VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no Ministério de Minas e Energia (MME) e 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.

2. A realização da presente ação de controle foi aprovada pelo Acórdão 322/2023-Plenário, sob minha relatoria. Naquela assentada, examinou-se representação do Município de Ilhabela/SP contra ato do IBGE que demarcou novas linhas de projeção dos limites territoriais entre o município e a vizinha São Sebastião/SP, com impacto direto na distribuição dos *royalties* devidos pela exploração de campos de petróleo *offshore* (em alto mar).

3. Embora não tenha conhecido da representação – tendo em vista que o caso concreto importava na busca da satisfação de interesses subjetivos do ente subnacional, matéria estranha às competências desta Corte –, o Tribunal considerou oportuna a realização desta auditoria operacional, em linha com os seguintes trechos do voto que proferi naqueles autos:

> *"(...) julgo que o procedimento mais adequado consiste em não conhecer da representação, conforme originalmente recomendado pela AudBenefícios, sem prejuízo da realização de uma ação de controle que possibilite uma análise mais ampla da atuação dos órgãos e entidades da estrutura do Estado brasileiro com participação nesse tema, examinado de maneira global.*
> *É indiscutível que a relevância da matéria de fundo extrapola os limites do ato isolado, objeto da representação. A ANP trouxe a informação de que já tramita no Poder Judiciário pelo menos uma outra ação baseada na disputa de critérios de estabelecimento das linhas de projeção, envolvendo os municípios fluminenses de Magé, São Gonçalo, Guapimirim, Niterói, Rio de Janeiro e Maricá.*
> *Chamo atenção para a informação apurada pela AudPetróleo de que somente esses dois casos envolvem a distribuição de recursos* ***da ordem de R$ 3 bilhões por ano****.*
> *Também foi informado pela ANP a existência de mais de* ***novecentos processos*** *tramitando naquela Agência associados a discussões judiciais sobre divisão de royalties e participações especiais.*
> *Além da insegurança jurídica, a crescente demanda de processos administrativos no IBGE e na ANP, bem como das demandas judiciais relacionadas ao mesmo objeto, tem sobrecarregado a atuação dos órgãos envolvidos, resultando em ineficiência administrativa. Some-se a isso o custo processual altíssimo das verbas de sucumbência nos casos em que a União é parte.*
> *A materialidade do tema também é inquestionável. No ano de 2021, o somatório das receitas governamentais recebidas a título de royalties e participações especiais superou a* ***impressionante cifra de R$ 70 bilhões****.*
> *Dessa forma, considero caracterizados os critérios de relevância, materialidade e risco a justificarem a realização da auditoria proposta. Conforme consignei em manifestações interlocutórias nos autos, considero que o tema exige uma ampla compreensão desta Corte, mostrando-se necessário um aprofundamento a respeito das fragilidades e oportunidades de melhoria envolvidos na distribuição de royalties e participações especiais associados à produção de petróleo e gás natural entre os entes federados.*
> *Considero, assim, oportuna e necessária a realização da auditoria proposta pela AudPetróleo, de modo a possibilitar ao Tribunal alcançar todo o ciclo de divisão dos royalties, examinando o exercício das competências do IBGE e da ANP e identificando riscos e oportunidades nesse ambiente tão complexo e atualmente contencioso, de forma a atuar nas causas-raízes desse problema que tem gerado número significativo e crescente de demandas administrativas e judiciais." (grifos no original)*

4. No bojo da presente fiscalização, as seguintes questões de auditoria foram formuladas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

***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)?*

5. O escopo original do trabalho também contemplava uma terceira questão de auditoria, afeta aos procedimentos adotados pela ANP para fins de cálculo dos valores destinados aos entes beneficiários dos *royalties*/PE do petróleo e gás. Ao longo da execução dos trabalhos, o tema apresentou especificidades que atraíram tratamento em âmbito de processo próprio, de forma que, a partir de representação da equipe de auditoria, foi autuado novo processo para examinar adequadamente essa questão (TC 032.748/2023-0), que não foi incluída neste relatório de auditoria.

