



**FISCALIZAÇÃO DE  
OUTORGAS PARA  
EXPLORAÇÃO  
E PRODUÇÃO  
DE PETRÓLEO E  
GÁS NATURAL  
EM REGIME DE  
PARTILHA DE  
PRODUÇÃO**



## OUTORGA DAS ATIVIDADES

Sendo as reservas de petróleo e gás natural de propriedade do Estado, as atividades de exploração e produção podem ser outorgadas a agentes privados com os objetivos de ampliação do conhecimento geológico das bacias sedimentares nacionais e de geração econômica, com apropriação governamental de parcelas de suas rendas, em linha com a diretriz de valorização dos recursos energéticos nacionais prevista na Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997). São atividades caracterizadas pelo alto risco exploratório (possível inviabilidade econômica da atividade) e por elevados rendimentos nos casos de êxito. O controle e o melhor delineamento desses objetivos se dão pelo regramento das atividades exploratórias e de produção das áreas outorgadas, bem como de regras derivadas da política setorial, que seguem um rito contratual, observando-se as normas gerais e específicas de licitação para esses tipos de contratos. Atualmente, existem dois regimes

de outorga previstos pela Lei do Petróleo: concessão ou **partilha de produção**.

## O REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

No Brasil, o regime de partilha de produção foi concebido pela Lei 12.351/2010 tendo como premissa sua adoção específica para a área do **polígono do pré-sal**, considerada com maior potencial geológico ou menor risco exploratório, ou outra que venha a ser **considerada estratégica**.

Esse regime é caracterizado:

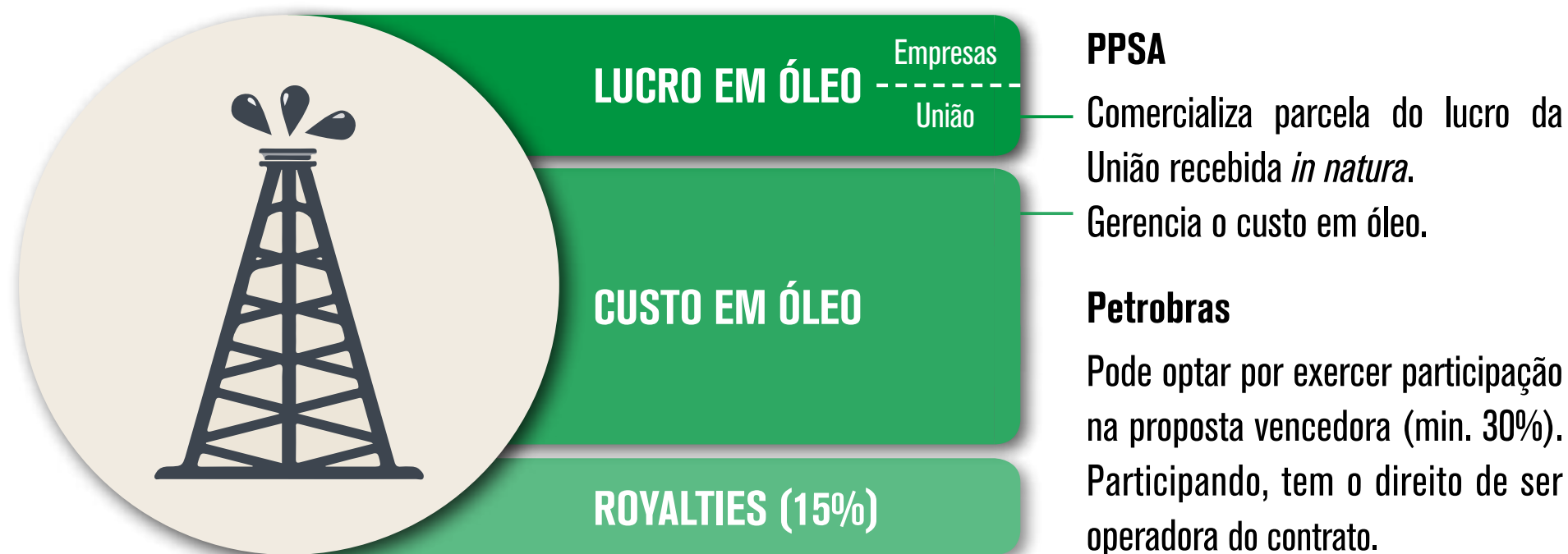
- pela **participação da União nos resultados da produção**;
- pela alocação do **risco exploratório exclusivamente ao cessionário**;
- pela alíquota de *royalties* de **15%** e por não haver previsão de pagamento de participações especiais, mas do **percentual de partilha** (que calcula a parcela de lucro em óleo do contrato); e

