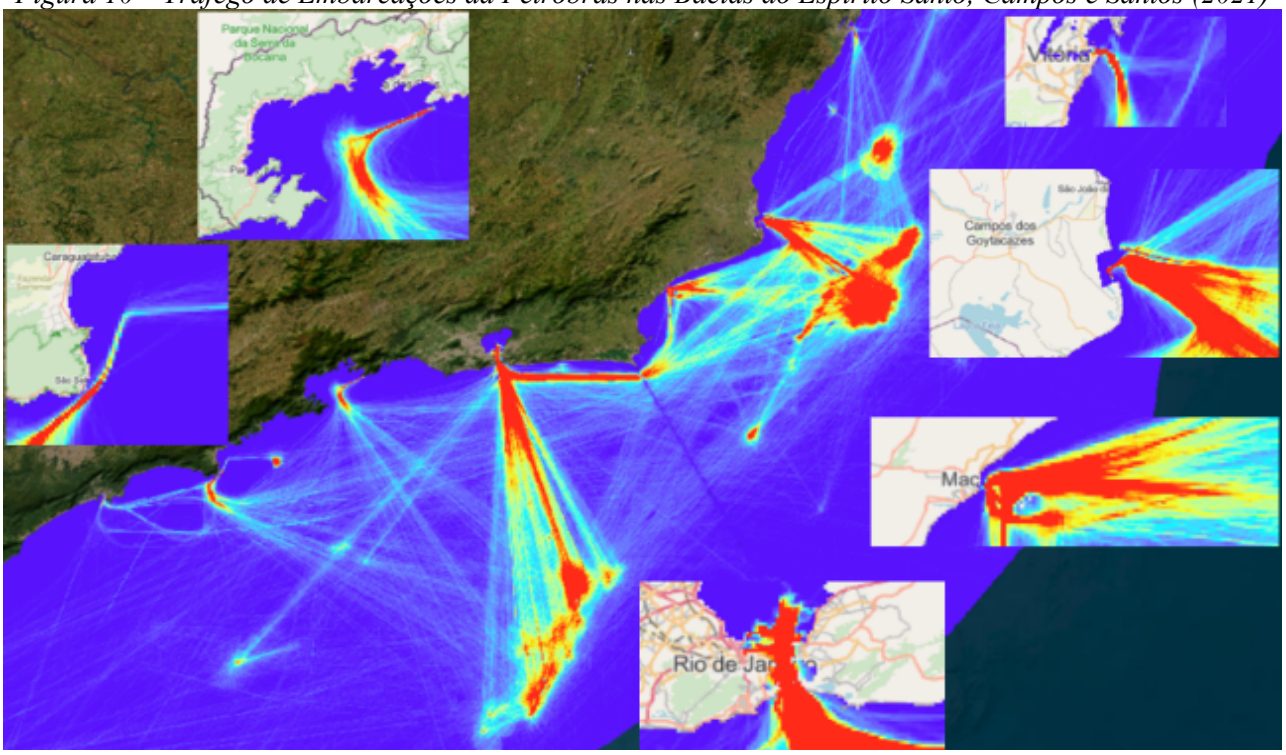
196. Nesse sentido, importante retomar a informação constante no Infográfico Principais Plataformas de Petróleo na Produção Nacional (Figura 3), que demonstra a concentração de 60% da produção nacional em quinze plataformas, todas elas situadas na área destacada do mapa acima (abaixo da última linha paralela dos municípios do Rio de Janeiro ou São Paulo).

197. Os mapas apresentados, especialmente o da Figura 10 deixam claro também a diminuição do vínculo entre produção e afetação dos municípios 'confrontantes'. Hoje, a produção é realizada em plataformas flutuantes distantes centenas de quilômetros da costa brasileira. Acrescenta-se que o escoamento da produção de petróleo é realizado por navios aliviadores, que ainda transportam parcela da produção diretamente ao exterior.

198. Soma-se em termos argumentativos as informações constantes de recente estudo elaborado pela Petrobras a respeito de tráfego de embarcações. Os mapas da Figura 10 apontam que as rotas que ligam as fontes produtoras aos terminais portuários não ensejam qualquer correlação direta com os respectivos beneficiários confrontantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 10 – Tráfego de Embarcações da Petrobras nas Bacias do Espírito Santo, Campos e Santos (2021)



Fonte: Projeto de Monitoramento do Tráfego de Embarcações – PMTE. Painel Dinâmico da Caracterização do Tráfego Petrobras (Bacia de Santos / Bacia de Campos / Bacia do Espírito Santo), elaborado em 2021 (autorizado o uso e divulgação pela Petrobras).

199. A partir dos mapas dispostos na Figura 10, resta claro que há maior tráfego de navios ligados à extração de petróleo em alguns estados e municípios. Caso se entenda que essa atividade exige algum tipo de compensação, estudos dessa natureza podem ajudar a definir com maior exatidão as áreas mais afetadas. Essas áreas, no entanto, não se relacionam com o critério norteador e vigente da confrontação, ante sua desvinculação com os impactos das atividades petrolíferas retromencionados.

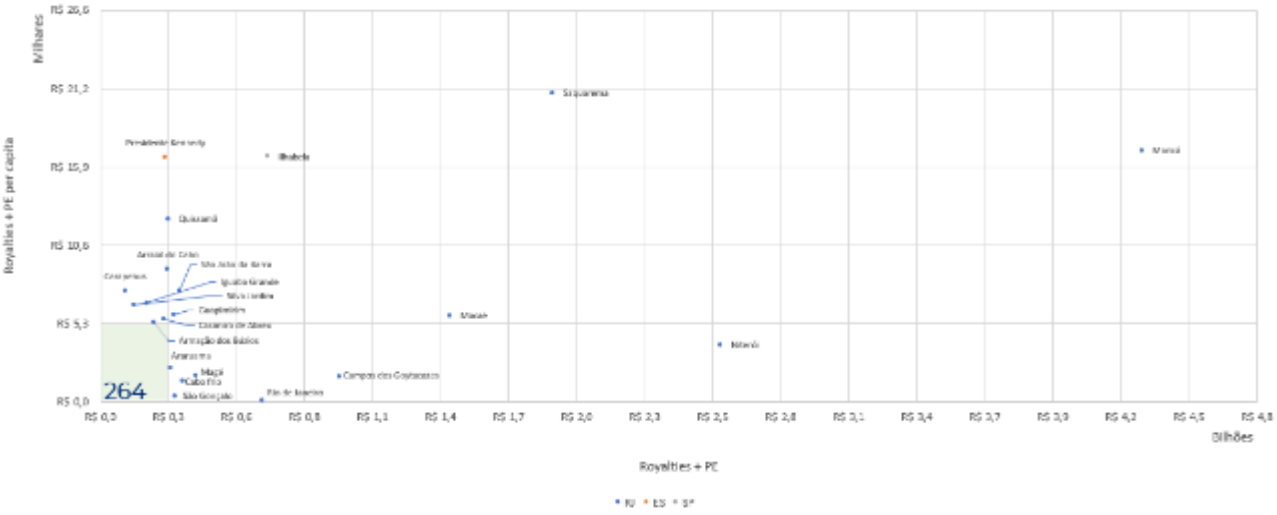
200. A Figura 10 também indica que, para a região da Bacia de Campos, a afetação tem alguma correlação com o critério de confrontação vigente, o que não pode ser estendido aos campos mais afastados, especialmente da Bacia de Santos. Assim, não é correto sustentar que os aludidos impactos seguem as linhas definidas em 1986 pelo IBGE, tampouco que a ordem de grandeza de sua afetação corresponda em alguma medida aos percentuais de exploração da plataforma continental definidos na atual legislação.

201. Detalhando as análises dos mapas expressos na Figura 10 e confrontando com os beneficiários dos recursos, observa-se que não há uma correlação direta entre afetação e recebimento de recursos.

*202. Para demonstrar numericamente a desconexão relacionada ao critério que tem sido utilizado, elaborou-se o Gráfico 6 de dispersão dispondo no eixo das abcissas o valor absoluto recebido pelos municípios beneficiários dos três estados mais concentradores em 2022 e no eixo das ordenadas o referido valor **per capita** no respectivo município.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Gráfico 6 – Valor absoluto versus **per capita** dos **royalties**/PE recebidos por alguns dos municípios integrantes dos três principais estados beneficiários dos referidos recursos*



Fonte: elaboração própria, dados ANP e IBGE (264 municípios se concentram no quadrante destacado do gráfico).

203. Sem querer esgotar as hipóteses de afetação, mas considerando o mapa fornecido pela Petrobras como uma boa referência em termos de municípios mais ou menos afetados pelos impactos da indústria petrolífera (Figura 10) e, desta forma, analisado o Gráfico 6 conjuntamente com o referido mapa afeto ao tráfego de embarcações (Figura 10), algumas situações chamam a atenção a partir dos pontos que se deslocam da origem do gráfico.

*204. Aponta-se como primeiro exemplo o maior recebedor isolado de recursos de **royalties**/PE: Maricá/RJ. O referido município, apesar de localizado na zona de alto tráfego de embarcações em seu litoral, não conta com estrutura portuária que atenda à indústria petrolífera. Ainda que o município sofra outros impactos da indústria petrolífera, desperta a atenção o fato de ter recebido, em 2022, o equivalente a seis vezes o valor recebido pelo município do Rio de Janeiro, situado em região portuária altamente relacionada à indústria petrolífera.*

*205. O Rio de Janeiro (município), recebeu em 2022 recursos, em valores absolutos, equiparáveis ao Município de Ilhabela/SP, que por sua vez recebe recursos da produção de campos de petróleo distantes de seu território. Analisando as informações de tráfego de embarcações, observa-se que a estrutura portuária da Baía da Guanabara é a que concentra o atendimento logístico dos campos que distribuem recursos de **royalties**/PE a Ilhabela.*

206. Não só isso, o próprio suprimento logístico por aeronaves também se concentra no município do Rio de Janeiro/RJ. Neste sentido, reportagem datada de 2018 informa que todo a atendimento de aeronaves para a Bacia de Santos seria concentrada no aeroporto de Jacarepaguá (peça 38). Atualmente, ainda que haja outros aeródromos servindo de base logística aos campos do pré-sal, certo é que nenhum deles se localiza no município de Ilhabela.

207. Além disso, o impacto causado a Ilhabela, considerando como referência o mapa disponibilizado pela Petrobras sobre tráfego de embarcações, seria no mínimo dividido em proporções similares com os municípios situados no continente, confrontantes com a referida ilha. Afinal o fluxo de embarcações do Estado de São Paulo, conforme mapa fornecido pela Petrobras, se dá às costas de Ilhabela, mais propriamente no Município de São Sebastião/SP, o qual possui um terminal portuário da Petrobras.

208. Neste ponto, importa esclarecer que o município de São Sebastião/SP recebe recursos em ordem de grandeza significativamente inferior àqueles repassados a Ilhabela, município que possui vocação turística e que concentra os recursos municipais do Estado de São Paulo (ver gráfico 6). Não foi constatado qualquer outro motivo relacionado à afetação que justificasse a excessiva concentração de recursos no município de Ilhabela.

209. Outro caso ilustrativo da desconexão do atual critério se observa no litoral norte fluminense. O Município de São Francisco de Itabapoana/RJ, vê, por azar, suas linhas geodésicas ortogonais e paralelas atingir precocemente a linha que divide os Estados do Rio de Janeiro com o Espírito Santo, o que interrompe a área de projeção do seu município à plataforma continental e faz com que o referido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

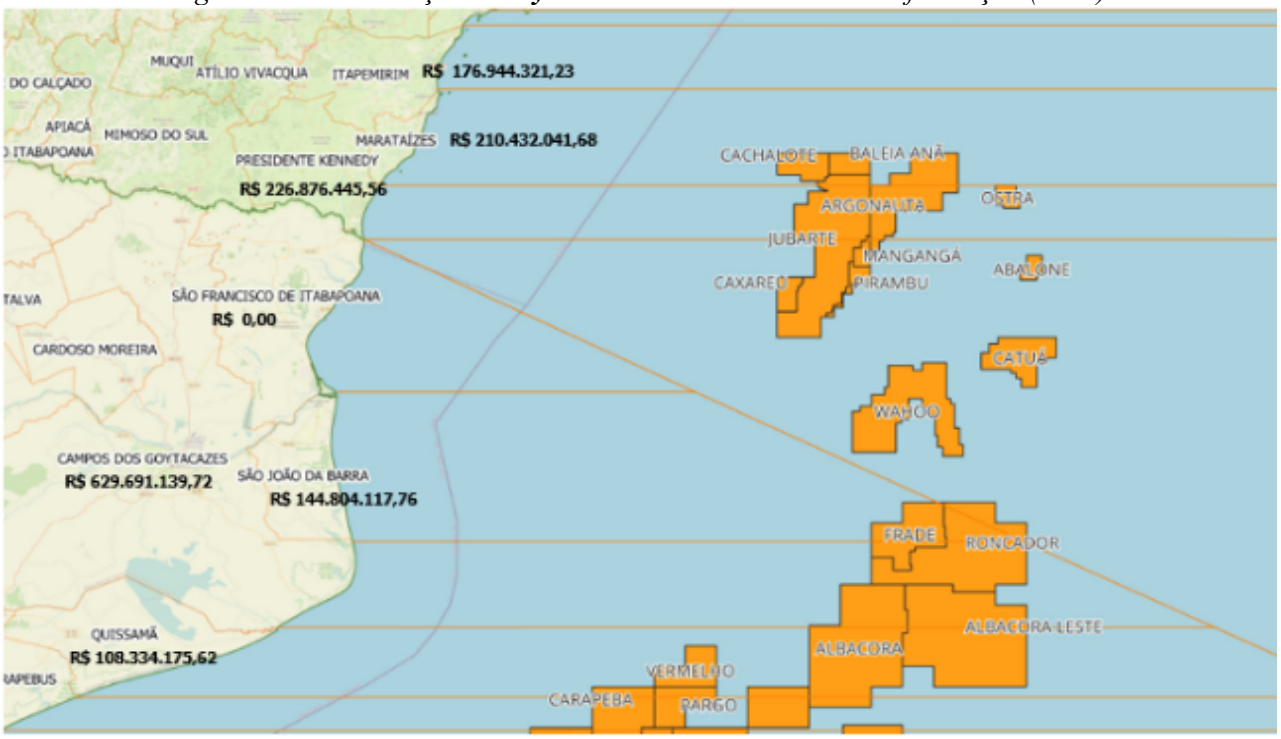
município, sem nenhum critério técnico que possa justificar, receba recursos em ordem de grandeza bastante inferior a seus vizinhos.

210. No caso, o retrocitado município faz limite ao norte com o Estado do Espírito Santo (Município de Presidente Kennedy/ES) e a sul com o Município de São João da Barra, ambos grandes recebedores de recurso pelo critério de confrontação, o que cria desigualdades importantes, conforme dados inseridos no mapa disposto na Figura 11.

*211. Aqui se destaca que, ainda que haja qualquer outro fator vinculado à afetação decorrente da indústria petrolífera responsáveis pela distribuição de **royalties** aos municípios da Figura11, os dados constantes do mapa refletem única e exclusivamente o critério de confrontação, resultado das linhas geodésicas traçadas, e não refletem qualquer outra análise relativa às estruturas constantes em cada um dos municípios ou atividades impactadas.*

212.

*Figura 11 – Distribuição de **royalties**/PE de acordo com a confrontação (2022)*



*Fonte: ANP (valores de **Royalties** + PE de 2022 adicionados).*

213. Outro exemplo pode ser observado no Estado do Espírito Santo, onde a produção se concentra na porção sul do seu litoral e, embora os campos petrolíferos não sejam tão produtivos, confrontam – conforme critério vigente – com pequenos municípios que não possuem estrutura portuária, aeroportuária ou industrial comparáveis com aquelas existentes em Vitória e Vila Velha, por exemplo.

*214. Dessa forma, as embarcações, segundo informações apresentadas pela Petrobras, utilizam, para a produção dos campos dessa região sul do litoral do Espírito Santo, a estrutura portuária de Vitória/ES, Vila Velha/ES ou Campo dos Goytacazes/RJ. Destaca-se que tanto Vitória quanto Vila Velha não recebem parcela significativa de **royalties**/PE, uma vez não serem enquadradas como confrontantes com qualquer campo produtor.*

*215. No entanto, Vila Velha conta com ampla plataforma logística constituída por portos, ferrovias, aeroporto, centro de distribuições de cargas e indústrias, usinagem, além de uma ampla cadeia de abastecimento para fabricação de bens e prestação de serviços de engenharia, montagem e manutenção industrial, e mesmo assim recebeu, em 2022, R$ 18 milhões de **royalties** (art. 4º, §1º, incisos I e II, da Lei 7.525/1986) e absolutamente nada de PE.*

*216. Na mesma linha, Vitória, capital do estado, conta com terminal aquaviário que recebe derivados de petróleo por navio-petroleiro para as indústrias locais e abastece os navios das empresas distribuidoras com diesel marítimo e com bunker, utilizando barcaças, além de ampla cadeia produtiva do setor, e recebeu, em 2022, R$ 23 milhões de **royalties** (art. 4º, §1º, incisos I e II, da Lei 7.525/1986) e R$ 11,12 de PE –*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*destaca-se, **são onze reais e doze centavos**.*

*217. Se somarmos todos os recursos recebidos por esses dois importantes municípios da indústria petrolífera capixaba, atinge-se o montante de R$ 41 milhões, cerca de 1/7 do valor recebido pelo município de Presidente Kennedy/ES, maior beneficiário absoluto e **per capita** de **royalties**/PE no âmbito do ES. Apenas a título de confrontação, o referido município recebeu R$ 227 milhões em 2022, o equivalente a cinco vezes o somatório dos valores recebidos por Vitória e Vila Velha.*

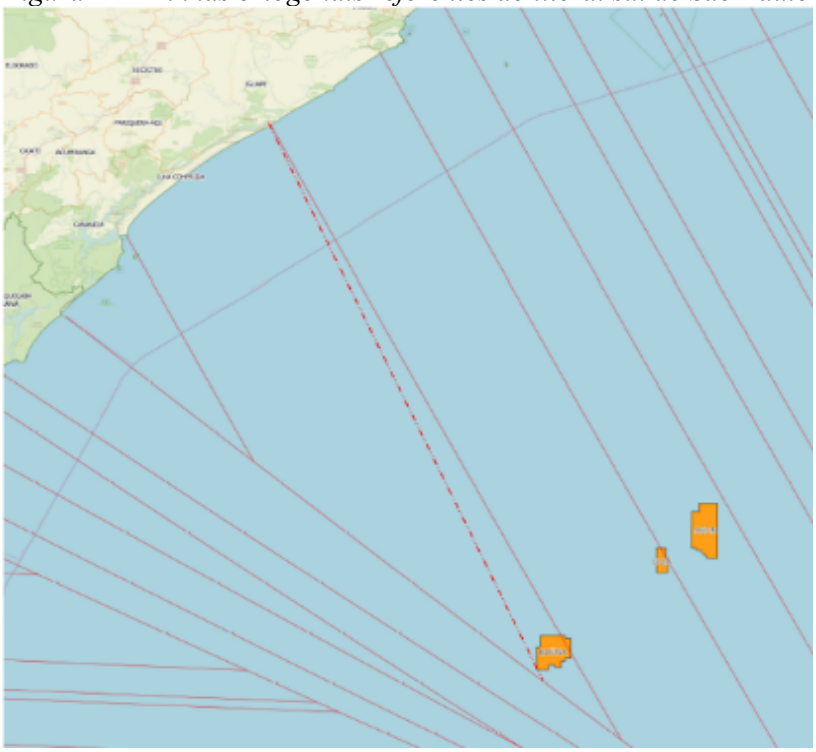
218. O referido município possui menos de quinze mil habitantes e encontra na agricultura sua principal atividade econômica, conforme informação presente em sua página na internet. Não possui qualquer estrutura de grande porte associada à atividade petrolífera, embora se noticie projetos de investimentos. Ademais, segundo os dados apresentados pela Petrobras, nem sequer há fluxo significativo de embarcações próximas à costa do município (vide Figura 10).

*219. Importante rememorar que o IBGE indicou não possuir as memórias de cálculos dos trabalhos que resultaram na criação das linhas geodésicas até hoje utilizadas como principal critério de distribuição de **royalties**/PE aos entes subnacionais.*

220. Ademais, acaso fosse atualizado o estudo que originou as linhas ortogonais e paralelas, conforme já exposto, ante as novas tecnologias e dinâmica da costa brasileira, elas seriam substancialmente alteradas, ensejando profunda reconfiguração dos beneficiários, como que se as linhas fossem capazes de alterar a afetação real da atividade petrolífera.

221. Nesse caso, a título exemplificativo, caso houvesse uma pequena alteração em termos da inclinação da linha ortogonal que divide o que seria a área de confrontação entre os municípios de Ilha Comprida/SP e Iguape/SP, este passaria a ser o confrontante em vez do atual, Ilha Comprida (Figura 12).

Figura 12 – Linhas ortogonais referentes ao literal sul de São Paulo



Fonte: ANP. Linha tracejada incluída para exemplificar o impacto de pequena alteração da inclinação da linha.

*222. Aqui se registra que o referido exemplo teve apenas fim didático, com o intuito de ilustrar como pequenas alterações de algumas linhas geodésicas podem impactar substancialmente a distribuição dos valores de **royalties**/PE entre os beneficiários, uma vez tratar o exemplo de um único campo à margem de uma das linhas geodésicas, não havendo qualquer conexão com o impacto da atividade de exploração e produção de petróleo nessas localidades com essas linhas.*

223. Ilustração similar, no sentido de demonstrar a sensibilidade do impacto prático de pequenas alterações na inclinação dessas linhas foi apresentada no âmbito de discussões legislativas sobre o tema,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*realizadas **em 2002**, pelo então diretor de Geociências do IBGE (peça 39, p. 7):*

> *Quando traçamos uma linha de duzentas milhas a partir do litoral até o mar, qualquer alteração, mínima que seja, no ângulo da linha provoca uma diferença muito grande. Por exemplo, se, com a caneta apontada para lá, eu fizer uma pequena variação na caneta, eu incluo no meu campo esquerdo V.Exas. que estão aí atrás. Com outra pequena variação, eu os excluo e os passo para cá. Logo, se eu fizer uma variação imperceptível na minha mão, eu os incluo. Imaginem, numa área de duzentas milhas!*

224. Assim, situação muito mais complexa e com impactos significativos na distribuição dos recursos seria a simples inclinação de quaisquer das linhas que atravessam os grandes campos, a exemplo de Búzios ou Tupi, em vez do exemplo ilustrativo do campo de Baúna, na medida em que restariam alterados os PMCs dos municípios confrontantes com os diversos poços (parcela de 5%) e campo (parcela que excede os 5%).

