VOTO

Trata-se, neste momento, de embargos de declaração (peça 180) opostos pelo Estado do Rio de Janeiro em face do Acórdão 2.385/2024-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 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. O embargante alega a existência de omissões no Acórdão 2.385/2024-Plenário, argumentando, em suma, que: i) não foi considerado o critério alocativo dos *royalties* previsto § 1º do art. 20 da Constituição Federal; ii) não foram examinados os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) a fim de verificar se não haveria a mesma concentração apontada na distribuição dos *royalties*, mas em outros entes federados; iii) não foi considerado que a atribuição de *royalties* e participações especiais aos Estados produtores em geral, e ao Estado do Rio de Janeiro em particular, é contraponto à exoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados nas operações interestaduais, opção que transfere renda tributável ao destino em detrimento da origem; iv) não foi examinado o prognóstico para a extração de petróleo no Brasil, a qual estima que a produção dos campos atuais se sustenta apenas até 2030, entrando em forte declínio naquele decêndio; e v) o acórdão deixou de projetar o impacto financeiro real das mudanças propostas.

3. Ao fim, requer sejam conhecidos os presentes embargos de declaração para que seja reaberta a fase de instrução da auditoria e que seja realizada a "*oitiva dos Estados mais diretamente afetados pela partilha dos royalties (Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo)*". Alternativamente, que sejam providos os presentes embargos, com efeitos infringentes, "*de modo a concluir pelo arquivamento do feito sem qualquer recomendação*".

4. Quanto à admissibilidade, registro que, embora o embargante não tenha sido formalmente admitido como parte nos autos, de modo que não poderia praticar atos processuais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), em sua manifestação, demonstrou, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, conforme disposto no § 1° do art. 146 do RITCU, razão pela qual, de forma excepcional, conheço dos presentes embargos, nos termos art. 34 da Lei 8.443/1992.

5. No mérito, contudo, não existem os alegados vícios na decisão impugnada, embora reconheça a importância das informações e dos argumentos trazidos pelo embargante.

6. Preliminarmente à análise dos argumentos, é necessário pontuar que a premissa para a interposição dos presentes embargos aparenta estar equivocada, uma vez que o embargante afirma que "*conclui o acórdão por **recomendar** uma mudança radical dos critérios de partilha dos royalties do petróleo, preconizando mesmo que a distribuição fosse por critério outro que não o de confrontação*" (grifo nosso).

7. Contudo, não há, em nenhum dos itens do acórdão recorrido, a deliberação de recomendação ou de determinação, seja com esse, seja com outro fim, conforme se observa no texto do acórdão a seguir reproduzido:

> "*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, 243 e 250, inciso III, do Regimento Interno e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, em:*
>
> *9.1. encaminhar cópia desta decisão, incluindo o relatório e voto que a subsidiam, bem como o inteiro teor da instrução de peça 109, aos seguintes órgãos e entidades:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77644619.

9.1.1. à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, como subsídios técnicos à realização de eventuais debates legislativos relacionados à modernização dos critérios de distribuição de ***royalties*** *e participações especiais do setor petrolífero, bem como em relação à atuação do IBGE e da ANP no âmbito das atividades associadas ao processo de distribuição desses recursos;*

9.1.2. 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;

9.1.3. ao Ministério de Minas e Energia, para avaliação da conveniência e oportunidade de elaborar anteprojeto de alteração legislativa relacionado à distribuição de ***royalties*** *e participações especiais do setor petrolífero;*

9.1.4. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, à Advocacia-Geral da União, à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 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, para conhecimento;

9.2. comunicar aos órgãos e entidades listados nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 acima que a presente auditoria operacional identificou as seguintes falhas sistêmicas e/ou oportunidades de aprimoramento no arcabouço normativo que atualmente regula a distribuição de ***royalties*** *e participações especiais do setor petrolífero:*

9.2.1. a existência de múltiplos e complexos critérios aplicáveis à definição dos beneficiários, bem como a obsolescência desses critérios, os quais não possuem conexão direta com os impactos da produção petrolífera;

9.2.2. a excessiva e desproporcional concentração de recursos em entes subnacionais, criando e/ou ampliando desigualdades regionais;

9.2.3. a precariedade da utilização de linhas geodésicas que não contam com memória dos fundamentos de sua criação;

9.2.4. 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;

9.2.5. a elevada judicialização, com impactos bilionários nos cofres de entes subnacionais, inclusive com o direcionamento de vultosos recursos públicos a agentes privados, decorrentes de honorários advocatícios e/ou ônus de sucumbência, além da sobrecarga de atividades administrativas na ANP, IBGE e AGU em decorrência dessa crescente judicialização;

9.2.6. o risco de captura de agentes públicos decorrente do ambiente de insegurança jurídica associado à elevada magnitude dos recursos envolvidos;

9.2.7. a necessidade de assegurar a razoável e proporcional compensação financeira ou participação nos resultados aos entes subnacionais efetivamente impactados pelas atividades petrolíferas, conforme estabelecido no art. 20, § 1º, da Constituição Federal, sopesando-a com os objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais, também estabelecidos na Constituição Federal (art. 3º, III);

9.2.8. a relevância de se considerar o caráter intergeracional, a fim de se compensar as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de recursos não renováveis;

9.3. arquivar os autos."