- por **todos os custos das atividades (custo em óleo) serem abatidos da produção e somente os lucros (lucro em óleo) serem partilhados entre a União e o outorgado.**

Para administrar esse arranjo contratual, foi criada uma empresa estatal - Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - **Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)** - Lei 12.304/2010, tendo como principais funções (i) **gerenciar os custos em óleo** e (ii) **promover a comercialização das parcelas de lucro em óleo que a União recebe dos contratos.** A Lei 13.365/2016 atualizou a regulamentação do **direito de preferência da Petrobras**, criado nesse

regime, sobre a operação dos contratos de outorga. Para exercê-lo, deve manifestar o interesse previamente à publicação do edital de licitação, indicando qual a proporção de **sua participação no consórcio** vencedor do leilão, que não pode ser inferior a

30%. Na licitação, vence o consórcio que oferecer o **maior percentual de lucro à União.** Se o vencedor oferecer à União mais do que o mínimo previsto em edital, a Petrobras terá 30 minutos para decidir se mantém seu direito de participação ou não.



<sup>1</sup> Na concepção original do modelo de partilha de produção, a Petrobras deveria participar obrigatoriamente com no mínimo 30% no consórcio do vencedor da licitação, além de exercer a operação da jazida licitada.

## COMO O TCU ATUA?

As outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União, disciplinada pela **Instrução Normativa do TCU n. 81/2018** (atualização da IN TCU 27/1998). A norma estabelece que o poder concedente deverá enviar ao TCU:

- o **extrato do planejamento da desestatização** (descrição do objeto, previsão do valor dos investimentos, sua relevância, localização e respectivo cronograma licitatório), com antecedência mínima de **cento e cinquenta dias** da data prevista para publicação do edital (art. 2º, §2º);
- os **estudos de viabilidade e as minutas do edital e do contrato e resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas**, além de outros documentos listados no art. 3º e outros que o TCU entender

necessários, em **noventa dias**, no mínimo, da data prevista para publicação do edital de licitação (art. 8º); e

- o edital publicado e o contrato assinado, se essas fases estiverem contempladas no escopo da fiscalização definido pela unidade técnica do TCU (art. 9º, § 7º).

Como subsídio ao pronunciamento do TCU quanto à **legalidade, legitimidade e economicidade**, a unidade técnica do Tribunal possui até **setenta e cinco dias<sup>2</sup> a contar da data do recebimento de toda a documentação** para avaliar:

- a **aderência dos procedimentos ao arcabouço normativo, bem como às diretrizes setoriais**. É preciso examinar se os principais elementos do processo de outorga (edital e contrato) estão de acordo com as normas que os regem

<sup>2</sup> O art. 9º, § 7º, da IN 81/2018, em casos excepcionais nos quais a magnitude e a complexidade do empreendimento assim o exijam, o Ministro Relator poderá fixar prazo superior ao previsto no *caput* deste artigo para análise do acompanhamento da desestatização.

e se as autorizações do CNPE e o processo decisório também observaram os requisitos necessários;