225. Assim, por permanecerem conservadas as linhas geodésicas traçadas na década de 1980, infere-se que o município de Ilha Comprida seja mais afetado que o município de Iguape pela atividade de produção relacionada ao Campo de Baúna, o que não faz sentido.

226. Avançando para o viés ambiental da compensação financeira, registra-se que o alcance e consequentes efeitos do derramamento de petróleo (possivelmente o efeito ambiental adverso mais severo) em quaisquer das plataformas em operação situadas a centenas de quilômetros da costa dependeriam de diversos fatores: volume do óleo derramado, as características físico-químicas e toxicológicas do óleo daquela reserva, as condições ambientais do local (temperatura, vento, correnteza do mar), a topografia do mar e a geomorfologia da costa. Ao mesmo tempo, é possível afirmar que nenhum desses fatores guarda qualquer correlação com a ponderação criada entre linhas paralelas e ortogonais.

227. A fim de dispor sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, o art. 5º da Lei 9.966/2000 atribuiu, em âmbito federal, ao Ministério do Meio Ambiente a responsabilidade pela identificação, localização e definição dos limites das áreas ecologicamente sensíveis com relação à poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

228. Em decorrência, foram elaboradas pelo citado ministério as Cartas de Sensibilidade Ambiental a Derramamentos de Óleo (Cartas SAO), essenciais e fonte primária de informações para o planejamento de contingência e para a implementação de ações de resposta a incidentes de poluição por óleo, permitindo identificar os ambientes com prioridade de proteção e as eventuais áreas de sacrifício, possibilitando o correto direcionamento dos recursos disponíveis e a mobilização adequada das equipes de contenção e limpeza.

229. Nesse sentido, foram elaboradas as seguintes nove cartas, que adotaram como unidade cartográfica as Bacias Sedimentares Marítimas: Ceará e Potiguar (2004); Santos (2007); Espírito Santos (2010); Sul da Bahia (2013); Sergipe-Alagoas/Pernambuco-Paraíba (2013); Foz do Amazonas (2017); Pará-Maranhão/Barreirinhas (2017); Campos (2017); Pelotas (2017).

230. Por meio destas, foram estabelecidas as coordenadas geográficas dos limites das cartas SAO táticas de cada bacia, em geral associadas a vazamentos de porte médio que podem causar impactos além dos limites das instalações de origem do óleo derramado, envolvendo recursos de terceiros.

231. A partir do exame expedito de cada uma delas, resta claro que as áreas potencialmente afetadas pelo derramamento de óleo em quaisquer daquelas plataformas estendem-se à totalidade dos municípios litorâneos do estado confrontante e mesmo diversos outros de estados adjacentes, a exemplo da Bacia de Santos, na qual as dez cartas táticas englobam a totalidade dos municípios litorâneos dos estados de São Paulo e Paraná, bem como maior parte dos municípios litorâneos dos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina.

232. Sendo assim, em termos de derramamento de óleo decorrente da exploração de quaisquer dos poços por quaisquer daquelas plataformas, conclui-se não ser possível identificar um único município ou mesmo estado como detentor do direito legítimo à indenização, na medida em que se espraiaria por dezenas/centenas de municípios litorâneos ao longo da costa, deslegitimando qualquer concentração de recursos a um ente municipal específico.

233. Ademais, registra-se que ações mitigadoras de eventual ocorrência adversa grave dificilmente serão adotadas e custeadas pelos estados, muito menos por municípios que eventualmente não possuem sequer unidade de Corpo de Bombeiros – a exemplo de Presidente Kennedy, atendido pela 1ª Companhia Bombeiro Militar, com sede em Cachoeiro do Itapemirim/ES –, mas sim por outras instâncias.

234. Em síntese, se não bastasse, em relação ao critério de confrontação, (i) o anacronismo das linhas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*ortogonais e paralelas que o definem, (ii) sua total desconexão com o impacto experimentado pelos entes beneficiários decorrente das atividades petrolíferas (afetação), em afronta inclusive ao art. 20, §1º, da CF/1988; (iii) as injustiças que promove, na medida em que leva alguns entes beneficiários pouco ou sequer afetados pela atividade petrolífera a receberem vultosos recursos de **royalties**/PE em detrimento daqueles efetivamente afetados; e (iv) ao concentrar recursos em poucos entes, amplia as desigualdades regionais tanto a nível estadual quanto municipal, em afronta ao art. 3º, inciso III, da CF/1988, esse critério ainda norteia a distribuição da maior parte dos recursos de **royalties**/PE a estados e municípios.*

*235. Quanto ao citado anacronismo, decorreu do avanço gradativo das estruturas de produção para alto-mar desde a criação do referido critério – meados da década de 1980 –, a ponto de serem descobertas as novas reservas do pré-sal em 2006, enquanto permaneceu inalterada parcela predominante da legislação afeta à distribuição de **royalties**/PE, representada pela Lei 9.478/1997, que por sua vez absorveu o critério de confrontação criado pela Lei 7.453/1985 e definido na Lei 7.525/1986.*

*236. Então, conclui-se restar anacrônico e desconexo o critério de confrontação para distribuição dos **royalties**/PE, criado pela Lei 7.453/1985 e definido pela Lei 7.525/1986, posteriormente replicado nas Leis 7.990/1989, 9.478/1997 (vigente), 12.351/2010 (art. 64, vetado) e 12.734/2012 (alteração cautelarmente suspensa).*

Anacronismo e desconexão do critério das mesorregiões

*237. Apresentados os argumentos e as análises que permitiram a conclusão de obsolescência do principal critério de distribuição de **royalties**/PE aos entes subnacionais, passa-se a indicar que o critério subsequente, associado ao que se conhece por mesorregiões, embora menos expressivo e menos concentrador, também não encontra suporte em estudos e na realidade atual do setor, mostrando-se também obsoleto.*

238. O critério de distribuição relacionado às mesorregiões surgiu ao final da década de 1980, no âmbito das alterações legais que criaram também o critério da confrontação, acima tratado. Segundo o IBGE, mesorregiões seriam áreas com características social, natural e de rede de comunicação que gerem identidade regional (peça 40):

> *Entende-se por Mesorregião uma área individualizada, em uma Unidade da Federação, que apresenta forma de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante; e a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial. Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como Mesorregião tenha uma identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.*

239. Assim, o que a legislação intencionava era distribuir os recursos indenizatórios tanto aos municípios que integram a ZPP quanto àqueles que lhes são próximos e que, considerando as características comuns, sofreriam algum nível de impacto afeto à atividade petrolífera advindo dos respectivos confrontantes. Segundo esse critério, os municípios que compõem a mesorregião de uma área em que se encontra algum município enquadrado como produtor principal/confrontante são tidos como limítrofes a ele.

240. Nesse sentido, no ano seguinte, a Lei 7.525/1986 definiu que a área geoeconômica seria definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área e impactos sobre áreas vizinhas. Em acréscimo, subdividiu o referido critério em três zonas: zona de produção principal (ZPP), zona de produção secundária (ZPS) e zona limítrofe (ZL), nos seguintes termos:

> *Art. 3º A área geoeconômica de um Município confrontante será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas.*
>
> *Art. 4º Os Municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas, distinguindo-se 1 (uma) zona de produção principal, 1 (uma) zona de produção secundária e 1 (uma) zona limítrofe à zona de produção principal.*
>
> *§ 1º Considera-se como zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima, o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos:*
>
> *I - instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos;*
>
> *II - instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

armazéns e escritórios.

§ 2º Consideram-se como zona de produção secundária os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.

§ 3º Consideram-se como zona limítrofe à de produção principal os Municípios contíguos aos Municípios que a integram, bem como os Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.

§ 4º Ficam excluídos da área geoeconômica de um Município confrontante, Municípios onde estejam localizadas instalações dos tipos especificados no parágrafo primeiro deste artigo, mas que não sirvam, em termos de produção petrolífera, exclusivamente a uma dada área de produção petrolífera marítima.

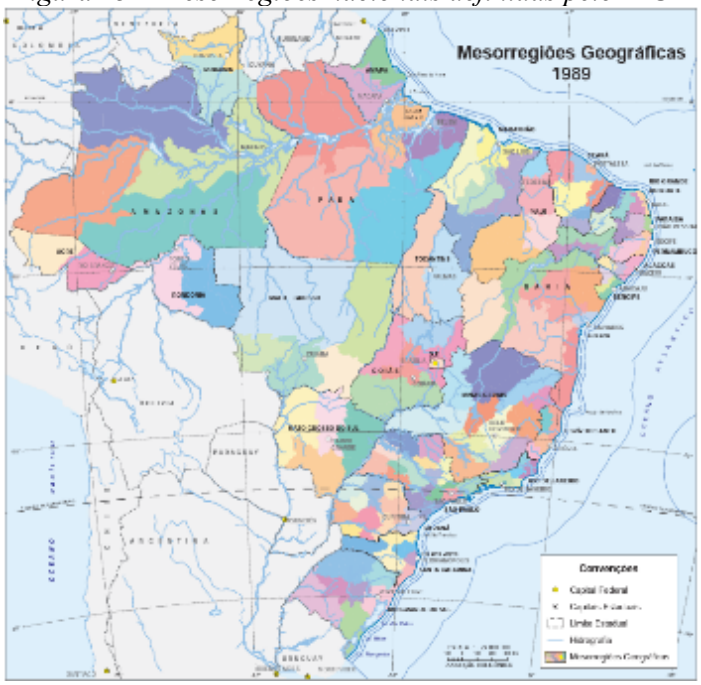
§ 5º No caso de 2 (dois) ou mais Municípios confrontantes serem contíguos e situados em um mesmo Estado, será definida para o conjunto por eles formado uma única área geoeconômica.

*241. Assim, o referenciado diploma legal estabeleceu os percentuais atribuíveis a cada uma dessas zonas criadas que compõem a área geoeconômica de um município confrontante. Em relação ao tema, deve-se registrar que os artigos 3º e 4º acima transcritos indicam que as zonas relacionadas ao recebimento dos **royalties** deveriam ter sido estabelecidas 'a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas' e que a zona limítrofe seria composta, além de municípios contíguos, pelos 'Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural'.*

242. Constatou-se que a definição inicial das mesorregiões para o setor petrolífero, realizada em 1989, ocorreu no âmbito de um estudo que já se encontrava em curso no IBGE, mediante o qual foram definidas as mesorregiões e microrregiões do Brasil, mas que não se referia especificamente ao setor de petróleo.

*243. Em outras palavras, segundo o próprio Instituto de Pesquisas, a definição de mesorregião não se relaciona diretamente aos efeitos da indústria petrolífera. Segundo seu sítio eletrônico, são as seguintes as mesorregiões brasileiras (Figura 13), que também servem como base para distribuição de **royalties**:*

Figura 13 – Mesorregiões nacionais definidas pelo IBGE

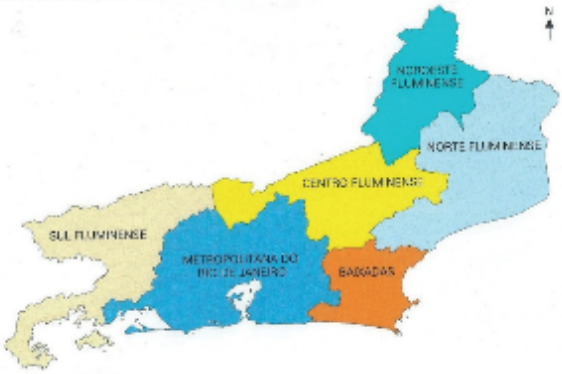


Fonte: IBGE (peça 41).

*244. Observando especificamente o estado do Rio de Janeiro, principal recebedor de recursos de **royalties**/PE, e apenas a título de ilustração, constatamos encontrar-se dividido em seis mesorregiões, conforme demonstra o mapa exposto na Figura 14.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 14 – Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: IBGE.

245. Além da ausência de vínculo direto entre a atividade petrolífera e as mesorregiões definidas pelo IBGE em 1989, importa ainda considerar que, conforme registrado no próprio sítio eletrônico do instituto, a utilização de mesorregiões é dinâmica, o que implica afirmar que caso se opte por utilizá-lo como critério, o ideal seria que as mesorregiões fossem objeto de um processo contínuo e periódico de revisão e atualização, o que não é o caso da versão das mesorregiões para distribuição dos ***royalties*** *há mais de 30 anos utilizada pela ANP em sua versão original.*

246. Ademais, não se pode perder de vista que a utilização de um critério dinâmico como das mesorregiões para distribuição de ***royalties****, além de não ser capaz de gerar um conforto e equilíbrio na regulação, tenderia a se tornar mais um elemento de judicialização sempre que atualizado, vulnerabilizando a posição tanto do IBGE enquanto instituto de pesquisa e não órgão/entidade de regulação quanto dos próprios municípios beneficiários.*

247. Neste ponto, impende acrescentar que, caso seja mantida a utilização deste critério, deve também ser indicada a periodicidade de sua atualização, de forma a mitigar o problema apontado. Importa, nesse sentido, informar que o IBGE, diante da necessidade de atualizar as sub-regiões brasileiras – por motivos próprios e desvinculado da distribuição de recursos de ***royalties****/PE –, promoveu, em 2017, novo estudo, porém, com nomenclatura desassociada da anterior, conforme se observa do excerto seguinte, constante da introdução do novo estudo (peça 40):*

> *A* ***revisão da Divisão Regional do Brasil*** *para fins de divulgação da informação estatística constitui parte da missão institucional do IBGE e visa* ***atualizar o quadro regional do País****,* ***elaborado*** *pelo então Departamento de Geografia* ***na década de 1980 e publicado em 1990****.*
>
> *A necessidade de atualização dos recortes regionais vem ao encontro do* ***expressivo aumento verificado na diferenciação interna do território brasileiro, como resultado das transformações econômicas, demográficas, políticas e ambientais ocorridas ao longo das últimas décadas****. A principal diferença entre a divisão regional ora apresentada e os quadros anteriores é que* ***na atual proposta técnica a divisão será periodicamente revisada****. Esta característica a diferencia dos* ***resultados anteriores, que ao se manterem inalterados facilitaram seu uso em uma variedade de aplicações para as quais esta característica é importante*** *e que poderão ser mantidas, a critério do usuário.*
>
> *Com efeito, a definição de um novo quadro regional está vinculada ao* ***intenso processo de ocupação e ampliação dos espaços produtivos*** *que, aliado ao* ***acelerado movimento de criação de municípios, a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988****, coloca novos desafios metodológicos à sua construção. Nesse contexto, um duplo processo de mudança, não só estritamente socioeconômico, mas também de natureza político-administrativa,* ***alterou a geografia do País****, gerando diferenças e desigualdades que tornaram mais complexa a leitura de seu território, aumentando, assim, a demanda por uma nova Divisão Regional do Brasil no período que vai da última década do Século XX à primeira do Século XXI.*
>
> ***Essa maior heterogeneidade do território ressalta a urgência de uma revisão das unidades subestaduais do espaço brasileiro****. Assim sendo, o que se faz prioritário é a* ***revisão das unidades mesorregionais e microrregionais, que nesse estudo recebem os nomes de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas, respectivamente****. Essas escalas oferecem um retrato mais detalhado do território brasileiro e dos seus atributos. Nesse contexto, o Projeto Divisão Regional*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

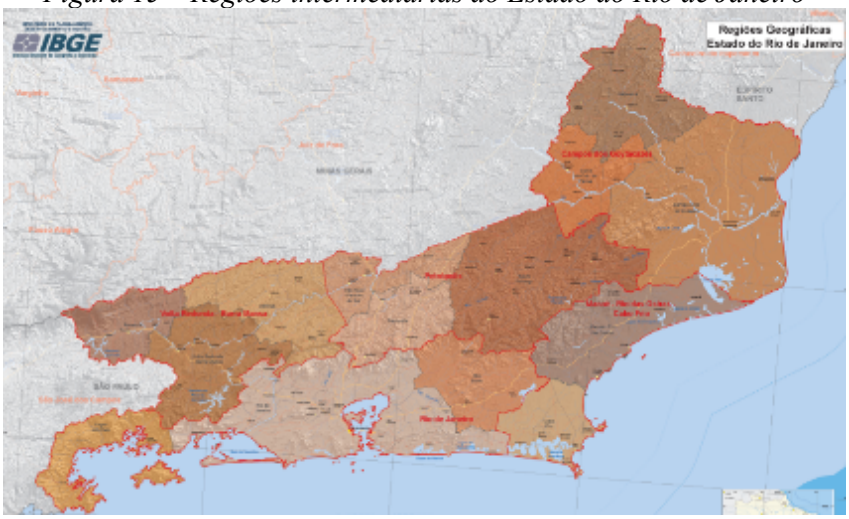
do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias apresenta uma proposta metodológica que instrumentaliza e integra análises e expectativas de órgãos de planejamento estaduais por meio de uma parceria mediada pela Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística - Anipes. A identificação e a divulgação desses recortes regionais ocorrem após consulta e contribuição à divisão regional por todos os envolvidos. (grifos acrescidos).

*248. O trecho destaca o dinamismo das sub-regiões brasileiras, a importância de atualização periódica e demonstra, inclusive, um problema criado pela atual regulamentação da distribuição dos **royalties**/PE, na medida em que o IBGE se viu obrigado a alterar a nomenclatura anteriormente utilizada com o fim de desvinculá-lo da distribuição dos referidos recursos.*

249. Segundo a própria visão do IBGE, caso se utilizasse a mesma nomenclatura da década de 1980, abriria grande margem para contestações judiciais, razão pela qual as outrora mesorregiões e microrregiões foram então substituídas pelas regiões geográficas intermediárias e imediatas. Essas novas sub-regiões brasileiras, apesar de atuais, novamente não refletem direta e especificamente o impacto da indústria petrolífera.

250. Comparando a evolução das mesorregiões do estado do Rio de Janeiro, da década de 1980 e as regiões intermediárias atuais (2017), observa-se mudanças que podem conferir alterações na distribuição dos recursos da zona limítrofe, se fossem aplicadas ao regramento atual. Por exemplo, em 1989 eram seis mesorregiões, em 2017, restaram cinco regiões intermediárias (Figura 15):

Figura 15 – Regiões intermediárias do Estado do Rio de Janeiro



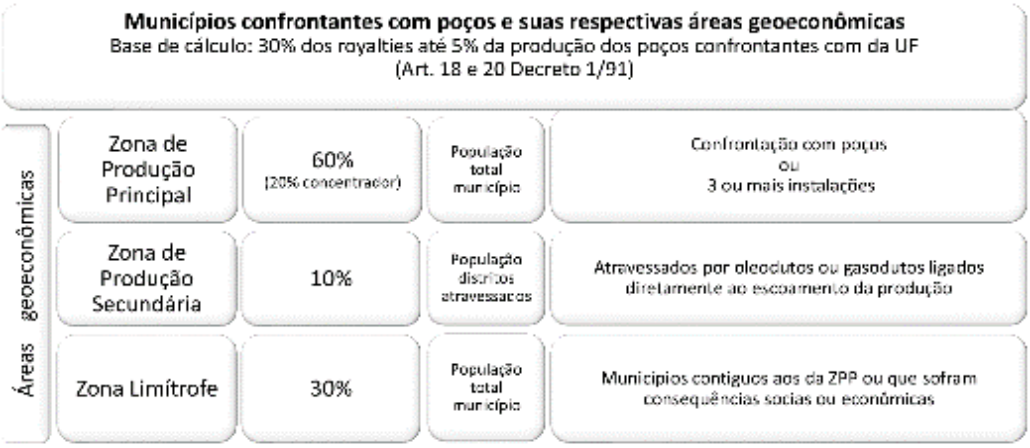
Fonte: IBGE.

251. Portanto, assim como o critério definido pelas linhas, o critério das mesorregiões encontra-se anacrônico e desconexo, ao menos diretamente, das atividades petrolíferas. Afastada então a correlação direta com a atividade petrolífera destes dois importantes critérios, restam poucos critérios de distribuição efetivamente relacionados à afetação dos municípios decorrente da exploração do petróleo e gás natural na plataforma continental.

*252. Mais especificamente, restam presentes **apenas** nos **royalties** direcionados aos municípios, advindos da produção **offshore**, nos regimes de concessão e partilha de produção, na parcela até 5% (tanto confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas quanto IED) e na que excede os 5% (IED), nos termos do art. 42 da Lei 12.351/2010, c/c os arts. 48 e 49 da Lei 9.478/1997, art. 4º, §1º, incisos I e II, e §2º, da Lei 7.525/1986, e art. 2º, §2º, da Resolução-ANP 29/2001, conforme pode ser observado na Figura 16.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Figura 16 – Critérios relacionados a afetação presentes apenas na parcela dos **royalties** de até 5% advindos da exploração na plataforma continental*



Fonte: Apresentação ANP jun/2022.

*253. O exposto na Figura 16 implica afirmar que, em ambos os citados regimes, tanto os **royalties** afetos à parcela que excede os 5% quanto às participações especiais são distribuídos a estados e municípios segundo exclusivamente o critério de confrontação. Ademais, até mesmo na referida parcela de até 5% os estados recebem **royalties** apenas pelo critério de confrontação.*

*254. Em síntese, se não bastasse, em relação ao critério de confrontação, (i) o anacronismo das linhas ortogonais e paralelas que o definem, (ii) sua total desconexão com o impacto experimentado pelos entes beneficiários decorrente das atividades petrolíferas (afetação), em afronta inclusive ao art. 20, §1º, da CF/1988; (iii) as injustiças que promove, na medida em que leva alguns entes beneficiários pouco ou sequer afetados pela atividade petrolífera a receberem vultosos recursos de **royalties**/PE em detrimento daqueles efetivamente afetados; e (iv) ao concentrar recursos em poucos entes, amplia as desigualdades regionais tanto a nível estadual quanto municipal, em afronta ao art. 3º, inciso III, da CF/1988, esse critério ainda norteia a maior parte dos recursos de **royalties**/PE distribuídos a estados e municípios.*

255. Pelo exposto acima, constata-se que o problema não é pontual, mas sistêmico e de origem legal, uma vez residir na própria distribuição de recursos segundo linhas geodésicas ou mesorregiões que possuem fundamento na legislação do setor. Em consequência direta, por mais que a regulamentação infralegal seja aprimorada, não há como afastar a necessidade de ajustes legislativos que confiram maior razoabilidade e legitimidade na indicação dos beneficiários e suas respectivas cotas.

