

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018
(Do Senhor CARLOS ZARATTINI e outros)

Susta o Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017.

Apresentação: 01/10/2019 19:24

PDL n.644/2019

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos do art. 49, V da Constituição Federal, o Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017, que “estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais”.

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

JUSTIFICAÇÃO

A participação das empresas estatais na exploração da atividade econômica deve ser pautada por relevante interesse coletivo ou imperativos de segurança nacional, para atingir os objetivos de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais, entre outros, como estabelece nossa Constituição Federal.

No entanto, o governo federal está atualmente conduzindo, de forma dissimulada e ilegal, a alienação de ativos do Sistema Petrobras com base no Decreto 9.188/2017, que exorbita de forma cristalina o poder regulamentar e os limites de sua delegação legislativa, afrontando os preceitos fundamentais do nosso ordenamento jurídico.

O Decreto nº 9.188, publicado em 1 de novembro de 2017, estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. O referido Decreto, conquanto tenha a pretensão inicial regulamentadora, invade de forma escancarada competências reservadas à lei e à própria Constituição Federal, de modo que vem ao mundo jurídico com natureza eminentemente autônoma e eivado de inconstitucionalidades.

Em verdade, o decreto questionado afasta o princípio licitatório, retira a prerrogativa do Congresso Nacional de deliberar sobre a venda de patrimônio da União,

autoriza a extinção de sociedade de economia mista sem edição de lei específica, dispõe sobre matéria reservada à lei, impede a incidência dos princípios constitucionais da administração pública, afronta a independência do Poder Legislativo e convalida atos administrativos inconstitucionais.

O principal objetivo do decreto autônomo é o de permitir a alienação de ativos (totais ou parciais) das sociedades de economia mista com mais agilidade e “menos burocracia” (afastamento das normas de direito público), sem qualquer procedimento licitatório ou participação do Congresso Nacional e, supostamente, com maior transparência e imparcialidade.

A edição do Decreto nº 9.188/2017 corresponde a uma verdadeira fraude ao processo legislativo definido na Constituição Federal e a diversos outros dispositivos do texto magno, com consequências deletérias para as empresas de economia mista do País e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

O decreto cria as condições supostamente legais e constitucionais para a venda, sem a observância regular dos procedimentos de licitação, de todos os ativos das empresas. O Decreto estabelece um regime especial de desinvestimento de ativos, com objetivos delineados de transparência e impessoalidade, segurança jurídica, fiscalização, obtenção de maior retorno econômico à sociedade de economia mista, entre outros.

Como é do conhecimento geral, a Petrobrás é a maior empresa do Brasil e da América Latina. Enquanto a produção de petróleo aumentou no Brasil, graças às reservas do Pré-sal, houve queda acentuada nos demais países produtores globais, por falta de investimento e ausência de descobertas de novas reservas de petróleo e gás natural. Esta condição transformava a Petrobras na empresa de petróleo com maior perspectiva de crescimento. Em 2016, a Petrobras tornou-se o maior produtor de petróleo da América Latina, superando Venezuela e México. Com isso, o valor da empresa saltou de R\$ 54 bilhões em 2002 para R\$ 210 bilhões naquele ano.

A Petrobrás conseguiu escapar da privatização na década de 1990 devido à resistência popular e da forte oposição política, que se contrapôs a sua venda integral. Porém, o governo atual planeja outra estratégia – **a privatização “por dentro”**, com a venda de seus ativos mais rentáveis e estratégicos, reduzindo seu papel a mera produtora e exportadora de petróleo bruto para garantir lucro aos acionistas. No seu lugar, para ocupar o espaço no mercado nacional, viriam as empresas petroleiras internacionais – a grande maioria delas estatais de outros países.

Até 2016, a Petrobras tinha uma carteira de projetos de expansão em andamento, sua dívida estava renegociada, a produção de petróleo e derivados estava em curva ascendente e a empresa apresentava alta geração de caixa. A companhia corria para bater recordes de produção e refino, buscando a autossuficiência do país em petróleo e derivados. Agora, trata-se da corrida pela privatização de ativos, em todos os segmentos de atuação da empresa.

Nesse cenário, com apoio do decreto ora denunciado, amplia-se a alienação de valiosos ativos da empresa, com desnacionalização e desverticalização de produção de petróleo e derivados, redução e limitação de investimentos, aumento da importação

de bens, serviços e equipamentos nacionais, com graves prejuízos ao desenvolvimento do Brasil.