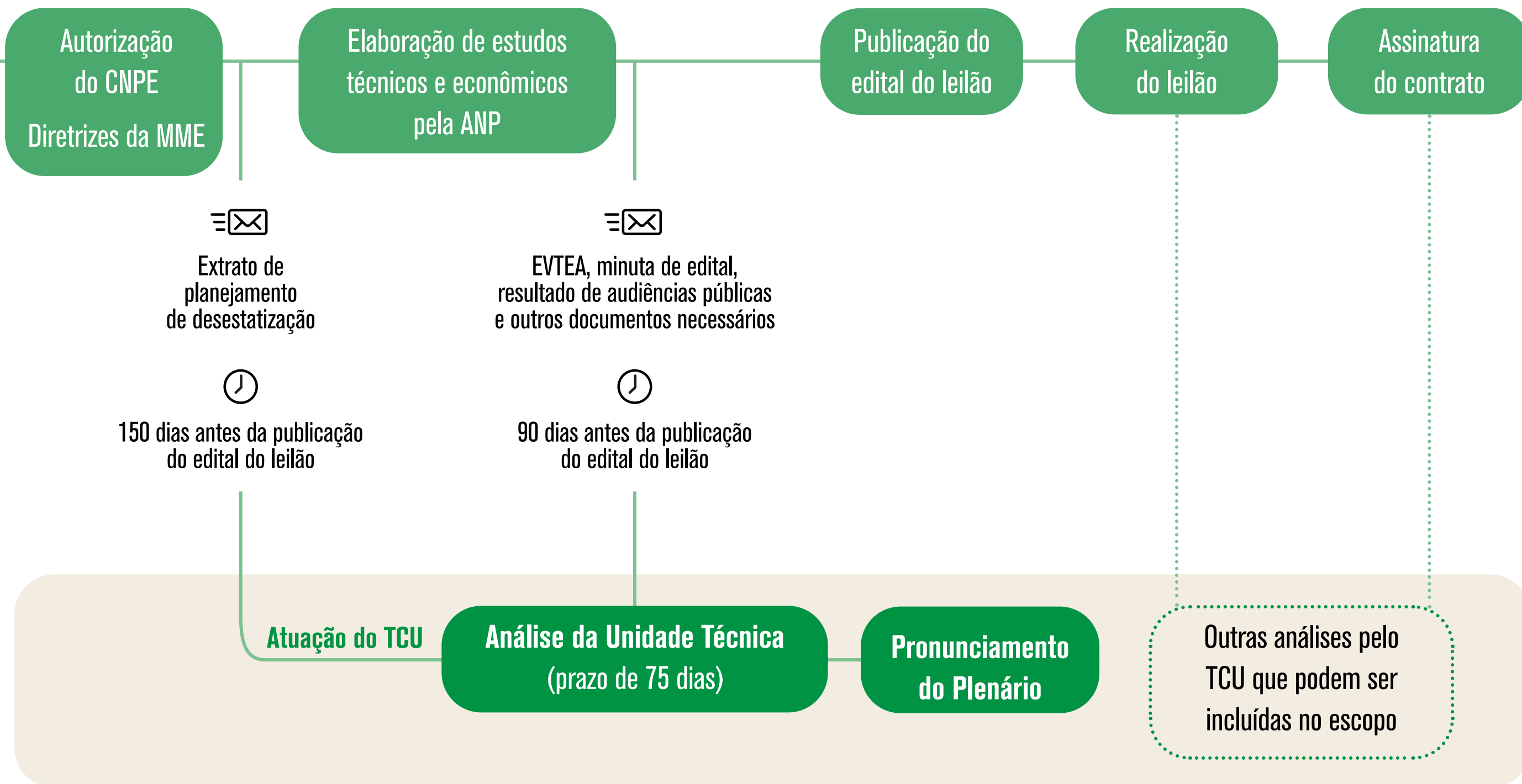
- os **fundamentos técnicos e econômicos do processo de outorga**, pelo qual são avaliados os estudos e documentação técnica complementar encaminhados pelos gestores, que revelam os dados técnicos e premissas adotadas, bem como o tratamento conferido a essas informações para subsidiar o processo decisório, demonstrando como foram definidos os parâmetros e critérios do processo de contratação e para o contrato de outorga;
- se a abordagem técnica do processo de outorga é coerente com a valorização das áreas ofertadas e com a geração de receitas governamentais, bem como com a promoção da competitividade do processo licitatório, além da capacidade da PPSA de gerenciar os contratos a serem outorgados.

São vários os parâmetros e critérios examinados, tais como os de seleção das áreas ofertadas, critérios e classificação de participantes e das suas propostas e níveis de conteúdo local.

Alguns têm especial importância por serem utilizados como critérios de licitação das outorgas conforme as características técnicas das áreas ofertadas e a estratégia da licitação, como a definição de programa exploratório mínimo (PEM) e valores mínimos de bônus de assinatura.

Em sua análise, o TCU pode:

- **apontar eventuais omissões, falhas ou riscos identificados e determinar correções**, quando for o caso, principalmente em situações de irregularidades; e
- **apresentar recomendações**, procedimento preferencial, que tem sido priorizado e se mostrado efetivo, ao sugerir ajustes em aspectos específicos da outorga antes da concretização dos seus efeitos e por haver, em regra, o pronto acatamento dos gestores. Essa ação tem sido reconhecida pelos gestores como boa prática em prol do aperfeiçoamento dos processos de outorga e da mitigação de impactos no calendário das contratações.





