

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2001
(Do Sr. Moreira Ferreira)

Susta a aplicação da Portaria nº 21, de 6 de fevereiro de 2001, do Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo – ANP, publicada no *Diário Oficial da União* de 8 de fevereiro de 2001.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação da Portaria nº 21, de 6 de fevereiro de 2001, do Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo – ANP, publicada no *Diário Oficial da União* de 8 do mesmo mês, que “regulamenta o art. 72 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que trata das condições operacionais e econômicas para as refinarias excluídas do monopólio da União”.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.478/97 e seu art. 72

A Lei nº 9.478, de 6.8.1997, veio dispor sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, para propor a política nacional de energia, e a Agência Nacional do Petróleo – ANP, como órgão regulador da indústria do petróleo.

A nova legislação entrou em vigência em 6 de agosto de 1997, com o escopo de estabelecer de forma gradativa a evolução na regulamentação da atividade de petróleo, fundamentalmente através de uma proposta de flexibilização, já que este setor foi extremamente controlado por mais de 60 anos. Na realidade, continuará sendo

da União o monopólio dos recursos petrolíferos, mas a Lei nº 9.478/97 permite que outras empresas, além da Petrobrás, possam exercer atividades ligadas a essa fonte estratégica.

Ocorre que a nova lei, em suas “Disposições Finais e Transitórias”, estabelece alguns períodos de transição, em itens específicos, definidos e justificados, quando da elaboração legislativa.

Especificamente o art. 72 do referido capítulo dispõe sobre as refinarias do setor privado que ainda se encontram em operação, ou seja, apenas a Refinaria de Petróleo de Manguinhos, no Rio de Janeiro, e a Refinaria de Petróleo Ipiranga, no Rio Grande do Sul.

Durante o período de 44 anos em que ficaram limitadas pela Lei do Monopólio, as refinarias privadas estiveram sob forte regime de regulamentação e foram proibidas de aumentar suas capacidades produtivas. As regras foram definidas e fiscalizadas pelo órgão governamental responsável, visando ao desenvolvimento da atividade de refino mediante o fortalecimento da participação do Estado.

Desta forma, nas décadas de 50 a 70 do século passado, foi alavancado o desenvolvimento do Parque de Refino Nacional da Petrobrás, contando com recursos recolhidos da própria atividade de exploração do petróleo, regulamentados por legislação. Este cenário não era muito diferente dos países da América Latina, onde o controle do Estado foi privilegiado nestas atividades consideradas de utilidade ou de interesse público eminente.

O desenvolvimento da Petrobrás e as restrições ao setor privado fizeram com que a participação das refinarias privadas ficasse reduzida substancialmente, ocupando tão-somente 1% na composição do Parque Nacional de Refino, na ocasião em que a Lei nº 9.478/97 entrou em vigência.

Mas, por outro lado, o Governo havia definido também a regulamentação de preços para os produtos produzidos nas refinarias, através de uma sistemática de remuneração que tinha por objetivo “garantir a rentabilidade do parque refinador do país” (consoante Decreto-lei nº 61, de 1966, e Decreto-lei nº 1.599, de 1977).

Dita regulamentação permitiu, durante quase 40 anos, a convivência economicamente saudável entre as empresas de refino que operavam com diferentes escalas produtivas, em um cenário fechado e controlado pelo Governo.

Consciente de que o cenário de restrição a que foram submetidas as refinarias privadas, em todos estes anos, afetou drasticamente o grau de competitividade destas empresas e que a abertura do mercado, projetada pela Lei nº 9.478/97, inviabilizaria a continuidade das duas únicas refinarias representantes do setor privado, a nova lei incluiu nas suas disposições transitórias a concessão de um período de transição, a teor do art. 72:

"Art. 72. Durante o prazo de cinco anos, contados a partir da data de publicação desta Lei, a União assegurará, por intermédio da ANP, às refinarias em funcionamento no país, excluídas do monopólio da União, nos termos do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino.