6. Os procedimentos de auditoria, realizados conforme as normas deste Tribunal, possibilitaram a identificação de dois achados: (i) excesso de concentração de recursos em poucos entes subnacionais decorrente da utilização de critérios obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas; e (ii) insegurança jurídica decorrente da multiplicidade e da complexidade dos critérios vigentes.

7. Ao final, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), em pareceres uniformes (peças 109-111), propôs a expedição de recomendação ao MME para que apresente à Casa Civil da Presidência da República anteprojeto de alteração legislativa, tecnicamente embasado, relacionado à distribuição de *royalties* e participações especiais do setor petrolífero, além do envio de cópia a comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal e a diversos órgãos e entidades interessadas.

8. Acolho as manifestações da unidade especializada, assim como a essência da proposta de encaminhamento formulada, sem prejuízo de pontuais ajustes de redação na minuta de acórdão, sob os fundamentos que passo a expor.

9. Merece destaque a materialidade dos valores em análise. No ano de 2022, **o somatório das receitas governamentais recebidas nas três esferas de governo, relacionadas às duas rubricas mencionadas, superou a cifra de R$ 110 bilhões**. Esses recursos representam relevante parcela da receita orçamentária de vários entes federativos, especialmente de municípios, o que provavelmente tem contribuído para a atual e crescente judicialização, como tratarei mais adiante.

10. Conforme bem apontado pela instrução da AudPetróleo, a regulação da distribuição dos *royalties* do petróleo aos entes subnacionais é fundamentada na Lei 7.453/1985, que introduziu o **critério de confrontação**, destinando uma parcela dos recursos provenientes da exploração marítima aos estados, territórios e municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas. Essa mudança marcou o início da descentralização dos recursos anteriormente concentrados na União, tendo sido complementada por novas alterações promovidas pela Lei 7.525/1986.

11. Desde então, a realidade do setor petrolífero sofreu transformações significativas, tanto em termos de ambiente e tecnologias de produção – afastamento da costa, aumento de profundidade e mudança de localização geográfica – quanto na magnitude da produção nacional, que, em 2022, foi quase seis vezes superior à de 1985. Destaque-se o fato de, atualmente, 75% da produção nacional ser decorrente das reservas petrolíferas do pré-sal, as quais ainda não eram exploradas na década de 1980.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

12. Ocorre que o chamado "marco regulatório do pré-sal" (Leis 12.276, 12.304 e 12.351, todas de 2010) não promoveu alterações significativas nos critérios de rateio dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais, mantendo-se a estrutura regulatória anterior, sem adaptações às novas realidades do setor.

13. Uma tentativa de promover alterações na distribuição desses recursos entre os entes federados se deu pela edição da Lei 12.734/2012. Tal diploma foi objeto de vetos presidenciais, derrubados pelo Congresso Nacional. Posteriormente, medida cautelar ainda em vigor, expedida pela Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia, em 18/3/2013, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917/2012-MC/DF, em curso na Suprema Corte, suspendeu a eficácia das alterações relacionadas à distribuição dos recursos oriundos dos *royalties*/PE promovidas por aquela lei.

14. Ressalte-se, por oportuno, que a presente auditoria operacional não avaliou os critérios abordados na Lei 12.734/2012.

15. Feita a necessária contextualização, passo a abordar os principais aspectos identificados no trabalho de auditoria.

Achado 1: Excesso de concentração de recursos em poucos entes subnacionais decorrente da utilização de critérios obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas

16. Conforme mencionado, a normatização que rege a distribuição dos *royalties* do petróleo e gás, estabelecida no século passado, não acompanhou as evoluções significativas do setor, especialmente após o início da exploração das reservas do pré-sal em 2011. 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).

17. A auditoria foi capaz de evidenciar que a maior parcela dos recursos decorrentes da exploração de petróleo e gás auferidos na forma de *royalties*/PE é distribuída a estados e municípios com base em critérios obsoletos, que são incapazes de estabelecer correlação entre os impactos causados pela indústria petrolífera e respectivos beneficiários dos recursos.

