



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho
PARECER N° , DE 2019

SF/19014.60566-82

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA (CCJ), sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDL) nº 379, de 2019, do Senador Rogério Carvalho e outros, que *sustar os efeitos do Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, que dispensa a Petrobrás, subsidiárias e controladas de autorização legislativa para venda de estatais e ações que implique perda de controle acionário, bem como a respectiva venda sem processo licitatório.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 379, de 2019, do Senador Rogério Carvalho e outros, que objetiva sustar os efeitos do Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, o qual, por sua vez, *estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, na forma estabelecida no art. 29, no art. 61, caput e § 1º, e art. 63, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no art. 31 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.*

O PDL foi fundamentado no inciso V do art. 49 da Constituição Federal (CF), segundo o qual compete ao Congresso Nacional, com exclusividade, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar.

O PDL nº 379, de 2019, conta com dois artigos. O art. 1º susta os efeitos do Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, enquanto o art. 2º corresponde à cláusula de vigência.

A matéria foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, em 4 de junho de 2019.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do PDS em análise. Como se trata da única comissão que se pronunciará sobre a matéria, caberá ao Colegiado analisar ainda o mérito da proposição (art. 101, II, do RISF).

Quanto à regimentalidade, nada há que impeça a aprovação do Projeto, pois sua tramitação obedeceu fielmente ao rito previsto no RISF. Ressalto, ainda, que, o RISF, em seu art. 213, II, prevê que as matérias a que se refere o art. 49, da Constituição Federal tramitarão sob a forma de Projeto de Decreto Legislativo.

A proposição, também, não padece de vício de técnica legislativa.

Com relação à constitucionalidade, compete ao Congresso Nacional, com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição Federal (CF), suspender a execução de atos do Poder Executivo que, a pretexto de regulamentarem uma lei, apresentem conteúdo *contra legem* (contrário à lei) ou *praeter legem* (além da lei).

Verifica-se que o objeto do controle não é o mérito do ato (sua conveniência e oportunidade), nem mesmo sua inconstitucionalidade material, mas da sua inconstitucionalidade formal, especificamente por exorbitância do poder regulamentar.

Ao apresentarem o PDL nº 379, de 2019, seus autores especificaram o teor do Decreto nº 9.355, de 2018, como sendo “*dispensa a Petrobrás, subsidiárias e controladas de autorização legislativa para venda de estatais e ações que implique perda de controle acionário, bem como a respectiva venda sem processo licitatório*”, o que não se coaduna exatamente com o escopo do Decreto supracitado.



SF/19014.60566-82

O Decreto nº 9.355, de 2018, trata, de fato, de dois temas distintos: a) a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras; e b) a contratação de bens e serviços efetuada pelos consórcios operados pela Petrobras.

O primeiro tema corresponde à cessão (ou, num entendimento mais abrangente, à alienação) de **ativos**, ou, mais especificamente, de **direitos de exploração**, para a qual é previsto um procedimento especial, diverso do processo licitatório definido pela Lei nº 13.303, de 2016. Já o segundo tema trata de uma *aquisição* de bens e serviços, para a qual é prevista a inaplicabilidade do procedimento licitatório.

Na justificação do PDL nº 379, de 2019, toda a argumentação apresentada, em suma, alega que:

- 1º) o Decreto nº 9.355, de 2018 dispensa a Petrobras tanto da autorização legislativa para venda de ativos que implique perda de controle acionário, bem como a desobriga do procedimento de licitação no caso de compra e venda de ações, o que seria ilegal;
- 2º) a matéria foi judicializada, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 5624, determinado que a venda de ações de empresas públicas, sociedades de economia mista ou de suas subsidiárias ou controladas exige prévia autorização legislativa, sempre que se cuide de alienar o controle acionário;
- 3º) foram pautadas no Senado Federal reclamações (RCL 33292 e RCL 34560) para suspender os efeitos de decisões judiciais que autorizavam a continuidade do procedimento de venda de ações da TAG (uma subsidiária integral da Petrobras), considerando que essa negociação de ativos, feita sem licitação, afrontaria o disposto nos arts. 37 e 177, da Constituição Federal, e os princípios da moralidade, impensoalidade, publicidade e eficiência;
- 4º) a Petrobras não pode proceder a alienação de controle societário de empresa subsidiária sem a prévia realização de licitação, pois, conforme legislação em vigor, o leilão é a modalidade adequada para a alienação de ativos da



SF/19014.60566-82

estatal (art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997); e

- 5º) no tocante ao § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355, de 2018 (que prevê que *as contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, sem aplicação de procedimento licitatório*), consideram haver flagrante ilegalidade diante do § 5º do art. 1º da Lei nº 13.303, de 2016, que *obriga que as contratações da Petrobras, na condição de operadora, ocorram conforme o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais*.