256. Apresentada a atual situação, passa-se no tópico seguinte a abordar o efeito adverso causado ao IBGE, que tem exercido função atípica associada à distribuição dos recursos em estudo.

IV.3 Função atípica exercida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

257. Com as mudanças observadas na localização dos campos que atualmente produzem em relação aos campos que produziam quando as linhas geodésicas foram criadas, o IBGE tem sido instado a se manifestar sobre a interpretação das linhas em casos específicos, como em regiões de costa com presença de ilhas ou baías, o que se afigura incompatível com suas competências regimentais e estrutura administrativa.

258. Fato é que o IBGE se trata de uma fundação pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cuja instituição foi autorizada pelo Decreto-Lei 161/1967, tendo lhe sido incumbido a coordenação das atividades, enquanto órgão central, do sistema estatístico nacional, bem como as de natureza geográfica e cartográfica, realizando levantamentos e estudos nestes campos.

259. Segundo o art. 2º da Lei 5.878/1973, constitui objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

260. Mais especificamente, a partir das competências atribuídas à Fundação IBGE na versão vigente (Decreto 11.177/2022) e em todas as passadas do seu estatuto (Decretos 10.859/2021, 4.740/2003, 3.272/1999, 95.823/1988 e 76.664/1975), sucintamente relacionadas à revisão periódica do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas e sua atuação nos sistemas Cartográfico Nacional, Geodésico

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Brasileiro e Estatístico Nacional, constata-se que objetivam oferecer, em conjunto, um panorama geral sobre os habitantes do território nacional, suas características e modo de vida, bem como sobre a articulação entre os estados e mesmo cidades entre si, em termos de circulação de pessoas, serviços e informações, a fim de tornar possível o exame conjunto das necessidades do país ou mesmo de estados e municípios em específico, tanto pelos entes governamentais quanto pela iniciativa privada e público em geral, subsidiando, em última análise, o planejamento e gestão de políticas públicas.

261. Por outro lado, ao compararmos as competências acima elencadas com aquelas atribuídas ao Instituto mediante o art. 9º da Lei 7.525/1986, no sentido de traçar linhas geodésicas de projeção ortogonais e paralelas à costa para a definição de quais entes subnacionais seriam confrontantes com poços e campos produtores de petróleo e gás natural, conclui-se pela incompatibilidade, principalmente se considerada a já explicitada evolução do setor petrolífero e até mesmo a evolução administrativa ocorrida no país – com destaque para a reforma administrativa realizada na década de 1990, ambiente que permitiu o surgimento das agências reguladoras, inclusive a ANP.

*262. Os anos que sucederam a definição legal para o IBGE elaborar as linhas em questão foram marcados por eventos até então imprevisíveis e muitíssimo relevantes: abertura do mercado petrolífero em 1995; criação da ANP em 1997; elevação da alíquota de **royalties** a 10% e criação da PE em 1997; descoberta do pré-sal em 2006; elevação da alíquota dos **royalties** nos contratos de partilha da produção para 15% em 2012; e o expressivo crescimento da produção de petróleo e gás e seu espraiamento pelo litoral nacional, restando significativamente ampliadas a quantidade de poços e campos produtores, alteração brusca da materialidade e relevância dos valores envolvidos e surgimento de situações peculiares (confrontação de campos gigantes com regiões de ilhas e baías).*

263. Constata-se, nesse contexto, que em nenhuma medida as funções atualmente exercidas pelo IBGE afetas ao art. 9º da Lei 7.525/1986 se inserem em seu core business, por sua vez voltado para contextos genéricos nacionais, estaduais ou mesmo municipais e que não se confundem com processos e procedimentos específicos afetos à distribuição de recursos de cunho indenizatório relacionados a uma certa atividade econômica, como se agência reguladora fosse.

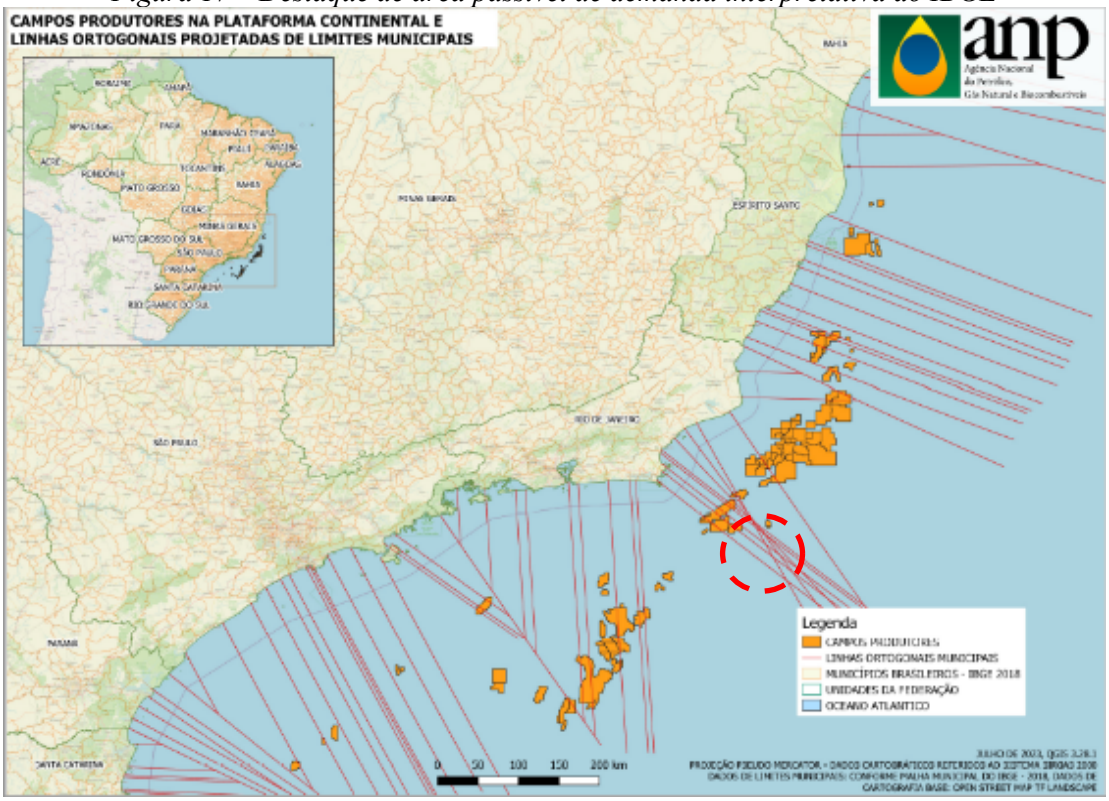
264. Em decorrência, tais circunstâncias terminaram, em conjunto, conferindo ainda nova competência ao IBGE, a de interpretar aquelas linhas face a todos esses desdobramentos, com elevadíssimos impactos (bilhões de reais a cada ano) nas receitas orçamentarias dos entes subnacionais, consubstanciando assim o exercício por ele de função anômala na estrutura administrativa, por sinal em um setor já marcado por elevado nível de insegurança jurídica, conforme relatado no próximo capítulo deste relatório, e sem sequer contar com estrutura administrativa compatível à tarefa.

265. Agravando o quadro acima, restam ainda questões técnicas a serem resolvidas pelo IBGE – destaca-se, ausente memórias de cálculo ou outros elementos da época de criação das linhas –, a exemplo da definição de quais seriam os entes confrontantes ante a descoberta de novos campos produtores nas regiões que se estendem para além do cruzamento das linhas ortogonais e paralelas.

266. Exemplo disso pode ser observado na área em destaque do mapa apresentado na Figura 17 – círculo vermelho pontilhado – região em que podem ser encontradas jazidas comerciais de alta produtividade e que, em sendo descoberta, causará, certamente, nova onda de judicializações. Importante registrar que a área destacada se encontra interna ao polígono definido do pré-sal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 17 – Destaque de área passível de demanda interpretativa ao IBGE



Fonte: ANP.

267. Além de todas as ponderações expostas, não se pode perder de vista a precariedade da atividade que vem sendo há décadas desenvolvida pelo IBGE, conforme já exposto, no sentido de identificar os municípios a serem indenizados ante o início da produção de novos poços e instalações ou da reativação de antigos ou ainda que deixarão de ser indenizados ante a desativação de áreas de produção, na medida em que o próprio IBGE informa não dispor dos elementos que fundamentaram a criação das referidas linhas.

268. Mais ainda, o IBGE também afirma que eventual refazimento do trabalho certamente resultaria em resultado diferente, novas linhas de base, diferentes das atualmente utilizadas. Ressaltou inclusive que ocorreria profundas mudanças nos padrões de distribuição.

*269. Ampliando ainda mais a fragilidade da atuação do IBGE quanto ao desempenho da atividade acima, é possível que, a qualquer momento, surjam novos campos produtores em alto-mar confrontantes com certas áreas (a exemplo de ilhas e baías) que ensejem múltiplas interpretações de quais seriam os entes subnacionais beneficiários dos respectivos recursos de **royalties**/PE, a exemplo da promissora, em termos de potencial de produção de petróleo e gás natural, bacia sedimentar localizada na margem equatorial.*

270. Destaca-se que desde 2002 o próprio IBGE já apontava a evolução tecnológica que impactou a cartografia e a complexidade de se estabelecer as linhas, bem como o fato de que elas precisaram sofrer algumas simplificações, já na sua origem (peça 39, p. 10):

> *De 1986 para cá, a cartografia evoluiu muito. Aliás, isso ocorreu com tantas outras ciências, mas principalmente com a cartografia, que hoje depende fundamentalmente de imageamento de satélite e de equipamentos de informática. Daquela época para cá, evoluíram muito tanto a tecnologia de obtenção de imagem, no caso de imageamento de satélite, a mais moderna, e no de outras formas, como por exemplo exploração de radar, ainda muito utilizada na obtenção de imagem para cartografia e atualmente com tecnologia bastante avançada — aliás, se tiver oportunidade, gostaria de falar mais depois sobre isso — quanto aos equipamentos de informática para georrefenciamento do campo. Hoje temos o sistema GPS. Para V.Exas. terem uma idéia, na época do Império, a medição de uma fazenda era feita por braçadas. Alguns documentos legais, registrados em cartório, tratam de certas propriedades com um grau de precisão muito rústico. De uns tempos para cá, passamos a contar com equipamentos bem mais sofisticados, os teodolitos, com que os topógrafos fazem as medições das áreas. Hoje temos equipamentos de GPS. Mas o emprego dessa tecnologia é muito recente, não tem cinco anos, e os equipamentos de GPS ainda estão passando por um processo de sofisticação, ou seja, os equipamentos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

de GPS não contam com a precisão de que precisamos para fazer um mapeamento com rigor. Mais do que isso: ainda trabalhamos — é uma das missões do departamento do IBGE que cuida desta questão — em busca da mudança do referencial geodésico. O que isso significa? Ainda partimos de um referencial zero topocêntrico, ou seja, localizado na superfície da Terra. Estamos trabalhando para mudá-lo para geocêntrico. Hoje, com os satélites e o GPS, podemos trabalhar como os países desenvolvidos, com o referencial no centro da Terra. O que isso significa? Nós e os demais países da América Latina, que nos acompanharão e já estão trabalhando conosco, vamos trabalhar como os países do Primeiro Mundo — os Estados Unidos e a Europa —: com um referencial único no centro da Terra. Mas para isso é necessário mexermos em todo o mapeamento que existe em termos de geodésia e cartografia. (...)

*Depois tenho de definir quantos por cento — 6%, 7%, 6,5% ou 8% — correspondem a cada Estado. Isso corresponderá a um montante de **royalties**. Como se vê, não é simples. E não é simples por quê? Porque, a Terra não é esférica, não é uma esfera achatada nos poros, nem sequer é homogênea. Ela é mais parecida com uma pêra, mesmo assim não é homogênea.*

271. Toda essa atividade atípica exercida pelo IBGE atualmente apresenta elevado potencial de ensejar demandas administrativas e judiciais que colocam o Instituto no polo passivo das ações, sem sequer conter em seu quadro técnico com especialistas em temas regulatórios ou ainda estrutura administrativa/jurídica adequada para fazer frente a tais demandas regulatórias.

272. Por sinal, neste exato sentido insurgiu-se o Município de Ilhabela/SP, mediante representação autuada nesta corte (TC 016.376/2021-8, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira) contra ato do IBGE que interpretou as linhas geodésicas paralela e ortogonal em relação aos limites entre os municípios de São Sebastião/SP e Caraguatatuba/SP, a partir de provocação do Município de São Sebastião/SP, mediante a qual alegou que parte do seu território marítimo não fora incluído como confrontante com poços e campos situados em águas territoriais contíguas a ele, visando assim revisar seu PMC com vários campos de produção.

*273. No caso acima, a anuência do IBGE ao pleito do Município de São Sebastião/SP mediante o novo entendimento alcançado de considerar que a sombra da ilha, naquele caso específico, deveria ensejar o rateio dos recursos com os municípios encobertos promoveu, em consequência e dali por diante, a transferência do repasse de centenas de milhões de reais de **royalties**/PE até então direcionados ao município de Ilhabela para os Municípios de São Sebastião/SP e Caraguatatuba/SP. A questão, por óbvio, restou judicializada.*

274. Em sequência, municípios localizados na Baía da Guanabara tentaram obter entendimento similar sobre sombra de baía. Nessa outra demanda interpretativa, o Instituto terminou refutando a tese, o que acabou por gerar disputa bilionária entre os municípios situadas na região da Baía da Guanabara no âmbito judiciário.

*275. Ademais, também padece de precariedade, conforme já esclarecido, a definição empregada pelo IBGE, até os dias de hoje, de quais seriam os municípios integrantes de cada uma das mesorregiões brasileiras para fins de distribuição de **royalties**/PE, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 7.2525/1986, na medida em que qualquer atualização deste critério, de natureza dinâmica, enseja alterações na distribuição dos **royalties**/PE e, por conseguinte, insegurança jurídica e novos conflitos federativos.*

276. Em resumo, a participação regulatória do IBGE no setor de petróleo cria praticamente uma parceria entre o Instituto e a ANP, na medida em que o Instituto precisa se manifestar a cada poço e/ou campo que entra ou cessa sua produção. Observa-se, assim, que além da geração de custos administrativos ao IBGE, a atual regulação setorial cria um cenário de insegurança à própria equipe do Instituto e até mesmo coloca em risco a credibilidade de sua atuação, sendo rotineiramente questionado por interpretações que não deveriam ser sua atribuição.

*277. Uma vez que a atribuição foi indicada ao IBGE por meio de lei, novamente mostra-se necessária uma modificação legislativa que aborde tanto os critérios de distribuição de **royalties**/PE como os órgãos competentes a realizar a sua operacionalização.*

IV.4 <u>Criação e ampliação das desigualdades regionais</u>

278. Finalizada a caracterização da situação encontrada e indicada suas causas, cumpre apresentar neste tópico os efeitos dessa concentração excessiva de recursos em termos de criação e ampliação de desigualdades regionais. Destaca-se que podem ser apontadas desigualdades regionais tanto no âmbito estadual quanto municipal, neste último, a concentração se dá inclusive em alguns entes que nem sequer possuem vocação petrolífera.

*279. Fato é que a concentração dos recursos de **royalties**/PE em poucos estados e municípios vem*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

ocorrendo há décadas. Como já mencionado, a concentração verificada em momento imediatamente posterior à criação das regras (aqui se refere ao período de 1997 a 2000), expressa, em grande medida, a vontade legislativa.

*280. Entretanto, à medida que o nível de produção nacional diária de petróleo e gás natural se ampliou no tempo com elevado crescimento das receitas de **royalties**/PE, inclusive comparativamente ao PIB nacional e aos recursos repassados aos entes subnacionais por meio do FPE e FPM, as regras e operacionalização vigentes causam relevantes distorções e desequilíbrios substanciais na distribuição desses recursos.*

*281. No âmbito nacional, os PIBs **per capita** dos estados de RJ e SP já se encontravam entre os maiores do país em 2020, conforme pode ser observado no mapa disposto na Figura 18:*

*Figura 18 – Distribuição dos PIBs **per capita** pelos estados do Brasil*



Fonte: IBGE/Sistemas de Contas Nacionais 2020.

*282. Desta forma, a concentração dos recursos de **royalties**/PE nestes estados, se desconectada de critérios associados à justa compensação financeira ocasionada pelos efeitos da atividade petrolífera, que traz também externalidades positivas, termina por ampliar ainda mais seus respectivos PIBs **per capita**, fazendo com que a riqueza gerada por recurso da União atue no sentido de ampliar as desigualdades nacionais.*

283. Internamente aos três estados concentradores, a distribuição também tem gerado excessiva concentração em poucos municípios, conforme inclusive abordado no subtópico relativo à desconexão entre critérios e impactos das atividades, o que causa desigualdades enormes em municípios vizinhos, talvez igualmente impactados pela indústria do petróleo, ou até mesmo com relação inversa entre impacto x recebimento de recursos.

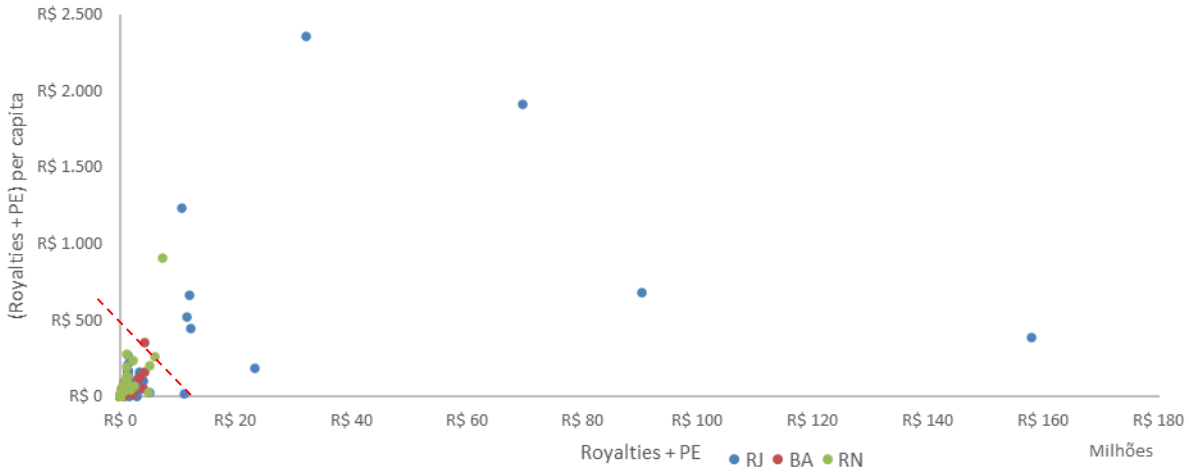
284. Para melhor ilustrar a criação e a ampliação das desigualdades entre municípios (Gráfico 7), analisou-se a dispersão das receitas em entes municipais dos três maiores recebedores de recursos em cada um dos três anos que se considerou relevante para as análises: 2000 (RJ; RN; e BA); 2012 (RJ; ES; SP); e 2022 (RJ; ES; SP).

*285. No eixo horizontal constam as informações absolutas dos valores recebidos pelos entes municipais em cada um dos anos analisados (**royalties**/PE), enquanto no vertical encontram-se as informações dos valores recebidos em relação à população de cada município – cada ponto no Gráfico 7 representa então*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

um município, em que a cor identifica seu estado:

*Gráfico 7 – Dispersão valores absolutos x valores **per capita** Municípios beneficiários 2000*



Fonte: elaboração própria. Peça 42.

*286. Para o ano de 2000, foram inseridos no Gráfico 7 um total de 346 municípios dos três estados concentradores que receberam recursos de **royalties**/PE, sendo: 61 do Rio de Janeiro; 195 da Bahia; e 90 do Rio Grande do Norte. Mediante simples análise visual – sem suporte em técnicas estatísticas –, observa-se uma expressiva concentração de municípios próximos à origem do gráfico e apenas dez municípios se afastando de forma significativa da origem, seja em sentido vertical, seja horizontal.*

287. Os efeitos dos deslocamentos horizontal ou vertical dos pontos em relação à origem do gráfico possuem significados distintos, ambos preocupantes: o deslocamento horizontal representa elevação bastante expressiva da concentração de recursos, na medida em que os munícipios acabam por receber valores absolutos destoante dos demais.

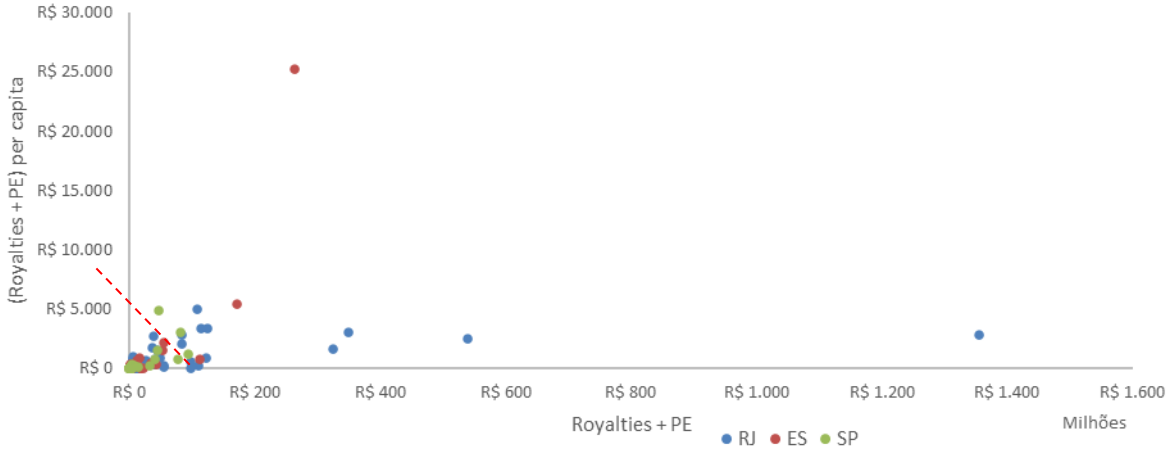
288. No caso de 2000, por exemplo, um único município recebeu recursos equivalente a mais de noventa vezes a média dos demais municípios que foram considerados, em alguma medida, afetados pela indústria petrolífera. Destaca-se, situados em um dos três estados concentradores para aquele ano.

