



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA**

## **PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 107, DE 2017**

Propõe que a Comissão de Minas e Energia investigue a gestão da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras com respeito à Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras.

**Autor:** Deputado DAVIDSON MAGALHÃES

**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. 70 da Constituição Federal e nos arts. 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, propondo, ouvido o Plenário, que “a Comissão de Minas e Energia investigue a gestão da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras com respeito à Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras, a partir da administração de Michel Temer na Presidência da República, desde maio de 2016”.

Nesse sentido, o autor, nobre Deputado Davidson Magalhães, aponta a necessidade de que seja averiguado o cumprimento de regras contidas na Constituição Federal, bem como nas Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; 9.491, de 9 de setembro de 1997; 13.303, de 30 de junho de 2016; e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, relativamente à venda de ativos do Sistema Petrobras.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em sua justificação, o autor argumenta que a política de alienação de ativos da empresa<sup>1</sup>, amparada na Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras, constante do Plano de Negócios e Gestão 2017-2021, tem sido objeto de críticas por suposta falta de transparência, inadequação às normas de desestatização de controladas de empresas estatais e inconformidade com as regras previstas nos mencionados diplomas legais.

A PFC cita ainda o Acórdão nº 442/2017, do Tribunal de Contas da União (TCU), que acolheu “representação de órgão técnico do Tribunal com respeito a indícios de irregularidades em medidas adotadas pela empresa”. Segundo o autor, ainda que o TCU tenha “permitido a continuidade da Sistemática, foram levantadas possibilidades de inadequação e foi sugerida a alteração em pontos de fragilidades verificados pela equipe do TCU”, a exemplo da “ilegitimidade do uso do Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, para alienações”.

### **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 dever 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**

Conforme se depreende da justificativa apresentada pelo autor, a PFC 107/2017 tem por objetivo investigar a Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras, a partir da administração do Presidente da República, Michel Temer, especificamente no tocante a:

---

<sup>1</sup> A PFC 107/2017 elenca os seguintes ativos, objeto de alienação pela estatal brasileira: “Nova Transportadora do Sudeste (NTS); Carcará – Bloco Exploratório BM-S-8; Petrobras Argentina (PESA); Petrobras Chile Distribuidora (PCD); Petrobras Distribuidora – BR; Liquigás Distribuidora S.A.; Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica de Suape) e Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe); Cessão de direitos de exploração em águas rasas nos estados do Ceará e Sergipe (Caioba, Camorim, Dourado, Guaricema, Tatuí, Curimã, Espada, Atum e Xaréu); Venda dos Campos de Baúna e Tartaruga Verde”.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

- falta de transparência;
- inadequação às normas de desestatização de controladas de empresas estatais;
- inconformidade com as regras previstas na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997; na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016; e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e
- ilegitimidade da aplicação do Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, para alienações.

Nestes termos, cabe destacar a atual tramitação, no âmbito desta Comissão de Minas e Energia, da Proposta de Fiscalização e Controle nº 100/2017, de autoria do ilustre Deputado Zé Geraldo, de semelhante teor, cujo Relatório Prévio pelo arquivamento da proposição, elaborado por este Relator, foi encaminhado para deliberação da Comissão.

Merece atenção a seguinte passagem extraída do Relatório Prévio à PFC nº 100/2017, que assim contextualiza a dinâmica da política de desinvestimentos da Petrobras e sua correspondente fiscalização pelo Tribunal de Contas da União:

“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.

Ocorre que, em decisão cautelar proferida em 07/12/2016<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> Acórdão 3.166/2016



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 3ª 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;

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;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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, com o fito de atender determinação do TCU, consubstanciada no Acórdão 3.166/2016- TCU- Plenário, de 7/12/2016, por meio do qual o Tribunal “determinou à Petrobras, cautelarmente, que, à exceção dos cinco projetos de desinvestimento denominados Paraty 1, Paraty 3, Ópera, Portfólio 1 e Sabará, abstinhasse- se de assinar contratos de venda de ativos e empresas, bem como de iniciar novos processos de alienação”, a Diretoria Executiva da Petrobras aprovou a 3ª Revisão da Sistemática de Desinvestimentos<sup>3</sup>.

Em consequência, por meio do Acórdão 442/2017, o TCU 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, razão pela qual julgo prejudicadas a oportunidade e a conveniência da presente PFC, por considerar seu objeto já devidamente endereçado pelo TCU.

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

---

<sup>3</sup> Ata 5.345, Pauta 85, de 23/1/2017



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em relação 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 e reduzir seu grau de alavancagem.

Do ponto de vista jurídico e administrativo, cabe tecer algumas considerações acerca da alegada ilegitimidade da aplicação do Decreto nº 2.745/1998, considerado pelo autor da PFC instrumento impróprio para tratar de alienações de ativos. Nessa perspectiva, o assunto foi objeto de consideração no âmbito da PFC 100/2017, com amparo no Relatório do Processo TC 013.056/2016-6, nos seguintes termos:

“...

