

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 1, de 2018, apresentada pela Senadora Vanessa Grazziotin, com base nos arts. 102-A e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, *para apurar, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU: (i) a atual política de reajuste de combustíveis praticada pela Petrobras e os consequentes e sucessivos aumentos de preço, sobretudo da gasolina, do diesel e do gás de cozinha; e (ii) a implementação da política de desinvestimentos da Petrobras.*

Relator: Senador **RODRIGO CUNHA**

I – RELATÓRIO

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 1, de 2018, da Senadora Vanessa Grazziotin, *para apurar, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU: (i) a atual política de reajuste de combustíveis praticada pela Petrobras e os consequentes e sucessivos aumentos de preço, sobretudo da gasolina, do diesel e do gás de cozinha; e (ii) a implementação da política de desinvestimentos da Petrobras.*

De acordo com a Justificação da Proposta, a política de preços de combustíveis adotadas pela Petrobras a partir de outubro de 2016, que atrela os preços domésticos aos praticados no mercado internacional, *impõe ao brasileiro os ônus de uma política antinacional que promove insegurança e imprevisibilidade, sobretudo em um país cujo pilar central de mobilidade é o transporte rodoviário, tanto de passageiros, quanto de bens e produtos.* O reflexo mais nítido desse problema seria a paralisação dos caminhoneiros, ocorrida em maio de 2018, e os graves impactos dela decorrentes.



Nesse contexto, a autora da PFS julga importante a fiscalização das políticas de preços de combustíveis e de desinvestimentos da Petrobras.

II – ANÁLISE

Conforme previsto no art. 102-A, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão, respectivamente, *exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo e opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor*. No caso dessa última atribuição, o RISF confere destaque especial a *estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores* (alínea “a” do inciso III) e *avaliar as relações entre custo e preço de produtos, bens e serviços, com vistas a estabelecer normas de repressão à usura, aos lucros excessivos, ao aumento indiscriminado de preços e à cartelização de segmentos do mercado* (alínea “e” do inciso III). Vale ressaltar que o art. 102-B, inciso I, do RISF assegura a qualquer Senador, membro ou não desta Comissão, o direito de apresentar uma PFS.

É oportuno enfatizar que o art. 49, inciso X, da Constituição Federal (CF) prevê que é competência exclusiva do Congresso Nacional *fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta*.

Por sua vez, o art. 70 da CF estabelece que *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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder*.

Já o art. 71 da CF assevera que *o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União*.

Do exposto, verifica-se que as motivações que levaram à apresentação da PFS pela Senadora Vanessa Grazziotin estão em total consonância com as competências desta Comissão, em especial aquela prevista pelo inciso III do art. 102-A do RISF, e com a CF, inclusive quanto à participação do Tribunal de Contas da União. Não há, assim, qualquer impedimento à Proposta de Fiscalização sob análise do ponto de vista constitucional e regimental.



Deve ser destacado que, nos termos do inciso II do art. 102-B do RISF, neste momento, cumpre-nos relatar a proposta *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.*

Iniciemos, então, a análise quanto à oportunidade e conveniência da medida, para demonstrar que a PFS é pertinente e toca em um ponto sensível aos brasileiros: o custo dos combustíveis.

De fato, a atual política de preços da Petrobras tem ensejado impactos e alterações no comportamento de famílias e empresas. A situação é agravada principalmente porque estamos em um cenário de estagnação econômica e desvalorização cambial. O primeiro elemento comprime a renda das famílias e o segundo eleva o preço dos combustíveis no mercado doméstico.

A associação quase que automática do preço doméstico dos combustíveis aos praticados no mercado internacional é, no mínimo, polêmica. Aqueles que a defendem têm dificuldade de mostrar para a sociedade os seus benefícios, bem como não conseguem oferecer uma solução para os custos de transação gerados às empresas em decorrência da imprevisibilidade dos preços de um insumo tão importante quanto os derivados de petróleo. Já aqueles que a criticam não conseguem abordar adequadamente: os eventuais prejuízos da política de preços que vigorava antes de outubro de 2016 para a Petrobras e os respectivos impactos para seus acionistas, dentre os quais a União (que receberia menos dividendos e, logo, teria menos recursos para investir em políticas públicas como aquelas voltadas para a distribuição de renda, saúde, segurança e educação); os impactos de preços artificialmente baixos nas contas externas brasileiras em virtude do estímulo à importação de combustíveis provocado pela elevação do consumo.

