

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 039.781/2019-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Órgão: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. ATOS E PROCEDIMENTOS DA PETROBRAS NA DEFINIÇÃO DA NOVA POLÍTICA DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS. ATENDIMENTO PARCIAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO. NECESSIDADE DE MELHOR DEFINIÇÃO DO ESCOPO, NOS TERMOS DO ART. 12 DA RESOLUÇÃO TCU 2015/2008.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (peça 6):

"I – INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de solicitação do Congresso Nacional relativa ao Of. P. n°. 197/2019/CDC, de 20/11/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC-CD), encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 183, de 2018.*

2. *A referida PFC, de autoria do Exmo. Deputado Ivan Valente, propõe apurar, com auxílio do Tribunal de Contas da União, irregularidades sobre: 'a) o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018; b) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis; e c) eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular' (peça 1, p. 2).*

3. *O relatório prévio apresentado pelo Deputado Celso Russomanno posicionou-se pela aprovação da PFC, propondo plano de execução e metodologia de avaliação no sentido de solicitar que esse Tribunal realize fiscalização 'nos atos e procedimentos da Petrobras na definição da nova política de preços de combustíveis, tendo por base os seguintes enfoques: (i) verificar a composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras; e (ii) verificar plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista' (peça 1, p. 12).*

4. *De acordo com esse relatório prévio, a Comissão de Defesa do Consumidor aprovou a PFC 183/2018. Assim, o documento encaminhado solicita ao Tribunal que promova fiscalização e encaminhe os documentos pertinentes.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. *Os arts. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade aos presidentes de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização. Destarte, legítima a autoridade solicitante,*

cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional, a qual se enquadra na hipótese do art. 1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.

EXAME TÉCNICO

6. Preliminarmente, cumpre identificar o relator e comunicar-lhe a existência do processo, nos moldes do comando contido no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 215/2008. Assim, conforme estabelecido no art. 10 da citada resolução, 'o relator do processo de solicitação do Congresso Nacional é o relator da lista de unidades jurisdicionadas em que se inclua o órgão ou entidade de que trata a solicitação'. Por conseguinte, considerando a Lista de Unidades Jurisdicionadas para o Biênio 2019/2020, publicada no BTCU Administrativo Especial 9, de 28/3/2019, em conjunto com BTCU Administrativo Especial 16, de 21/08/2018, a relatoria do referido processo de solicitação do Congresso Nacional é do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

7. Passa-se, então, à análise da forma como serão atendidos os principais pontos da presente solicitação do Congresso Nacional.

I. Aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018

8. Quanto ao aumento de preços da Petrobras para os combustíveis no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018, encontra-se em fase final de instrução Representação que trata de possíveis irregularidades nas condutas dos administradores da Petrobras na condução da sua política de preços de combustíveis, de 2002 a 2019 (TC 030.033/2016-0, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz), a qual abarca a análise desse item da solicitação.

9. Portanto, propõe-se que esse ponto seja respondido no âmbito do TC 030.033/2016-0, cabendo comunicar ao Exmo. Min. Aroldo Cedraz da existência desta solicitação; estender os atributos de solicitação do Congresso Nacional a esse processo; e juntar a ele cópias do relatório, voto e acórdão, quando do seu julgamento; bem como encaminhá-las, na mesma oportunidade, à Comissão de Defesa do Consumidor, conforme determina o art. 13, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008.

II. Análise do ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras e de eventual benefício ilegal obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis

10. Relativamente à análise do ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras e de eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis, insta destacar que esses foram aspectos abordados inicialmente no âmbito do TC 030.033/2016-0, de relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.

11. Nesse particular, importante que se façam algumas observações. O TC 030.033/2016-0 possui um escopo bastante amplo, tendente a responder inúmeras questões atinentes à formação de preços dos combustíveis vendidos pela Petrobras. Referida fiscalização possui, como objetivo geral, verificar possíveis irregularidades ocorridas na Petrobras quanto à conformidade das medidas tomadas por seus administradores na condução da política de reajuste de preços de combustíveis adotada pela empresa, no período de 2002 a 2019.

