

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 924, DE 2018

Susta o Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018.

Autor: Deputado PAULO PIMENTA E OUTROS

Relator: Deputado EVANDRO ROMAN

I – RELATÓRIO

Encaminhado para apreciação desta Comissão de Minas e Energia, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 924, de 2018, de autoria do nobre Deputado Paulo Pimenta e Outros, tem por finalidade sustar o Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, que “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”.

Em sua justificativa, o eminent autor argumenta que as contratações de bens e serviços realizadas pelos consórcios operados pela Petrobras, e a cessão, pela estatal, de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural devem ser precedidas de licitação, conforme estabelece o art. 1º § 5º da Lei nº 13.303/2016 – que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, nos seguintes termos:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

[...]

§ 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora.

[...]"

Ainda segundo o autor, ao criar procedimento especial de cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, o Decreto nº 9.355/2018 pretendeu, por via oblíqua, retirar a eficácia da Lei nº 13.303/2016, com o propósito de criar regime licitatório próprio para a Petrobras, ignorando assim a necessária apreciação do Congresso Nacional. Nesse sentido, a arguida ilegalidade assenta-se principalmente no disposto no § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.355/2018, que assim dispõe:

"Art. 1º Este Decreto estabelece o procedimento especial de 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 no 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 .

[...]

§ 7º As contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras ficarão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, hipótese em que não se aplica o procedimento licitatório, observados os princípios da administração pública previstos na Constituição."

A proposição foi distribuída às Comissões de Minas e Energia (CME) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O regime de tramitação é ordinário e a matéria está sujeita à apreciação do plenário.

Em 31/01/2019, a proposição foi arquivada, nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (fim de legislatura), sendo desarquivada, em 19/03/2019, em conformidade com o despacho exarado no Requerimento nº 469/2019, do Deputado Paulo Pimenta.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo ora apreciado traz à discussão a recorrente controvérsia acerca da ilegalidade formal da submissão da Petrobrás a um regime diferenciado de licitação e contratação, assunto esse que se encontra judicializado por liminares do Supremo Tribunal Federal (STF), em virtude inclusive da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Na ótica da estatal, com a relativização do monopólio do petróleo trazida pela EC nº 9/95, a empresa passou a exercer a atividade econômica de exploração do petróleo em regime de livre competição com as empresas privadas concessionárias da atividade, as quais não estão submetidas às regras rígidas de licitação e contratação da Lei nº 8.666/93 – Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública.

No caso específico da proposição em tela, a pretendida sustação do Decreto nº 9.355/2018 visa remeter ao processo licitatório previsto na Lei nº 13.303/2016 - Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: i) a cessão, pela estatal, de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural; e ii) as contratações de bens e serviços efetuadas pelos consórcios operados pela Petrobras. Nesse sentido, cabe salientar que o objeto do PDL 924/2018 vai de encontro aos entendimentos consolidados ao longo dos últimos anos, particularmente em decorrência das intensas discussões administrativas e judiciais envolvendo o programa de desinvestimentos da Petrobras.

Com relação ao item i), cabe salientar que o Decreto nº 9.355/2018 veio formalizar regras específicas para cessão de direitos de exploração, em atendimento a deliberação do TCU, no âmbito do Acórdão 442/2017 (Processo: TC-013.056/2016-6), em que a Corte de Contas recomendou que a Casa Civil da Presidência da República avaliasse “a conveniência e oportunidade de propor norma específica que disponha sobre alienações e desinvestimentos de sociedades de economia mista”. Por conseguinte, a regulamentação concretizada pelo Decreto nº 9.355/2018 tão somente incorpora as regras constantes do art. 29 da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e do art. 31 da Lei nº 12.351/2010 (Lei de Partilha de Produção), que não condicionam a cessão de direitos de exploração à realização de licitação.

Por oportuno, ressalte-se que o Decreto nº 9.355/2018 foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.942/DF, ajuizada pelo Partido dos

Trabalhadores, com medida cautelar deferida, em 19 de dezembro de 2018, pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, suspendendo sua eficácia e ordenando a observância da Lei nº 13.303/2016, relativamente à cessão de direitos de exploração, pela Petrobras e suas empresas subsidiárias e controladas. No entanto, em 19 de janeiro de 2019, o Ministro Dias Toffoli deferiu liminar suspendendo os efeitos da decisão proferida no dia 19 de dezembro de 2018, até que o plenário do STF aprecie a matéria.

