

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.349/2025-7

Natureza: I – Embargos de declaração (Representação).

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-Sal Petróleo S.A - PPSA; Ministério de Minas e Energia.

Embargante: Ministério de Minas e Energia (MME).

Representação legal: Gabriel Gouveia Felix (Advogado da União) e Rogério Telles Correia das Neves (Advogado da União), representando o Ministério de Minas e Energia.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LEILÃO PARA ALIENAÇÃO DE DIREITOS DA UNIÃO EM ACORDOS DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO (AIPS). FRAGILIDADE NA MOTIVAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CERTAME. NÃO OBSERVÂNCIA DO RITO PREVISTO NA IN-TCU 81/2018. DETERMINAÇÃO PARA CORREÇÃO DE FALHAS EM FUTUROS CERTAMES. CIÊNCIAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO QUANTO À ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS MINISTERIAIS. INEXISTÊNCIA DO VÍCIO APONTADO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Ministério de Minas e Energia (MME), por intermédio da Advocacia-Geral da União (peça 143), em face do Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário (peça 129), por meio do qual este Tribunal, ao apreciar representação acerca do leilão para alienação de direitos da União em Acordos de Individualização da Produção (AIPs), considerou-a parcialmente procedente e expediu, entre outras deliberações, ciência e determinação àquela Pasta.

2. Ciente do teor do sobredito acórdão em 15/12/2025 (peça 139), o MME opôs os presentes embargos em 12/1/2026 (peça 143).

3. Nesta oportunidade, o embargante alega, em síntese, que o Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário padece de omissão, na medida em que não teria justificado o endereçamento da ciência e da determinação constantes dos itens 9.3 e 9.6 ao Ministério de Minas e Energia.

4. Argumenta que a deliberação decorre de uma omissão na análise do desenho de governança estabelecido para a realização dos leilões, uma vez que o MME não deteria competência legal para a análise das alternativas de financiamento da dívida pública, como a emissão de títulos ou a alienação de bens. Para sustentar sua tese, transcreve os artigos 29 e 30 do Decreto 11.492/2023 e o art. 10 da Lei 15.164/2025, que definem as atribuições da Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e do Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, as quais seriam estritamente setoriais.

5. Sustenta que as referidas normas não mencionam qualquer competência do MME correlata às “alternativas de financiamento da União” ou à apreciação de custo de oportunidade frente à dívida pública, temas que estariam relacionados à política macroeconômica do governo federal. Assim, a

atribuição de responsabilidade ao MME por justificar a vantajosidade do leilão em face da emissão de títulos da dívida pública geraria uma indevida sobreposição de competências e imporia um ônus impossível de ser cumprido pela Pasta.

6. Conclui que o vício de omissão do Acórdão reside na ausência de enfrentamento da repartição de competências estabelecida pelo Decreto 11.492/2023, e que a efetivação da medida demandaria a participação de ministérios com competência financeira e orçamentária.

7. Diante das questões aduzidas, finaliza o expediente com o pedido de acolhimentos dos embargos apresentados, conferindo-lhes efeitos infringes para dirigir aos órgãos competentes a ciência e a determinação relacionadas à matéria de financiamento da dívida pública.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Ministério de Minas e Energia (MME) em face do Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal, ao julgar parcialmente procedente representação acerca do leilão para alienação de direitos da União em Acordos de Individualização da Produção (AIPs), deu ciência e determinou àquela Pasta que, em futuros certames da espécie, encaminhe ao TCU a documentação completa que suporta a realização dos respectivos leilões, nos exatos termos da IN-81/2018, o que deverá contar, inclusive, com estudos comparativos das diversas alternativas de financiamento da União.

2. A parte final, sublinhada, integra o cerne dos presentes embargos, tanto da ciência quanto da determinação exarada ao MME. Nesta oportunidade, o embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão, por não ter sido feita análise da repartição de competências ministeriais e ter dirigido ao MME a obrigação para realização de tarefa para a qual não detém atribuição legal.

3. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, considerando a suspensão de prazos processuais por força da Portaria-TCU 153/2025, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992. Acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do elucidativo Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo Colegiado, mas não o foi. **Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte**, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.” (grifos acrescidos).

4. Feito o registro, observo que não assiste razão ao embargante. Não há qualquer omissão a ser sanada no Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário.

5. A alegação de que o Tribunal se omitiu em analisar as competências do MME não prospera. A decisão embargada, em seu conjunto, fundamentou de forma clara e exaustiva as razões pelas quais a ciência e a determinação questionadas foram dirigidas àquela Pasta.

6. Conforme detalhado no Relatório e no Voto que fundamentaram a deliberação, a motivação central para a realização do leilão, conforme documentos apresentados pelo próprio Poder Executivo, foi a necessidade de obtenção de recursos para o cumprimento de metas fiscais.

7. Nos parágrafos 67 a 79 do Relatório fica claro que a justificativa para criação da lei que permitiu a realização do tipo de leilão analisado foi de “reduzir as necessidades de financiamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)”, com base na Nota Técnica 22/2025/DEPG/SNPGB, assinada pelo próprio MME.

8. Nesse diapasão, e em consonância com o princípio da eficiência que rege a Administração Pública, cabe ao Ministério de Minas e Energia (MME), na qualidade de órgão instaurador e coordenador dos leilões da espécie, **assegurar que em cada certame sejam devidamente analisadas e comparadas as diversas alternativas de financiamento da União, em articulação com o agente motivador da alienação do ativo**. Cumpre ressaltar que a exigência não recai sobre a elaboração

direta desses estudos pelo MME, mas sim sobre a verificação de sua existência e a consideração de seus resultados, conforme já explicitado na deliberação.