A estratégia de desmonte da Petrobrás adotada é suicida – a empresa perderá receita e a venda dos ativos não é justificável financeiramente, especialmente diante das transformações graduais que se impõe ao setor de óleo & gás natural. Dentre os ativos já vendidos ou em processo de negociação estão os gasodutos, as refinarias de produção de derivados, terminais e distribuidoras de combustíveis, termelétricas, fábricas de fertilizantes, usinas de produção de biocombustíveis, blocos para exploração de petróleo em bacias terrestres e em mar raso e profundo, além de centenas de ativos em 10 diferentes países.

Para se ter uma ideia da dimensão dos ativos do Sistema Petrobras e do que representa para o desenvolvimento do país, basta olhar para no mapa – são milhares de ativos valiosos e estratégicos, construídos ao longo de décadas com a inteligência e o esforço de gerações de brasileiros:

Figura 1 – Mapa esquemático dos ativos da Petrobras que estão em processo de alienação.



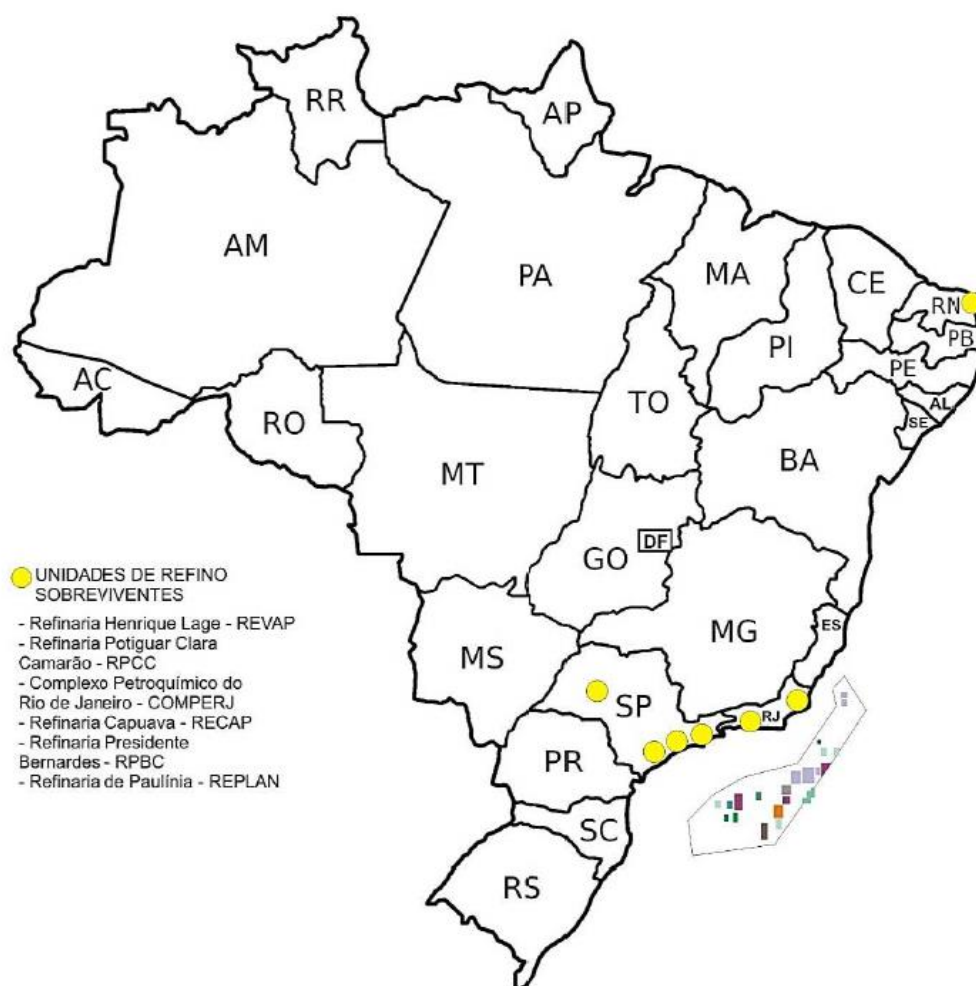
Com base no decreto ora denunciado, está em curso um dos maiores desmontes de patrimônio público já feitos nesse país. Ao final do processo, quando a estratégia venda de ativos for concluída, a Petrobras será uma empresa apenas com foco

em produção de petróleo bruto – compartilhando inclusive os campos do Pré-sal com petroleiras internacionais – sem as unidades de produção de derivados e outras atividades rentáveis e fundamentais para o nosso desenvolvimento econômico.