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.

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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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, por ser objeto de judicialização por liminares do Supremo Tribunal Federal (STF), a discussão acerca da ilegitimidade de o Decreto 2.745/1998 tratar de alienações extrapola a esfera de competências do TCU, razão pela qual esta questão não poderá ser apurada no âmbito desta PFC.

É o relatório.

## II - VOTO

Conforme exposto no presente relatório, os fatos apontados na Proposta de Fiscalização e Controle nº 107, de 2017, foram objeto de representação apresentada pela SeinfraPetróleo, Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 3.166/2016 e 442/2017.

Segundo o autor da PFC, Deputado Davidson Magalhães, a Sistemática para Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras, associada ao Plano de Negócios e Gestão 2017-2021, apresenta indícios de falta de transparência e de adequação às normas de desestatização de controladas de empresas estatais. Aduz, ainda, que tais procedimentos não guardam conformidade com as regras previstas nas Leis nº 9.478/1997, 9.491/1997, 13.303/2016 e 8.666/1993.

Sobre o assunto, cumpre esclarecer que a referida representação, após conhecida e deliberada pelo plenário do TCU, culminou em decisão cautelar que proibiu a Petrobras de assinar contratos de venda de ativos e empresas, bem como iniciar novos processos de alienação até deliberação do mérito da representação pelo Tribunal<sup>4</sup>.

Posteriormente, 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 cautelar<sup>5</sup> e determinar que a Petrobras aplicasse aos projetos de desinvestimento a nova sistemática aprovada por sua Diretoria Executiva, reiniciando os projetos cujos contratos de compra e venda não haviam sido

---

<sup>4</sup> Acórdão 3.166/2016

<sup>5</sup> Acórdão 442/2017



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

firmados, com exceção dos denominados Ópera e Portfólio 1, que poderiam prosseguir, da fase em que se encontravam, com a utilização das novas regras.

Nesse sentido, no que concerne à alegada falta de transparência do processo competitivo, assim se pronunciou a Unidade Técnica do TCU<sup>6</sup> após as alterações empreendidas pela Petrobras na sua Sistemática de Desinvestimentos:

“ ...

182. Em relação aos apontamentos preliminares realizados pela SeinfraPetróleo (peças 64 e 78), passa-se a examinar, pontualmente, as medidas adotadas pela Empresa no sentido de mitigar os principais riscos deles decorrentes.

### **3.2. Da revisão da Sistemática de Desinvestimentos**

#### **Sobre a falta de transparência do processo competitivo**

183. Quanto à falta de transparência do processo competitivo, a nova versão da Sistemática trouxe uma mudança substancial ao processo: definiu que a publicidade é a regra para os projetos de desinvestimento (antes imperava o estrito sigilo do processo), exceções a essa regra deverão ser previamente aprovadas pela Diretoria Executiva, conforme evidenciam os itens 6.2.4 e 6.5.2 do normativo e seus subitens (peça 95, p. 25 e p. 30).

184. Nesse mesmo sentido, o normativo definiu que os principais atos serão divulgados ao mercado: (i) inteiro teor do teaser; (ii) início da fase não- vinculante e de due dilligence; (iii) início da fase vinculante; (iv) concessão de exclusividade para negociação; (v) aprovação interna pelos órgãos diretivos e assinatura dos contratos; e (vi) conclusão do projeto (peça 95, p. 25 e 30).

185. Assim, esta equipe entende que a instituição da publicidade como regra poderá trazer maior robustez aos processos de desinvestimento, posto que, ao conferir transparência aos processos, fortalece-se o chamado ‘controle de mercado’, bem como o controle social, podendo ampliar consideravelmente o número de participantes, o que poderá contribuir para a obtenção de valores justos às negociações dos ativos. Além disso, fortalece-se também o controle por parte da sociedade.

... “.

Quanto à suposta obrigatoriedade de utilização da Lei nº 9.491/1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, nos desinvestimentos da Petrobras, o entendimento do Tribunal é que tais atos são decisões da própria empresa, no exercício de sua atividade de gestão, não estando relacionada a uma política de reordenação do Estado ou à redução da dívida do

---

<sup>6</sup> Processo TC 013.056/2016-6





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tesouro Nacional. Nestes termos, assim se pronunciou a Unidade Técnica do TCU:

“ ...

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 subsumem 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, conforme já explanado no item I-4, as contratações da Petrobras com base no Decreto nº 2.745/1998 têm sido objeto de inúmeros mandados de segurança impetrados no STF, todos com liminares deferidas, para suspender as decisões do TCU 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.

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