



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 100, DE 2017

Propõe que a Comissão de Minas e Energia, com auxílio e ouvido o Tribunal de Contas da União-TCU, realize ato de auditoria da política de desinvestimento de ativos e vendas de empresas pela Petrobrás, a exemplo da venda do controle acionário da BR Distribuidora e venda da empresa Liquigás.

Autor: Deputado ZÉ GERALDO

Relator: Deputado JOAQUIM PASSARINHO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – RELATÓRIO

I-1 Introdução

Vem a esta Comissão Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, com base no art. 100, combinado com o inciso X do art. 24, o inciso II do art. 60, e o inciso I e o § 1º do art. 61, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e com os incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, propondo, ouvido o Plenário desta Comissão, que seja realizado, procedimento específico fiscalizatório e de controle com o objetivo de verificar a legalidade da execução da política de desinvestimentos e alienação de empresas pela Petrobras.

O autor, nobre Deputado Zé Geraldo, fundamenta seu pedido na existência de supostas ilegalidades na política de desinvestimentos da empresa, consubstanciada em seu Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2017-2021, que prevê a implementação de um conjunto de medidas voltadas à distribuição e comercialização por meio de parcerias e desinvestimentos; saída integral das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

atividades de produção de biocombustíveis, de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e de produção de fertilizantes; atuação com ênfase em parcerias e desinvestimentos como elementos-chave para a geração de valor, priorização do desenvolvimento da produção em águas profundas, atuando prioritariamente em parcerias estratégicas.

O autor elenca os seguintes ativos que foram objeto de recente alienação pela estatal brasileira e respectivos valores:

- “- Ativos na Argentina para a Companhia Geral de Combustíveis (CGC): US\$ 101 milhões.
- 40% da subsidiária **Gaspetro** para a Mitsui Gás e Energia do Brasil: US\$ 540 milhões.
- Ajuste de preço da petroquímica **Innova**, vendida para a Videolar, e ativos na Colômbia: US\$ 92 milhões.
- 67,1% da **Petrobras Argentina (PESA)** vendida para a Pampa Energia: US\$ 897 milhões.
- 100% da **Petrobras Chile Distribuidora (PCD)** para o Souther Cross Group: US\$ 2,5 bilhões.
- **Participação no bloco exploratório BM-S-8** para a Statoil: US\$ 2,5 bilhões.
- **90% da unidade de gasodutos Nova Transportadora do Sudeste (NTS)** para o consórcio Brookfield: US\$ 5,19 bilhões.
- **100% da NSS localizada no Japão**: US\$ 124 milhões.
- **100% da Liquigás** para a Ultragaz: R\$ 2,8 bilhões”.

Ainda, nos termos da PFC, a Petrobras estaria realizando manobras contábeis de forma a depreciar os ativos objeto de desinvestimento pela empresa. Nesse sentido, a PFC 100/2017 menciona informativo da Federação Única dos Petroleiros (FUP), de 26/11/2016, que afirma que os ativos da Petrobras foram depreciados em **R\$ 112,3 bilhões**, acarretando perda de 60% do valor de mercado da empresa, incluindo campos de produção, termelétricas, o Complexo Petroquímico de Suape, a Araucária Fertilizantes, a Usina de Biodiesel de Quixadá, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, entre outros.

Outro ponto destacado na PFC 100/2017 diz respeito à existência de ilegalidades na execução da política de desinvestimentos, cuja realização



CÂMARA DOS DEPUTADOS

contraria as disposições da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que versa sobre o Programa Nacional de Desestatização, e seu regulamento (Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998).

Por fim, a PFC faz referência ao Acórdão nº 3.166/2016, do Tribunal de Contas da União (TCU), que identificou “vício de legalidade formal e material à medida que a política é fundamentada no Decreto nº 2.745/98, instrumento impróprio por inovar em matéria de licitação, cujo tratamento é reservado à lei nos termos do art. 37, XXI, e art. 173, §1º, II, ambos da Constituição Federal”. Diante de tal constatação, o TCU aprovou medida cautelar que proibiu a empresa de assinar novos contratos de venda de ativos e de iniciar novos processos de vendas até que Tribunal analisasse os procedimentos dos desinvestimentos da estatal, com exceção de cinco projetos que estavam em estágio avançado de negociação.

I-2 Da competência desta Comissão

O art. 24, inciso IX, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) confere às Comissões, em razão das matérias de sua competência, o poder de exercer o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas pelo Poder Público federal.

Por sua vez, o art. 32, inciso XIV, do RICD ampara a atuação concreta desta Comissão no que tange ao assunto em tela.