8. Como se vê, o Acórdão 2.385/2024-Plenário limitou-se a encaminhar cópia da decisão, com os resultados da auditoria operacional realizada, às casas legislativas, aos diversos órgãos que, de alguma forma, estão envolvidos com o tema, e ao gabinete da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, em razão da ADI 4917/DF, para conhecimento, a fim de que os estudos e análises

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77644619.

realizados no âmbito da auditoria servissem de "subsídios técnicos" para "eventuais debates legislativos" ou "discussões jurídicas".

9. Cabe, ainda, registrar que o instrumento de controle externo utilizado no presente caso foi a Auditoria Operacional, que, segundo os padrões de auditoria descritos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, pode ser definida da seguinte maneira:

> "*A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento*" (ISSAI 3000/17).

10. Dessa forma, a atuação do Tribunal, no presente caso, teve como objetivo identificar oportunidades de melhoria nos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural e, assim, contribuir para o seu aperfeiçoamento, não tendo resultado em expedição de recomendações ou determinações.

11. Feita esta preliminar, passo à análise dos argumentos apresentados.

12. Quanto à alegada omissão de que, na decisão recorrida, não teria sido considerado o critério alocativo dos *royalties* previsto § 1º do art. 20 da Constituição Federal, registro que a menção ao referido dispositivo constitucional aparece por treze vezes no relatório que compõe o Acórdão 2.385/2024-Plenário (peça 145). Destaco o trecho a seguir, que conclui a análise realizada:

> "*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.*"

13. Do mesmo modo, acerca da alegada omissão de que não teriam sido examinados os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) a fim de verificar se não haveria a mesma concentração apontada na distribuição dos *royalties*, mas em outros entes federados, registro que a aludida compensação é referenciada por quinze vezes no relatório que compõe o Acórdão 2.385/2024-Plenário (peça 145).

14. Mesmo não sendo o foco principal da presente auditoria, a CFEM foi considerada na análise, conforme trecho do relatório (peça 145) que reproduzo a seguir:

> "*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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77644619.

boas práticas associadas aos referidos recursos que pudessem colaborar nas análises. Em relação a esses 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)."

15. Registro, ainda, que na decisão embargada foi mencionado que o Tribunal já havia examinado a questão da CFEM no âmbito do processo TC 021.203/2020-2, no qual, mediante o Acórdão 2.807/2021-Plenário, de minha relatoria, externou preocupação com a excessiva concentração observada em relação à distribuição dos recursos provenientes da aludida compensação financeira.

16. Contudo, entendo que os argumentos trazidos pelo embargante são relevantes no sentido de que numa eventual revisão normativa quanto aos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais, é preciso avaliar, em conjunto, também a questão da CFEM, sob o risco de se incorrer em equívocos na distribuição e compensação financeira entre os beneficiários.

17. Também entendo relevantes as informações contidas na Nota Técnica Conjunta 11/2024 – SUBTES/SUBPOT, acostada aos autos pelo embargante (peça 181), acerca da redistribuição de receitas de *royalties* e participações especiais entre estados produtores e não produtores de petróleo e gás natural. O documento traz uma análise do prognóstico para a extração de petróleo no Brasil, dos eventuais impactos tributários e financeiros decorrentes de uma mudança no critério de distribuição de *royalties*.

18. Embora reconheça o valor da contribuição trazida pelo embargante, entendo que o *locus* adequado para essa discussão é o debate legislativo, ou ainda, em âmbito judicial, quando os argumentos, contrapontos e observações devem ser apresentados.

19. Quanto à necessidade de se ouvir os Estados impactados por uma eventual mudança nos critérios de distribuição dos *royalties* de petróleo, assiste razão ao embargante. Contudo, de igual modo, entendo que é no âmbito das eventuais discussões legislativas ou jurídicas que a ampliação do debate deve ocorrer.

20. Nesse sentido, e por reconhecer o valor da contribuição apresentada pelo embargante, proponho o encaminhamento do material apresentado nos presentes embargos para os mesmos destinatários da decisão embargada, como subsídios para as discussões jurídicas e eventuais debates legislativos.

21. Por fim, registro que, além de não restarem evidenciadas as alegadas omissões no acórdão embargado, o embargante tentou promover a indevida rediscussão de mérito do feito pela estreita via destes embargos de declaração, a despeito de não servirem como a via adequada para essa finalidade, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, todos do Plenário.

22. Assim, cabe conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

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 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77644619.