18. O principal critério utilizado, a confrontação, baseia-se em linhas geodésicas definidas na década de 1980, que não correspondem aos impactos reais da exploração petrolífera nos entes subnacionais. A adoção desse critério tem causado uma concentração excessiva de recursos em poucos entes, transformando as linhas geodésicas naquilo que a equipe de auditoria chamou de "loteria geográfica" – que beneficia desproporcionalmente alguns municípios, elevando seus indicadores de riqueza a níveis comparáveis aos das nações mais ricas do mundo, porém, sem contemplar municípios fronteiriços àqueles, os quais não apresentam absolutamente qualquer diferença em relação ao impacto causado pela exploração realizada *offshore*.

19. A descoberta e exploração do pré-sal exacerbaram essa concentração, com uma parcela significativa da produção nacional e dos recursos de *royalties* concentrando-se em poucas unidades produtivas. Nas palavras da equipe:

> *"**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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

beneficiários a atingirem indicadores de riqueza – PIB per capita – que os colocam, caso fossem países, entre as dez nações mais ricas do mundo." (grifos no original)

20. A título de evidência, a equipe identificou que, em 2022, dos R$ 118 bilhões arrecadados em *royalties* e participações especiais, R$ 73 bilhões foram distribuídos aos entes subnacionais, sendo que **87% desses recursos destinaram-se a apenas três estados (RJ, SP e ES) e seus respectivos municípios**, evidenciando uma distribuição excessivamente concentrada.

21. Assim, longe de representar uma justa e efetiva compensação pelos impactos das atividades de exploração no território ou nas proximidades de cada estado ou município (medida pretendida pelo disposto no art. 20, § 1º, da CF/1988), as atuais regras de distribuição de *royalties*/PE, ao concentrar recursos em poucos entes, ampliam as desigualdades regionais, em afronta ao art. 3º, inciso III, também da CF/1988.

22. Conforme dito, a regulação de quais seriam os entes confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas ocorreu com a Lei 7.525/1986, que também subdividiu o percentual destinado aos municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas e incumbiu o IBGE de traçar as linhas que seriam utilizadas como critério de confrontação. 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 serve, desde então, como critério para a definição dos estados e municípios confrontantes com os campos produtores.

23. Esse par de linhas de projeção (ortogonais e paralelas) define o Percentual Médio de Confrontação (PMC) de cada ente subnacional beneficiário, utilizado para definir o montante de *royalties*/PE a ser recebido. A equipe constatou que o IBGE não mais dispõe das memórias de cálculo que deram origem ao traçado dessas linhas. Ao ser questionado a respeito de uma eventual atualização dos cálculos, a partir dos dados atualmente disponíveis, o Instituto apresentou a seguinte resposta:

***"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 e destaques acrescidos)*

24. Em outras palavras, a incapacidade de replicar ou atualizar o trabalho de definição das linhas ortogonais e paralelas, realizado pelo IBGE em 1986, diante das novas tecnologias e da dinâmica da costa brasileira, sugere que uma redefinição dessas linhas hoje resultaria em uma profunda reconfiguração dos beneficiários, potencializando a insegurança jurídica e o risco de conflitos federativos.

25. Nesse contexto, a equipe constatou o desvirtuamento das competências do IBGE. Na prática, o Instituto vem exercendo uma função regulatória no setor de petróleo, tendo em vista que é demandado a se manifestar a cada alteração na produção, quando, por exemplo, são explorados novos campos produtores em alto-mar confrontantes com certas áreas (a exemplo de ilhas e baías) que ensejam interpretações de quais seriam os entes subnacionais beneficiários dos respectivos recursos. Tal situação provoca custos administrativos e um cenário de insegurança, impondo desafios à credibilidade de uma instituição que não tem vocação regulatória, mas de instituto de estatística e pesquisa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

Achado 2: Insegurança jurídica decorrente da multiplicidade e da complexidade dos critérios vigentes

26. O segundo achado de auditoria constatou uma crescente judicialização na distribuição de *royalties*/PE do setor petrolífero brasileiro, o que reflete a inadequação dos critérios atuais, marcados por sua multiplicidade e complexidade. A normatização vigente, carente de critérios técnicos robustos, tem levado diversos entes subnacionais a buscarem, no Judiciário, brechas que permitam a sua inclusão como beneficiários ou a ampliação de suas participações, aumentando a insegurança jurídica no setor, elevando os custos de transação e afetando a atuação de órgãos e entidades da Administração Pública.