I-3 Da oportunidade e conveniência da Proposta

Divulgado no dia 20/9/2016, o Plano de Negócios e Gestão Petrobras 2017-2021 reflete a intenção da empresa de reduzir seu grau de alavancagem, medida pela relação entre a dívida líquida e o lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização (Ebitda), de 5,3 vezes em 2015 para 2,5 vezes em 2018. Para alcançar este objetivo, o PNG 2017-2021 prevê uma meta de desinvestimentos e parcerias de US\$ 19,5 bilhões para o biênio 2017-2018, englobando, dentre outros empreendimentos, a saída da empresa de atividades de produção de biocombustíveis e fertilizantes, bem como a venda de participações em petroquímica.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ocorre que, em decisão cautelar proferida em 07/12/2016¹, o plenário do Tribunal de Contas da União proibiu a Petrobras de assinar contratos de venda de ativos e empresas, bem como de iniciar novos processos de alienação, até que o Tribunal deliberasse a respeito do mérito da representação apresentada pela SeinfraPetróleo – Unidade Técnica do TCU – sobre indícios de irregularidades associadas à Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras (Sistemática). Cabe destacar que o referido Acórdão não se aplicava aos cinco projetos de desinvestimento cujos contratos já haviam sido assinados: Paraty 1, Paraty 3, Ópera, Portfólio 1 e Sabará.

Com o fito de atender às recomendações da equipe técnica do TCU, a Petrobras apresentou, em 23/1/2017, memoriais informando ao Tribunal sobre a aprovação pela Diretoria Executiva da 3^a Revisão da Sistemática de Desinvestimentos. Em virtude da apresentação de novos elementos por parte da Petrobras, em 24/2/2017, a SeinfraPetróleo apresentou novo pronunciamento que concluiu, embora com algumas ressalvas, que, em conjunto, as medidas adotadas na revisão da Sistemática – a exemplo da publicação dos atos relevantes do processo e da possibilidade de qualquer interessado participar do certame, atendidos os requisitos de qualificação – incorporaram itens voltados à maior observância aos princípios da transparência, publicidade, isonomia, impessoalidade, competitividade e moralidade. Além disso, foram também incorporadas regras para aperfeiçoar a rastreabilidade dos atos associados aos projetos de desinvestimento, o que contribui para a melhoria da governança do processo, mediante elevação do limite de competência para aprovação das principais decisões, ou ainda a passagem dos projetos pelos comitês estatutários e Diretoria Executiva em fases intermediárias dos processos de venda, sem prejudicar a eficiência e a economicidade.

Em consequência, em sessão plenária realizada no dia 15/3/2017, os Ministros do TCU proferiram o Acórdão 442/2017, nos seguintes termos:

“9.1 considerar procedente a representação;

9.2 revogar a medida cautelar adotada mediante o Acórdão 3.166/2016 – Plenário;

9.3 determinar à Petrobras que aplique aos projetos de desinvestimento a versão da sistemática aprovada pela Diretoria Executiva da companhia por meio da Ata 5.345, Pauta 85, de 23/1/2017, reiniciando todos aqueles cujos contratos de compra e venda não tenham sido firmados, com exceção dos denominados Ópera e Portfólio 1, que poderão prosseguir, da fase em que se encontram, com a utilização das referidas novas regras;

¹ Acórdão 3.166/2016



CÂMARA DOS DEPUTADOS

9.4. recomendar à Petrobras que avalie a pertinência de que o levantamento de informações sobre os potenciais compradores relativas à integridade e conformidade com regulações e práticas internacionais de prevenção à fraude e corrupção seja realizado em todas as operações de que trata este processo, garantido, ainda, que o padrão de “Due Diligence de Integridade de Contrapartes nas operações de Aquisições e Desinvestimentos” contemple averiguação da origem lícita do dinheiro que será usado na aquisição;

9.5 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e oportunidade de propor, com a urgência que considerar adequada, norma específica que disponha sobre alienações e desinvestimentos de sociedades de economia mista;

9.6 determinar à Segecex que:

9.6.1 promova análises com vistas a identificar, com base em critérios de oportunidade, relevância, materialidade e risco, quais entre os projetos de desinvestimentos devem ser objeto de trabalho de fiscalização específico, para que sejam submetidos, pelo Relator competente, à deliberação do Plenário deste Tribunal;

9.6.2 promova, em processo apartado, a avaliação dos processos de gerenciamento de riscos e de controles internos que subsidiaram a elaboração e a implantação da Sistemática para Desinvestimentos da Petrobras;

9.7 juntar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto, aos processos TC-001.504/2016-9, TC-033.890/2016-1, TC011.595/2014-0, TC-016.174/2016-0 e TC 020.657/2016-1;

9.8 classificar como sigilosas as peças relacionadas no Anexo I da instrução de peça 99, e considerar, para fins de concessão de vistas e cópias processuais, os grupos de acesso ali indicados, nos termos da Lei 12.527/2011;

9.9 arquivar o processo”.