Diante dos argumentos, ora sumarizados, constantes da Justificação do PDL nº 379, de 2019, cabe reiterar que o Decreto nº 9.355, de 2018, trata da cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, suas subsidiárias ou suas controladas, e não da venda, parcial ou total, de empresas estatais. Assim, o Decreto em questão seria aplicável se a Petrobras ou uma de suas subsidiárias eventualmente decidisse vender o direito de explorar um bloco de petróleo ou um duto. Porém, esse mesmo Decreto não alcançaria a situação em que a Petrobras vendesse uma subsidiária e todos os direitos de exploração a ela relacionados.

Nesse contexto, nota-se que a Justificação do PDL não se coaduna com o que realmente dispõe o Decreto, visando casos que não guardam relação com o Decreto nº 9.355, de 2018, como a venda de ações da *Transportadora Associada de Gás S.A (TAG)*.

Igualmente, não há fundamento jurídico para alegar que o Decreto nº 9.355, de 2018, dispensa a Petrobras da autorização legislativa para venda de ativos que implique perda de controle acionário; ou que a desobrigue de efetuar procedimento licitatório em caso de compra e venda de ações; ou ainda que permita que se proceda eventual alienação de controle societário de empresa subsidiária (da Petrobras) sem prévia realização de licitação.

Em verdade, o teor do art. 4º do Decreto nº 9.355, de 2018, estabelece que a “*cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras será realizada por meio de procedimento que viabilize a obtenção do melhor retorno econômico-financeiro para a Petrobras*”.

SF/19014.60566-82

Por sua vez, o art. 11 do mesmo Decreto estabelece a seguintes fases do referido procedimento especial: preparação, consulta de interesses, apresentação de propostas preliminares, apresentação de propostas firmes, negociação, resultado e assinatura dos instrumentos jurídicos negociais.

E, finalmente, o art. 12 do Decreto dispõe sobre requisitos para a seleção da melhor proposta, enquanto os arts. 33, 34 e 35 dispõem sobre as fases de resultado e de assinatura dos contratos.

Ora, todos os dispositivos citados dizem respeito a um processo próprio para a realização **da cessão de direitos de exploração**, o que encontra amparo legal no art. 28 da Lei nº 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), segundo o qual “*os contratos com terceiros destinados ... à alienação de ... ativos integrantes do respectivo patrimônio ... serão precedidos de licitação*”, ressalvadas algumas hipóteses definidas na lei.

As exceções contidas na Lei das Estatais estão listadas no mesmo art. 28 da Lei das Estatais, em seus § 3º, II, e § 4º, que preveem o seguinte:

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

(...)

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

Ora, em tais situações, a exceção criada foi facultada pela Lei, não se podendo falar em qualquer inovação pelo Decreto atacado.

SF/19014.60566-82

Por tais razões, não cabe julgar o Decreto e lhe acusar de inconstitucionalidade formal, quanto ele apenas regulamenta um dispositivo da Lei nº 13.303, de 2016, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional.

Além disso, quanto à relação do PDL com as ADI 5624, 5846, 5924 e 6029, convém registrar que, em 6 de junho de 2019, o Tribunal Pleno do STF decidiu conjuntamente nas ADI 5.624 (MC-Ref), MC-ADI 5.846, MC-ADI 5.924 e MC-ADI 6.029, pela aprovação de liminar, referendada em parte.

No mérito, em razão de voto médio, o Tribunal referendou, em parte, a medida cautelar anterior parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016 interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos:

- a) a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação; e
- b) a exigência de autorização legislativa, todavia, não se aplica à alienação do controle de suas subsidiárias e controladas. Nesse caso, a operação pode ser realizada sem a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.

Conforme se observa, o Pleno do STF dispensou a necessidade de autorização legislativa à alienação do controle de subsidiárias e controladas de empresas públicas, bem como dispensou, nesses casos, a necessidade de licitação, desde que siga procedimentos que observem os princípios da administração pública, inscritos no art. 37 da Constituição Federal, respeitada, sempre, a exigência de necessária competitividade.

Por fim, note-se que a decisão do Pleno do STF diz respeito a conflito que envolve, como objeto, a alienação de empresas estatais, enquanto o Decreto trata da cessão de direitos de exploração. Isso corrobora com a conclusão de que não correlação entre o tema tratado pelo PDL – alienação de direitos de exploração - e as ADI 5624, 5846, 5924 e 6029 – alienação de empresas estatais.

SF/19014.60566-82

Portanto, entendemos que o Decreto nº 9.355, de 2018, não extrapolou os limites da função regulamentar e não deve, consequentemente, ter seus efeitos sustados.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 379, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator


SF/19014.60566-82