27. Dados fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) revelam um aumento expressivo no valor e na representatividade dos depósitos judiciais nos últimos anos, indicando uma tendência de judicialização crescente. Se **em 2020 os pagamentos decorrentes de decisões judiciais não chegavam a R$ 30 milhões**, ou o equivalente a 0,4% do volume global distribuído, **em 2022 cerca de R$ 7 bilhões de recursos de *royalties*/PE restaram judicializados**.

28. A equipe destacou dois exemplos emblemáticos dessa crescente judicialização.

29. No primeiro deles, o conflito surgiu quando os municípios paulistas de São Sebastião e Caraguatatuba conseguiram obter, administrativamente junto ao IBGE, a redefinição do Percentual Médio de Confrontação (PMC) – utilizado para distribuição de recursos de *royalties*/PE, que, até então, era integralmente destinado ao município insular de Ilhabela/SP. O argumento utilizado foi o de se mostrar necessário suprimir o bloqueio da área de sobreposição da ilha sobre o litoral dos municípios autores para determinar a confrontação com campos em produção de petróleo e gás na plataforma continental.

30. 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, conforme mencionado, também ao Tribunal de Contas da União.

31. Na ação judicial, até o final de 2022, já se tinha R$ 624 milhões em depósito judicial, não contabilizados os recursos que foram diretamente transferidos a algum ente municipal, mas que, a depender da decisão de mérito, podem ser revertidos em favor de outro.

32. Tal cenário de insegurança jurídica dificulta, se não inviabiliza, o planejamento orçamentário e a própria gestão municipal. Para se ter uma ideia da relevância desses recursos para a Prefeitura de Ilhabela, em 2017, 76% das receitas orçamentárias desse município foram oriundas dos *royalties*/PE, ao passo que as receitas tributárias representaram apenas 9%. No ano seguinte, em 2018, tais recursos representaram 116% do orçamento inicial total aprovado do município (revelando que a distribuição de *royalties*/PE, ao longo daquele ano, superou as previsões iniciais).

33. Sem adentrar no mérito do caso, relacionado aos valores devidos a cada município (assunto tratado na demanda judicial e distante das competências desta Corte de Contas), esse exemplo deixa patente a inadequação dos critérios atualmente vigentes para distribuição desses valores, visto que amparados em regras anacrônicas e sem a necessária fundamentação técnica.

34. O segundo exemplo, ainda mais expressivo em termos de volumes financeiros, é o 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. O argumento é o de que, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

regiões de baía – como ocorre na Baía da Guanabara –, haveria uma sombra gerada por um município à confrontação deste, cujos limites territoriais se circunscrevem à região interna da baía. Segundo informa a AudPetróleo, até o final de 2022, essa lide já envolvia mais de R$ 11 bilhões em depósitos judiciais.

35. Embora se trate de recursos orçamentários dos entes subnacionais (valores, portanto, fora da jurisdição deste Tribunal de Contas), não se pode passar ao largo das diversas questões subjacentes a essa judicialização, como os custos processuais, as ineficiências administrativas, os impactos orçamentários e financeiros nos diversos níveis de gestão pública e, claro, as demandas e efeitos regulatórios sobre o todo o setor.

36. Ainda a respeito da judicialização do setor, outro número que salta aos olhos é o relacionado às chamadas Instalações de Embarque e Desembarque (IED). A lei assegura aos municípios que possuem instalações desse tipo um percentual maior de participação, com o objetivo de compensá-los pelas consequências do impacto direto da exploração de petróleo dentro da municipalidade. Ocorre que, na ausência de normas claras a definir os conceitos envolvidos, diversas decisões judiciais vêm sendo proferidas no sentido de reconhecer a equivalência de outros tipos de instalação ao conceito de IED. A distorção chega ao ponto de, entre 313 beneficiários de IED marítima, 205 decorrerem de decisões judiciais e não das análises da ANP, em completo desvirtuamento do modelo regulatório estabelecido pelo legislador.

37. A insegurança jurídica gerada por essa crescente judicialização implica em custos de transação elevados e riscos de fraudes, além de demandar a atuação do Poder Judiciário, da procuradoria jurídica da ANP e dos entes federativos envolvidos. Esta Corte de Contas também tem observado um aumento nas demandas relacionadas às contestações relativas a esse tema, a exemplo da representação que deu origem à presente auditoria operacional.