Outro aspecto que deve ser mencionado se refere às alegações de que a política de alinhamento de preços domésticos aos internacionais refletiria o poder de monopólio da Petrobras, mesmo diante da existência de importadores independentes, que poderiam contestar a prática de preços elevados de forma abusiva. Ou seja, a adoção dessa política estaria associada ao abuso de posição dominante por parte da estatal no mercado brasileiro de combustíveis.



Entendo que a abordagem concorrencial cabe ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que instaurou inquérito contra a Petrobras para apurar suposto abuso de posição dominante no mercado nacional de refino de petróleo. Todavia, é importante que o TCU fiscalize os impactos da política de preços quanto aos aspectos financeiros e patrimoniais na Petrobras e seus reflexos na União, enquanto acionista. Isso porque os gestores da Petrobras têm responsabilidade com seus acionistas e não podem atuar de forma lesiva aos seus interesses. Ressalto que estariam agindo assim se a política de preços tiver como resultado preços artificialmente baixos ou elevados e se estiver associada a condutas ilícitas e abusivas.

No que se refere à política de desinvestimentos da Petrobras, o TCU já tem ações em curso com o objetivo de investigar eventuais ilicitudes. Nesse sentido destaca-se o Processo TC 014.566/2017-6, que versa sobre o acompanhamento da Carteira de Desinvestimentos da Petróleo Brasileiro S.A., com vistas a selecionar casos concretos de vendas de ativos para implementar ações de controle específicas”. Neste procedimento, o Acórdão nº 477/2019 – TCU – Plenário, de 13 de março de 2019, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, dentre outras medidas, determinou à Petrobras que “9.1.2... no prazo de 30 (trinta) dias contados da aprovação da passagem de qualquer projeto por um dos portões estabelecidos na Sistemática de Desinvestimentos da estatal, envie os respectivos Documentos Internos aprovados pela Diretoria Executiva ou pelo Conselho de Administração, acompanhados dos pacotes de suporte às decisões, bem como de seus anexos” para aquela Corte de Contas; e autorizou a autuação de processos específicos de fiscalização na modalidade Acompanhamento, tendo como um dos objetos a “ 9.3.2. Carteira de Desinvestimentos da Petrobras, dando continuidade aos procedimentos fiscalizatórios que até agora vinham sendo realizados” no referido TC 014.566/2017-6. Assim, julgo desnecessário incluir a medida na PFS, como sugerido por sua autora, bastando que se requeira ao TCU as informações já obtidas no âmbito das ações realizadas.

A fim de atendermos rigorosamente ao que determina o inciso II do art. 102-B do RISF, abordado anteriormente, cabe determinar o alcance da PFS (se jurídico, administrativo, política, econômico, social ou orçamentário) e definir o plano de execução e a metodologia de avaliação.

O exposto até o momento mostra que a PFS tem alcance jurídico (identificar a legalidade da política de preços da Petrobras), econômico (uma vez que há repercussões em toda a economia brasileira e nos resultados da



empresa) e orçamentário (tendo em vista possível impacto nas contas públicas).

Quanto à metodologia de avaliação, propomos que seja fundamentada nos seguintes termos:

- análise do arcabouço legal relacionado às competências dos administradores da Petrobras e do Poder Executivo para determinar a política de preços;

- avaliação quanto à eventual interferência do Poder Executivo na determinação dos preços por parte da Petrobras e a legalidade das ações com esse objetivo;

- estimativa dos impactos das políticas de preços praticadas pela Petrobras, anterior e posterior a outubro de 2016, na própria estatal, na União (enquanto acionista da empresa), na concorrência do mercado doméstico de derivados de petróleo, na produção de etanol e nas contas públicas;

- identificação de eventual associação entre a política de preços e condutas ilícitas;

- apuração de responsáveis por eventuais danos à estatal na condução da sua política de preços de combustíveis, antes e depois de outubro de 2016;

- identificação de medidas mitigadoras das irregularidades verificadas.

Como plano de execução, proponho:

- solicitar ao TCU que promova auditoria (ou outro instrumento de fiscalização porventura mais adequado) para avaliar o sugerido pela PFS no que tange à política de preços, nos termos da metodologia acima exposta;

- requerer informações ao TCU sobre resultados atinentes aos itens 9.1.2 e 9.3.2 do Acórdão nº 477/2019- Plenário, no Processo TC 014.566/2017-6;

- realizar diligências que se fizerem necessárias ao longo dos trabalhos;



- realizar audiência pública, caso necessário; e
- apresentar, discutir e votar o relatório final desta proposta de fiscalização e controle.

III – VOTO

Diante do exposto, nossa manifestação é pela admissibilidade da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2018, com voto pela sua **aprovação parcial**, nos termos deste Parecer.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