*289. No deslocamento vertical, o problema é que ele destina recursos vultosos a entes subnacionais de populações reduzidas, uma vez se tratar de informação **per capita**. Em geral, municípios menores não sofrem os efeitos da indústria petrolífera em ordem de grandeza proporcional a esse recebimento, conforme já demonstrado em tópico específico deste relatório.*

290. Comparando o Gráfico 7 com o Gráfico 8 elaborado para o ano de 2012, observa-se que ao se passarem doze anos, dois estados concentradores se alteraram, remanescendo apenas o Rio de Janeiro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

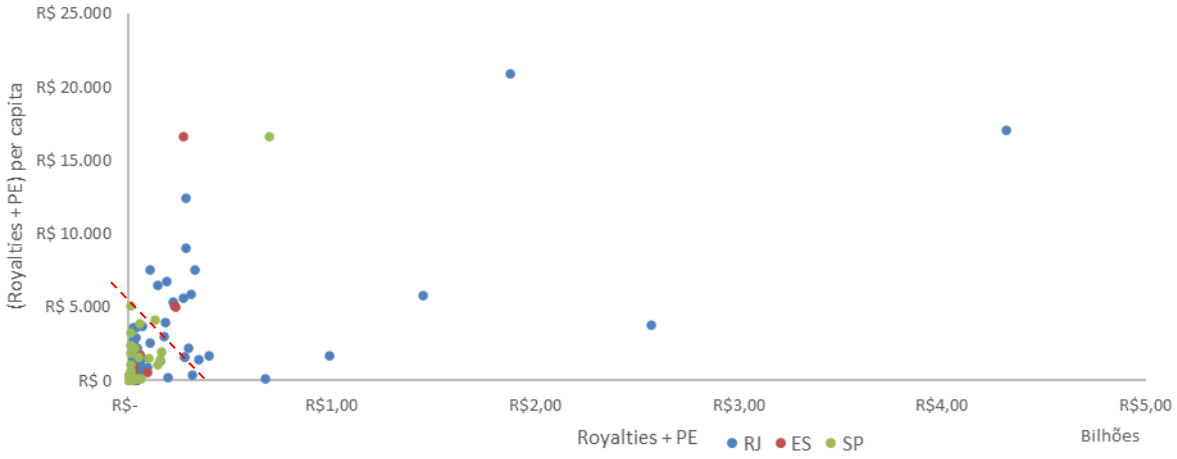
*Gráfico 8 – Dispersão valores absolutos x valores **per capita** Municípios beneficiários 2012*



Fonte: elaboração própria. Peça 42.

291. Para o ano de 2012, marco do início da produção do pré-sal (ano completo), a quantidade de municípios que se afastavam da origem ainda permanecia inalterada. Muito embora já seja possível observar um maior número de municípios se aproximando da reta inserida no Gráfico 8, sem muito rigor técnico, para delimitar o que se considera afastamento da origem.
292. Além disso, importante destacar que houve significativa redução do número total de municípios inseridos no Gráfico 8, que foi de 346 para 266, sendo: 87 do Rio de Janeiro; 101 de São Paulo; e 78 do Espírito Santo.
293. Comparando agora os Gráficos 7 e 8 com o Gráfico 9 elaborado para o ano de 2022, observa-se que há um maior distanciamento dos municípios em relação à origem do Gráfico 9:

*Gráfico 9 – Dispersão valores absolutos x valores **per capita** Municípios beneficiários 2022*



Fonte: elaboração própria. Peça 42.

294. Em 2022, no Gráfico 9 foram inseridos 285 municípios: 92 do Rio de Janeiro; 115 de São Paulo; e 78 do Espírito Santo. Vinte municípios se afastaram da origem do gráfico, com destaque para um movimento considerável no sentido vertical, indicando, conforme mencionado, a distribuição de recursos a municípios de pequena população, criando municípios super ricos.
295. Outro destaque relevante do relativo ao ano de 2022 (Gráfico 9) é que o município que mais recebeu recursos, recebeu sozinho montante que ultrapassou R$ 4 bilhões de reais.
*296. Sob esse aspecto, analisa-se em sequência alguns dados e indicadores relacionados a três desses municípios, tendo sido selecionados aqueles que mais receberam recursos de **royalties**/PE em 2022 de cada um dos três estados que mais concentraram recursos: Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Presidente Kennedy/ES.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*297. Para a análise mencionada, será adotado por base o ano de 2018, isso porque, sendo o ano de 2020 o último com dados do PIB municipal divulgados pelo IBGE e tendo em vista ter sido um ano altamente impactado pelos efeitos da pandemia relacionada ao Coronavírus, levando-a a destoar significativamente da série histórica e assim afetando expressivamente o volume de recursos afetos aos **royalties**/PE distribuídos naquele mesmo ano.*

*298. Analisando a estrutura financeira e índices correlatos, elaborou-se a Tabela 6, em que se pode observar o impacto que **royalties**/PE tem nos indicadores dos municípios, convertendo-os em entes de total bonança.*

*Tabela 6 – Maior recebedor municipal de **royalties**+PE 2018 de cada um dos três estados concentradores*

Município	População (milhares)	PIB (R$ milhões)	PIB per capita (R$ mil)	Ranking Nacional PIB per capita	R+PE (R$ milhões)	(R+PE) per capita (R$ mil)	R+PE/ Orçamento previsto
Presidente Kennedy/ES	11,5	6.700	583	1º	316	28	88%
Ilhabela/SP	34,5	14.401	419	2º	783	23	116%
Maricá/RJ	158,0	26.982	171	22	1.515	10	98%
Total	204,0	48.083	236	- - - -	2.614	13	- - - -

*R: **royalties**; PE: Participação Especial.*
Fonte: elaboração própria a partir de dados públicos divulgados pela ANP e IBGE.

*299. A partir dos dados da Tabela 6, constata-se que estes três municípios, cujas populações somavam em 2018 cerca de 200 mil habitantes (0,1% da população brasileira), alcançaram naquele mesmo ano um PIB **per capita** médio de R$ 236 mil.*

*300. Em termos de recebimento de recursos petrolíferos, esses três municípios receberam juntos um total de R$ 2,6 bilhões em 2018. Em outras palavras, se nos municípios analisados não houvesse a produção de qualquer riqueza econômica, somente o recebimento dos **royalties**/PE resultaria em um PIB **per capita** médio de R$ 13 mil.*

*301. Ainda em relação à Tabela 6, destaca-se que a maior população de Maricá puxa o valor médio para baixo, ao passo que os outros dois municípios apresentam **royalties**+PE **per capita** acima de R$ 20 mil. Outras observações relevantes:*

*a) o PIB **per capita** médio daqueles três municípios em 2018 (R$ 236 mil) foi sete vezes superior à média nacional do mesmo ano (R$ 33 mil);*

*b) somente a receita média de **royalties**+PE **per capita** auferida pela população daqueles três municípios, no valor de R$ 13 mil, superou, naquele mesmo ano, o PIB **per capita** de 2.100 municípios;*

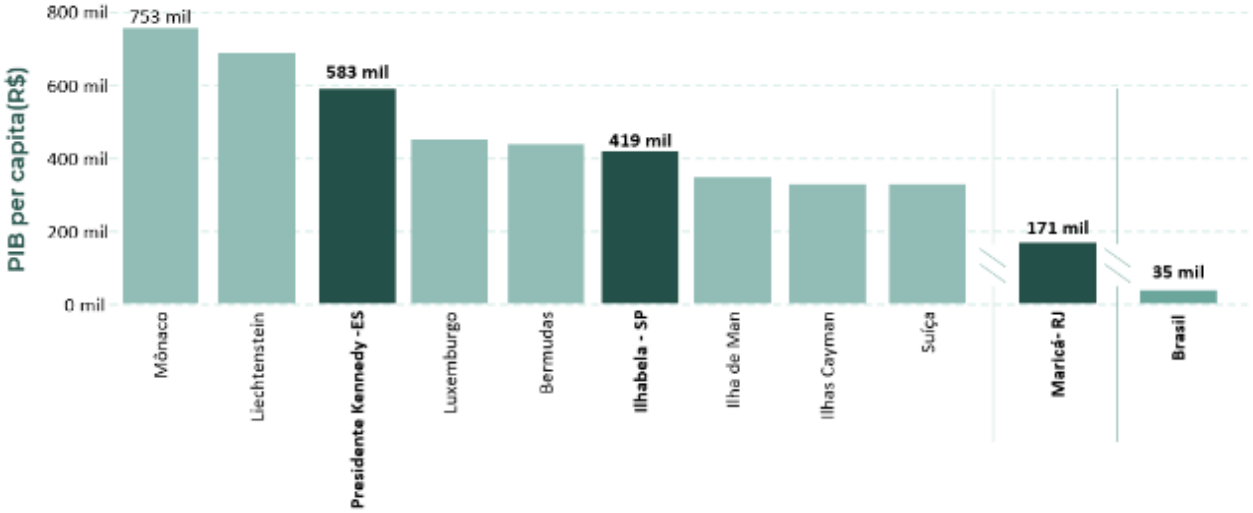
*c) a receita média de **royalties**+PE **per capita** auferida pela população de Presidente Kennedy (R$ 28 mil), superou, naquele ano, o PIB/**per capita** de 4.124 municípios; e*

d) o município de Presidente Kennedy informa em seu sítio eletrônico dispor, em caixa, de valor superior a R$ 1 bilhão de reais, detendo população inferior a 15 mil habitantes (peça 43).

*302. Comparando o PIB **per capita** daqueles três municípios com o indicador dos países mais ricos do mundo, em 2018, é possível verificar que os municípios de Presidente Kennedy/ES e Ilhabela/SP se destacaram e figuraram entre os seis primeiros, conforme o Gráfico 10:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Gráfico 10 – Comparação dos PIB **per capita** mundiais e dos municípios selecionados em 2018*



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, IBGE e Banco Central do Brasil (dólar data de 31/12/2018 – US$ 1,00 = R$ 3,8742).

*303. Desta forma, a riqueza acumulada não apenas pelos três municípios acima apontados, como também por diversos outros, especialmente localizados nos estados confrontantes (RJ, ES e SP), decorrente dos **royalties**/PE distribuídos ao longo dos anos – cujas estruturas de produção atualmente se encontram em sua maioria a mais de 200 km da costa, sobre uma lâmina d'água média que supera os 2.000 m – contrasta imensamente com aquela verificada nas demais regiões do país, nas quais se verifica que 1.405 municípios apresentaram, em 2018, PIB **per capita** inferior a R$ 10 mil e os três mais pobres, localizados todos no estado do Maranhão (Cajapió, Santana do Maranhão e Matões do Norte), apresentaram PIB **per capita** inferior a R$ 5 mil.*

*304. Neste ponto, importa lançar luz sobre a natureza também redistributiva dos **royalties**. Não por acaso a Lei 7.990/1989, editada já sob a égide da CF/1988, ao conferir nova redação ao art. 27, **caput** e §4º, da Lei 2.004/1953, permaneceu distribuindo parte dos **royalties** oriundos da produção **offshore** e afetos à parcela de 5% ao fundo especial, instituído pela Lei 7.453/1985, responsável por redistribuí-los '**entre os Estados, Territórios e Municípios**'.*

*305. Posteriormente, a própria Lei 9.478/1997 destinou parte dos **royalties** oriundos da produção **offshore** e afetos à parcela que excede os 5% ao mesmo fundo especial, responsável por redistribuí-los '**entre todos os Estados, Territórios e Municípios**'.*

*306. Em outras palavras, e partindo de uma análise puramente semântica da atual redação do §1º do art. 20 da CF/1988, tal dispositivo apenas assegurou aos entes em cujos territórios houver a exploração de petróleo/gás participação no resultado ou compensação financeira por tal exploração, o que não significa afirmar que os recursos de **royalties**/PE, ainda que destinados aos entes afetados pela atividade petrolífera, não possam ser também distribuídos aos demais estados e municípios não produtores ou confrontantes.*

307. Nesse sentido, importa compreender (i) a exploração de petróleo e gás natural (recursos da União) como uma atividade de titularidade nacional, e não local, e ainda (ii) a expressão 'compensação' em uma perspectiva também intergeracional, a fim de compensar-se as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de um recurso natural não-renovável.

*308. Corroborando a perspectiva também intergeracional do termo 'compensação', previsto no §1º do art. 20 da CF/1988, a Exposição de Motivos Interministerial 119-MF/MME/MP/MDIC/CCIVIL, de 31/8/2009, que acompanhou o Projeto de Lei 5.940/2009 (posteriormente convertido na Lei 12.351/2010), expos sobre o assunto o que segue, **in verbis**:*

> *Como forma de minimizar os impactos da primeira diferença (leia-se 'finitude de sua fonte de incidência, que se refere à exploração de um recurso não-renovável'), os governos devem atuar de modo a evitar que somente a geração atual usufrua dos benefícios da exploração de recursos finitos. Para tanto, é necessário que a riqueza do petróleo seja transformada em ativo cujo usufruto possa ser estendido no tempo, mesmo depois que o petróleo tenha se esgotado.*

*309. Neste sentido, importa relembrar que as tramitações legislativas tanto da Lei 9.478/1997 quanto da Lei 12.734/2012, ao elevarem as alíquotas de **royalties** para os regimes de concessão e partilha de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

produção, respectivamente, a primeira de 5% para 10% e a segunda de 10% para 15%, não foram acompanhadas de argumentos que ao menos sinalizassem um custo proporcionalmente maior em termos sociais e econômicos dos entes beneficiários que justificasse a majoração da referida alíquota.

*310. Por outro lado, em ambas as oportunidades (1997 e 2012) foi possível identificar que tanto a série anual precedente quanto as estimativas anuais futuras apontavam o contínuo crescimento da produção nacional de petróleo/gás (posteriormente não apenas confirmadas como também superadas) – e conseguintes volumes financeiros de **royalties**/PE a serem distribuídos.*

*311. Ainda em reforço à possibilidade de o legislador conferir múltiplos fins aos recursos dos **royalties**/PE, a Lei 12.858/2013, ao dispor sobre a destinação dos recursos relativos aos contratos celebrados a partir de 3/12/2012 e auferidos em decorrência da produção **offshore**, determinou aos Estados, Distrito Federal e Municípios que passassem a aplica-los integralmente, independentemente do regime (concessão, cessão onerosa, partilha de produção), em educação pública e saúde, sendo inclusive recolhidos pelas concessionárias mediantes códigos de Darfs em separado (3961, 3978 e 3990).*

*312. Por todo o exposto, alcança-se o entendimento de inexistir exclusividade na percepção, pelos estados confrontantes, assim como pelos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, de **royalties**/PE decorrente da compensação financeira/participação no resultado prevista no art. 20, §1º, da CF/1988, na medida em que:*

a) pertence à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos tanto a parte terrestre quanto ao que veio posteriormente a ser definido como mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva;

b) encontra-se incluída toda a plataforma continental entre os bens da União (art. 20, inciso I);

c) é de interesse nacional (e não apenas local) a atividade de exploração de tais recursos;

d) a evolução da própria legislação afeta à distribuição aponta a possibilidade de o legislador estabelecer novos beneficiários (entes, fundos, entre outras rubricas);

e) encontra-se dissociada, para Estados, DF e Municípios, parcela de tais recursos – no caso, aqueles auferidos em decorrência da extração em mar, relativos aos contratos celebrados a partir de 3/12/2012, independentemente do regime – da aludida 'compensação financeira' prevista no art. 20, §1º, da CF/1988, quando compreendida em sentido estrito;

f) não serem aptos os critérios de confrontação e das mesorregiões para indicarem os reais impactados pela atividade petrolífera e muito menos o tipo de impacto ou mesmo sua dimensão; e

g) a expressão 'compensação' pode ser compreendida também em uma perspectiva intergeracional, a fim de compensar-se as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de um recurso não-renovável.

313. Sobre a gestão desse importante recurso por parte dos entes subnacionais, em especial aqueles que se destacam em relação à criação ou à ampliação de desigualdades regionais, importa ressaltar não ter integrado o escopo da presente auditoria a avaliação de legalidade e legitimidade da aplicação dos recursos pelos entes subnacionais – estados e municípios recebedores.

*314. Ademais, importa pontuar que a competência pela fiscalização da aplicação dos **royalties** pelos estados e municípios não pertence a esta Corte desde 2003, quando foi declarada a inconstitucionalidade do art. 25, parte final, do Decreto 1/1991, bem como dos arts. 1º, inciso XI, e 198, inciso III, ambos do RI/TCU, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Mandado de Segurança 24.312/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em 19/2/2003, com posterior suspensão do dispositivo do mencionado decreto mediante a Resolução do Senado Federal 44/2010.*

315. Apesar disso, diante da relevância da questão para efeito das discussões sobre o tema e a título de contextualização das disfunções causadas pela situação inadequada relativa à distribuição dos recursos petrolíferos, apresenta-se no Apêndice A deste relatório indícios de ineficiência na aplicação dos recursos por alguns dos entes subnacionais, que indicariam a ocorrência do fenômeno conhecido como 'maldição dos recursos naturais' ou 'paradoxo da abundância' ou 'maldição do petróleo'. Tais indícios foram emprestados tanto de fiscalizações empreendidas pelos demais tribunais de contas estaduais/municipais quanto da literatura especializada.

IV.5 <u>Outros setores</u>

316. Importa esclarecer que, no âmbito do presente trabalho, foram levantadas informações relevantes, porém de forma não minuciosa, sobre a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH) com o fim de verificar se haveria boas práticas associadas aos referidos recursos que pudessem colaborar nas análises. Em relação a esses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

recursos, constatou-se também um elevado nível de concentração em alguns entes subnacionais, embora não tenha sido possível aferir sua exata dimensão, suas causas e seus efeitos.

317. Indica-se que, recentemente, o setor de mineração passou por alterações nas regras de distribuição da CFEM (Leis 13.540/2017 e 14.514/2022; e Decreto 11.659/2023).

*318. Este Tribunal, mediante o Acórdão 2.807/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, externou preocupação com a excessiva concentração observada em relação à distribuição dos recursos provenientes da CFEM – os **royalties** do setor minerário.*

319. O referido acórdão determinou à Agência Nacional de Mineração (ANM) que avaliasse se os normativos regulatórios não contemplariam, de forma indevida, beneficiários com atividades suspensas e sem produção que não devessem ser compreendidos como afetados pela atividade de mineração para fins de recebimento de recursos da CFEM. Registra-se que o acórdão foi prolatado depois de promulgada a Lei 13.540/2017, porém, em momento anterior às alterações promovidas pela Lei 14.514/2022 e Decreto 11.659/2023.

320. Observa-se que, nos últimos anos, os recursos arrecadados a título de CFEM têm experimentado alta significativa, com forte viés concentrador, conforme se observa no Gráfico 11:

Gráfico 11 – Evolução da distribuição da CFEM aos Estados de Minas Gerais e Pará comparativamente à arrecadação nacional

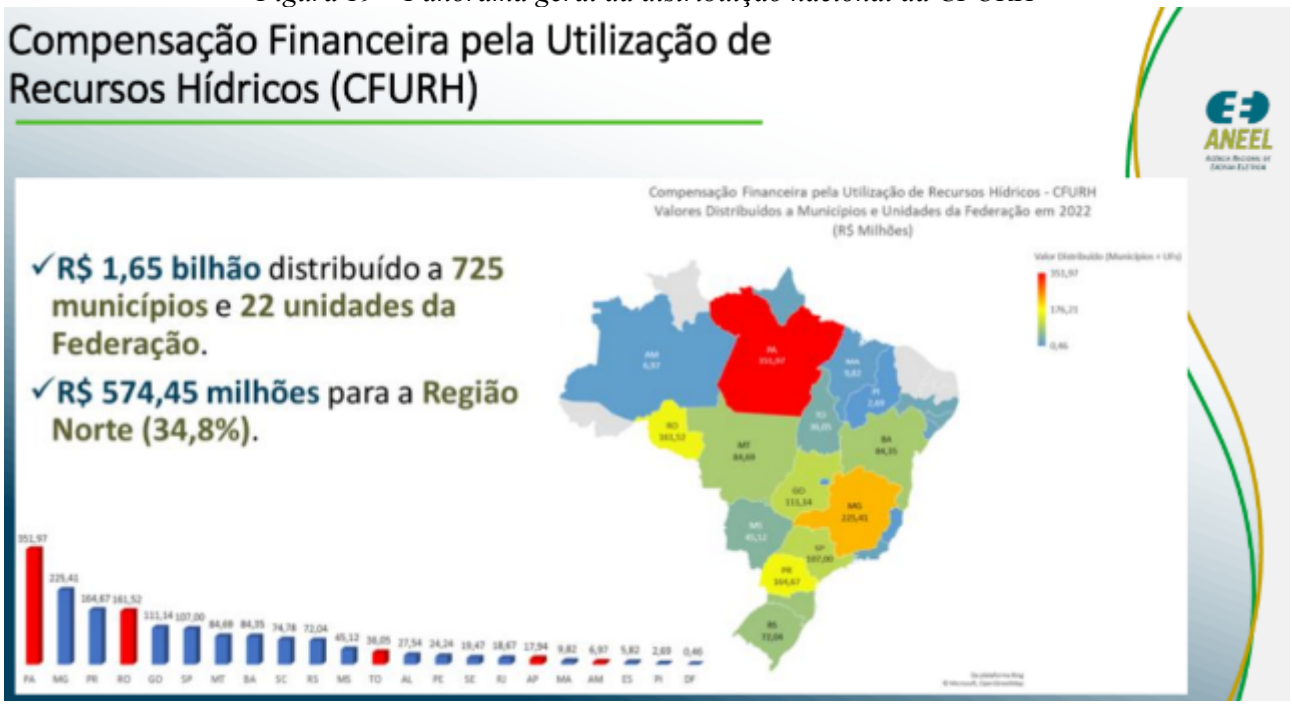


Fonte: peça 44.