12. Nesse espectro, buscou-se responder as seguintes questões:

- a) qual era a finalidade da política de preços da Petrobras?
- b) se a finalidade é lícita e vai ao encontro do interesse público?

- c) qual o resultado financeiro?
- d) caso seja a política contrária ao interesse público e tenha havido prejuízo, quem são os responsáveis?

13. Em atendimento a outras duas solicitações do Congresso Nacional, a equipe de fiscalização investigou os impactos da política de preços, especificamente quanto aos aspectos financeiros e patrimoniais sobre a Petrobras e sobre a União, enquanto acionista, com a seguinte metodologia de avaliação:

- a) análise do arcabouço legal relacionado às competências dos administradores da Petrobras e do Poder Executivo para determinar a política de preços;
- b) avaliação quanto à eventual interferência do Poder Executivo na determinação dos preços por parte da Petrobras e a legalidade das ações com esse objetivo;
- c) estimativa dos impactos das políticas de preços na própria estatal, na União (enquanto acionista da empresa) e na concorrência do mercado doméstico;
- d) identificação de eventual associação entre a política de preços e condutas ilícitas;
- e) apuração de responsáveis por eventuais danos à estatal na condução da sua política de preços de combustíveis; e
- f) identificação de medidas mitigadoras das irregularidades verificadas.

14. Nessa oportunidade, a equipe de auditoria observou, em uma análise preliminar para construção da visão do objeto de auditoria, que pode ser financeiramente mais vantajosa a importação de derivados em detrimento da produção interna. A depender dos preços do petróleo, dos derivados, da taxa de câmbio, do tipo de petróleo a ser refinado (leve, médio ou pesado) e do tipo de processo de transformação disponível na refinaria (separação, conversão e tratamento) a maximização do resultado empresarial pode ser afetada.

15. Dito de outra forma, uma refinaria com elevada taxa de conversão de diesel e gasolina permite uma operação bem mais lucrativa do que refinarias antigas, com equipamentos capazes apenas de realizar o processo de separação do petróleo, o que resulta em alta produção de resíduos atmosféricos – subprodutos com baixo valor agregado usado para produção de óleo combustível, asfalto, coque, etc.

16. Como a capacidade de separação (destilação atmosférica/a vácuo) do parque de refino brasileiro é maior do que sua capacidade de conversão (craqueamento) e tratamento (coqueamento), essas últimas limitam uma produção rentável. Apesar de a Petrobras operar abaixo da sua capacidade de refino (destilação atmosférica), identificou-se nessa análise preliminar que a empresa opera próxima do limite de sua capacidade de craqueamento (produção de gasolina) e coqueamento (produção de diesel).

17. Essa chamada “gestão de portfólio” perfaz estratégia legítima sob o ponto de vista empresarial e se encontra em linha com a normatização vigente, uma vez que o ordenamento jurídico, a regulação setorial e as orientações do Governo Federal não compelem a Petrobras a adotar estratégia de refino alternativa. Essa opção estratégica foi amplamente divulgada pela Petrobras em seus planos de negócios, nos quais a empresa, deliberadamente, opta por um direcionamento estratégico voltado à rentabilidade em detrimento do market share.

18. Consequência natural e inevitável dessa estratégia em um mercado aberto como o brasileiro é a possível entrada de novos atores para atendimento da demanda, o que, desde 1997, não encontra óbices na legislação. Outrossim, ao menos em juízo perfunctório, não há elementos que sugiram a existência de benefício ilegal obtido por empresas estrangeiras, em razão da opção estratégica legítima escolhida pela Petrobras.

