



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho
PARECER Nº , DE 2019

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 *susta 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.



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, impessoalidade, 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



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*”.



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.



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.



Por tudo isso, entendemos que o Decreto nº 9.355, de 2018, não extrapolou os limites da função regulamentar e não deve, consequentemente, ter seus efeitos suspensos.

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