38. Além daquele processo, já encerrado, ainda está em tramitação, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, a 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" (TC 011.490/2022-5). Recentemente, também foi apreciada representação do Ministério Público junto ao TCU que apontava possível irregularidade na atuação de escritório que tem judicializado a distribuição dos *royalties* em prol de entes subnacionais que figuram como seus clientes, mediante suposto tráfico de influência, e que têm logrado êxito a partir de decisões judiciais favoráveis, apropriando-se assim de parte dos recursos dos *royalties* sob a forma de taxa de sucesso (TC 020.464/2022-3).

39. Em suma, a situação relatada demanda uma nova abordagem, de modo a simplificar os critérios de distribuição ou estruturar adequadamente os órgãos reguladores, visando a uma distribuição mais clara, justa e eficiente dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural, minimizando disputas judiciais e promovendo a segurança jurídica no setor.

Encaminhamento

40. Diante desses achados de auditoria, a unidade instrutora propõe recomentar 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;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

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."

41. Em linha com a AudPetróleo, considero imperiosa a evolução do arcabouço normativo a reger a atual distribuição de *royalties* e participações especiais decorrentes da produção de petróleo e gás natural no país. O cenário delineado na presente auditoria demonstra que tal aprimoramento se faz absolutamente premente. Também manifesto minha integral concordância com a necessidade de mitigação dos riscos sintetizados na proposta de encaminhamento acima transcrita.

42. Não obstante, tendo em vista que a ADI 4.917/2012 foi encaminhada pela eminente Ministra Cármen Lúcia ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF), há que se reconhecer a possibilidade de ser adotada uma solução construída mediante amplo e substancioso acordo no âmbito do STF.

43. Dessa forma, julgo não ser oportuno recomendar a elaboração de anteprojeto de lei, como se essa fosse a única alternativa viável para tratamento da questão. Naturalmente, o Ministério de Minas e Energia poderá, a seu exclusivo juízo de conveniência e oportunidade, adotar tal medida, inclusive para propor outros critérios de distribuição, que considere mais adequados, dadas as mudanças observadas na produção desde a edição da Lei 12.734/2012.

44. Ademais, ao considerar que a matéria se encontra sob exame do Supremo Tribunal Federal e, ainda, diante do escopo específico de um trabalho de auditoria operacional e sem olvidar os limites constitucionais e legais das competências do TCU, é forçoso apontar falhas, oportunidades de aprimoramento e soluções técnicas possíveis, mas não nos é dado escolher a alternativa jurídica ou regulatória para alcançar as finalidades públicas relacionadas.

45. Assim, em substituição à proposta da unidade especializada, proponho que cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório de peça 109, seja encaminhada:

a) ao Ministério de Minas e Energia, para avaliação da conveniência e oportunidade de elaborar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.

anteprojeto de alteração legislativa relacionado à distribuição de *royalties* e participações especiais do setor petrolífero;

b) às comissões temáticas do Congresso Nacional, relacionadas à matéria, como subsídios técnicos à realização de eventuais futuros debates legislativos relacionados à questão;

c) ao Gabinete da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF) para, a seu critério de conveniência e oportunidade, utilizarem as informações produzidas nesta auditoria operacional como subsídios técnicos à realização das discussões jurídicas no âmbito da ADI 4917/DF e dos demais processos judiciais instaurados para questionar a constitucionalidade da Lei 12.734/2012; e

d) a outros órgãos e entidades governamentais, além de entidades representativas do setor, para conhecimento.

46. Ao concluir minha manifestação, aproveito para fazer o justo reconhecimento da qualidade e profundidade com que tema tão complexo foi tratado pela equipe da AudPetróleo. Em nome do Auditor-Chefe Marcelo Rodrigues Alho e do Coordenador de Auditoria Eduardo Juntolli Vilhena, cumprimento todos os auditores envolvidos neste notável trabalho.

47. Por meio da presente auditoria operacional, mais uma vez, o Tribunal de Contas da União realiza sua missão institucional e contribui para o debate técnico, de alto nível, a respeito de um tema de inquestionável relevância para a sociedade brasileira.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de novembro de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 76371510.