19. Concluiu-se que, no contexto do arcabouço jurídico-normativo brasileiro, não há óbices para que a Petrobras determine, de acordo com legítimas premissas empresariais, o grau de utilização de suas refinarias e que não há orientação específica da União, como acionista controlador da Petrobras, para que a estatal utilize seu parque de refino de modo diverso. Destarte, não haveria critérios de risco, relevância e oportunidade que justificassem maior aprofundamento no tema. Assim, a equipe de auditoria julgou oportuno não se aprofundar no tema, razão por que não formulou questões de auditoria tendentes a um maior aprofundamento no assunto.

20. Ante o exposto, e considerando que o amplo escopo trabalhado no TC 030.033/2016-0 será capaz de responder, de maneira profunda e detalhada, vários aspectos da formação de preços dos combustíveis pela Petrobras, inclusive sob o aspecto da legalidade das ações da Petrobras na formulação e operacionalização da política (que perpassa pela escolha do nível de utilização de suas refinarias), bem como os impactos na própria estatal, na União e no mercado doméstico, propõe-se que essa questão seja considerada atendida pelas análises efetuadas no âmbito do referido TC 030.033/2016-0.

21. Por fim, importante destacar que a questão referente ao grau de utilização do parque de refino tende a sofrer profundas alterações em função da previsão da venda de oito refinarias da Petrobras, em atendimento ao Termo de Compromisso de Cessação - TCC assinado junto ao Cade. Os processos competitivos de venda já se iniciaram e, ao final, representarão um desinvestimento de 50% da capacidade de refino atualmente instalada no País. Assim, eventuais aprofundamentos no tema tendem a ser improdutivos, em função das profundas alterações normativas e regulatórias que devem ocorrer em função das alterações estruturais que permearão o setor de refino brasileiro nos próximos meses.

22. Todavia, caso se propugne relevante maior aprofundamento sobre o tema, será necessário resgatar, por meio da realização de fiscalização específica, a ser incluída no plano operacional deste Tribunal, os exames de auditoria interrompidos no âmbito do TC 030.033/2016-0.

III. O plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista

23. No que tange ao exame do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista, esclarece-se que, no vigente plano de fiscalizações desta Egrégia Corte de Contas, está prevista a análise do desinvestimento das oito refinarias da Petrobras colocadas à venda, tanto sob um enfoque estruturante, por meio de fiscalização operacional sobre a infraestrutura do refino, quanto sob o critério da sistemática de desinvestimentos da Petrobras, diante de processos específicos para análise desses desinvestimentos.

24. Propõe-se, assim, que, sejam enviadas informações à Comissão na medida em que forem instaurados e julgados os referidos processos, de acordo com art. 13 da Resolução-TCU 215/2008, estendendo-se os atributos definidos no art. 5º desta Resolução a esses processos.

IV. Composição de custos de refino para produção de combustíveis da Petrobras

25. Enfim, tecem-se considerações acerca da viabilidade de atendimento do pedido de fiscalização constante do relatório prévio da PFC 183/2018, de autoria do Deputado Celso Russomano, para verificar a composição de custos de refino para produção de combustíveis da Petrobras.

26. Analogamente ao que se expôs sobre a análise do fator de utilização do refino, a equipe de auditoria, no TC 030.033/2016-0, de relatoria do Exmo. Min. Aroldo Cedraz, realizou exames

preliminares concernentes à estrutura de custos da Petrobras, com vistas a caracterização do objeto de auditoria.

