



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

PARECER N° , DE 2015

Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2015, que propõe investigação sobre o processo de autorização da construção da Refinaria Premium I em Bacabeira, no Estado do Maranhão, em especial quanto à legalidade e à legitimidade da suspensão de sua execução pela Petrobras.

Relator: Senador Paulo Rocha

Relator ad hoc: Senador João Capiberibe

1 RELATÓRIO

O Senador Roberto Rocha, com amparo nos artigos 102-A e 102-B, inciso I e parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, encaminhou a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) proposta de fiscalização e controle com o objetivo de “averiguar o processo de autorização da construção da Refinaria Premium I em Bacabeira, no Estado do Maranhão, e, sobretudo, a legalidade e legitimidade da determinação da Petrobras de suspender sua execução”.

De acordo com o autor da proposta, o projeto, lançado em 2010, previa investimentos de R\$ 40 bilhões. A refinaria seria então a maior da Petrobras, com capacidade para processar 600 mil barris/dia de petróleo. A autorização para construção da refinaria e sua inclusão no Plano de Negócios e Gestão 2014-2018 e no PAC2, levaram os governos estadual e municipal a fazerem investimentos, doarem terras e concederem incentivos tributários. Frustrando o mercado e os governos



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

locais, a Petrobras decidiu encerrar os projetos de investimento para a implantação das refinarias Premium I e Premium II, com a seguinte justificativa:

Em 22 de janeiro de 2015, a Companhia decidiu encerrar os projetos de investimento para a implantação das refinarias Premium I e Premium II. Segue inteiro teor da nota.

Tal decisão teve por fundamento: (i) os resultados econômicos para ambos empreendimentos não demonstraram atratividade até o momento, mesmo após incorporadas as otimizações de redução de custo de investimento; (ii) o crescimento dos mercados interno e externo de derivados pode ser atendido pelo aumento de capacidade que o PROMEGA (Programa de Maximização de Médios e Gasolina) vem promovendo nas doze refinarias em operação, adicionado da RNEST e COMPERJ em construção; e (iii) ausência de parceiro econômico para a implantação, condição mandatória no Plano de Negócios e Gestão da Companhia (PNG 2014-2018).

Entretanto, há indícios que nova adição de refino possa se dar a partir de 2025. Caso nova demanda se confirme para este horizonte, projetos de adição de capacidade de refino poderão voltar a fazer parte dos próximos Plano de Negócios e Gestão da Companhia.

O encerramento destes dois projetos gerou uma perda de R\$ 2,707 bilhões, reconhecida em outras despesas líquidas no balanço do 3º trimestre de 2014.

A Companhia adotará todas as providências necessárias para reavaliar os compromissos assumidos nos projetos das Refinarias SF/15909.31909-96 mf2015-00320 Premium I e II junto aos Governos Estaduais e Municipais, mitigando o impacto do encerramento dos projetos.

O autor da proposta argumenta que, apesar das graves dificuldades por que a Petrobras passa e do fraco desempenho da economia, não se pode aceitar que uma decisão com tantas repercussões seja tomada sem que explicações adequadas sejam dadas. Para o autor, é de fundamental importância analisar a suspensão dos investimentos à luz dos projetos técnicos de viabilidade econômica e dos estudos



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

ambientais que fundamentaram a inclusão da refinaria no Plano de Negócios da empresa. Ainda que a suspensão reste justificada, é necessário um plano claro de desmobilização e de compensação. Ainda de acordo com o nobre Senador Roberto Rocha, é preciso esclarecer como serão compensados o Estado e o Município, no que diz respeito aos investimentos já realizados, qual será o destino do terreno recebido pela empresa, o que acontecerá com o grande número de pessoas que acorreram à região contando com as oportunidades de trabalho, qual o destino dos recursos já investidos no projeto, estimados em mais de R\$ 2 bilhões.

2 ANÁLISE

De acordo com a Constituição Federal de 1988, cabe ao Congresso Nacional o desempenho da atividade de controle externo da administração pública federal. Nesse sentido, o art. 70 da Carta Magna estabelece ser de competência do Parlamento a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Para o desempenho da atividade de controle externo, o Congresso Nacional conta com o auxílio de um órgão especializado em matéria fiscalizatória. Trata-se do Tribunal de Contas da União, a quem cabe realizar, por iniciativa própria ou por provocação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de suas comissões técnicas ou de inquérito, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição.

Demarcada essa competência constitucional, cumpre destacar que, no âmbito do Senado Federal, a atividade de fiscalização e controle foi atribuída precipuamente à CMA, nos termos dos artigos 102-A e 102-B do Regimento Interno da Casa. Nesse particular, vale transcrever os seguintes dispositivos regimentais:



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

Art. 102-A. À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, além da aplicação, no que couber, do disposto no art. 90 e sem prejuízo das atribuições das demais comissões, compete:

I - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim:

(...)

d) avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de qualquer natureza de que resulte prejuízo ao Erário;

e) providenciar a efetivação de perícias, bem como solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas da União e demais entidades referidas na alínea d;

É de se notar que a literalidade do inciso I engloba a possibilidade de fiscalização de atos perpetrados por entidades da administração indireta, alcançando a Petrobras.

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2015, busca melhor compreensão sobre as razões que levaram a Petrobras a suspender a implantação das refinarias Premium I e Premium II, se realmente subsistem os motivos divulgados pela Empresa em nota à imprensa, e sobre a mitigação dos efeitos negativos provocados pela suspensão das obras.

Trata-se de típico ato de gestão praticado pela Petrobras, cuja confirmação ou não das impropriedades depende eminentemente de realização de atividades fiscalizatórias, as quais se incluem nas competências desta CMA.

Dessa forma, para que se conclua pela admissibilidade e aprovação da presente proposta de fiscalização, faz-se necessário verificar se os requisitos regimentais foram observados.



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

3 VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS REGIMENTAIS

De acordo com o art. 102-B, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a proposta de fiscalização e controle deve receber, inicialmente, um relatório prévio quanto à “oportunidade e conveniência da medida, e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação”.

3.1. Requisitos de conteúdo

Inicialmente, exige o art. 102-B, inciso I, que a proposta seja apresentada por qualquer Senador à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada.

Ambos os requisitos estão cumpridos no presente caso. A indicação do ato foi precisa ao delimitar a fiscalização quanto à suspensão da implantação das refinarias Premium I e Premium II pela Petrobrás. Já quanto à providência objetivada, almeja-se apurar se realmente é justificável a suspensão das obras e se estão sendo tomadas medidas para mitigar os efeitos da suspensão, quando se consideram os altos investimentos feitos pelos governos do Estado e do Município na expectativa da realização da obra e também os recursos já investidos pela própria empresa.

3.2. Requisitos de admissibilidade

O inciso II do mesmo art. 102-B estabelece que, para a admissibilidade, devem ser avaliados três aspectos da proposta: exame de oportunidade e conveniência da medida; e alcance do ato impugnado (que pode ser de natureza jurídica, administrativa, política, econômica, social ou orçamentária).

De plano, a medida de controle se revela oportuna e conveniente, na medida em que se insere nas competências desta Comissão exercer as atividades de fiscalização e controle com vistas verificar a regular utilização dos recursos públicos.



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

Ademais, quanto ao alcance, é preciso dizer que o ato impugnado (a suspensão da implantação das refinarias) tem implicações jurídicas, administrativas, políticas, econômicas e sociais. Do ponto de vista jurídico, é preciso aferir a legalidade da suspensão. Houve também mobilização dos governos estadual e municipal com consequências nas esferas administrativas e políticas. Do ponto de vista econômico e social, foi criada uma expectativa no mercado e os atores econômicos se viram frustrados com a suspensão das obras. Além disso, recursos públicos estaduais, municipais e da própria Petrobras foram despendidos.

Portanto, a fiscalização ora proposta é oportuna e conveniente, quando considerado o alcance da suspensão da implantação das refinarias.

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO E PLANO DE EXECUÇÃO

4.1. Metodologia de avaliação

A metodologia de avaliação consistirá na análise das justificativas apresentadas pela Petrobras para a suspensão da implantação das refinarias Premium I e II, bem como na verificação das medidas mitigadoras dos efeitos dessa suspensão, quando considerados os investimentos realizados pelos governos estadual e municipal, e pela própria Petrobrás.

Indispensável ainda que, em se confirmando quaisquer irregularidades, sejam adotadas medidas para identificar responsáveis e reparar quaisquer prejuízos suportados pelo erário.

4.2. Plano de execução

O plano de execução da presente proposta de fiscalização e controle compõe-se das seguintes atividades, as quais, futuramente, podem ser alteradas em razão das necessidades desta Comissão:

- a) solicitar, ao Tribunal de Contas da União, que promova auditoria (ou outro instrumento de fiscalização porventura mais adequado) para avaliar a



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

suspensão da implantação das refinarias Premium I e Premium II pela Petrobrás quanto à legalidade e à legitimidade dos atos praticados, verificando, inclusive, eventual dano ao erário, e também verificar quais medidas foram tomadas pela empresa para mitigar os efeitos da suspensão;

- b) realizar diligências que se fizerem necessárias ao longo dos trabalhos;
- c) realizar audiência pública, caso necessário; e
- d) apresentar, discutir e votar o relatório final desta proposta de fiscalização e controle.

5 VOTO

A CMA não pode se eximir de seu dever de investigar, sempre que provocada, principalmente quando a proposta formulada observa todas as exigências regimentais para ser aprovada.

No caso, a matéria é regida pelos dispositivos dos artigos 102-A e 102-B do Regimento Interno do Senado Federal, que determina o procedimento a ser adotado na espécie.

Por tais motivos, nos termos deste PARECER PRÉVIO, opino pela admissão da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2015, e pelo seu processamento na forma do Plano de Execução apresentado.

Brasília, 15 de setembro de 2015.

Senador Paulo Rocha, Relator

Senador OTTO ALENCAR, Presidente

Senador JOÃO CAPIBERIBE, Relator ad hoc



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)

Anexo – Ofício a ser endereçado ao TCU

Ofício , de 2015

Brasília, de setembro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro **AROLDO CEDRAZ**
Presidente do Tribunal de Contas da União

Assunto: **Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2015**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as devidas providências, cópias da **Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2015**, de autoria do Senador Roberto Rocha, propondo que sejam investigados o processo de autorização da construção da Refinaria Premium I em Bacabeira, no Estado do Maranhão e, em especial, quanto à legalidade e à legitimidade, a suspensão de sua execução pela Petrobras. Encaminho também Parecer Prévio, da lavra do Senador Paulo Rocha, aprovado em reunião ordinária desta Comissão realizada no dia de hoje, que conclui pela implementação da referida proposta.

Atenciosamente,

Senador OTTO ALENCAR
Presidente da CMA