*321. Em relação à CFURH, embora também possa estar havendo algumas disfunções em relação à sua distribuição, em uma análise comparativa sumária três pontos podem ser destacados: i) o critério de afetação é mais objetivo e conexo ao impacto sofrido (percentual de alagação dos municípios); ii) há uma menor concentração regional da distribuição; e iii) a relevância material se situa em ordem de grandeza significativamente inferior à dos **royalties**/PE – em 2022, o valor total de **royalties**/PE correspondeu a mais de setenta vezes o valor total distribuído de CFURH, conforme pode ser observado na Figura 19:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 19 – Panorama geral da distribuição nacional da CFURH



Fonte: peça 45.

322. Em que pese as considerações acima, não se afasta a possibilidade de evoluções regulatórias que se alinhem às melhores práticas. Nesse sentido, indica-se que apesar de menos concentradas e em menor nível de relevância material, tanto a CFEM quanto a CFURH também podem estar, em alguma medida, criando ambiente favorável à maldição da abundância em alguns pequenos municípios afetados.

*323. A título exemplificativo, em termos de campeões da CFEM e da CFURH, pode-se mencionar que, em 2020, os municípios Canaã dos Carajás (PA) e Selvíria (MS) situaram-se entre os mais ricos do país com base no PIB **per capita**, em níveis similares aos recebedores de **royalties**/PE.*

*324. Canaã dos Carajás (PA) apresentou, em 2020, R$ 591 mil de PIB **per capita**, maior do país no ano supracitado. A principal atividade que movimenta o município de 38 mil habitantes é a de indústrias extrativa de mineração, a qual destina ao município valores elevados de CFEM principalmente pela extração de ferro ocorrida na região.*

*325. Por sua vez, Selvíria (MS) alcançou o segundo maior PIB **per capita** do país em 2020, no valor de R$ 406 mil. O município contém cerca de seis mil habitantes e, de acordo com o site da própria prefeitura, sua economia é baseada na energia hidrelétrica e no plantio de eucalipto. A usina hidrelétrica de Ilha Solteira é a principal fonte dos valores de CFURH destinados à Selvíria.*

326. Portanto, ainda que não se tenha debruçado sobre o tema neste trabalho, importante observar que a excessiva concentração de recursos também pode alcançar o setor minerário, devendo os órgãos governamentais estarem atentos a tal situação, uma vez que o setor tem experimentado forte alta na arrecadação ao longo dos últimos seis anos, elevando em importância os recursos arrecadados, conforme exposto no gráfico acima.

327. Em relação à CFURH, vale a atenção a respeito da eventual criação ou ampliação ilegítimas de desigualdades regionais, uma vez que a excessiva alocação de recursos a entes subnacionais pode ocasionar, em vez de desenvolvimento, o que se conhece por maldição dos recursos naturais ou paradoxo da abundância.

*328. Importa, neste ponto, adicionalmente indicar que há em tramitação diversos projetos de lei no Congresso Nacional (PL 576/2021 SF; PL 3.655/2021 CD) relativos à exploração do potencial de geração de energia eólica e solar **offshore**, sendo também possível, em futuro próximo, avançar-se com a mineração **offshore**, de forma que o presente trabalho pode também contribuir com a discussão legislativa daqueles projetos e, ao mesmo tempo, evitar que efeitos adversos resultantes da atual normatização da distribuição dos **royalties**/PE associados à produção de petróleo e gás natural **offshore** sejam replicados nestes novos setores a partir da importação de alguns dos seus critérios (confrontação e mesorregiões).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

IV.6 Conclusão

*329. Pelo exposto, conclui-se que os atuais critérios de confrontação e das mesorregiões, que norteiam a distribuição de parcela expressiva dos recursos de **royalties**/PE aos entes subnacionais, não se revestem de qualquer legitimidade, agravado ainda pela materialidade dos referidos recursos, por sua vez oriundos de um cenário de produção totalmente diverso daquele para qual os referidos critérios foram criados, tornando-os hoje totalmente obsoletos e ainda responsáveis pela excessiva concentração de recursos em alguns poucos entes estaduais e municipais não necessariamente afetados pela atividade petrolífera, na medida em que a relação não é direta.*

330. A ilegitimidade é agravada pelas tentativas recentes de alteração das regras, via projetos de lei, tendo alguns sido aprovados pelo legislativo, mas posteriormente vetados pelos então presidentes da república e, no caso mais emblemático, marcado pela derrubada do veto pelo legislativo, seus efeitos permanecem suspensos por cautelar monocrática proferida pelo STF há mais de dez anos. Em última manifestação, a própria relatora do caso, Min. Cármen Lúcia, destacou o alto significado do tema e a imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucionais para a solução do conflito federativo.

331. Alinhado ao posicionamento da necessária cooperação institucional, este trabalho demonstra que enquanto as discussões se fundamentarem nos dois critérios criados na década de 1980 para uma situação específica e que se mostram inaplicáveis à atual realidade da produção petrolífera nacional, disfunções relevantes irão, senão obstar, ao menos sobrelevar as dificuldades a serem superadas no âmbito das discussões políticas.

332. Entre as disfunções decorrentes da excessiva concentração de recursos apoiada em critério obsoleto está a atuação anômala do IBGE consubstanciada nas interpretações das linhas geodésicas por ele criadas há mais de 35 anos voltadas agora a situações específicas do cenário produtivo atual, totalmente imprevisíveis à época da criação do critério.

333. Importante destacar que essa interpretação realizada atualmente pelo IBGE não conta com as premissas, memórias de cálculos, ressalvas ou qualquer outro documento técnico que tenha fundamentado a elaboração das linhas geodésicas e, como resultado, alteram a distribuição de recursos que podem atingir a ordem das dezenas de bilhões.

334. Ademais, a estrutura administrativa e burocrática do IBGE, por ser um Instituto de Pesquisa, não se mostra adequada à atividade regulatória exercida de forma atípica, inclusive no que diz respeito aos recursos administrativos ou demandas judiciais associadas.

*335. Outra importante disfunção é a criação e a ampliação desarrazoada de inimagináveis desigualdades regionais. Sobre esse ponto, alguns municípios pouco populosos e beneficiados pela atual loteria das linhas geodésicas atingiram indicadores de riqueza – PIB **per capita** – que os posicionam, caso fossem países, entre as dez nações mais ricas do mundo, em contraposição à situação em que vivem a maioria dos cidadãos brasileiros.*

*336. Por fim, importante registrar que em análise comparativa expedita a outros setores que arrecadam e distribuem recursos de natureza similar – mineração (CFEM) e recursos hídricos (CFURH) –, verificou-se que os **royalties**/PE se situam em patamar bastante distinto no que diz respeito ao volume de recursos.*

337. Apesar disso, verificou-se a tendência de crescimento acelerado dos recursos afetos à CFEM com grande característica também concentradora. Ademais, tanto a CFEM quanto a CFURH aparentam ampliar as desigualdades regionais, porém não tendo sido analisada a legitimidade do efeito.

*338. Ainda em relação a outros setores, registrou-se a preocupação de que novos mercados **offshore** que eventualmente venham a arrecadar e distribuir recursos de natureza similar tomem emprestado os critérios de confrontação ou das mesorregiões atualmente utilizado no setor petrolífero para definição dos seus respectivos beneficiários, a exemplo da geração de energia eólica e solar, bem como a mineração.*

339. Ante o exposto, verificou-se que a causa maior da situação inadequada reside no descompasso entre a evolução do setor e a evolução legal, especialmente no momento posterior às descobertas e desenvolvimento das grandes reservas da província do pré-sal. Assim, atuação em termos de normatização infralegal tende a ter seus resultados limitados, o que indica a necessidade de encaminhar proposta que visem alcançar a inovação legislativa.

340. Nesse sentido, conforme disposto no art. 61 da Constituição Federal, a iniciativa para deflagar as mudanças legislativas necessárias pode ser tanto do legislativo quanto de executivo, o que se pode realizar inclusive por meio de Medida Provisória (MP), dada a urgência já alegada desde 2012 no âmbito da MP 512/2012.

341. Tanto o legislativo quanto o executivo já tentaram realizar ajustes por mais de uma vez, não tendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

conseguido lograr êxito e, nos casos apresentados neste trabalho – que mais se aproximaram de efetivar as alterações tentadas –, o fracasso decorreu da utilização dos mesmos critérios considerados obsoletos e desconexos conjugado com a falta de estudos técnicos.

*342. Portanto, considerando que a solução dos pontos apresentados neste trabalho perpassa pela modernização da legislação que fundamenta a distribuição dos recursos de **royalties**/PE do setor petrolífero, será proposto recomendar ao MME que apresente anteprojeto de alteração legislativa à Casa Civil da Presidência da República, suportado pelos demais entes públicos vinculados ao tema no sentido de modernizar a distribuição dos recursos em questão, observando os pontos destacados neste relatório.*

*343. Em adição, será proposto encaminhar o resultado do trabalho a algumas Comissões do Congresso Nacional, a fim de subsidiar os debates legislativos acerca da distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero aos entes públicos beneficiários, além de diversos órgãos e entidades também com o fim de contribuir com um debate mais técnico acerca do referido tema.*

344. Destaca-se que, considerando a interconexão entre este achado e o achado tratado no capítulo seguinte, um maior detalhamento da proposta será apresentado após as análises relacionadas à atual insegurança jurídica que acomete o tema.

V. Insegurança jurídica

*345. Analisando-se o cenário de crescimento de litígios judiciais, constatou-se que os atuais critérios estabelecidos para a distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero brasileiro não são aptos a conferir adequada legitimidade aos beneficiários, pelas suas multiplicidade e complexidades, o que tem resultado em uma crescente disputa jurídica que não se fundamenta em discussões claras e inteligíveis entre órgãos técnicos e o poder judiciário, criando elevados custos de transação e impactando as atividades de diversos órgãos e entidades da Administração Pública, em afronta ao princípio da eficiência administrativa, disposto no art. 37, **caput**, da CF/1988; à boa relação de custo e benefício regulatório, presente no art. 2º, inciso IV, do Decreto 10.411/2020; assim como aos princípios e diretrizes da governança pública, listados nos arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017.*

*346. Ainda na fase de planejamento, observou-se que, apesar das profundas mudanças ocorridas no setor, detalhadas no capítulo anterior, a regulamentação da distribuição dos recursos de **royalties**/PE não sofreu alterações capazes de criar um ambiente de estabilidade entre os entes federados. A distribuição de recursos afetas ao regime de concessão foi elaborada ainda na década de 1990 sobre critérios criados na década de 1980; o regime de partilha da produção, embora criado em 2010 e mesmo tendo elevado a alíquota de **royalties** para 15%, a distribuição de recursos segue os critérios e percentuais de rateio similares aos do regime de concessão (Lei 12.734/2012 resta suspensa no ponto que alterou os percentuais de rateio).*

*347. Assim, a partir do critério de confrontação criado, ao que se concluiu, casuisticamente para a distribuição de **royalties**/PE advindos de campos do pós-sal localizados na Bacia de Campos, em um cenário completamente distinto do atual, as regras foram sendo adaptadas e outros critérios de distribuição foram sendo agregados àquele já obsoleto e desconexo, ampliando ainda mais a quantidade e complexidade dos critérios vigentes (vide Infográfico Evolução dos Beneficiários de **Royalties**/PE no Brasil – Figura 22), tornando-os cada vez menos inteligíveis e legítimos, sujeitando-os a toda sorte de questionamentos judiciais.*

*348. No âmbito do poder judiciário, é possível observar duas frentes de ações: a primeira concentrada no questionamento das próprias regras aprovadas pelo Congresso Nacional, com destaque para a ADI 4.917, responsável pela suspensão cautelar de parte das regras de distribuição dos **royalties**/PE estabelecidas pela Lei 12.734/2012. A vigência da referida suspensão cautelar perdura há mais de dez anos.*

*349. A segunda se refere aos processos pulverizados em todo o território nacional em que entes municipais se socorrem ao poder judiciário para tentar ingressar no rol de beneficiários de **royalties**/PE ou para tentar aumentar o quinhão recebido. É sobre essa segunda forma, mais dispersa, potencializada pela ausência de solução da primeira, que se demonstra o crescimento e seus efeitos.*

V.1 <u>Elevada e crescente Judicialização</u>

*350. Em consequência de uma normatização que não possui critérios técnicos robustos que a legitimem, assentada sobre múltiplos e complexos critérios que não são claramente definidos ou mesmo totalmente entendidos pela sociedade e mesmo pelos órgãos que executam a política setorial, diversos entes subnacionais têm buscado via poder judiciário brechas normativas que possibilitem ingressarem como beneficiários na distribuição dos recursos de **royalties**/PE ou ainda ampliarem suas participações, elevando a insegurança jurídica do setor e embaraçando a atuação das entidades envolvidas (ANP; IBGE e AGU).*

351. Desde a descoberta do pré-sal, conforme já tratado, foram diversas as tentativas que buscaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

ajustar as regras de distribuição ao novo cenário de produção nacional, restando, porém, frustradas. Destaca-se o art. 64 da Lei 12.351/2010 (vetado), a Lei 12.734/2012 (diversos dispositivos suspensos por cautelar expedida pelo STF) e a MP 592/2012 (vigência encerrada sem surtir efeitos).

*352. No entanto, os dispositivos da Lei 12.734/2012 que equiparam os pontos de entrega de gás natural produzido no país às concessionárias como IED para fins de distribuição de **royalties** permaneceram vigentes. Em consequência, constatou-se a elevação da judicialização a partir da iniciativa de diversos entes federativos que buscaram criar, por meio de escritórios de advocacia, teses que aos poucos desnaturam os entendimentos técnicos da ANP sobre o assunto.*

353. A fim de evidenciar essa crescente judicialização e diante da ausência de um detalhamento amplo das decisões judiciais, processos e respectivos volumes de recursos afetados, analisou-se, em uma primeira frente, a evolução do número de processos e dos valores em litígio depositados judicialmente como um indicativo da evolução da judicialização que acomete o tema, no período de 2012 a 2022.

354. Sobre a análise realizada, ressalta-se que ela certamente subestima a amplitude da judicialização, uma vez que as decisões judiciais que determinam a alteração de distribuição efetiva de recurso e não o depósito em contas judiciais são processadas pela ANP que realiza a distribuição direta do recurso ao ente federado, não tendo sido possível contabilizá-las em sua completude.

*355. Tecida a ressalva, até 2020, a ANP detalhava a origem dos depósitos judiciais juntamente com a informação dos valores repassados aos beneficiários em seu sítio eletrônico. Assim, constatou-se que, em 2020, doze decisões judiciais, das quais não se sabe o teor da disputa, geraram o pagamento via depósito judicial de **royalties** no valor total de R$ 30 milhões, de um total de R$ 8 bilhões distribuídos aos municípios – representatividade inferior a 1% (peça 46, p. 12-13).*

356. Naquele mesmo ano, em relação às Participações Especiais, o relatório divulgado pela ANP referente aos dados do quarto trimestre informou a existência de três processos judiciais responsáveis por R$ 420 milhões em depósitos, de um total de aproximadamente R$ 6 bilhões arrecadados – representatividade 7% (peça 47).

357. No resultado anual, foram distribuídos cerca de R$ 24 bilhões de PE no ano de 2020, ao passo que os depósitos judiciais ocorreram trimestralmente e foram da ordem de R$ 400 milhões, totalizando R$ 1,6 bilhão em contas judiciais no ano – 7% do total distribuído.

358. Ocorre que, a partir do ano de 2021, o que se viu foi um elevado crescimento da judicialização. Em que pese não ter sido possível precisar as causas que fundamentaram as referidas disputas judiciais, infere-se, a partir das informações colhidas mediante as diversas entrevistas realizadas, tratarem, em sua maioria, de questões afetas a IED. Mais especificamente, observou-se que as disputas judiciais se concentram em parcelas municipais relacionadas a cinco critérios de distribuição, destacados no Gráfico 12:

*Gráfico 12 – Regras de distribuição de **royalties** quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva*



Fonte: Elaboração própria. Em vermelho, parcelas que têm sido responsáveis pela judicialização.

*359. Essa crescente judicialização elevou significativamente a quantidade de decisões e os valores associados à distribuição de **royalties**/PE impactados por decisões judiciais. É possível que tal crescimento tenha ensejado a descontinuidade da publicação dos referidos dados no sítio eletrônico da ANP.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*360. A Tabela 7 apresenta a evolução dos depósitos judiciais associados à distribuição de **royalties** desde 2012, ressaltando-se que os dados se referem apenas aos valores que transitaram em contas judiciais, não incluindo aqueles diretamente distribuídos aos entes subnacionais pela ANP decorrentes de ordem judicial.*

*Tabela 7 – Evolução dos depósitos judiciais relativos à distribuição de recursos de **royalties** (2012-2022)*

ANO	Depósitos judiciais (R$ milhões)	Royalties municipais (R$ milhões)	%
2012	55	5.313	1,04%
2013	38	5.544	0,69%
2014	39	6.302	0,62%
2015	20	4.749	0,42%
2016	21	4.074	0,52%
2017	13	5.242	0,25%
2018	23	8.025	0,29%
2019	26	7.960	0,33%
2020	30	8.012	0,37%
2021	219	13.033	1,68%
2022	279	20.212	1,38%
Total	**763**	**88.466**	**- - - -**

Fonte: elaboração própria com dados da ANP.

361. A Tabela 7 demonstra que, ao longo dos anos de 2021 e 2022, houve um crescimento significativo do valor absoluto e relativo dos depósitos judiciais. A representatividade do ano de 2020 para o ano de 2021 cresceu mais de 350%.

362. Feita essa análise mais abrangente em termos de período, e face à indisponibilidade de dados estruturados acerca da distribuição de recursos fundamentada em decisões judiciais, analisou-se dados apresentados pela ANP para o ano de 2022 em relação aos dados da judicialização.

363. No documento analisado, a Agência apresentou extenso texto, composto de diversas tabelas, que expõem o atual cenário do impacto dessa crescente judicialização nas atividades daquela Agência (peça 48).

*364. Ainda em relação ao ano de 2022, observou-se que cerca de R$ 7 bilhões restaram judicializados, o que, em termos relativos, representa cerca de 6% de todo o recurso distribuído. Caso seja estratificado, essa representatividade se mostra bem mais impactante, chegando a representar 47% dos recursos distribuídos a título de PE a municípios e 13% dos recursos destinados aos municípios relativos à distribuição dos **royalties** no ano de 2022 (Tabela 8):*

Tabela 8 – Impacto da judicialização sobre o valor arrecadado (2022)

Tipo de receita e beneficiários	Valor arrecadado (milhões de reais)	Valor judicializado (milhões de reais)	Representatividade
Participação Especial Municípios	9.695	4.567	47%
Royalties Municípios	20.200	2.700	13,4%

Fonte: ANP e estimativas próprias e aproximações compatíveis com o objetivo da tabela para o trabalho. (peças 48; 49; e 50).

*365. Em relação aos dados analisados, importante observar que, embora os valores absolutos decorrentes da judicialização das parcelas de **royalties** sejam menores do que em relação aos valores associados às participações especiais, as regras aplicáveis aos **royalties** são bem mais difusas e complexas que aquelas atinentes às participações especiais (vide Infográfico Evolução dos Beneficiários de **Royalties**/PE no Brasil – Figura 22), gerando um número bastante maior de demandas judiciais.*

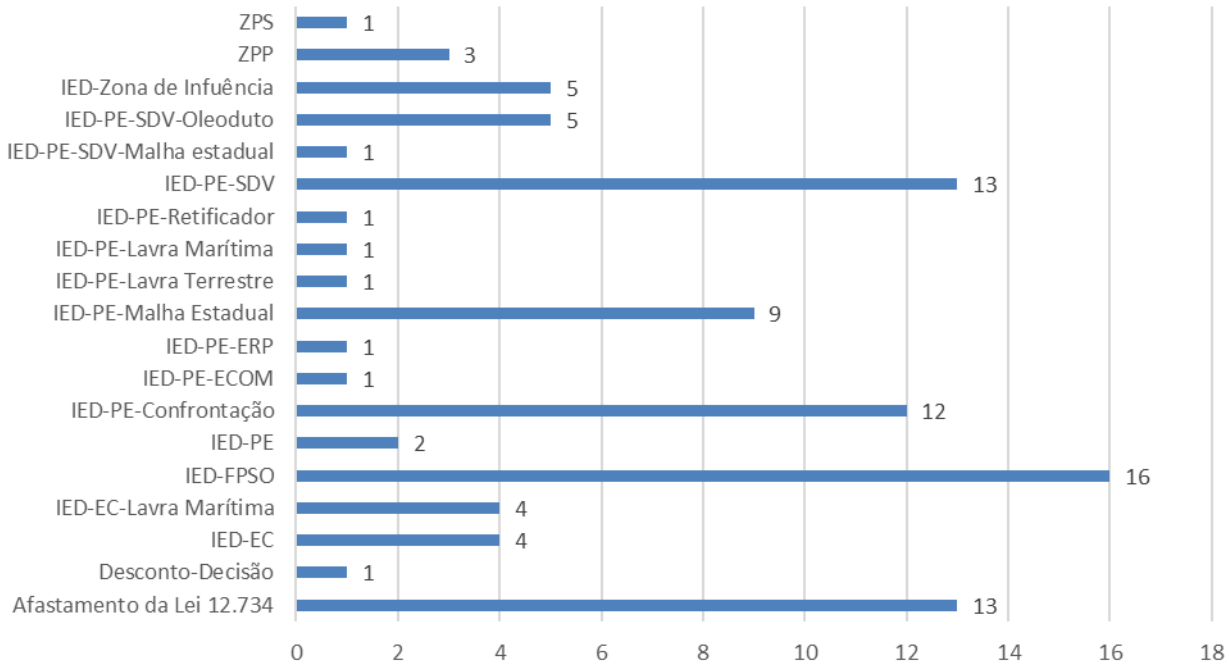
*366. A título de esclarecimentos, a informação prestada pela ANP indica a ocorrência de apenas dois processos relativos a decisões judiciais no ano de 2022 associadas à PE, enquanto relativamente aos **royalties**, não se precisou o número. Apesar de não ter sido possível indicar a quantidade exata de decisões*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*associadas aos **royalties**, alguns dados chamam a atenção: i) entre 313 beneficiários de IED marítima, 205 decorrem de decisões judiciais (peça 48, p. 6); ii) segundo entendimento da ANP, 21 não encontram qualquer amparo legal (peça 48, p. 10); e iii) cinquenta decisões em 2022 relativas a pagamento de **royalties** retroativos (peça 48, p. 11).*

367. Analisando-se a estratificação apresentada pela ANP das decisões que impactam a distribuição dos recursos no ano de 2022 (Gráfico 13), por argumento, verifica-se que as questões majoritárias se referem a instalações de embarque e desembarque, o que corrobora a informação geral repassada:

*Gráfico 13 – Agrupamento das causas que resultaram em decisões judiciais para redistribuição de recursos de **royalties**/PE (2022)*



Fonte: ANP (peça 51).