27. *Compulsando-se os demonstrativos contábeis dos últimos anos, verificou-se o comportamento de alguns indicadores econômicos empresariais – tais como custos de produção, receitas líquidas, margem operacional, margem líquida, etc. Em juízo perfuntório, não foram identificadas disparidades que motivassem aprofundamentos das análises, pelas seguintes razões.*

28. *Em primeiro lugar, identificou-se que não existem atualmente balizas legais para a averiguação de possíveis irregularidades relacionadas à posição monopolista da Petrobras na composição dos custos de refino, tal como o parecer do relator pretende perquirir, conforme se verifica do seguinte trecho:*

Necessário registrar que a empresa insiste em adotar precificação internacional para os combustíveis baseada no argumento de que esta é a única forma de manter o mercado aberto aos competidores. Entretanto, a inexistência de qualquer informação sobre a composição dos custos do refino impede que essa afirmação seja verificada. Essa assimetria informacional, aliada a seu papel de monopolista no segmento de refino, permitem que a empresa pratique o preço que lhe convier, majorando a remuneração de seus serviços. (peça 1, p. 8, grifos nossos).

29. *A Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) determina que a precificação de derivados de petróleo deve se dar de acordo com parâmetros e fundamentos exclusivamente empresariais e de livre concorrência, devendo-se ainda respeitar as prescrições da legislação concorrencial (Lei 12.529/2011) e de governança pública (Leis 13.303/2016 e 6.404/1976). Além disso, não há uma política pública positivada que oriente a Petrobras, no sentido da consecução do interesse público que justificou sua criação, a realizar precificação dos derivados com base no custo de produção.*

30. *Com efeito, o ordenamento jurídico vigente não estabelece critério ou parâmetro para avaliar se a margem cobrada atualmente pela Petrobras é abusiva ou ilegal, limitando uma avaliação de conformidade sobre o tema, sob a perspectiva do Controle Externo. Todavia, a política de preços da Petrobras encontra limites na Lei de Concorrência (Lei 12.529/2011). Esta Lei veda a prática de condutas anticompetitivas como abuso de poder econômico ou a prática de descontos que diferenciem locais ou agentes. Segundo essa lei, é competência do Cade a identificação de condutas anticompetitivas e a aplicação de sanções nesse âmbito.*

31. *No final de 2018, o Cade determinou a instauração de inquérito administrativo para apurar suposto abuso de posição dominante da Petrobras no mercado nacional de refino de petróleo, explorado quase integralmente pela estatal. Afirmou que no inquérito seria aprofundada a análise sobre possíveis condutas anticompetitivas e, caso houvesse indícios mais fortes, a abertura de processo administrativo, com oportunidade para ampla defesa e contraditório, com vistas a aplicação de sanções e, inclusive, com possibilidade de determinação de desinvestimentos.*

32. *Todavia, em junho de 2019, o Cade e a Petrobras celebraram Termo de Compromisso de Cessação por meio do qual a estatal se comprometeu a vender oito refinarias de petróleo, com o objetivo de estimular a concorrência no mercado nacional de refino, por meio da entrada de novos agentes que atrairiam investimentos para o setor. De tal forma, o TCC suspendeu a realização de exames pela autarquia, para a devida determinação de eventual prática de conduta anticompetitiva pela Petrobras, e o TCU não possui competência constitucional, expertise técnica ou instrumentos adequados para a verificação de condutas anticoncorrenciais, tais como as análises de concentração de mercado, realizadas pelo Cade.*

33. *Também não se mostra elementar o uso de margens de outras empresas que atuam no setor de Petróleo como benchmark para auditoria de caráter operacional, dadas as peculiaridades de porte e atuação da Petrobras no setor.*

34. Outrossim, a despeito das limitações de auditoria supra referenciadas, mesmo que se verifique que a Petrobras aufera margens elevadas, comparadas às de seus pares internacionais, elas podem ser legitimamente decorrentes tanto dos seus ganhos de escala na condição de monopolista de fato (a existência de monopólio, por si só, não é uma irregularidade) quanto da sua eficiência empresarial. Assim, sem um critério de legalidade objetivo e sem balizas para a devida comparação das margens da Petrobras, o aprofundamento no âmbito daquela fiscalização não se mostrou conveniente e oportuno.

35. Ademais, dada a natureza do negócio de exploração de petróleo, parcela sensível da margem bruta é reinvestida na reposição de reservas, como as do pré-sal, que perfaz um fator que atualmente é de grande interesse nacional.