Parágrafo único. No prazo previsto neste artigo, observar-se-á o seguinte:

I - (VETADO)

II - as refinarias se obrigam a submeter à ANP plano de investimentos na modernização tecnológica e na expansão da produtividade de seus respectivos parques de refino, com vistas ao aumento da produção e à conseqüente redução dos subsídios a elas concedidos;

III - a ANP avaliará, periodicamente, o grau de competitividade das refinarias, a realização dos respectivos planos de investimentos e a conseqüente redução dos subsídios relativos a cada uma delas."

Condições operacionais e econômicas, com base nos critérios **em vigor**

A exata inteligência do preceito legal acima transscrito implica dizer que, durante o prazo de cinco anos, as refinarias privadas terão asseguradas pela União, por intermédio de regras estabelecidas pela ANP, as condições ou a *performance* que tinham quando a Lei nº 9.478/97 entrou em vigor.

Desde agosto de 1997 até janeiro de 1999, as regras praticamente não foram alteradas para as refinarias privadas, continuando a sistemática de remuneração que garantia sua rentabilidade. Em julho de 1998, as regras foram mudadas, mas somente para as refinarias da Petrobrás, através da instituição da Parcela de Preço Específica – PPE. A PPE é uma parcela, a ser recolhida ao Tesouro pelas refinarias da

Petrobrás, definida como a diferença entre o preço de faturamento e o preço de realização dos produtos. A PPE guarda, assim, relação estreita com a antiga “conta petróleo” que detinha a Petrobrás.

Na data de definição dessas alterações, foi distribuída nota explicativa do Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia e ANP, onde é comentado que as refinarias privadas teriam tratamento específico devido à transição estabelecida pelo art. 72.

Mas, em janeiro de 1999, as “condições operacionais e econômicas” que deveriam ser mantidas foram alteradas para as refinarias privadas, quando a Petrobrás passou a comercializar o petróleo para estas empresas, com base em preços do mercado internacional e em moeda estrangeira, rompendo a sistemática de remuneração em vigor. Na ocasião, as refinarias privadas solicitaram à ANP a regulamentação do art. 72, o que não aconteceu.

Refinarias privadas conseguem equacionar o asseguramento das “condições” que deveriam ter sido regulamentadas pela ANP

As refinarias privadas não conseguiram da ANP a regulamentação do art. 72, conforme ficou dito, e ainda passaram a sofrer, a partir de 1999, extrema vulnerabilidade decorrente do cenário caracterizado por: (1) preços do petróleo em crescimento acelerado no mercado internacional; (2) desvalorização da moeda nacional; (3) preços e venda de suas produções tabelados e controlados pelo Governo.

Dante das circunstâncias, as próprias refinarias envidaram esforços e realizaram estudos gerenciais e estratégicos, em busca de uma maneira de compensar-se, de restabelecer seu equilíbrio econômico, que foi atingido por meio da mudança do tipo de matéria-prima processado, com a utilização de petróleo importado capaz de proporcionar maior produção de derivados leves, e de toda a capacidade produtiva que dispunham.

Considerando que operavam com o preço do faturamento estabelecido pelo Governo, com uma produção maximizada de produtos de maior valor, junto com a melhoria da *performance* da produção, e devido finalmente à qualidade do petróleo, as

próprias refinarias conseguiram restabelecer seu equilíbrio, tendo sido preservadas, por sua iniciativa e esforços, as “condições” que as refinarias privadas deveriam ter tido asseguradas, de uma forma autofinanciável.

Consulta pública da ANP, ao final do exercício de 2000: minuta de portaria para regulamentação do art. 72 da Lei nº 9.478/97.

Em 22 de novembro de 2000, a ANP submeteu a “consulta pública”, com prazo de 30 dias para respostas, uma minuta de portaria que tinha por objetivo a regulamentação das regras para atender o art. 72, ou seja, para o período de transição concedido às refinarias privadas.

Nestas regras projetadas, a ANP adota critério que remete ao passado, período imediatamente após a entrada em vigor da Lei nº 9.478, o cálculo de margem bruta da época que, no entender do órgão regulador, deveria ser atingido pelas refinarias privadas.

Os cálculos preliminares da fórmula sugerida pela ANP na minuta de portaria compromete totalmente o passado e a continuidade das refinarias privadas, não caracterizando o asseguramento das “condições em vigor”, conforme determina o art. 72 da Lei citada, para o período de transição.