Após a promulgação da Lei 12.351/2010 - Lei da Partilha, já foram realizadas seis **rodadas ordinárias de leilões para blocos exploratórios** nesse regime, além do Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato da Cessão Onerosa, que arrecadaram **R\$ 106,13 bilhões em bônus de outorga**, além de

gerarem compromissos de investimentos de **R\$ 3,38 bilhões nos programas exploratórios mínimos** das áreas concedidas nesse regime. Para exemplificar a atuação do controle externo no aperfeiçoamento das rodadas de licitações, destacam-se algumas das deliberações realizadas pelo TCU:

Posicionamento do TCU	Deliberação
<p>Determinação ao CNPE para que, nas rodadas de licitação do regime de partilha de produção, se demonstre as análises de impactos e fundamente as motivações da escolha da carga fiscal, dos valores de bônus de assinatura e das alíquotas mínimas de partilha para os blocos destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural a serem licitados;</p>	
<p>Recomendação para que a ANP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ reavaliasse continuamente a metodologia utilizada para o cálculo do valor de alíquota mínima de partilha de produção a ser aplicada nos respectivos contratos, visando o seu aperfeiçoamento, em especial quanto ao melhor aproveitamento dos intervalos da progressividade da alíquota de partilha pretendida pela sistemática até então adotada e ao estímulo à maior eficiência para a utilização de técnicas construtivas para obtenção de poços de maior produtividade;</li> <li>▪ estabelecesse procedimento de revisão contínua relativa à metodologia de cálculo do valor referente ao Programa Exploratório Mínimo (PEM), o qual serve como base de cálculo para a garantia financeira atrelada ao seu cumprimento, de forma a refletir custos mais realistas e atualizados de perfuração de poços;</li> </ul>	<p>Acórdão 816/2018 TCU – Plenário</p>

Posicionamento do TCU	Deliberação
<p>Recomendação para que o CNPE e a ANP incluíssem nos estudos que dão suporte ao processo decisório alusivo à definição de parâmetros econômicos para leilões do Regime de Partilha de Produção a demonstração das estimativas da arrecadação governamental atualizada a valor presente por taxas de descontos compatíveis com a visão do Estado Brasileiro, a exemplo da Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).</p>	<p>Acórdão 288/2020 TCU – Plenário</p>
<p>Recomendação para que o CNPE e o MME avaliassem a conveniência e a oportunidade da promoção de estudos destinados a aperfeiçoar o regime de partilha de produção previsto na Lei 12.351/2010, com vistas a simplificá-lo, em ordem a maximizar os resultados obtidos e diminuir esforços que porventura se mostrem desnecessários ou muito custosos na gestão dos contratos de partilha.</p>	<p>Acórdão 2.430/2019 TCU – Plenário</p>
<p>Determinação para que o MME e a ANP incluíssem, no pacote de informações técnicas a serem fornecidas para análise desta Corte de Contas, nota técnica específica decorrente de manifestação da PPSA demonstrando estar a referida estatal adequadamente estruturada e capacitada, técnica e operacionalmente, para executar suas atribuições previstas em lei, considerando tanto os contratos em vigência quanto os que possam vir a ser assinados no âmbito dos leilões a que se refiram as aludidas notas técnicas.</p>	<p>Acórdão 1.663/2019 TCU – Plenário</p>





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## **DADOS DAS DELIBERAÇÕES**

**Acórdãos:** 2.430/2019-TCU-Plenário,  
816/2018-TCU-Plenário, 288/2020-TCU-Plenário e  
1.663/2019-TCU-Plenário

**Datas das sessões:** 9/10/2019, 18/4/2018, 12/2/2020 e  
17/7/2019

**Relatores:** Min. Raimundo Carreiro e Min. Aroldo Cedraz

**TC:** 001.281/2019-4, 003.403/2018-1,  
009.312/2019-6 e 032.740/2017-4

**Unidade Técnica Responsável:** SeinfraPetróleo

**[WWW.TCU.GOV.BR](http://WWW.TCU.GOV.BR)**

**[WWW.FACEBOOK.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.FACEBOOK.COM/TCUOFICIAL)**

**[WWW.YOUTUBE.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.YOUTUBE.COM/TCUOFICIAL)**

**[WWW.TWITTER.COM/TCUOFICIAL](http://WWW.TWITTER.COM/TCUOFICIAL)**