36. Em segundo lugar, observou-se que seria muito oneroso ou até mesmo inviável o detalhamento dos custos que a empresa incorre na produção dos vários combustíveis que comercializa. Cada refinaria possui uma estrutura e formatação próprias, que implicam custos diversos para a produção dos derivados de combustíveis. Ademais, o próprio fator de utilização das refinarias altera, no tempo, os custos dos produtos vendidos, de sorte que uma análise mais estruturada dos custos deve levar em consideração essas e várias outras limitações.

37. Por fim, mas não menos relevante, destaca-se que tratam-se de informações com o mais alto grau de sensibilidade na Petrobras, por se relacionar à estratégia empresarial que, se revelada, poderia prejudicar sua atuação no mercado, razão porque são resguardadas por sigilo comercial, nos termos artigos 17 da Resolução-TCU nº 294/2018 e 85, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, artigos 6º, inciso III, 22 e 25 da Lei nº 12.527/11; artigos 5, § 1º, 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/11 c/c 100, inciso IV, e 105 da Lei nº 6.404/76.

38. Além disso, auditoria detalhada na estrutura de custos demandaria também, potencialmente, representativo esforço da companhia para angariar, consolidar e/ou desagregar essas informações, não se descartando a hipótese de inviabilidade de identificação dos custos no formato desejado e para os fins almejados.

39. Por todos esses fundamentos, avalia-se que seria inócuo para os fins almejados a obtenção de informações detalhadas e minuciosas acerca dos custos incorridos pela Petrobras no setor de refino, dado que não há critérios legais e meios adequados para a perquirição de eventuais ilegalidades. Possíveis reconfigurações da precificação de combustíveis da Petrobras no formato considerado socialmente adequado não podem prescindir de alterações legislativas no âmbito das casas do Congresso Nacional, foro adequado para a adaptação do arcabouço jurídico a partir de escolhas democráticas.

40. Destarte, por todas as razões expostas acima, esta Unidade Técnica propõe que o presente ponto da solicitação seja considerado atendido, diante da impossibilidade de atendimento dada sua inviabilidade técnica e jurídica, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 215/2008:

Art. 17 § 1º Considera-se também atendimento, em qualquer caso, a comunicação ao solicitante de acórdão que delibere sobre:

I – impossibilidade de atendimento, por refugir à competência constitucional ou legal do Tribunal; ou

II – inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação.

41. De todo exposto, propõe-se o atendimento parcial desta solicitação, da forma acima exposta.

CONCLUSÃO

42. Da análise dos autos, propõe-se conhecer esta solicitação do Congresso Nacional, porquanto presentes seus requisitos de admissibilidade, indicar o Exmo. Ministro Walton de Alencar como seu relator, comunicar-lhe a existência desse processo e sugerir a seguinte forma de atendimento da solicitação.

43.1 Em relação à verificação de possíveis irregularidades sobre o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018, propõe-se que a questão seja atendida pelas detalhadas análises efetuadas no âmbito do TC 030.033/2016-0, que tem como objetivo verificar possíveis irregularidades ocorridas na Petrobras quanto à conformidade das medidas tomadas por seus administradores na condução da política de reajuste de preços de combustíveis adotada pela empresa, no período de 2002 a 2019. Nesse particular, em observância ao parágrafo único do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008, deve-se informar ao relator do TC 030.033/2016-0, Ministro Aroldo Cedraz, da existência desta solicitação do Congresso Nacional, e requisitar o encaminhamento, ao gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues, depois de prolatados, de cópia dos acórdãos proferidos, dos relatórios e dos votos que os fundamentarem para atendimento parcial desta solicitação do Congresso Nacional.