É inimaginável que o Congresso Nacional esteja alheio ao processo decisório sobre o desmonte do Sistema Petrobras. As vendas de ativos sob a justificativa ilegal do Decreto 9.188/2017 são lesivas ao interesse nacional, à economia regional e ao futuro das gerações de brasileiros, que poderiam ser beneficiados pela riqueza gerada pela atividade de produção e refino de petróleo no Brasil.

No entanto, caso se mantenha o disposto no decreto, em alguns anos a atuação da maior empresa brasileira ficará reduzida a poucas unidades de produção de petróleo no Pré-sal e refinarias, como se pode verificar na figura abaixo:

Figura 2 – Ativos remanescentes após a venda divulgada no Plano de Negócios 2023 da Petrobras.



O Decreto nº 9.188/2017 invade prerrogativas especificamente abrangidas pela lei formal, criando novas hipóteses de dispensa de licitação, afastando do processo de privatização as prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional, entre outras iniquidades, exatamente onde a Constituição Federal não o autoriza. O decreto não pode

criar, não deve restringir e nem ampliar direitos, tão somente explicitar as condições para o seu exercício, sob pena de violação ao princípio da legalidade, como aqui ocorre.

Em manifestação recente, a Procuradoria Geral da República argumentou junto ao STF, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.841/DF, de autoria do Partido dos Trabalhadores, que o Decreto 9.188/2017 deve ser examinado a partir da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao dispositivo legal que serve de fundamento. Assim, o Decreto 9.188/2017 não deve alcançar a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista matrizes, porquanto, nesse caso, exigem-se autorização legislativa e procedimento licitatório. Por outro lado, a alienação de subsidiárias e controladas independe de prévia autorização legal e licitação, desde que se observe processo competitivo.

Prosseguindo, a PGR manifesta ainda que a edição do Decreto 9.188/2017 é fruto da redação imprecisa do art. 29-XVIII da Lei 13.303/2016. Com o propósito de regulamentar o regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais, o decreto admite quadro de desestatização em dissonância com os ditames constitucionais. O art. 1.º-§3.º autoriza a alienação total de ativos, o art. 1.º-§4.º-I considera como ativos *“as unidades operacionais e os estabelecimentos integrantes do seu patrimônio, os direitos e as participações, diretas ou indiretas, em outras sociedades”* e o art. 1.º-§4.º-II define alienação como *“qualquer forma de transferência total ou parcial de ativos para terceiros”*.

A análise mais ampliada da PGR mostrou igualmente que o art. 1.º-§4.º-I do Decreto 9.188/2017, ao definir o sentido de “ativos” para fins de incidência do regime especial de desinvestimento, ampliou o alcance da dispensa de licitação contida nos dispositivos referidos da Lei 13.303/2016 e indevidamente incluiu, no regime por ela estabelecido, a alienação de unidades operacionais e estabelecimentos integrantes do patrimônio de sociedades de economia mista federais. Estas hipóteses não se enquadram em nenhuma das previstas pela Lei 13.303/2016, mas consubstanciam medidas operacionais de desestatização, expressamente previstas no art. 4.º-IV da Lei 9.491/1997, que lhes impõe o certame licitatório.

Ao final, conclui que, ao estabelecer novas hipóteses de dispensa de licitação – alienação de unidades operacionais e venda de estabelecimentos integrantes do patrimônio de sociedades de economia mista –, não previstas em dispositivo de lei formal, o art. 1.º-§4.º-I do Decreto 9.188/2017 avançou indevidamente sobre o campo reservado ao legislador pelo texto constitucional, devendo ser reconhecida a sua inconstitucionalidade.

Diante do exposto, solicitamos aos nobres pares o apoio necessário para, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, sustar o Decreto nº 9.188, de 1 de novembro de 2017, que patentemente exorbita do poder regulamentar e dos limites de delegação legislativa.

Sala das sessões, em 1 de outubro de 2019.

Dep. CARLOS ZARATTINI
Líder da Minoria no CN (PT/SP)

Dep. JANDIRA FEGHALI
Líder da Minoria (PCdoB/RJ)

Dep. Paulo Pimenta
Líder do PT

Dep. TADEU ALENCAR
Líder do PSB

Dep. ANDRÉ FIGUEIREDO
Líder do PDT

Dep. IVAN VALENTE
Líder do PSOL

Dep. DANIEL ALMEIDA
Líder do PCdoB