Conforme se pode observar, o Acórdão 442/2017 revogou a cautelar que impedia o início de novos projetos de desinvestimento e a conclusão dos que se encontravam em andamento, bem como determinou a adoção da sistemática revisada para os projetos de desinvestimento.

Em consequência, considerando que a PFC 100/2017 foi apresentada nesta Casa no dia 29/3/2017, data esta posterior ao Acórdão 442/2017, em que a Corte de Contas deliberou pela continuidade dos projetos de desinvestimento da estatal, julgo prejudicadas a oportunidade e a conveniência da presente Proposta de Fiscalização e Controle, vez que seu objeto se encontra devidamente endereçado no âmbito do citado Acórdão.



I-4 Do alcance jurídico, administrativo, político e social da Proposta

Quanto ao alcance político e social, o tema produz reflexos em toda a sociedade, particularmente no contexto atual de elevado endividamento da empresa e a consequente necessidade de realização de parte de seus ativos como forma de aumentar a liquidez de curto prazo da companhia e reduzir o grau de alavancagem.

Sob o ponto de vista jurídico e administrativo, cabe assinalar a alegação do autor quanto à existência de “vício de legalidade formal e material à medida que a política é fundamentada no Decreto nº 2.745/1998, instrumento impróprio por inovar em matéria de licitação, cujo tratamento é reservado à lei nos termos do art. 37, XXI, e art. 173, §1º, II, ambos da Constituição Federal”. Nessa perspectiva, o relatório do Processo TC 013.056/2016-6 esclarece que:

“...

5. Assinalou-se, também, que, **a priori**, existiria vício de legalidade material da Sistemática, ante à ilegitimidade de o Decreto 2.745/1998 tratar de alienações, haja vista não haver delegação para tanto no dispositivo legal que o fundamentava, art. 67 da Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), que somente se referia a procedimento licitatório simplificado para a aquisição de bens e serviços, e não para as alienações. Mencionou-se, no entanto, que o art. 67 da Lei do Petróleo foi expressamente revogado pelo art. 96 da Lei 13.303/2016 (Estatuto das Estatais).

6. Contudo, a mesma Lei, em seu art. 91, estabeleceu que as sociedades de economia mista criadas anteriormente à sua vigência legal teriam 24 meses para promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto na nova norma. Os procedimentos licitatórios iniciados dentro desse prazo, segundo o § 3º daquele artigo, podiam permanecer regidos pela legislação anterior. Vez que os desinvestimentos hoje em andamento se iniciaram dentro do referido prazo, a discussão recai então sobre qual deve ser legislação anterior a ser obedecida, a Lei 8.666/1993 ou o Decreto 2.745/1998.

7. Todavia essa controvérsia sobre a ilegalidade formal hoje está judicializada por liminares do Supremo Tribunal Federal (STF), em virtude, inclusive da atuação do TCU nessa seara, motivo pelo qual tal discussão extrapola a esfera de competências dessa Corte. Enquadra-se na mesma situação a discussão sobre a legitimidade de o Decreto 2.745/1998 tratar de alienações, ou seja, sobre a ilegalidade material.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

8. Em face dessa situação, nas instruções precedentes (peças 64 e 78), a SeinfraPetróleo adentrou na análise do próprio mérito da Sistemática de Desinvestimentos da Petrobras, utilizando como critério princípios constitucionais da Administração Pública, cuja obediência é obrigatória e independe do normativo de referência a ser adotado (Lei 13.303/2016, Decreto 2.745/1998 ou Lei 8.666/1993), com vistas a identificar riscos e propor medidas corretivas ao que de fato estava sendo utilizado pela estatal.

...”.

Por conseguinte, ao extrapolar a esfera de competências do TCU, em virtude da judicialização por liminares do Supremo Tribunal Federal (STF), a alegação da existência de vícios de legalidade formal e material não poderá ser apurada no âmbito desta PFC.

É o relatório.

II - VOTO

Conforme exposto nos itens I-3 e I-4 deste relatório, a suposta existência de ilegalidades na denominada Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras apontadas na presente Proposta de Fiscalização e Controle foram objeto de representação de Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União que, após conhecimento e deliberação pelo pleno daquela Corte de Contas, culminou em decisão cautelar, proferida no âmbito do Acórdão 3.166/2016, com a proibição da Petrobras de assinar contratos de venda de ativos e empresas, bem como iniciar novos processos de alienação até deliberação do mérito da representação pelo TCU.