É certo que a publicação da Lei nº 13.303/2016, regulamentando o parágrafo primeiro do artigo 173 da Constituição Federal, estabeleceu, em seu art. 1º § 5º, a sujeição da empresa pública e da sociedade de economia mista que participem de consórcio, na condição de operadora, ao regime previsto na referida Lei. Entretanto, não prospera a alegação de que o Decreto nº 9.355/2018 exorbita do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa, pois este não constitui norma autônoma que inove o ordenamento em matéria reservada à Lei, tampouco abrange o espectro de todas as empresas estatais. O Decreto nº 9.355/2018 apenas disciplina procedimento específico voltado à execução da atividade fim da Petrobras, cujos atos são condicionados, pelo comando de seu art. 1º § 7º, à observância dos princípios constitucionais da administração pública, garantindo, dessa forma, plena proteção aos legítimos interesses públicos nas contratações realizadas pelo consórcio.

Por sua vez, sujeitar as contratações de bens e serviços dos consórcios operados pela Petrobras (item ii) ao regime de contratação próprio das empresas estatais, significa submeter a empresa e o consórcio por ela operado ao risco de um processo de aquisição de ativos constantemente questionado por recursos administrativos e judiciais, e à morosidade deles decorrentes, causando incerteza e grande insegurança jurídica. A dinâmica e as peculiaridades inerentes ao mercado de óleo e gás sempre justificaram um tratamento diferenciado em relação à Petrobras, que, ao atuar como operadora, é responsável pela contratação de bens e serviços representando todos os integrantes do consórcio e não agindo em nome próprio. Ademais, como operadora a Petrobras tem a prerrogativa de propor ao Comitê Operacional¹ o plano das atividades a serem realizadas e o seu respectivo cronograma, o que lhe permite modular a forma e o momento da realização de investimentos. Atualmente, a Petrobras atua como operadora de 58

¹ Comitê Operacional (Operating Committee) é a instância deliberativa do consórcio prevista no Joint Operating Agreement (JOA), em que cada consorciado é representado por mandatário com poder de voto.

consórcios de E&P no Brasil, figurando como parceiras não-operadoras as maiores empresas petrolíferas do mundo, como Shell, Exxon, BP, Total, Statoil, Petrogal, Chevron, dentre outras.

De maneira distinta, embora o Operador dependa do voto de pelo menos mais um participante para implementar seu plano de investimentos, ao não atuar como operadora a Petrobras se coloca em uma posição mais vulnerável e suscetível às decisões do Comitê Operacional, podendo ter que realizar pagamentos de acordo com o cronograma definido pelos demais consorciados, o que pode gerar maiores riscos à gestão financeira da empresa.

Destaque-se ainda que a sustação do Decreto nº 9.355/2018 implicaria potencial lesão à participação da Petrobras na 6ª Rodada de Licitação para Partilha de Produção de Blocos Exploratórios do pré-sal, prevista para 7 de novembro de 2019, ao inibir a formação de *joint ventures* para participação nos leilões. A formação de *joint ventures* para a execução de atividades de exploração e produção (E&P) não é uma prática recente, tendo origem nas próprias características inerentes a essas atividades: altos riscos e alta demanda de investimentos. A associação entre empresas petrolíferas permite o compartilhamento de riscos e investimentos, apresentando-se muitas vezes como única alternativa para a viabilização de projetos nessa área.

Na decisão que deferiu a liminar para suspender os efeitos da decisão proferida no dia 19 de dezembro de 2018, nos autos da ADI nº 5.942/DF, o Ministro Dias Toffoli assim se manifestou:

“ [...]”

A decisão monocrática que suspendeu os efeitos do Decreto nº 9.355, de 25 de abril de 2018, inibe a formação de eventuais Joint Ventures (modelo estratégico de parceria comercial), uma vez que os agentes econômicos não se submeterão às externalidades negativas decorrentes das delongas próprias dos procedimentos mais rígidos e solenes de contratação, em marcante descompasso com a dinâmica e complexa realidade do mercado internacional do petróleo.

Ressalte-se que tais parcerias são indispensáveis para o compartilhamento dos riscos inerentes a essas sofisticadas atividades, bem como viabilizam aportes necessários à implementação da política de pagamento de bônus fixados e aos investimentos nas áreas a serem exploradas.

“ [...]”

De todo o exposto, considerando ainda que a alegada incompatibilidade do Decreto nº 9.355/2018 com a Lei nº 13.303/2016 encontra-se pendente de julgamento pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, bem como o risco de grave comprometimento das atividades do setor de petróleo no Brasil, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 924, de 2018, contando com o apoio dos nobres pares desta Comissão.

Sala da Comissão, em _____ de 2019.

Deputado EVANDRO ROMAN
Relator