*368. Analisando-se a evolução dos principais pontos de judicialização, e considerando que o item IED tem se mostrado o mais representativo em termos de quantidade, considera-se importante relatar que em 2011 eram 23 beneficiários de origem marítima e 63 beneficiários de origem terrestre enquadrados pelo referido critério. Em 2012, houve a promulgação da Lei 12.734/2012, em que equiparou os pontos de entrega de gás pelas concessionárias a instalações de embarque e desembarque para efeitos de distribuição de **royalties**. Em 2013 esse número passou para 57 beneficiários de origem marítima e 68 beneficiários de origem terrestre enquadrados e, em 2022 foram 313 beneficiários a título de IED mar e 203 beneficiários IED terra, conforme dados a seguir tabelados:*

Tabela 9 – Quantitativo de beneficiários enquadrados pelo critério IED

Ano	***Beneficiário IED - mar***	***Beneficiário IED-terra***
2011	*23*	*63*
2013	*57*	*68*
2022	*313*	*203*

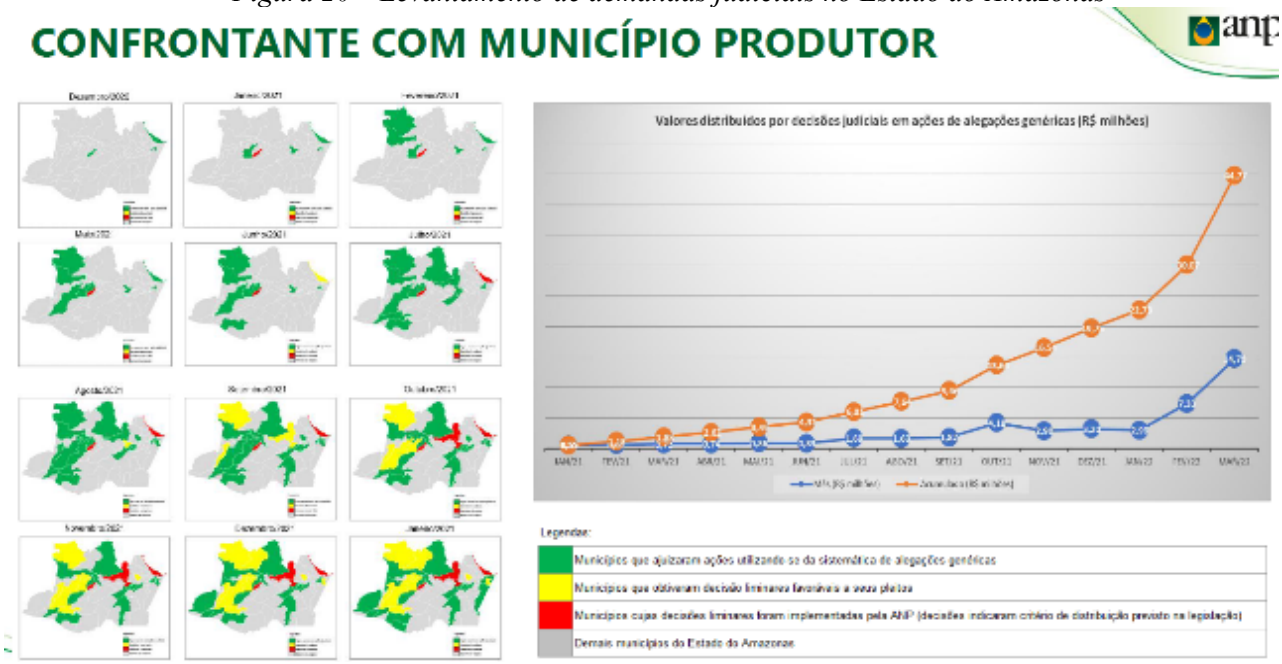
*Obs.: Foram considerados enquadrados os municípios que receberam **royalties** por instalação no mês de dezembro de cada ano, exceto os beneficiários IED mar de 2022 que foram extraídos da informação de **royalties** de origem marítima enviada pela ANP.*
Fonte: elaboração própria com base nos dados da ANP.

*369. Ainda relacionado aos **royalties**, mas em uma análise mais regionalizada, a ANP realizou*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

levantamento relativo à crescente judicialização no Estado do Amazonas e seus impactos (Figura 20). Os resultados demonstravam um crescimento bastante significativo dos recursos distribuídos por meio de decisões judiciais decorrentes de processos capitaneados por um grupo de advogados:

Figura 20 – Levantamento de demandas judiciais no Estado do Amazonas



Fonte: ANP (peça 52).

370. Diante do crescimento da judicialização, a Procuradoria que atua junto à ANP solicitou autorização e foi autorizada a ingressar junto ao STF com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com o objetivo de impugnar em bloco as decisões que alteram o rol de beneficiários tendo em vista que distorcem as regras previstas na legislação aplicável (peça 53, p. 2):

> *9. Processo: 48610.215170/2020-97 - Assunto: Autorização para que o órgão da Procuradoria Federal junto à ANP encaminhe, para análise do Senhor Procurador-Geral Federal proposta de ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)em matéria de distribuição de **royalties** perante o Supremo Tribunal Federal - Unidade autora: Superintendência de Participações Governamentais (SPG) - Relator: Diretor Claudio de Souza – Deliberação: A Diretoria, considerando o constante no processo48610.215170/2020-97, com base na Proposta de Ação nº 10/2022, e na Nota Jurídica nº 65/2020/PFANP/PGF/AGU, aprovada pelo Despacho nº 1857/2021/PFANP/PGF/AGU, ratificados pelo Despacho nº 040/2022/PFANP/PGF/AGU, emanados pela Procuradoria-Geral Federal junto à ANP, decidiu, por unanimidade entre os presentes, autorizar o órgão da Procuradoria-Geral Federal junto à ANP a encaminhar proposta de ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal para análise do Senhor Procurador-Geral Federal, de modo a impugnar em bloco o conjunto de decisões judiciais que determinam à ANP enquadrar municípios que não possuem instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural no rol de beneficiários da parcela dos **royalties** que deveria ser destinada aos detentores e afetados por essas instalações (RD nº 458/2022).*

371. A autorização foi concedida na ata da reunião da diretoria realizada em 15 de setembro de 2022. Até a presente data, não há registro de ingresso da referida ação.

*372. Se por um lado a quantidade de decisões judiciais relacionadas aos recursos de **royalties** tem se mostrado elevada, em relação à PE, apesar de pouca quantidade, são extremamente vultosas as disputas judiciais. O exemplo mais didático sobre a disputa de PE é o caso Ilhabela versus São Sebastião e Caraguatatuba.*

*373. No referido caso, os Municípios de São Sebastião e Caraguatatuba obtiveram êxito em obter, administrativamente junto ao IBGE, a redefinição do Percentual Médio de Confrontação (PMC) – utilizado para distribuição de recursos de **royalties**/PE. O argumento utilizado foi de se mostrar necessário suprimir o bloqueio da área de sobreposição da ilha sobre o litoral dos municípios de São Sebastião e Caraguatatuba*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

para determinar a confrontação com campos/poços em produção de petróleo e gás natural na plataforma continental.

*374. O efeito prático da decisão adotada administrativamente pelo IBGE foi a redução pela metade dos valores recebidos a título de **royalties**/PE pelo Município de Ilhabela, transferindo-os aos dois outros municípios. A partir de então, o caso foi levado ao poder judiciário e até a este TCU, cujo processo desencadeou este trabalho de auditoria.*

375. Concentrando as análises de materialidade em relação à PE, trazendo números ao caso ilustrativo, em termos de ordem de grandeza, a decisão afeta volume de recurso PE que atingiu R$ 317 milhões em 2022. No acumulado, até o final de 2022, já se tinha R$ 624 milhões em depósito judicial, não contabilizados aí recursos que foram diretamente transferidos a algum ente municipal, mas que, a depender da decisão de mérito, podem ser impactados.

*376. Ainda em relação às informações sobre processos judiciais, além do caso entre Ilhabela, Caraguatatuba e São Sebastião, há outro processo que trata de situação semelhante e ainda mais expressiva. Trata-se do caso em que os municípios fluminenses de Magé, São Gonçalo e Guapimirim ingressaram na justiça solicitando o reenquadramento para efeito de partilha dos **royalties**, o que afeta os direitos dos municípios, também fluminenses, de Niterói, Rio de Janeiro e Maricá.*

26. Nesse outro caso, os referidos municípios invocaram a alteração de entendimento do IBGE com a alegação da existência não de sombra de ilha (como no caso referente ao litoral de São Paulo), mas de sombra de baía. O fundamento utilizado foi de que, em regiões de baía – como ocorre na Baía da Guanabara –, haveria uma sombra gerada por um município à confrontação daquele município cujos limites territoriais se limitam à região interna da baía. O IBGE denegou administrativamente o pleito.

28. Em relação a esse outro processo judicial, deve-se registrar que, somados, os municípios incluídos no polo passivo da ação (Niterói, Rio de Janeiro e Maricá) receberam, em 2022, recursos de PE que perfazem o montante de R$ 3,5 bilhões, reforçando a elevada materialidade da questão objeto de análise. Além disso, R$ 4 bilhões foram destinados a depósitos judiciais relacionados aos campos de Tupi e Tartaruga verde. No acumulado, até o final de 2022, já se tinha R$ 11 bilhões em depósitos judiciais – igualmente, não se contabiliza recursos repassados diretamente aos municípios, mas que podem sofrer impacto da decisão de mérito.

377. Somando os dois casos mencionados, o valor acumulado de PE em contas judiciais já atinge R$ 13 bilhões até o segundo trimestre de 2023. (peça 54). Aqui vale ressaltar o impacto da insegurança jurídica sobre os cofres municipais, afinal, com o deslinde da questão, entes municipais verão recursos que podem superar seus orçamentos anuais direcionados a seus caixas ou aos caixas dos municípios vizinhos, com risco de efeitos retroativos.

378. A insegurança jurídica associada a essa crescente judicialização resulta em custos de transação elevados, pois demanda: atuação do poder judiciário, da procuradoria jurídica da ANP, do corpo técnico da ANP em pelo menos dois campos – interação com o judiciário e recálculos complexos dos valores distribuídos –, dos entes federativos envolvidos no polo ativo e passivo das demandas.

379. Além disso, insere diversos riscos de fraudes e captura de agentes públicos em todas as etapas do sistema. O Extrato apresentado na Figura 21, decorrente de busca simples em sítio eletrônico de consultas, ilustra a quantidade de matérias jornalísticas que tratam do tema:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Figura 21 – Registros de reportagens jornalísticas sobre a judicialização



Fonte: consulta livre na internet.

*380. A título de exemplo e sem querer aprofundar no assunto, reportagem intitulada 'STJ adia julgamento que pode transformar advogados em 'sheiks do petróleo'' foi publicada em 5 de setembro de 2023, durante a fase final deste trabalho, em que indica que 'Prefeituras estão dispensando os serviços das procuradorias municipais de Justiça e contratando diretamente bancas de advogados para contestarem a partilha bilionária de **royalties** de petróleo. Basta conseguir uma liminar e os advogados levam 20% do total de **royalties** pagos ao município.' (peça 55).*

381. No exemplo tratado na matéria referenciada, de um total de R$ 500 milhões o escritório ficaria com R$ 100 milhões, drenando os recursos públicos a entes privados.

382. Registre-se que o art. 83 do novo Código de Processo Civil fixa os honorários de sucumbência em valor, nas ações em que a Fazenda Pública é parte, que varia entre 1% e 20% do valor da condenação ou do proveito econômico obtido, a depender de sua expressão.

*383. Ações de reivindicação de **Royalties** por municípios são impetradas buscando entendimentos que podem se traduzir no aumento da arrecadação municipal por vários anos futuros, o que implica em causas cujo valor total podem alcançar até a casa dos bilhões de reais. Além do mais, a contratação de escritórios já pode implicar a existência de pagamentos contratuais também estipulados em função de percentual sobre o valor da causa. Como consequência, ações judiciais estão tirando do setor público municipal parcelas bastante relevantes de recursos financeiros.*

384. Apesar de os recursos serem repassados a entes municipais, as disputas estarem sendo concentradas entre a distribuição dos recursos entre esses entes, alguns pontos vêm chamando a atenção, entre eles: a criação de custos administrativos a entes federais; riscos de captura de agentes públicos; despesas que eventualmente podem recair sobre a União (ônus de sucumbência e ressarcimentos no caso de indisponibilidade de recursos para cumprir decisões com efeitos retroativos, por exemplo).

385. Recentemente este Tribunal de Contas também tem visto crescer a sua demanda relacionada à judicialização do tema, conforme os três exemplos abaixo:

*a) representação do parquet junto ao TCU em que aponta possível irregularidade na atuação de entidade que tem judicializado a distribuição dos **royalties** em prol de entes subnacionais que figuram como seus clientes, mediante eventual tráfico de influência, e que tem logrado êxito a partir de decisões judiciais favoráveis, apropriando-se assim de parte dos recursos dos **royalties** sob a forma de taxa de sucesso, objeto do TC 020.464/2022-3, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

*b) solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para que esta Corte fiscalize 'a ocorrência de possíveis irregularidades nos pagamentos dos **royalties** em desrespeito à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.917-MC, objeto do TC 011.490/2022-5, de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

relatoria do Ministro Augusto Nardes; e

*c) representação do Município de Ilhabela/SP contra ato do IBGE que resultou em alteração do volume de recursos de **royalties**/PE distribuídos àquele município, objeto do TC 016.376/2021-8, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.*

386. Toda essa crescente judicialização, ao que se pôde perceber, decorre de multiplicidade e complexidade de critérios que, baseados em cenário produtivo da década de 1980, não se mostram mais legítimos e aptos a nortear a imensa riqueza hoje arrecadada e distribuída.

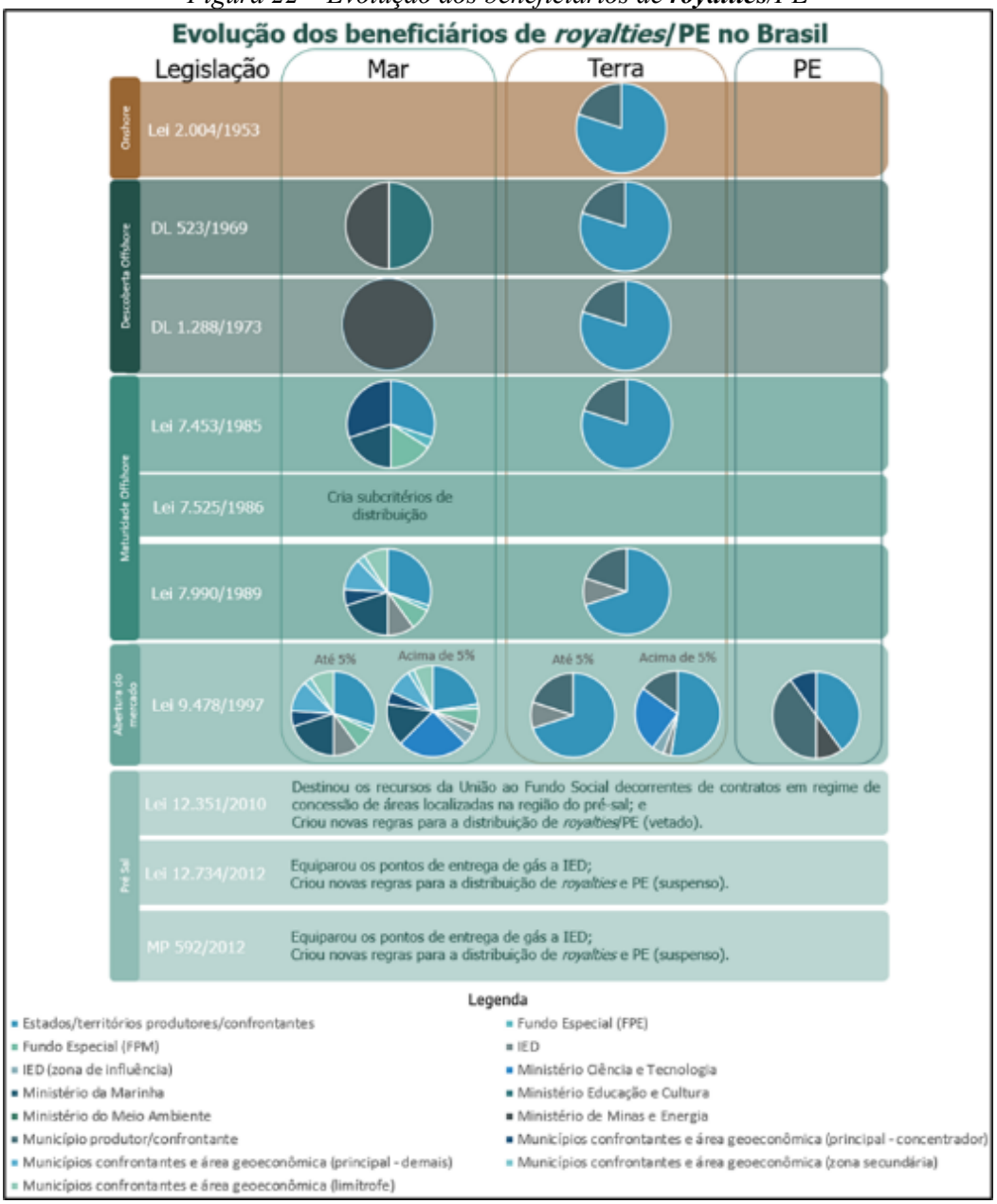
V.2 Multiplicidade/complexidade de critérios

*387. Como relatado, desde a descoberta do pré-sal não houve alteração significativa e eficaz nas regras de distribuição dos recursos de **royalties**/PE. Assim, frente às alterações relevantes do setor, foram sendo realizados, desde 1985, remendos na regulamentação que resultaram em múltiplos e complexos critérios e regras, assentados sobre fundamentos obsoletos e desconexos do atual cenário da indústria petrolífera, resultando em normatização de difícil interpretação, sujeitando-a a toda sorte de questionamentos judiciais.*

*388. Antes de apresentar os argumentos que permitem concluir pela multiplicidade e complexidade dos critérios vigentes, apresenta-se a Figura 22 com infográfico que ilustra as alterações ocorridas nas regras de distribuição de **royalties** que, a partir de um sistema simples em 1953, quando a produção era exclusivamente onshore, ou mesmo um sistema um pouco mais complexo criado na década de 1980, hoje temos uma quantidade de critérios que, conjugados com a realidade do setor, produzem insegurança a todos os envolvidos sem resultar em melhor rigor técnico ou maior justeza na distribuição dos recursos:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Figura 22 – Evolução dos beneficiários de **royalties**/PE*



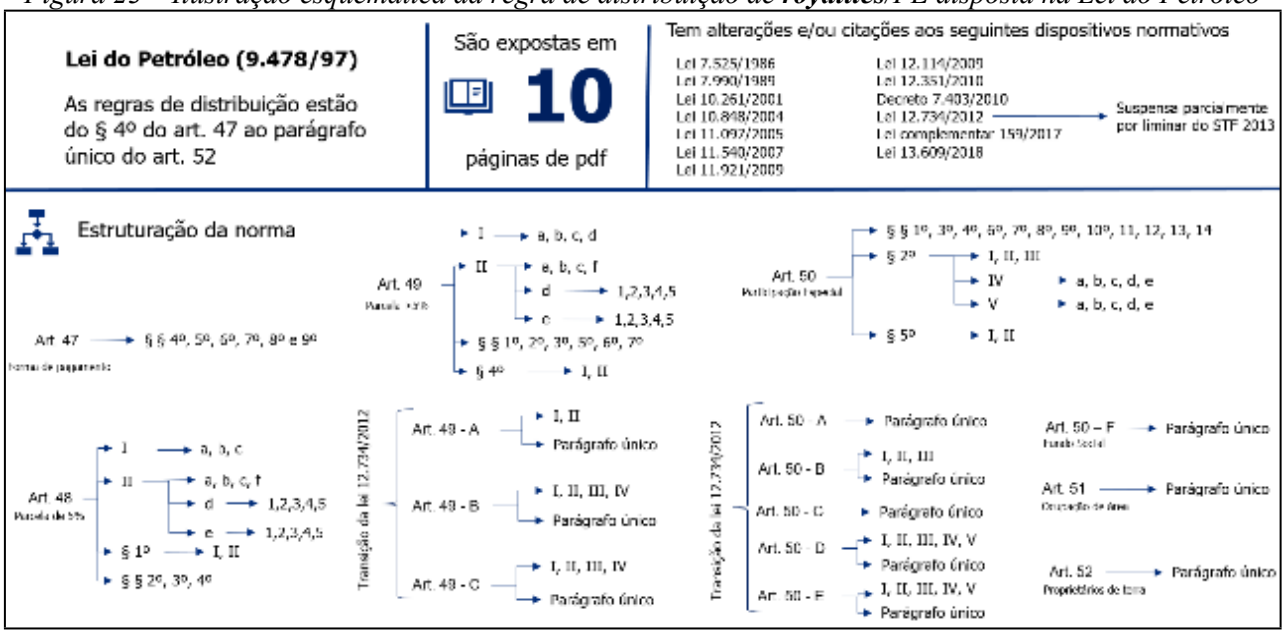
Fonte: elaboração própria.

389. Ressalta-se que o infográfico exposto na Figura 22 não contempla todos os critérios e detalhes, afinal, a regulamentação é tão difusa e complexa que a inclusão de todos os detalhes no infográfico o tornaria tão ruim de leitura que seria inapropriado para transmitir as informações desejadas.