43.2 Relativamente à análise do ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras e de eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis, propõe-se que a questão também seja atendida pelas análises empreendidas nos autos do TC 030.033/2016-0, dada a pertinência temática. Ademais, deve-se informar ao Ministro Aroldo Cedraz, relator do citado TC, da existência desta solicitação do Congresso e requisitar o encaminhamento, ao gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues, quando disponíveis, de cópia dos acórdãos proferidos, dos relatórios e dos votos que os fundamentarem para atendimento parcial desta solicitação do Congresso Nacional. Alternativamente, caso se propugne relevante um maior aprofundamento sobre o tema, deve-se promover fiscalização específica sobre esse objeto, a ser incluída no plano operacional deste Tribunal.

43.3 No que tange ao exame do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, propõe-se informar à Comissão que, no vigente plano de fiscalizações desta Egrégia Corte de Contas, está prevista a análise do desinvestimento das oito refinarias da Petrobras colocadas à venda, tanto sob um enfoque estruturante, por meio de fiscalização operacional sobre a infraestrutura do refino, quanto sob o crivo da sistemática de desinvestimentos da Petrobras, diante de processos específicos para análise desses desinvestimentos. Ademais, deve-se informar à Comissão que, na medida em que forem instaurados e julgados os referidos processos, cópias das deliberações serão encaminhadas a essa Comissão.

43.4 Por fim, quanto à verificação da composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras, propugna-se, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 215/2008, pela inviabilidade técnica e jurídica do seu atendimento, pelas razões elencadas no exame técnico desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do OF. P. 197/2019/CDC, de 20/11/2019, pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Exmo. Deputado João Maia, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 183, de 2018, de autoria do Deputado Ivan Valente, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

b) comunicar o relator, Exmo. Ministro Walton de Alencar, acerca da existência da presente solicitação, nos termos do art. 9º, inciso I, c/c art. 10º da Resolução-TCU 215/2008;

c) informar ao relator do TC 030.033/2016-0, Ministro Aroldo Cedraz, da existência desta solicitação do Congresso Nacional, sendo, por isso, necessário, quando do julgamento do mérito, o encaminhamento ao relator desta solicitação, Ministro Walton Alencar, de cópia dos acórdãos proferidos, dos relatórios e dos votos que os fundamentarem, bem como das peças processuais que guardem relação com o presente processo, conforme dispõe o parágrafo único do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;

d) informar ao Exmo. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, da existência de fiscalização no âmbito do TC 030.033/2016-0 com o objetivo de verificar possíveis irregularidades ocorridas na Petrobras quanto à conformidade das medidas tomadas por seus administradores na condução da política de reajuste de preços de combustíveis adotada pela empresa, no período de 2002 a 2019, bem como apurar o resultado financeiro da política de preços praticada pela Petrobras no período e os impactos na própria estatal, na União e no mercado doméstico, e que, assim que apreciada pelo Tribunal, será encaminhado o seu resultado, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

e) informar ao Exmo. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, que, no vigente plano de fiscalizações desta Egrégia Corte de Contas, está prevista a análise do desinvestimento das refinarias da Petrobras colocadas à venda, tanto sob um enfoque estruturante, por meio de fiscalização operacional sobre a infraestrutura do refino, quanto sob o critério da sistemática de desinvestimentos da Petrobras, diante de processos específicos para análise desses desinvestimentos, e que, assim que apreciados pelo Tribunal, será encaminhado o seu resultado, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

f) estender os atributos de solicitação do Congresso Nacional ao TC 030.033/2016-0 e aos processos que serão instaurados para atendimento da solicitação, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008;

g) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo ao TC 030.033/2016-0 e aos processos que serão instaurados para atendimento da solicitação, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução-TCU 215/2008;

h) dar ciência da decisão que vier a ser adotada, e que atende parcialmente à solicitação apresentada, ao Exmo. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor; e

i) sobrestrar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações do TC 030.033/2016-0 e dos demais processos que serão instaurados para atendimento da solicitação, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 39 da Resolução TCU 191/2006.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de solicitação de Congresso Nacional encaminhada pelo Of. P. 197/2019/CDC da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC-CD), que contém a Proposta de Fiscalização e Controle 183, de 2018, de autoria do Deputado Ivan Valente, para a realização de fiscalização visando a verificar irregularidades sobre: (i) o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018; (ii) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seu impacto para a empresa e para o mercado interno de combustíveis; e (iii) eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular.