9. O MME, segundo o desenho legal previsto para o tipo de leilão em estudo, deve atuar como órgão ministerial responsável por coordenar os procedimentos iniciais para a realização dos leilões disciplinados pela Lei 15.164/2025. Como registrado nos documentos que fundamentaram a decisão, o MME é o proponente e justificante da necessidade de realização do leilão ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), cumprindo a exigência de motivação dos atos públicos. Tal atribuição decorre diretamente do art. 46-B da citada lei, que estabelece que o **MME proporá ao CNPE os parâmetros técnicos e econômicos para a licitação**.

10. A partir da proposta apresentada pelo MME, devidamente fundamentada, **caberá ao CNPE aprovar os parâmetros técnicos e econômicos da licitação** – parágrafo único do artigo legal referenciado. Ora, a decisão do CNPE, para ser adequadamente informada e diligente, por certo, precisa das informações necessárias e suficientes para tanto, dentre as quais, este Tribunal deliberou que deve constar “estudos comparativos entre as diversas alternativas de financiamento da União que deem clareza acerca da proposta mais vantajosa (ou menos onerosa) para o Estado”, sem os quais não se pode aferir se foi efetivamente eleita e implementada a opção que melhor atende ao interesse público, em cada caso.

11. Inclusive, a própria Nota Informativa elaborada pelo MME, que os embargos trazem em anexo como fundamento de seus argumentos, a qual foi produzida durante as análises realizadas pela unidade especializada e em resposta a seus questionamentos, indica que o MME não observa óbice em cumprir tal exigência para futuros leilões, registrando apenas discordância quanto ao entendimento de que deve seguir o fluxo previsto na IN-TCU 81/2018. Abaixo transcrevo posicionamento do próprio MME durante o período de interação com a unidade especializada que realizou o trabalho (peça 144):

“1.1. A presente Nota Informativa visa **apresentar o posicionamento deste Departamento sobre a proposta da Audpetróleo do Tribunal de Contas da União (TCU), no bojo da TC nº 017.349/2025-7**, que trata de representação oferecida pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), solicitando a adoção de medida cautelar para a suspensão imediata do leilão conduzido pela Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA), destinado à alienação de direitos da União em Acordos de Individualização da Produção (AIPs), até que este Tribunal faça análise pormenorizada sobre a legalidade, regularidade e os impactos do referido procedimento, ante o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que o andamento desse leilão pode ocasionar à soberania brasileira ante os riscos significativos, como a perda de controle sobre recursos estratégicos e a transferência de benefícios econômicos para fora do país.

(...)

d) determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME), com fundamento no art. 48, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos futuros leilões de que tratam os artigos 46-A e 46-D da Lei 12.351/2010, considerando a similitude com os processos de desestatização e em atendimento aos critérios de risco, materialidade e relevância das referidas alienações, encaminhe a respectiva documentação nos prazos e termos definidos na IN-TCU 81/2018, incluindo estudos comparativos entre as diversas alternativas de financiamento da União que deem clareza acerca da proposta mais vantajosa (ou menos onerosa) para o Estado, em atendimento ao princípio da eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988;

2.3.6. Manifestação: Embora este Departamento tenha entendimento distinto quanto à aderência da alienação dos direitos e obrigações decorrentes de AIPs ao rito da IN-TCU 81/2018, **não se identifica óbice ao cumprimento da determinação do TCU para futuros leilões de que tratam os arts. 46-A e 46-D da Lei 12.351/2010**, bem como, conforme analisado no item anterior, colocar

em um dos cenários de avaliação, estudos comparativos com as diversas alternativas de financiamento da União, **para dar clareza da vantajosidade do leilão.**” (grifos acrescidos).

12. Assim, a própria manifestação anteriormente apresentada consolida que a exigência é necessária e que o órgão está apto a cumpri-la.

13. Repisa-se, a determinação desta Corte não exige que o MME execute as tarefas associadas às necessárias análises de atribuição de outras Pastas, mas sim que, ao propor uma medida de tamanha materialidade e impacto com justificativas fiscais, o faça com a devida fundamentação, o que inclui a análise do custo de oportunidade da operação – o que pode ser demandado do órgão competente. Trata-se de requisito essencial para a motivação do ato administrativo que propõe a alienação do bem público, de forma que passa o MME a ser um agente de checagem, no mínimo formal, de relevante fundamentação do ato que a Lei lhe atribuiu a função de coordenador.

14. Ou seja, o MME, como agente coordenador do processo de alienação do ativo, deve fornecer os subsídios necessários e suficientes para a tomada de decisão do CNPE e submeter a documentação a escrutínio desta Corte para cumprimento do rito estabelecido na IN-TCU 81/2018, demandando dos demais órgãos governamentais as informações consideradas relevantes.

15. Inexistindo a alegada omissão, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO N° 266/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.349/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Embargante: Ministério de Minas e Energia (37.115.383/0001-53).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-Sal Petróleo S.A - PPSA; Ministério de Minas e Energia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Lucas Barreto Ribeiro (186549/OAB-RJ), representando Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Pré-sal Petróleo S.A - PPSA; Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (140611/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Gabriel Gouveia Felix (Advogado da União) e Rogério Telles Correia das Neves (Advogado da União), representando o Ministério de Minas e Energia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Ministério de Minas e Energia em face do Acórdão 2.874/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração e rejeitá-los; e
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata nº 3/2026 – Plenário.**11. Data da Sessão: 4/2/2026 – Ordinária.****12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0266-03/26-P.****13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral