

PARECER N° , DE 2017

Da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, relativa ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.



SF/17698.41259-35

Relator: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Está sendo submetida à apreciação desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, relativa ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

Para dar uma ideia da magnitude dos desinvestimentos, o autor abre a Proposta com a informação de que *estão previstas vendas de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões.*

A Proposta de Fiscalização e Controle cita três importantes alienações aprovadas até setembro de 2016:

- Venda da subsidiária integral Nova Transportadora do Sudeste (NTS), proprietária e operadora dos gasodutos de transporte da Região Sudeste, para consórcio liderado pela empresa Brookfield e que incluirá fundos soberanos da China e de Singapura.



SF/17698.41259-35

- Alienação de parcela da participação na subsidiária Petrobras Distribuidora (BR DISTRIBUIDORA), com manutenção de 49% do capital votante.
- Venda da participação de 66% no bloco exploratório BM-S-8 para a Statoil Brasil Óleo e Gás Ltda. Um dos poços comprovou a descoberta de petróleo de boa qualidade, em reservatórios carbonáticos com excelentes características.

A Proposta também faz menção às vendas já concluídas desde 2015: ativos na Argentina no valor de US\$ 101 milhões; 49% da Gaspetro, no valor de US\$ 540 milhões; ativos na Colômbia no valor de US\$ 92 milhões. São também enumeradas as seguintes vendas, já aprovadas: 67,19% da Petrobras Argentina (PESA), no valor de US\$ 897 milhões; 100% da Petrobras Chile Distribución (PCD), no valor de US\$ 464 milhões; e a Liquigás Distribuidora, no valor de U\$2,5 – U\$3 bilhões.

O Senador Lindbergh Farias comprehende as dificuldades enfrentadas pela estatal, mas discorda da ênfase dada pelo Presidente da Petrobras à necessidade de reduzir a “alavancagem”. Decorrem dessa ênfase o aumento das amortizações, a redução dos investimentos e o plano de desinvestimento. Na Justificação da proposta, contesta as alienações já aprovadas:

Os desinvestimentos e parcerias no valor da ordem de US\$ 19 bilhões representam a venda de ativos, muitos deles estratégicos para a Petrobras e para o País, em um momento em que os ativos do setor estão desvalorizados em razão dos baixos preços do petróleo.

A privatização da BR Distribuidora e da Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a venda de Carcará podem significar abrir mão de ativos rentáveis e estratégicos para a Petrobras e para o Estado.

Tudo indica que não há necessidade de se vender esses e outros ativos. Em vez de se gerar recursos de US\$ 19 bilhões com a venda de ativos, esse valor de US\$ 19 bilhões poderia ser oriundo

da redução das amortizações e despesas financeiras que totalizam o elevadíssimo valor de US\$ 105 bilhões.

.....

O PNG 2017-2021 indica uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores que as taxas de captação e de rolagem da dívida. Representa o predomínio de visão financeira de curto prazo sobre a visão de construção de um País soberano e tecnologicamente avançado, com condições de resgatar a grande dívida social hoje existente.

.....

A empresa estatal integrada, com participação estratégica em todo o território nacional, proprietária e operadora de oleodutos, gasodutos, terminais, refinarias, fábricas de fertilizantes, unidades petroquímicas, plantas de biocombustíveis e termelétricas pode ser desintegrada pelo PNG 2017-2021.

O novo plano da Petrobras não se mostra “estratégico para o Brasil”. Ele indica o fim do principal projeto nacional, criado em 1953, por iniciativa do então Presidente Getúlio Vargas, que contou com o apoio de amplos segmentos sociais e políticos.

Como as operações envolvem interesses estratégicos do País, o Senador Lindbergh Farias propõe uma fiscalização para averiguar, inicialmente, a legalidade das alienações em andamento. Sugere que pelo menos algumas das alienações deveriam ser enquadradas no Programa Nacional de Desestatização e sujeitas aos procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997. Questiona também a razão de as operações não seguirem as exigências estabelecidas na Lei nº 8.666, de 1993, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*. Por fim, considera que o Decreto 2.745, de 1998, que *aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS*, exorbita o que estava previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada “Lei do Petróleo”.

Os questionamentos do Senador também dizem respeito ao impacto das alienações no papel estratégico da Petrobras nos diversos setores, bem como a possíveis danos ao erário em virtude de esses ativos terem rentabilidade maior do que as reservas mantidas pelo País.

A proposta de Fiscalização e Controle conclui com uma série de perguntas a respeito das três negociações acima citadas.

Em relação à alienação da Nova Transportadora do Sudeste – NTS, indaga-se se essa venda é considerada uma desestatização e se foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997, que trata da Desestatização. Há uma pergunta sobre a importância desses gasodutos para manter o papel estratégico da Petrobras na área de transporte de gás natural. Outra preocupação é com o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste. Por fim, levanta-se a hipótese de que poderia ser mais rentável para o País investir, na compra da NTS, parte de suas reservas, atualmente aplicadas em títulos do tesouro dos Estados Unidos.

No tocante à alienação da BR Distribuidora, são feitas as mesmas indagações com relação ao cumprimento das exigências contidas na Lei nº 9.491, de 1997. Questiona-se se a perda do controle do capital votante da BR Distribuidora é compatível com a verticalização da Petrobras, que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”. Há também a mesma preocupação com o papel estratégico da BR Distribuidora no Sistema Petrobras e com o risco de danos ao erário.

Os questionamentos relativos à alienação da participação da Petrobras no BM-S-8, sobretudo a jazida de Carcará, estão centrados no embasamento jurídico para a venda. Indaga-se se o processo foi feito de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, ou com a Lei nº 9.478, de 1997. Pergunta-se também qual a posição do Tribunal de Contas da União em relação ao Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras. Por fim, indaga-se sobre os custos de produção da Statoil. Se estes forem mais altos do que seriam os custos da Petrobras, há o receio de que haja danos ao erário, em razão do menor pagamento de participação especial e do menor excedente em óleo da União, o que pode reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde.

SF/17698.41259-35

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, nos termos do art. 102-A, I, do Regimento Interno do Senado Federal, exercer a fiscalização e o controle de atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A Proposição atende também às regras dispostas no art. 102-B.

A Proposta de Fiscalização e Controle questiona o Plano de Desinvestimentos da Petrobras (PND) sob três principais aspectos. O primeiro é o da legalidade das alienações. O segundo é o de que as alienações podem comprometer o papel estratégico da Petrobras nos diversos setores. O terceiro é o de que a venda desses ativos, considerados mais rentáveis do que as reservas mantidas pelo País, pode causar prejuízos ao erário.

A legalidade é questionada por duas principais razões. A primeira é a de que, como a Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a BR Distribuidora são subsidiárias integrais da Petrobras, a venda desses ativos deveria seguir o disposto na Lei nº 9.491, de 1997, que *trata dos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização*.

A segunda razão é a de que a alienação da participação da Petrobras no BM-S-8 deveria seguir os procedimentos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, que *institui normas para licitações e contratos da Administração Pública*, e não os contidos na Lei nº 9.478, de 1997, e no Decreto nº 2.745, de 1998. O argumento é o de que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que trata do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, dispõe, no § 3º do seu art. 91, que permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até 24 meses após a entrada em vigência dessa Lei. Assim, as alienações realizadas por empresas estatais deveriam ocorrer nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, até 29 de junho de 2018.

Adicionalmente, mesmo que fosse aceita a possibilidade de as alienações serem feitas no âmbito do art. 67 da Lei nº 9.478 (revogado pela

Lei 13.301, de 2016) e do Decreto nº 2.745, de 1998, que regulamenta o art. 67 e traz o anexo com o Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, considera-se que o Decreto exorbita a sua competência posto que o art. 67 da Lei nº 9.478, de 1997, só se refere a contratos para aquisição de bens e serviços e não a alienações.