A CDC-CD, em reunião ordinária deliberativa de 20/11/2019, aprovou, por unanimidade, o relatório proposto pelo Deputado Celso Russomano, cujo plano de execução e metodologia de avaliação requer que o Tribunal realize, especificamente, fiscalização nos atos e procedimentos da Petrobras na definição da nova política de preços de combustíveis, tendo por base os seguintes enfoques: “a) verificar a composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras; b) verificar plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista.”

A solicitação foi formulada pelo presidente da CDC-CD e, assim, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução TCU 215/2008, deve ser conhecida.

Com relação ao aumento de preços dos combustíveis pela Petrobras, a unidade técnica informa que há representação em fase final de instrução que trata de possíveis irregularidades dos administradores na condução da política de preços de combustíveis de 2002 a 2019 (TC 030.033/2016-0), o que atende ao primeiro item da solicitação do Congresso Nacional.

Assim, conforme proposta da unidade técnica, o E. Ministro Aroldo Cedraz, relator do TC 030.033/2016-0, deve ser informado sobre a existência dessa SCN, nos termos do art. 13 da Resolução TCU 215/2008, para que forneça cópia do acórdão a ser proferido e outras peças consideradas necessárias ao atendimento da solicitação.

Outrossim, conforme determinado pelo art. 14, inciso III, c/c o artigo 5º, da Resolução TCU 215/2008, ao TC 030.033/2016-0 deverão ser estendidos os atributos de natureza urgente e tramitação preferencial.

A questão relativa à redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras foi tratada no TC 030.033/2016-0. A unidade técnica concluiu que não há óbices legais para que a Petrobras gerencie o grau de utilização de suas refinarias e que não há orientação específica da União, no papel de acionista controlador, para que a empresa atue de forma diversa.

A unidade técnica informa que o TC 030.033/2016-0, que trata dos aspectos da formação de preços dos combustíveis pela Petrobras, abrangeu também a escolha do nível de utilização de suas refinarias. Portanto, a deliberação resultante da apreciação do TC 030.033/2016-0 será capaz de atender, ademais, a solicitação referente à redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras.

Em relação à verificação do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, o Tribunal autuou o TC 009.508/2019-8, de minha relatoria, para realizar o acompanhamento dos desinvestimentos da carteira de ativos da estatal no biênio 2019-2020. Quanto aos desinvestimentos das refinarias, serão autuados processos específicos para acompanhamento neste ano.

Como tais processos também serão de minha relatoria, não será necessário dar cumprimento ao art. 13 da Resolução TCU 215/2008, bastando apenas estender a eles, no momento das suas autuações, os atributos de natureza urgente e tramitação preferencial.

No que se refere à verificação da composição de custos de refino para produção de combustíveis da Petrobras, a unidade técnica teceu várias considerações sobre a viabilidade do atendimento desse pleito.

Informou que procedeu à análise das demonstrações contábeis da Petrobras dos últimos anos e concluiu que o comportamento de alguns indicadores financeiros, tais como custo de produção, receitas líquidas, margem operacional e margem líquida não apresentaram volatilidades que, segundo o julgamento da unidade técnica, justificassem aprofundamentos da análise.

A unidade técnica argumenta que não existem “atualmente balizas legais para a averiguação de possíveis irregularidades relacionadas à posição monopolista da Petrobras na composição dos custos de refino, tal como o parecer do relator pretende perquirir (...”).