As refinarias privadas discordaram do referido critério, ao entendimento de que, como a ANP até o momento não definira qualquer regulamentação para o cumprimento do art. 72, consequentemente não tendo sido pago qualquer subsídio para as mesmas no passado, não poderia a Agência estabelecer regras segundo as quais as refinarias teriam de devolver algo que não receberam.

A partir do momento em que as regras foram definidas, a ANP e as refinarias privadas deveriam, então, estabelecer se são necessários subsídios, quais seriam estes valores e a forma como deveriam ser regulamentados, para que as “condições operacionais e econômicas” ficassem asseguradas.

Da malsinada Portaria ANP nº 21, de 6.2.2001

Ocorre que a ANP, por meio da Portaria nº 21/2001, resolveu, sem base legal, criar a figura da "receita assegurada", tomando por base a estrutura de preços na data de publicação da Lei do Petróleo, acima da qual as refinarias privadas deveriam recolher a parcela excedente da sua receita líquida de venda. Instituiu, assim, por via oblíqua, o tabelamento do lucro, em total dissonância com a norma do art. 72 da Lei do Petróleo, o qual pretendeu regulamentar.

O caráter confiscatório da cobrança mais avulta não só diante da inexistência de lei autorizativa prévia como também pelo fato de o edito em tela lhe haver conferido efeito retroativo, pretendendo o recolhimento do "saldo credor" artificialmente criado a partir das diferenças entre a receita líquida e a receita assegurada, consoante a fórmula adotada para aquele efeito.

Há que considerar que a Lei nº 9.478/97 não concedeu qualquer subsídio às refinarias privadas, mas assegurou, durante o quinquênio subsequente, "condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino".

Assim procedeu o legislador diante da evidente impossibilidade de tais refinarias, cuja capacidade de processamento foi congelada a partir de 1953, se ajustarem de imediato ao regime de livre competição. Foi por isso fixado o prazo de ajustamento de cinco anos, durante os quais a União lhes asseguraria **rentabilidade mínima**, com base nas condições operacionais e econômicas vigentes na data da Lei - o que não significa proibir-lhes obter rentabilidade superior.

Cabe realçar, ainda, que a partir do Plano Real todos os preços passaram a ser livres, inclusive os dos produtos derivados do petróleo **vendidos aos consumidores**. No entanto, os preços dos produtos vendidos pelas refinarias às empresas distribuidoras continuaram **tabelados**, pelo simples motivo de que a atividade de refinação do petróleo continuou a ser exercida, de fato, sob regime de monopólio, cabendo à Petrobrás 99% da produção.

No período considerado, porém, o preço internacional do petróleo sofreu alta contínua e progressiva, o que permitiu que as refinarias particulares operassem com margens de lucro superiores ao mínimo garantido pelo art. 72 da Lei do Petróleo – da mesma forma que permitiu à Petrobrás obter lucros espetaculares.

Por conseguinte, além de não terem recebido subsídios pelos quais devessem compensar a União, os ganhos havidos pelas refinarias públicas e particulares foram legitimamente auferidos em condições de mercado, carecendo de base legal a adoção de fórmula e critérios para, a partir destes, extrair diferenças, mês a mês, entre as receitas líquidas e as asseguradas às refinarias privadas, que devam constituir "saldo credor", mormente retroativo à publicação da Lei nº 9.478/97, a ser recolhido em favor da União.

Estando, assim, caracterizada a exorbitância da ANP, sob o intento de regulamentar dispositivo de lei, aflora na espécie a possibilidade de o Congresso Nacional, no exercício da competência que lhe defere o inciso V do art. 49 do Estatuto Fundamental, cortar os malefícios advindos da Portaria ora impugnada, por manifesta desconformidade com o previsto na Lei nº 9.478/97.

Tal o estrito objetivo do presente Projeto de Decreto Legislativo, que ofereço à consideração dos ilustres Pares.

Sala das Sessões, em de de 2001.

Deputado **MOREIRA FERREIRA**

PFL/SP