*390. Atualmente, a legislação que cuida da distribuição encontra-se estabelecida em dez páginas da Lei do Petróleo. Conta ainda com dispositivos complementares dispersos em normativos que se somam desde 1985, com diversos itens suspensos, outros que deveriam vigorar por um período transitório, mas que nunca chegaram a ter eficácia. A imagem disposta na Figura 23 ilustra esse emaranhado de normas complexas que tenta regulamentar a distribuição dos **royalties**/PE:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*Figura 23 – Ilustração esquemática da regra de distribuição de **royalties**/PE disposta na Lei do Petróleo*



Fonte: elaboração própria.

391. Sobre toda essa estrutura normativa complexa age hoje um quantitativo elevado de decisões judiciais, inserindo critérios pontuais e específicos, gerando uma redistribuição dos recursos entre os demais entes, muitas vezes sem uma clareza a respeito de qual fatia dos recursos deve ser reduzida para acomodar determinada inclusão de beneficiário, inclusive em termos de decisões com efeitos retroativos.

392. Importante destacar que os percentuais indicados na legislação encontram diversas subdivisões. Confrontante, zona principal, zona secundária, zona limítrofe, IED, zona de influência de IED, dentre outros, cada um com critérios próprios, não tão conhecidos, não triviais e que nem sempre são objetivos e tecnicamente associados à afetação pela produção de petróleo. Em sequência serão apresentados exemplos considerados bem ilustrativos dessa complexidade.

393. Em relação ao critério de confrontação, aponta-se a insegurança relacionada à necessidade atual de o IBGE estar sendo provocado a interpretar, para as complexas e específicas condições de cada ponto da costa brasileira (ilhas, baías, cruzamento de linhas, dentre outros) a melhor aplicação dos pares de linhas criados na década de 1980. Lembra-se aqui da inexistência de documentos que fundamentaram a criação das linhas, a função atípica exercida pelo Instituto, que não possui estrutura burocrática administrativa para atuar em questões regulatórias, e até mesmo o montante de recursos em disputa, todos esses pontos já tratados neste relatório.

394. Além disso, o resultado da loteria geográfica não tem sido suficiente para encaminhar discussões técnicas objetivas e inteligíveis no âmbito do poder judiciário, por não gerar relação fática direta que comprove o direito à compensação, subjetividade que, direta ou indiretamente, tem sido levada às disputas judiciais, sob os mais variados argumentos de justiça federativa.

395. Em relação ao critério de IED, sua criação remonta ao final da década de 1980 (Lei 7.990/1989). Diante do crescimento das receitas petrolíferas associadas à indenização e percebendo que não somente os municípios onde se encontravam as instalações associadas ao processo de extração do petróleo e gás sofriam os efeitos da indústria, o legislador da época (já na vigência da nova CF/88) decidiu atribuir parcela de recursos também aos municípios que apresentassem estrutura de embarque e desembarque de petróleo.

396. A normatização da referida lei ocorreu dois anos mais tarde, em 1991 (Decreto 1/1991) e, depois da abertura do mercado, a ANP regulou internamente a questão por meio da Portaria ANP 29/2001. Desde então, o processo produtivo do setor se alterou de forma substancial, mas a normatização ainda permanece vigente, praticamente da forma definida naqueles instrumentos normativos, apesar da grande relevância.

*397. Diante da elevada tecnicidade do tema e ausência de evolução normativa associada ao critério de IED, tem-se observado algum êxito nos pleitos de recebimento de **royalties** pela via judicial a partir da consideração de similaridade entre FPSO (**Floating Production, Storage and Offloading**) e os requisitos técnicos, jurídicos e locacionais das estruturas definidas no Decreto regulamentador como caracterizadoras*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

do enquadramento em IED. Aqui se destaca que tal posicionamento encontra forte discordância técnica da agência reguladora do setor.

398. Fato é que o município já beneficiado pelo critério confrontação (principal critério) acaba por conseguir também ser beneficiado pelo critério IED. A questão é que tais equipamentos acabam sendo atribuídos a determinado município pelo critério de linhas que, como já tratado, insere incorreções técnicas na distribuição e, se consideradas para efeito de IED, tendem a tornar ainda mais imprecisa e descalibrada a distribuição.

399. Agrava ainda o fato de que, quando se tem decisão judicial determinando a consideração da FPSO como IED, o munícipio que consegue o enquadramento acaba recebendo a totalidade dos recursos associados ao referido critério, sem observar a necessidade de compartilhamento com municípios da zona de influência, o que tem gerado nova onda de demandas judiciais entre os municípios da respectiva zona de influência, a fim de obterem também direito ao enquadramento.

400. Ora, se por um lado à época da criação da normatização não havia plataformas flutuantes do tipo FPSO no país, tampouco havia estruturas produtivas situadas a mais de 200km da costa operando em lâmina d'água superior a 2.000m.

401. Ou seja, apesar de o enquadramento de FPSO como IED estar sendo observado em algumas decisões judiciais com fundamento em similaridade aos equipamentos previstos no decreto regulamentador – contrariamente à posição técnica da ANP –, não se sabe se esse seria hoje um bom critério de afetação, ante a ausência de elementos técnicos e discussões normativas sobre o tema.

*402. A Lei 12.734/2012, em relação ao IED, veio criar ainda mais complexidade e até fragilidade normativa. Embora tenha tido sua alteração de distribuição suspensa por liminar do STF – já relatada – foi efetiva em equiparar os pontos de entrega de gás a concessionárias como IED, ou seja, redistribuiu parte dos **royalties** a municípios impactados pela cadeia petrolífera, mas que não figuram na estrutura de produção ou escoamento do petróleo bruto, mas na cadeia dos derivados.*

403. Somente em 2016 o Decreto 8.876/2016 realizou algumas alterações nas definições de IED, conferindo nova redação ao art. 19 do Decreto 1/1991, ampliando o rol de instalações de embarque e desembarque. Não foi suficiente para frear a judicialização afeta ao tema.

404. Outro exemplo, agora com foco na subjetividade e na falta de transparência dos cálculos, é a figura do município concentrador, criado pela Lei 7.525/1986 e regulamentado pelo inciso I do §1º do art. 18 do Decreto 1/1991.

405. Quanto à transparência, relata-se que em busca no sítio eletrônico da ANP não foi localizada qualquer referência aos municípios enquadrados como concentradores, aos motivos de seus enquadramentos ou mesmo as informações relativas ao diferencial de recursos recebidos a esse título.

406. Em resposta apresentada pela ANP no âmbito dos procedimentos realizados, foi informado que existem atualmente quatro municípios concentradores: Cubatão (SP), Linhares (ES), Macaé (RJ) e São Francisco do Conde (BA). Não se tem transparência acerca da classificação desses municípios ou da não classificação de outros.

407. Ainda segundo a ANP, a Agência realiza vistoria para enquadramento/desenquadramento de município concentrador da ZPP, agindo por iniciativa própria ou por solicitação dos municípios, não havendo periodicidade definida (peça 56).

408. Outro fator de complexidade do entendimento e clareza da distribuição se refere à subdivisão dos beneficiários em diferentes faixas de arrecadação, até 5% e acima de 5%.

*409. Indica-se que tal critério foi criado em 1997, pela Lei do Petróleo. Ao que tudo indica, ao majorar a alíquota de **royalties** para 10% o poder legislativo entendeu ser possível conferir um critério diferenciado, mais distributivo da parcela que excedesse os 5% originais, preservando os direitos daqueles que já eram beneficiários à época.*

410. Naquele momento, 1997, tínhamos no Brasil quantidade significativamente inferior à atual em termos de quantidade de campos marítimos e de poços marítimos em produção. Ou seja, o regramento foi criado em ambiente que não gerava complexidade comparável ao que se tem hoje, tampouco se convertia em grandes discussões jurídicas àquela época. Essa distinção na distribuição dos recursos relativos à arrecadação até 5% e na parcela que supera os 5% causa hoje uma complicação técnica nos procedimentos da ANP e do IBGE, sem resultar em melhor rigor técnico entre os beneficiários.

411. Nos primeiros 5% o critério de confrontação são os poços produtores, assim, cada novo poço de petróleo precisa ser analisado pela ANP e pelo IBGE para definir, a partir das linhas geodésicas, seus entes confrontantes. Igualmente, cada poço que deixa de produzir demanda atuação conjunta da ANP e do IBGE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

para identificar a nova redistribuição.

412. Na parcela que excede os 5% iniciais, a interação entre ANP e IBGE precisa analisar os limites geográficos dos campos, calcular o PMC para cada ente subnacional cuja projeção o enquadra como confrontante para cada uma das linhas geodésicas (paralela e ortogonais) e realizar a ponderação entre os PMC gerados por cada uma das linhas. Em alguns casos, há que se registrar, existem questões técnicas complexas – que chegam a ser judicializadas – para definição exata dos limites do campo, inclusive em casos de se considerarem jazidas únicas ou segregadas, que alteram consideravelmente os valores de PE e, com isso, o volume a ser distribuído a um ou outro beneficiário e em qual montante, com possibilidade de impactos retroativos significativos.

*413. Em um caso hipotético, supondo que determinada FPSO situada em limite de linhas inicie sua produção por um poço que destina **royalties** ao município X e ao final da sua vida útil produza um volume residual a partir de outro poço localizado em coordenada geográfica que atribua **royalties** a outro município Y. Nesse caso hipotético, o simples fato de alterar a ordem de produção dos poços seria suficiente para alterar a distribuição dos **royalties** entre os referidos municípios, mas em nada afetaria a confrontação ou afetação de municípios que distam mais de 250km do poço perfurado a 2.500m de lâmina d'água e produzem exatamente a partir da mesma FPSO com única logística de produção.*

414. Em resumo, matematicamente e diante da grandiosidade dos números que se tem hoje em termos de produção e arrecadação no país, é perfeitamente factível a definição de percentuais únicos, estabelecendo-se estudos que definam médias, sem alterar substancialmente os resultados distributivos que causa hoje elevada demanda de trabalho ao IBGE e à ANP.

415. Em tentativa de se tornar clara e um pouco mais inteligível as regras de distribuição, a ANP insere informações em seu sítio eletrônico na intenção de facilitar a compreensão, inclusive vídeo explicativo.

*416. Em 2010, diante da crescente complexidade e da cobrança realizada por órgãos de controle, a ANP elaborou manual com orientação a respeito das etapas de cálculo dos valores a serem distribuídos a título de **royalties** (peça 57).*

*417. O referido manual nunca foi atualizado, apesar de os procedimentos mensais realizados pela ANP demandarem ajustes frequentes, principalmente decorrentes de alterações provocadas por decisões judiciais. Nesse sentido, a própria ANP informou que o manual disponível a respeito dos cálculos para distribuição dos recursos de **royalties se encontra em desuso** (peça 56, p. 9):*

> *Item 11 - Qual a periodicidade da atualização de manuais relacionados aos procedimentos de cálculo e divulgação dos valores distribuídos a título de **royalties** e participações especiais do petróleo? Quando foi realizada a última atualização?*
>
> *Resposta:*
>
> *A última atualização do manual de **royalties** foi em 2010 (em desuso) e a do manual de participação especial foi em 2017. Não há periodicidade definida para as atualizações dos manuais.*

418. As informações disponibilizadas pela ANP a respeito das etapas e detalhamento dos complexos cálculos são genéricas. Ou seja, não se afigura possível, a partir do conteúdo do sítio eletrônico ou manual, minimamente reconstruir os cálculos. Nenhum cidadão ou mesmo agente público interessado será capaz de, a partir das informações e dados disponíveis, realizar cálculos que permitam alcançar os mesmos resultados publicados.

419. Infere-se, ainda, que até mesmo no âmbito interno à ANP haja certa dificuldade de se compreender e difundir as etapas de processamento dos cálculos que seguem as regras definidas no emaranhado de normas ilustrado acima, que conta ainda com centenas de decisões judiciais interferindo nos cálculos mensais – assunto que se percebeu necessário ser tratado em processo específico (TC 032.748/2023-0).

*420. Portanto, considerando a necessária modernização legislativa decorrente das análises indicadas em relação ao capítulo anterior, importante que no âmbito das alterações que sejam promovidas se estude **critérios que sejam adequados e ao mesmo tempo claros e simples o suficiente para introduzir a legitimidade suficiente a eliminar a atual insegurança jurídica** que tanto tem prejudicado o equilíbrio do setor e federativo.*

421. Diante de toda essa complexidade que se agrava desde 2012 e tem se tornado um grande problema devido ao atual nível de atividades do setor petrolífero, percebeu-se uma disfunção na execução de atividades no âmbito tanto do IBGE quanto da própria ANP.

422. Em relação ao IBGE, a disfunção se soma àquela já indicada em subtópico do capítulo anterior, em que o Instituto se depara constantemente com atuações judiciais que escapam às suas competências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

essenciais. Em relação à ANP, apresenta-se em seguida breve descrição.

V.3 Impacto administrativo à ANP

423. Apresentado o atual cenário de insegurança jurídica e demonstrada a multiplicidade e complexidade dos critérios que vêm sendo emendados desde 1985 para regular a distribuição de recursos que atingiram, em 2022, R$ 118 bilhões de reais, considera-se relevante indicar o impacto dessa situação nas funções administrativas da agência reguladora do setor, ANP.

*424. Preliminarmente, destaca-se que a atribuição à ANP da tarefa de realização dos cálculos que fundamentam a distribuição mensal dos recursos dos **royalties** e trimestral dos recursos da PE decorre de mandamento infralegal (Decreto 2.705/1998) que não se associa diretamente a nenhuma das competências legalmente apontadas à Agência na lei de sua criação (Lei do Petróleo).*

425. Faz-se o preliminar registro para, desde aqui, indicar que, ao que parece, o legislador infralegal, ao atribuir a tarefa à ANP, provavelmente, imaginou aquela ser uma atividade de baixo grau de dificuldade e complexidade, uma atividade acessória: basicamente aplicação de percentuais sobre uma base de cálculo, até porque, à época que foi elaborado o Decreto 2.705/1998, como já repisado neste relatório, a realidade setorial realmente era distinta.

*426. No cenário atual, segundo a ANP, há cerca de 1400 ações judiciais, entre as quais aproximadamente 450 impactam de forma concreta a distribuição das participações governamentais. Em consequência, cerca de 320 entes federados recebem recursos de **royalties**/PE devido às decisões judiciais. Dessa forma, todas essas decisões, cada uma com suas próprias particularidades, terminam somando àquele emaranhado de normas, criando um sistema quase ingovernável.*

*427. Em recente manifestação interna (março de 2022), equipe da ANP já indicou o excessivo nível de demanda associada à tarefa de calcular e processar a distribuição dos **royalties**/PE, atuando, ainda, em trabalho de assessoria à procuradoria jurídica em defesa do posicionamento da ANP no âmbito dos processos judiciais. O excerto abaixo demonstra essa afirmação (peça 58):*

> *II.c) Impactos administrativos:*
>
> *As diversas unidades organizacionais da ANP, especialmente a SPG, bem como a Procuradoria-Geral Federal, elaboram/realizam centenas de subsídios técnicos, cumprimento de decisões, atendimento a perícias, despachos com magistrados, peticionamentos diversos, enfim, diversas ações para a defesa da ANP no âmbito dos processos judiciais, que **geram custos administrativos elevados e sobrecarregam os poucos servidores públicos alocados a este fim**.*
>
> ***Soma-se a esse custo administrativo a complexidade atribuída ao processo de cálculo e distribuição dos royalties** do petróleo e gás natural aos entes beneficiários.*
>
> *Isto porque, em razão do cumprimento de decisões liminares proferidas no âmbito dessas ações judiciais, faz-se necessário calcular ajustes e acertos para inclusão de novos beneficiários e pagamentos retroativos.*
>
> *A parcela dos **royalties** de instalações de embarque e desembarque é rateada entre todos os municípios beneficiários, de forma que a inclusão de um novo beneficiário implica o recálculo dos valores para todos os beneficiários naquele(s) mês(es).*
>
> *O cálculo de valores retroativos envolve as seguintes etapas:*
>
> *a) levantamento dos valores distribuídos para cada beneficiário de IED no mês de referência, onde não se considerou o município beneficiado pela decisão judicial;*
>
> *b) apuração de novos valores médios a serem distribuídos para cada beneficiário nos respectivos meses de referência, considerando a inclusão de novo beneficiário e/ou novo volume movimentado em estrito cumprimento da decisão judicial;*
>
> *c) comparação dos novos valores apurados com os valores distribuídos para cada beneficiário e cálculo do valor a ser descontado de cada município para repasse ao município beneficiado pela decisão judicial.*
>
> *Assim, o cumprimento de decisões judiciais que determinam o pagamento de valores retroativos necessita de um complexo procedimento compensatório, por meio do qual é realizado o desconto dos demais beneficiários enquadrados no mesmo critério para que seja feito o crédito ao município contemplado pela decisão judicial, **o que torna todo processo de cálculo e distribuição dos royalties demasiadamente complexo e oneroso**. (grifos acrescidos)*

428. Como mencionado no excerto acima, a estrutura da Agência para lidar com a tarefa tem se mostrado compacta. Na Figura 24 é apresentado o detalhamento da atual estrutura da Superintendência de Participações Governamentais (SPG) da ANP em que se destaca poucos servidores alocados nas tarefas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*associadas ao cálculo dos **royalties** e decisões judiciais.*

Figura 24 – Estrutura organizacional da Superintendência de Participações Governamentais (SPG)



Fonte: ANP (peça 59).

*429. Neste ponto, impende observar que o art. 35 do Decreto 2.705/1998 originalmente estabelecia que os recursos provenientes dos pagamentos dos **royalties** e da participação especial **seriam distribuídos pela STN**, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP, permanecendo tal sistemática por 20 anos, até a edição do Decreto 9.302/2018, que transferiu tal responsabilidade para a União, sem especificar qual o órgão/entidade, sendo tal atecnia dirimida apenas no ano seguinte, mediante o Decreto 10.078/2019, que atribuiu tal responsabilidade **expressamente à ANP**.*

*430. Apesar das tarefas relacionadas aos cálculos e à distribuição de **royalties** realizadas pela ANP, vale registrar que nas questões judiciais que têm sido tratadas, a Agência ou mesmo a União, em essência, não têm interesse direto sobre a matéria, a menos do adequado exercício imputado à Agência, afinal, como demonstrado, trata-se de recursos repassados a entes subnacionais, de forma que a elevação dos recursos recebidos por um ente municipal acaba por reduzir a parcela distribuída a outros entes.*

V.4 <u>Articulação precária dos órgãos e entidade públicos</u>

431. Apesar de toda essa complexidade que vem impactando a estrutura administrativa especialmente da ANP e IBGE, mas também da própria AGU, as análises realizadas indicaram não haver uma atuação coordenada dos entes públicos com o intuito de ao menos tentar endereçar soluções estruturantes para a temática que tem gerado todo o contencioso indicado.

432. Sobre essa precária articulação dos órgãos e entidades públicos que podem endereçar solução para o problema, o primeiro ponto que chamou a atenção se refere ao fato de o Ministério de Minas e Energia, órgão central do setor, ter indicado que a regulamentação da distribuição dos mencionados recursos não lhe seria afeta, mas tão somente a criação de ambiente adequado para o desenvolvimento do setor, o que geraria a arrecadação, conforme trecho abaixo transcrito (peça 60):

> *4- O MME considera o tema 'distribuição de **royalties** e participações especiais do setor de petróleo e gás natural' como relevante no que se refere à sua área de competência afeta à política nacional de petróleo e gás natural? Quais medidas adotou sobre a temática nos últimos cinco anos?*
>
> *O MME entende que, apesar da arrecadação das participações governamentais e a operacionalização da sua distribuição serem temas afetos às competências e atribuições deste ministério, os **critérios de distribuição entre os entes federativos são firmados em leis federais, cabendo ao Congresso Nacional a sua eventual alteração**.*
>
> ***Os critérios de distribuição de royalties e participações especiais não afetam diretamente a atratividade***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

> ***para a realização de investimentos no setor de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil***, *por parte das empresas privadas. No que diz respeito às participações governamentais, o MME vem se concentrando no campo da arrecadação, por meio da modelagem de leilões de concessão ou partilha de produção que sejam cada vez mais competitivos no cenário mundial e que maximizem o retorno da exploração e produção dos recursos petrolíferos para a sociedade brasileira. Também vem atuando fortemente na readequação do percentual de* ***royalties*** *cobrados de campos de economicidade marginal ou empresas de pequeno e médio portes, de forma a aumentar a vida útil dos campos e maximizar a arrecadação no longo prazo, mantendo a indústria de bens e serviços locais, empregos e renda associados (Resolução CNPE nº 17/2017, Resolução CNPE nº 4/2020, Resolução CNPE nº 5/2022 e Decreto nº11.175/2022).*
>
> *De toda forma, nos últimos cinco anos, o MME vem auxiliando a defesa da União, na esfera judicial, a respeito da aplicação dos critérios legais e regulamentares de distribuição das participações governamentais, em ações promovidas por municípios que contrariam as regras vigentes. (grifos acrescidos).*

433. Quanto a esse ponto, destaca-se considerar verdadeira que a primária preocupação do MME deve se focar na criação de ambiente de desenvolvimento do setor, mas, de outra forma, lhe sendo afeto o tema e tendo as informações necessárias, não pode o referido Ministério esquivar-se da competência de subsidiar os órgãos políticos, em especial a Casa Civil, de informações e estudos que, diante das graves disfunções do setor, possam melhor endereçar as soluções.

434. Aqui se destaca que a MP 592/2012, de iniciativa do poder executivo, poderia ter sido mais bem fundamentada a partir da apresentação, na justificação da medida proposta, de informações técnicas sobre o setor. Aqui não se argumenta que caberia ao MME adotar a solução política, mas subsidiar as discussões com os argumentos técnicos disponíveis, seja diretamente, seja por meio da interação com a ANP e o IBGE.