A Petrobras, em resposta aos questionamentos contidos na Proposta de Fiscalização, preparou, em agosto de 2016, Nota Técnica que responde a algumas das preocupações do Senador Lindbergh Farias.

Com relação à submissão das operações de desinvestimento da Petrobras às normas do Programa Nacional de Desestatização (PND), a Nota Técnica rejeita essa posição com o seguinte argumento:

O PND foi criado pela Lei 8.031/1990 no contexto de uma reforma geral do papel do Estado na economia. Atualmente, o PND está disciplinado na Lei 9.491/1997 e consiste em um programa eminentemente conjuntural, voltado à revisão do papel do Estado na economia, ao saneamento das finanças públicas e à atração de investidores privados para setores relevantes da economia nacional. Ou seja, não deve ser confundido com a decisão empresarial pontual de uma estatal de diminuir sua participação em determinadas áreas do negócio.

Acrescenta que a empresa observa o disposto no art. 173 da Constituição Federal, que estabelece que as sociedades de economia mista deverão exercer suas atividades em caráter de livre competição com outras empresas e que deverão atuar em consonância com a lei que estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. No caso, a Nota defende que a Lei nº 9.478, de 1997, a chamada Lei do Petróleo, foi editada especificamente para estabelecer princípios e diretrizes para a atuação da Petrobras e confere tratamento específico com relação às participações societárias da estatal. A Nota cita os arts. 63 e 64 da Lei 9.478:

Art. 63. A PETROBRÁS e suas subsidiárias ficam autorizadas a formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, na condição ou não de empresa líder, objetivando expandir atividades, reunir tecnologias e ampliar investimentos aplicados à indústria do petróleo.

Art. 64. Para o estrito cumprimento de atividades de seu objeto social que integrem a indústria do petróleo, fica a PETROBRÁS autorizada a constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.

Se a ordem jurídica autoriza a constituição de subsidiárias e parcerias, naturalmente permite a sua desconstituição, em razão do princípio da simetria, sem necessidade de nova lei autorizativa. Portanto, não há o que se falar em submissão dos desinvestimentos da Petrobras ao Plano Nacional de Desestatização - PND.

Nesse contexto, vale lembrar que a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, representa uma remodelação do Programa Nacional de Desestatização e prevê a inclusão, nesse programa, *de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização*. Sendo assim, não é questão simples determinar se determinada alienação deve ou não ser considerada uma desestatização.

A Nota continua salientando que a área técnica do TCU (TC 013.056.2016.6) se manifestou expressamente quanto à não aplicação do PND às operações de desinvestimento da Petrobras. Reafirma, também, que, não obstante esse entendimento,

a Sistemática para desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras foi elaborado com fundamento no Regulamento/Decreto, consagrando-se a realização de um processo competitivo compatível com a modalidade licitatória Convite, recomendando-se a sua aplicação mesmo nos casos em que o certame seja dispensável, sempre que isto seja possível. Com isso, se buscou assegurar a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a Companhia, sem prejuízo da observância dos princípios constitucionais da Administração Pública. A Sistemática foi avalizada não só por experts em direito administrativo e constitucional, mas também pela área técnica da ex-Controladoria Geral da União (CGU, atualmente denominada “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle”). Esta expediu relatório preliminar de auditoria nº 201503747, no qual, embora tenha

identificado inadequações formais na sua aplicação e pontos de melhoria, foi contundente em suas avaliações favoráveis em geral.

Quanto ao argumento de que deveriam ser seguidos os procedimentos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, a Nota Técnica rebate afirmando que a legislação anterior a que faz referência a nº Lei 13.303 é, no caso da Petrobras, a Lei do Petróleo. Sendo assim, o Decreto nº 2.745, fundamentado no art. 67 da Lei nº 9.478, pode regulamentar o processo licitatório simplificado previsto naquele artigo.