Após análise de memoriais contendo os novos elementos apresentados pela estatal, incluindo a revisão em sua Sistemática de Desinvestimentos, realizada com vistas a ajustar seu normativo interno às considerações feitas pela Unidade Técnica, os Ministros do TCU decidiram revogar a referida cautelar² e determinar que a Petrobras aplicasse aos projetos de desinvestimento a nova sistemática aprovada por sua Diretoria Executiva (Ata 5.345, Pauta 85, de 23/1/2017), reiniciando os projetos cujos contratos de compra e venda não haviam sido firmados, com exceção dos denominados Ópera e Portfólio 1, que poderiam prosseguir, da fase em que se encontravam, com a utilização das novas regras.

Verifica-se, portanto, que o objetivo almejado pela PFC 100/2017,

² Acórdão 442/2017



CÂMARA DOS DEPUTADOS

no sentido de “permitir uma fiscalização rigorosa sobre a política de desinvestimento de empresas e ativos da Petrobrás, informando a Nação a real situação da empresa”, foi objeto de recente apreciação e deliberação do Tribunal de Contas da União.

No que concerne ao alegado vício de legalidade nos procedimentos licitatórios, muito embora o tema tenha sido objeto de reiteradas deliberações do TCU em favor da constitucionalidade nas contratações da Petrobras com base no Decreto nº 2.745/1998, inúmeros mandados de segurança foram impetrados no STF, todos com liminares deferidas, para suspender as decisões da Corte de Contas que exigiram da empresa a observância da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993). Por conseguinte, em atenção ao princípio da segurança jurídica, o próprio TCU julgou pertinente aguardar o pronunciamento do STF sobre o mérito da controvérsia.

Relativamente à suposta afronta à Lei nº 9.491/1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, sob a alegação de que o programa de desinvestimentos da Petrobras configura, inequivocamente, a privatização de empresas públicas, o TCU assim se pronunciou no aludido Processo TC 013.056/2016-6:

“...

69. Desse modo, embora se compreenda que os ativos da Petrobras possam, em algum momento, ser objeto de desestatização, nos termos do art. 2º, incisos I e III, da Lei do PND, por meio de decisão do Presidente da República, entende- se que, no caso concreto, as alienações que vêm sendo realizadas pela Companhia não se subsomem à espécie, uma vez que, além de não guardarem pertinência com os objetivos da Lei 9.491/1997, não se mostram como imperativo da vontade do Estado, como prevê o PND, o que pode ser endossado pela ausência de inclusão desses ativos e empresas no Programa. Ao contrário, os desinvestimentos que vêm sendo realizados pela Petrobras, apresentam- se como decisões empresariais de gestão de portfólio da Companhia, deliberações essas que, atualmente, buscam a geração de caixa para redução da alavancagem líquida da Empresa, nos termos do PNG/2015- 2019, aprovado pelo Conselho de Administração da Estatal (peça 9).

...”

Por fim, cabe tecer algumas considerações sobre a prática de depreciação de ativos objeto de desinvestimento, realizada por meio do chamado teste de recuperabilidade de ativos ou teste de *impairment*, que provocou prejuízos bilionários aos cofres da Petrobras. Sobre o assunto, cabe frisar que a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Lei nº 11.638/2007, que, entre outras coisas, altera a Lei 6.404/1976 (que dispõe sobre as Sociedades por Ações), determina que os valores dos ativos registrados no imobilizado, intangível e diferido deverão ser ajustados conforme a sua capacidade de recuperação, sendo os demais ajustados quando houver efeito relevante. Assim, toda vez que a projeção de caixa indicar que o valor do bem registrado no ativo supera o valor dos benefícios que este ainda poderá proporcionar, deverá ser contabilizada a baixa do valor excedente.

No Brasil, este procedimento tornou-se obrigatório a partir da aprovação do Pronunciamento Técnico CPC 01, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, para todas as companhias abertas, através da Deliberação CVM 639, de 7 de outubro de 2010. Com efeito, o §3º do art. 183 da Lei 6.404/1976 estabelece que a empresa deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível. Esta prática foi considerada uma das mais importantes alterações ocorridas para o alinhamento às normas internacionais de contabilidade.

Como se pode observar, a reavaliação de ativos é prática contábil prevista em legislação específica e, portanto, sujeita a avaliação por auditoria independente e submetida ao controle e fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, não sendo o Tribunal de Contas da União a jurisdição mais apropriada para apuração de supostas irregularidades. Por oportuno, cumpre esclarecer que já existem procedimentos administrativos instaurados pela CVM para apuração dos fatos alegados, a exemplo do processo SP-2016-182.

Diante do exposto, voto pelo encerramento e arquivamento da presente Proposta de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, em _____ de julho de 2016.

Deputado Joaquim Passarinho

Relator