435. Corroborando com o argumento, a Casa Civil, instada a se manifestar, apresentou entendimento idêntico (peça 61):

> *QUESTÃO 2- Qual órgão (ou órgãos) da estrutura da Administração Pública Federal a Casa Civil considera competente a informá-la de eventuais disfunções relacionadas à distribuição de* ***royalties*** *provenientes da produção de petróleo e gás natural?*
>
> *RESPOSTA: Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Ministério de Minas e Energia (MME).*

436. Em sequência, a Casa Civil registrou que nos últimos cinco anos não há registros de interação com MME e ANP sobre qualquer tipo de disfunção relacionada à temática distribuição de ***royalties****/PE (peça 61):*

> *QUESTÃO 3- Recentemente, últimos cinco anos, foi realizada algum tipo de interação entre a Casa Civil e órgãos técnicos do setor para discutir a consistência dos critérios atuais de distribuição de* ***royalties*** *e participações especiais do setor de petróleo? Se sim, foi gerado algum documento técnico?*
>
> *RESPOSTA: Não temos conhecimento de interação, nos últimos 5 anos, entre a SAG e órgãos competentes para discutir os atuais critérios de distribuição.*

437. As respostas apresentadas pelos gestores do MME, ANP e Casa Civil durante o curso do trabalho demonstram que não há um fluxo de informações a respeito da temática 'distribuição de ***royalties****/PE' capaz de dar conhecimento de disfunções a outros entes públicos, apontar as causas ou indicar soluções, fazendo com que cada ente assuma e tente resolver isoladamente os efeitos do problema que só aumentam, uma vez que a causa não tem sido apresentada e tornada conhecida.*

438. Importante, neste ponto, destacar que desde a última tentativa de alteração dos critérios de iniciativa do executivo, em 2012 (MP 592/2012) nenhum estudo foi desenvolvido. Aquela alteração tentada se baseava nos mesmos critérios obsoletos e se apresentava como mais um remendo legislativo, não se sabe se seria suficiente a resolver a questão.

439. Assim, passa-se a sensação de um tema em total equilíbrio e normalidade, quando, na verdade, deveria estar sendo colocado em elevado grau de prioridade entre os órgãos e as entidades, dada a sua relevância material, principalmente para os entes municipais, cujo recurso se configura como importantíssima fonte de receita, que tem tido significativa parcela drenada para entidades privadas a partir de conflitos federativos.

440. Outrossim, o encaminhamento que será proposto, inclusive direcionando o conhecimento do assunto aqui tratado a diferentes entes e órgãos demonstra a importância de que a legislação seja atualizada de forma coordenada e levando em consideração o conhecimento de diferentes atores e suas respectivas competências.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

V.5 Conclusão

*441. Pelo exposto, conclui-se que os atuais critérios estabelecidos para a distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero brasileiro, baseados em cenário produtivo da década de 1980, não são aptos a conferir adequada legitimidade aos beneficiários, pelas suas multiplicidade e complexidades, o que tem resultado em uma crescente disputa jurídica que não se fundamenta em discussões claras e inteligíveis entre órgãos técnicos e o poder judiciário, criando elevados custos de transação e impactando as atividades de diversos órgãos e entidades da Administração Pública.*

442. A legislação que cuida da distribuição encontra-se estabelecida em dez páginas da Lei do Petróleo. Conta ainda com dispositivos complementares dispersos em normativos que se somam desde 1985, com diversos itens suspensos, além de outros que deveriam vigorar por um período transitório, mas que nunca chegaram a ter eficácia.

443. Atualmente repousa, sobre toda essa estrutura normativa complexa, um quantitativo elevado de decisões judiciais, que inovam na medida em que estabelecem critérios pontuais e específicos, gerando uma redistribuição dos recursos entre os demais entes, muitas vezes sem uma clareza a respeito de qual fatia dos recursos deve ser reduzida para acomodar determinada inclusão de beneficiário.

*444. As análises indicaram que, embora a tarefa de realizar os cálculos aparente razoável simplicidade, a evolução do setor tem tornado árdua essa tarefa à ANP. No cenário atual, segundo a ANP, há cerca de 1400 ações judiciais, nas quais aproximadamente 450 impactam de forma concreta a distribuição das participações governamentais, conduzindo cerca de 320 entes federativos a receberem recursos de **royalties**/PE. Todas essas decisões, cada uma com suas particularidades, terminam compondo o emaranhado de normas, criando um sistema quase ingerenciável.*

445. Apesar desse relevante impacto nas atividades administrativas da Agência, a estrutura da Agência para lidar com a tarefa tem se mostrado compacta. A elevada e crescente judicialização tem impactado também as atividades administrativas do IBGE e da AGU.

*446. Apesar disso, MME, ANP e Casa Civil demonstram que não há um fluxo de informações a respeito da temática 'distribuição de **royalties**/PE' capaz de dar conhecimento das disfunções a outros entes públicos, além de apontar as causas ou indicar soluções, fazendo com que cada ente assuma e tente resolver isoladamente os efeitos sistêmicos que só aumentam, uma vez que a causa não tem sido apresentada e tornada conhecida.*

447. Todavia, hoje, ao observar a complexidade e demanda, o que se entende é que, ou se altera os critérios, simplificando-os, ou se estrutura a ANP e o IBGE, inclusive sob o ponto de vista de competências legais, a fim de que sejam desenvolvidos os trabalhos de forma adequada e compatível com a magnitude e relevância do tema.

448. Por todo o exposto, inclusive considerando a interconexão entre este capítulo e o anterior, será proposto recomendar ao MME que apresente à Casa Civil anteprojeto de alteração legislativa que modernize a distribuição dos recursos e que possa conduzir ao saneamento dos pontos apresentados como inadequados neste trabalho.

*449. Em adição, será proposto encaminhar o resultado do trabalho a algumas Comissões do Congresso Nacional, a fim de subsidiar os debates legislativos acerca da distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero aos entes públicos beneficiários, além de diversos órgãos e entidades também com o fim de contribuir com um debate mais técnico acerca do referido tema.*

450. Importa destacar que, independentemente da evolução das discussões técnicas sobre o tema em análise, diante da impossibilidade de se definir de forma precisa e dinâmica a perfeita extensão dos efeitos da atividade petrolífera em cada um dos entes afetados e seus impactos econômicos e sociais para se direcionar o justo recurso em alinhamento ao mandamento constitucional, caberá aos entes políticos definir os percentuais a serem atribuídos aos respectivos beneficiários e, sem dúvida, caso sejam promovidas alterações significativas, importa serem adotados critérios de transição, a fim de evitar prejuízos incontornáveis aos atuais entes beneficiários.

VI. Informações adicionais

451. Encerrados os procedimentos de fiscalização e as respectivas análises técnicas, considera-se relevante indicar pertinente que o resultado deste trabalho seja enviado aos órgãos e às entidades responsáveis pela estruturação das políticas públicas relacionadas ao setor ou impactados pela judicialização: Ministério de Minas e Energia; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Casa Civil da Presidência da República; Advocacia Geral da União; e 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Federal.

452. Considera-se importante, também, encaminhar o resultado do presente trabalho às Comissões de Administração e Serviço Público; e de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Assuntos Sociais do Senado Federal, como forma de robustecer as discussões legislativas sobre o tema, conforme já indicado.

453. Importante, também, o encaminhamento do resultado do presente trabalho ao Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que as análises técnicas aqui procedidas podem contribuir com as discussões jurídicas e o próprio deslinde dos processos judiciais lá instaurados para tratar da constitucionalidade da Lei 12.734/2012. Aqui se registra que será proposto o encaminhamento ao Gabinete da Ministra Cármen Lúcia, relatora do processo que resultou na suspensão cautelar dos dispositivos da Lei 12.734/2012 que alterariam a distribuição dos recursos, e ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios daquela Suprema Corte (CESAL/STF).

454. Devido à existência de estudos que envolvem o processo de ampliação da plataforma continental do Brasil, o que pode levar a novas explorações e extensão da projeção dos critérios atuais para área além das 200 milhas, considera-se oportuno o encaminhamento do acórdão que vier a ser prolatado também à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

455. Ainda, dada a importância do tema a entes subnacionais, indica-se relevante encaminhar o resultado do presente trabalho aos atores que participaram dos debates durante as etapas de planejamento e execução dos trabalhos: Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro); e Procuradoria de Petróleo, Gás Natural e Outros Recursos Naturais da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

456. Tendo em vista a indicação da necessidade de rediscussão dos critérios e percentuais de rateio de importante fonte de recursos aos entes subnacionais, que atualmente se mostram excessivamente concentrados em região de indicadores de desenvolvimento superiores à média nacional, considera-se relevante indicar neste ponto o potencial da eventual nova regulação em melhor se alinhar aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) apontados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

457. Nesse sentido, destacam-se dois: '1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US$ 1,90 por dia' e '10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional'.

*458. Em fecho, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020 e por força da Portaria-Segecex 9, de 2020, registra-se a relevância do monitoramento da recomendação que será proposta à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia, relativamente à formulação de proposta legislativa e elaboração de estudos que visem modernizar a regulamentação da distribuição dos recursos de **royalties**/PE do setor petrolífero.*

VII. Conclusão

*459. A presente auditoria operacional teve por objetivo geral analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de **royalties** e participações especiais associados à produção de petróleo e gás natural.*

460. A partir da constatação de número significativo e crescente de demandas administrativas e judiciais impactando os resultados dos órgãos/entidades públicos envolvidos no processo de distribuição dos referidos recursos, além de prejuízos às administrações dos entes federados e conflitos federativos, o Tribunal entendeu restarem caracterizados os critérios de relevância, materialidade e risco a justificarem a realização da presente auditoria.

*461. Os procedimentos de auditoria foram realizados entre março e outubro de 2023 e inicialmente se desenvolveram sobre três questões de auditoria, afetas i) à concentração de recursos em poucos entes subnacionais; ii) à segurança jurídica do processo de distribuição dos recursos de **royalties**/PE; e iii) aos processos e procedimentos realizados pela ANP para operacionalizar a distribuição dos recursos. As análises se concentraram em dados setoriais desde 2000 e evolução normativa desde a promulgação da Lei 2.004/1953.*

462. Em que pese não terem sido impostas restrições objetivas aos exames, a presente auditoria restou limitada no que concerne à questão afeta aos processos e procedimentos administrativos adotados no âmbito da ANP, razão pela qual a unidade técnica decidiu representar a esta Corte, nos termos do art. 246 do RITCU, a fim de serem executados, no âmbito de processo próprio, todos os exames que vierem a ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

considerados necessários (TC 032.748/2023-0, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira). Em relação às duas primeiras questões de auditoria, foram constatados dois achados.

*463. Quanto ao primeiro, constatou-se excessiva concentração de recursos em alguns entes subnacionais decorrente da utilização de critérios obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas, concluindo-se que os critérios de confrontação e das mesorregiões que conduzem mais de 80% dos recursos de **royalties**/PE distribuídos aos entes subnacionais não se revestem de legitimidade.*

464. Os referidos critérios, oriundos de um cenário de produção completamente diverso do atual, encontram-se totalmente obsoletos e desconexos da afetação decorrente da atividade petrolífera e são responsáveis pela excessiva concentração de recursos nos âmbitos tanto estadual quanto municipal, em afronta aos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade, da proporcionalidade e do equilíbrio federativo, resultando ainda em injustificado aumento das desigualdades regionais, em contrariedade ao disposto no art. 3º, inciso III, da CF/1988.

465. Entre as disfunções decorrentes da excessiva concentração de recursos apoiada em critério obsoleto está a atuação anômala do IBGE, que tem interpretado as linhas criadas na década de 1980, que por sua vez não contam com estudos, premissas, memórias de cálculos, ressalvas ou quaisquer outros documentos técnicos que as tenham suportado em sua criação.

*466. Ainda sobre as linhas geodésicas paralelas e ortogonais, o próprio IBGE afirma que acaso seja demandado nova definição com a utilização de uma cartografia de maior detalhe, uso de técnicas de geoprocessamento e compatibilizada com imagens orbitais de alta resolução hoje disponíveis, resultaria em desenhos completamente diferentes das atuais, criadas na década de 1980, a implicar profundas alterações na distribuição dos **royalties**/PE entre os entes federados.*

467. Ademais, a estrutura administrativa e burocrática do IBGE, por ser um Instituto de Pesquisa, não se mostra adequada para a atividade regulatória exercida de forma atípica, inclusive no que diz respeito aos recursos administrativos ou demandas judiciais associadas.

*468. Outra importante disfunção é a ampliação desarrazoada das desigualdades regionais. Sobre esse ponto, alguns municípios pouco populosos e beneficiados pela atual loteria das linhas geodésicas atingem indicadores de riqueza – PIB **per capita** – que os colocam, caso fossem países, entre as dez nações mais ricas do mundo, em contraposição à situação em que vivem a imensa maioria dos cidadãos brasileiros.*

*469. Por fim, importante registrar que em análise comparativa expedita com outros setores que arrecadam e distribuem recursos de natureza similar – mineração (CFEM) e recursos hídricos (CFURH) –, verificou-se que os **royalties**/PE se situam em patamar bastante distinto no que diz respeito ao volume de recursos. Apesar disso, verificou-se a tendência de crescimento acelerado dos recursos afetos à CFEM com grande característica também concentradora. Ademais, tanto a CFEM quanto a CFURH aparentam ampliar as desigualdades regionais, porém não tendo sido analisada a legitimidade do efeito.*

*470. Ainda em relação a outros setores, registrou-se a preocupação de que novos mercados **offshore** que eventualmente venham a arrecadar e distribuir recursos de natureza similar tomem emprestado os critérios de confrontação ou das mesorregiões atualmente utilizados no setor petrolífero para a definição dos seus respectivos beneficiários, a exemplo da geração de energia eólica e solar, bem como a mineração.*

*471. Quanto ao segundo achado, afeto a insegurança jurídica decorrente da multiplicidade e complexidade dos critérios vigentes, concluiu-se que os atuais critérios estabelecidos para a distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero brasileiro, baseados em cenário produtivo da década de 1980, não são aptos a conferir adequada legitimidade aos beneficiários, pelas suas multiplicidade e complexidades, o que tem resultado em crescente disputa jurídica que não se fundamenta em discussões claras e inteligíveis entre órgãos técnicos e o poder judiciário, criando elevados custos de transação e impactando as atividades de diversos órgãos e entidades da Administração Pública.*

*472. A situação afronta o princípio da eficiência administrativa, disposto no art. 37, **caput**, da CF/1988; a boa relação de custo e benefício regulatório, presente no art. 2º, inciso IV, do Decreto 10.411/2020; os princípios e diretrizes da governança pública, listados nos arts. 3º e 4º do Decreto 9.203/2017; bem como ocasionam perda de recursos financeiros líquidos aos entes federados em decorrência de pagamentos de contratos de representação jurídica e ônus de sucumbência recebidos pelos escritórios de advocacia associados a essas disputas.*

473. Constatou-se que a legislação que cuida da distribuição encontra-se estabelecida em dez páginas da Lei do Petróleo. Conta ainda com dispositivos complementares dispersos em normativos que se somam desde 1985, com diversos itens suspensos, outros que deveriam vigorar por um período transitório, mas que nunca chegaram a ter eficácia. Sobre toda essa estrutura normativa complexa age hoje um quantitativo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

elevado de decisões judiciais, inserindo critérios pontuais e específicos, gerando uma redistribuição dos recursos entre os demais entes, muitas vezes sem clareza dos fundamentos ou efeitos da implementação.

*474. As análises indicaram que a evolução do setor tem tornado a realização dos cálculos e processamento da distribuição dos recursos de **royalties**/PE tarefa árdua à ANP. No cenário atual, segundo a ANP, há cerca de 1400 ações judiciais, entre as quais aproximadamente 450 impactam de forma concreta a distribuição das participações governamentais. Em consequência, cerca de 320 entes federados recebem recursos de **royalties**/PE devido às decisões judiciais. Dessa forma, todas essas decisões, cada uma com suas próprias particularidades, terminam somando àquele emaranhado de normas, criando um sistema irracional, disfuncional, ilegítimo e quase ingerenciável.*

475. Apesar desse relevante impacto nas atividades administrativas da Agência, a sua estrutura mostra-se compacta. A elevada e crescente judicialização tem impactado também as atividades administrativas no âmbito do IBGE e da AGU.

*476. Mesmo com essa situação de forte impacto nas atividades administrativas, MME, ANP e Casa Civil demonstraram que não há um fluxo de informações a respeito da temática 'distribuição de **royalties**/PE' capaz de dar conhecimento de disfunções a outros entes públicos, apontar as causas ou indicar soluções, fazendo com que cada ente assuma e tente resolver isoladamente os efeitos do problema que só aumentam, uma vez que a causa não tem sido apresentada e tornada conhecida.*

*477. Por todo o exposto, considerando que a solução dos pontos apresentados neste trabalho de auditoria operacional perpassam pela modernização da legislação que fundamenta a distribuição dos recursos de **royalties**/PE do setor petrolífero, cuja origem atual assenta em critérios da década de 1980 – não mais aplicáveis –, será proposto recomendar ao MME que encaminhe anteprojeto de alteração legislativa à Casa Civil da Presidência da República no sentido de atualizar os critérios de distribuição de **royalties** e PE do setor petrolífero, com a urgência que o caso requer, suportado tecnicamente por ANP, IBGE e AGU, observando os pontos destacados neste relatório.*

478. Importa destacar que, independentemente da evolução das discussões técnicas sobre o tema em análise, diante da impossibilidade de se definir de forma precisa e dinâmica a perfeita extensão dos efeitos da atividade petrolífera em cada um dos entes afetados e seus impactos econômicos e sociais para se direcionar o justo recurso em alinhamento ao mandamento constitucional, caberá aos entes políticos definir os percentuais a serem atribuídos aos respectivos beneficiários e, sem dúvida, caso se promova alteração significativa, deverão ser dosados os critérios de transição, sob pena de causar prejuízos incontornáveis aos entes subnacionais.

479. Nesse sentido, considera-se relevante encaminhar cópia dos resultados deste trabalho às seguintes Comissões do Congresso Nacional:

*a) Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à atuação do IBGE e da ANP no âmbito das atividades associadas ao processo de distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero.*

*b) Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à necessária modernização dos critérios de distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero.*

*c) Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à razoável e proporcional distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero, bem como as funções exercidas atualmente por IBGE e ANP.*

*d) Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à razoável e proporcional distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero.*

480. Também se considera relevante o encaminhamento dos resultados desta auditoria operacional à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para que tome conhecimento dos apontamentos constantes deste relatório e julgue a oportunidade e relevância de sua atuação em defesa dos direitos difusos da sociedade associados ao grupo de trabalho referente ao tema 'energia e combustíveis', diante da perspectiva de repercussão nacional da temática e da sua competência associada à regulação da atividade econômica, acompanhando as respectivas políticas públicas.

*481. Por fim, entende-se também relevante encaminhar cópia do resultado do trabalho aos atores que possuem interesse no tema, de forma a contribuir com um debate mais técnico sobre a distribuição dos recursos de **royalties**/PE: Ministério de Minas e Energia; Ministério da Fazenda; Ministério do*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

Planejamento e Orçamento; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Casa Civil da Presidência da República; Advocacia Geral da União; 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; Gabinete da Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal; Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF); Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro); e Procuradoria de Petróleo, Gás Natural e Outros Recursos Naturais da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro;

VIII. Proposta de encaminhamento

482. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*i) Recomendar, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1990, c/c inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU e art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao Ministério de Minas e Energia que apresente anteprojeto de alteração legislativa à Casa Civil da Presidência da República relacionado à distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero, com a urgência que o caso requer, suportado tecnicamente pela ANP, IBGE e AGU, observando:*

a) a obsolescência dos atuais critérios, os quais não possuem conexão direta com os impactos da produção petrolífera;

b) a precariedade da utilização de linhas geodésicas que não contam com qualquer memória dos fundamentos de sua criação, bem como da certeza de que elas seriam substancialmente alteradas caso viessem a ser atualizadas, com impacto incalculável sobre os beneficiários e respectivos recursos;

c) a ocorrência de tentativas frustradas de alteração legislativas desde a descoberta do pré-sal – mais de dez anos – o que comprova a vontade social de ajustes no regramento, mas que se frustraram pela ausência de estudos técnicos;

d) a excessiva e desproporcional concentração de recursos em entes subnacionais, criando e/ou ampliando inimagináveis desigualdades regionais;

e) a atuação atípica e inapropriada de Instituto de Pesquisa (IBGE) como órgão acessório de regulação setorial que impacta direta e significativamente a distribuição de recursos a entes subnacionais;

f) a existência de múltiplos e complexos critérios aplicáveis à definição dos beneficiários sem gerar proporcional melhora em termos de legitimidade;

g) a elevada e crescente judicialização com impactos bilionários nos cofres de entes subnacionais, inclusive com o direcionamento de vultosos recursos públicos a entes privados decorrentes de honorários advocatícios e/ou ônus de sucumbência;

h) a sobrecarga das atividades administrativas do setor público impactado pela elevada e crescente judicialização: ANP, IBGE e AGU, principalmente;

i) a possibilidade de captura de agentes públicos decorrente do ambiente de insegurança jurídica associado à elevada magnitude dos recursos envolvidos;

j) ser de interesse nacional e não apenas local a atividade de exploração do petróleo e gás natural;

k) assegurar a razoável e proporcional compensação financeira ou participação nos resultados – constitucionalmente estabelecida no art. 20, §1º – àqueles efetivamente impactados pelas atividades petrolíferas, sopesando-as com os objetivos republicanos de redução das desigualdades sociais e regionais, tendo em vista o caráter também redistributivo dos referidos recursos; e

l) considerar o caráter intergeracional a fim de se compensar as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de um recurso não-renovável.

ii) encaminhar o acórdão que vier ser proferido, informando que a respectiva decisão, inclusive relatório e voto, poderão ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos, nos termos do Memorando-Circular Segecex 45/2017:

*a) à Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à atuação do IBGE e da ANP no âmbito das atividades associadas ao processo de distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero;*

*b) à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à necessária modernização dos critérios de distribuição de **royalties**/PE do setor petrolífero;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.

*c) à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à razoável e proporcional distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero, bem como as funções exercidas atualmente por IBGE e ANP;*

*d) à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, destacando a importância de realização de debates legislativos relacionados à razoável e proporcional distribuição dos vultosos recursos oriundos dos **royalties**/PE do setor petrolífero;*

*iii) encaminhar o acórdão que vier ser proferido, de forma a contribuir com um debate mais técnico sobre a distribuição dos recursos de **royalties**/PE: ao Ministério de Minas e Energia; ao Ministério da Fazenda; ao Ministério do Planejamento e Orçamento; à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; à Casa Civil da Presidência da República; à Advocacia Geral da União; à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; ao Gabinete da Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal; ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF); à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA); à Confederação Nacional dos Municípios (CNM); à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro); e à Procuradoria de Petróleo, Gás Natural e Outros Recursos Naturais da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

iv) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item i."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371508.