A Proposta de Fiscalização argumenta ainda que o Decreto não poderia tratar de alienações posto que o art. 67 da Lei nº 9.478 só se refere a contratações. A Nota Técnica da Petrobras rejeita esse argumento ao afirmar que a Constituição, ao tratar da lei que estabelecerá o estatuto jurídico das estatais, atribui a ela a competência para dispor sobre *compras e alienações* (art. 173, §1º, III). Portanto, o Decreto não exorbitou seu poder de regulamentação. Além disso, o ato de alienar é decorrente do ato de adquirir. A Nota acrescenta que essa posição está amparada por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal como, por exemplo, a MS/26410 – Medida Cautelar em Mandado de Segurança.

Acrescenta a Petrobras que o novo *Estatuto das Estatais* (Lei nº 13.303), que veio disciplinar as licitações e contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, estabeleceu, em seu art. 28, §§ 3º e 4º, a dispensa de licitação nas hipóteses de formação e extinção de parcerias, desde que justificada a inviabilidade de processo competitivo, em situações definidas como oportunidades de negócios em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares.

A segunda linha de questionamento da proposta de Fiscalização e Controle é a de que as alienações podem comprometer o papel estratégico da Petrobras nos diversos setores. Apesar de se tratar de tema de enorme relevância, a Nota Técnica da Petrobras não se pronuncia a respeito.

O terceiro questionamento é o de que o PNG 2017-2021 e o plano de desinvestimentos nele contido refletem *uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR*

SF/17698.41259-35

Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores que as taxas de captação e de rolagem da dívida.

A Nota da Petrobras não entra nesse mérito, o que é compreensível, posto que envolve questões de política macroeconômica e de estratégias de desenvolvimento nacional que ultrapassam em muito os horizontes da Petrobras. A estatal limita-se a enfatizar que o plano de desinvestimentos é fundamental para a recuperação da empresa. O grande objetivo é o de reduzir o endividamento – e permitir à empresa realizar seus investimentos – sem a necessidade de novas captações.

Na visão da estatal, se os projetos de desinvestimentos forem descontinuados, será necessária a captação de recursos adicionais de US\$ 27 bilhões no período 2017-2021 e a Petrobras manterá o mesmo nível elevado de exposição ao risco – com consequências graves para seus investimentos, seu valor de mercado, viabilidade financeira e, consequentemente, custo de captação de recursos.

Em conclusão, embora a Nota Técnica da Petrobras tenha elucidado vários pontos, sobretudo no que tange à legalidade das alienações realizadas, há que se reconhecer que diversas questões permanecem sem resposta e alguns elementos da argumentação podem estar sujeitos a interpretações divergentes.

Um dos principais é a caracterização das alienações da NTS e da BR Distribuidora. Estas operações podem ser interpretadas como exemplos de desestatização, à luz do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.491, de 1997, como defende o autor da proposta de fiscalização. Também podem ser enquadradas como medidas de desestatização, nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Ou, como quer a Petrobras, podem ser encaradas como procedimentos empresariais próprios de qualquer empresa que atue em um mercado competitivo.

Como a Nota não tratou dos questionamentos relativos ao impacto das alienações no papel estratégico da Petrobras nem tampouco da conveniência, ou não, de o País investir parte de suas reservas na compra desses ativos, ao invés de vendê-los a terceiros, julgamos que algumas das perguntas feitas no âmbito da Proposta de Fiscalização e Controle

permanecem sem uma resposta satisfatória. No entanto, como o TCU já vem exercendo regularmente sua atividade de controle sobre o Programa de Desinvestimentos da Petrobras, consideramos mais conveniente transformar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 em Requerimento de Informações dirigido ao Ministro de Estado de Minas e Energia.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela transformação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 no Requerimento de Informações apresentado a seguir, que incorpora as perguntas listadas ao final da Justificação à Proposta de Fiscalização e Controle.

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES Nº , DE 2017

Nos termos do disposto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), requeiro que sejam solicitados ao Ministro de Estado de Minas e Energia os seguintes esclarecimentos sobre o plano de desinvestimentos da Petrobras.

Em relação à venda da Nova Transportadora do Sudeste – NTS:

1. A Nova Transportadora do Sudeste – NTS é uma subsidiária integral da Petrobras?
2. Foi concluída a venda do controle do capital votante?
3. Essa venda é considerada uma desestatização?
4. Foram seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491, de 1997?

SF/17698.41259-35

5. Os gasodutos da Região Sudeste são importantes para manter o papel estratégico da Petrobras na área de transporte de gás natural?
6. Esses gasodutos são operacional e financeiramente importantes para a própria Petrobras e estratégicos para o País?
7. Com a venda da NTS, corre-se o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste?
8. Se o Estado brasileiro, a partir da aplicação de uma ínfima parte de suas reservas internacionais, comprasse total ou parcialmente a NTS, em vez de um consórcio com a participação de fundos soberanos da China e Singapura, não haveria maior ganho para o erário?
9. Os gasodutos da Região Sudeste apresentam maior rentabilidade que os títulos do tesouro dos Estados Unidos, principais ativos onde estão aplicadas as reservas internacionais do Brasil?

Em relação à venda da BR Distribuidora;

1. A BR Distribuidora é uma subsidiária integral da Petrobras?
2. Está em andamento a venda do controle do capital votante?
3. Esse processo é considerado uma desestatização?
4. Estão sendo seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei no 9.491, de 1997?
5. A BR Distribuidora tem um papel estratégico no Sistema Petrobras e no País?
6. A perda do controle do capital votante da BR Distribuidora é compatível com a verticalização da Petrobras, que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”?
7. A venda da BR Distribuidora não causaria danos ao erário?

SF/17698.41259-35



SF/17698.41259-35

Em relação a Carcará e outras alienações:

1. A alienação da participação da Petrobras no BM-S-8 foi feita de acordo com a Lei no 8.666, de 1993 ou com a Lei no 9.478, de 1997?
2. Há amparo legal para se realizar alienação de ativos com base na Lei no 9.478, de 1997?
3. Qual a posição do TCU em relação ao Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras?
4. A Statoil terá custos de produção inferiores aos da Petrobras, líder mundial em operação em águas profundas e com grande infraestrutura na Bacia de Santos, onde já perfurou mais de 200 poços no horizonte geológico do Pré-Sal?
5. Se a Statoil tiver maior custo de produção que a Petrobras, isso representará danos ao erário, em razão do menor pagamento de participação especial e do menor excedente em óleo da União?
6. A venda de Carcará para a Statoil pode reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde?
7. As outras alienações foram ou estão sendo feitas de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993?

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 2, de 2016, de autoria do Senador Lindbergh Farias, solicita uma série de esclarecimentos relativos ao plano de desinvestimentos da Petrobras, estabelecido no Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021.

O Senador se preocupa com o grande volume de vendas de ativo já aprovadas, da ordem de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018, e discorda da ênfase dada pela Petrobras à necessidade de reduzir a


SF/17698.41259-35

“alavancagem”, o que implica em aumento das amortizações, redução dos investimentos e plano de desinvestimento.

Como essa vendas envolvem interesses estratégicos do País, o Senador Lindbergh Farias propõe uma fiscalização para averiguar a legalidade das alienações em andamento, seu impacto no papel estratégico da Petrobras nos diversos setores, bem como possíveis danos ao erário em virtude de esses ativos terem rentabilidade maior do que as reservas mantidas pelo País.

Alguns dos questionamentos levantados foram respondidos pela Petrobras em Nota Técnica de agosto de 2016. Muitos dos questionamentos permanecem, contudo, sem uma resposta satisfatória. Como o TCU já vem exercendo regularmente sua atividade de controle sobre o Programa de Desinvestimentos da Petrobras, consideramos mais conveniente transformar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 2 em Requerimento de Informações dirigido ao Ministro de Estado de Minas e Energia, aproveitando as perguntas listadas ao final da Justificação à Proposta de Fiscalização.

Sala da Comissão,

Senador FLEXA RIBEIRO