Aduz que o ordenamento jurídico vigente não estabelece critério ou parâmetro para avaliar se a margem cobrada pela empresa é abusiva ou ilegal, o que limita uma avaliação de conformidade sobre o tema, sob a perspectiva de atuação do Tribunal. Afirma que essa matéria está delimitada pelos parâmetros da legislação concorrencial (Lei 12.529/2011), de governança corporativa e de empresas estatais (Lei 6.404/1976 e Lei 13.303/2016).

Informa, ainda, que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Petrobras, em 2019, celebraram Termo de Compromisso de Cessação (TCC), no qual a estatal se comprometeu a vender oito refinarias de petróleo, com o objetivo de estimular a concorrência no mercado nacional de refino, por meio da entrada de novos agentes que atrairiam investimentos para o setor. Dessa forma, assevera que o Cade, a partir da assinatura do TCC, encerrou o exame nessa área da Petrobras e que o Tribunal não possui competência constitucional, especialização técnica ou instrumentos adequados para verificar condutas anticoncorrenciais, tais como análises de concentração de mercado.

Ademais, a unidade técnica afirma que não se mostra elementar o uso de margens de outras empresas que atuam no setor de Petróleo como “benchmark” para auditoria, devido às características de porte e atuação da Petrobras. Conclui que, a despeito dessas limitações, mesmo que se verifique que a Petrobras aufera margens elevadas, comparadas às de seus pares internacionais, elas podem ser legitimamente decorrentes tanto dos seus ganhos de escala quanto da sua posição de monopolista de fato, o que justificou o não aprofundamento desse tema em fiscalizações passadas.

Esclarece, ainda, que seria muito oneroso o detalhamento de custos que a empresa incorre na produção de vários combustíveis que comercializa, o que torna a realização do trabalho repleta de dificuldades e limitações. Além disso, as informações que seriam o insumo dessa fiscalização, por relacionarem-se à estratégia empresarial da Petrobras, estariam resguardadas por sigilo comercial, nos termos artigos 17 da Resolução-TCU 294/2018 e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016; artigos 6º, inciso III, 22 e 25 da Lei 12.527/2011; artigos 5, § 1º, 6º, inciso I, do Decreto 7.724/2011 c/c 100, inciso IV, e 105 da Lei 6.404/1976.

Outrossim, afirma que a própria Petrobras teria que empreender considerável esforço para angariar, consolidar e desagregar essas informações, que poderiam não ser suficientes para a identificação dos custos no formato adequado e para os fins almejados.

Por fim, a unidade técnica conclui que seria inócuia a obtenção de informações detalhadas e minuciosas acerca dos custos incorridos pela Petrobras porque não há critérios para a perquirição de eventuais legalidades identificadas e que possíveis reconfigurações da precificação de combustíveis da empresa no formato socialmente adequado não podem prescindir de alterações legislativas no âmbito das casas do Congresso Nacional, “foro adequado para a adaptação do arcabouço jurídico a partir de escolhas democráticas”.

Com base nessa argumentação, conclui pelo atendimento desse pleito específico com base em acórdão que delibere sobre a impossibilidade de atendimento devido à inviabilidade técnica ou jurídica de atendimento da solicitação, nos termos do artigo 17, §1º, da Resolução 215/2008.

Feita a apresentação, **passo a decidir.**

Com relação aos encaminhamentos propostos para os itens referentes (i) ao aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 a junho de 2018, (ii) ao ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seu impacto para a empresa e para o mercado interno de combustíveis, (iii) a eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, que violariam os direitos dos consumidores e impactando a economia popular, e (iv) à verificação do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, concordo com as propostas formuladas pela unidade técnica com o adendo de que aos processos em que as questões são tratadas sejam estendidos os atributos de natureza urgente e tramitação preferencial, nos termos do artigo 5º, c/c o artigo 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008.

Quanto à verificação da composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras, acompanho o entendimento da unidade técnica de que as razões acima apresentadas justificam inteiramente o juízo das equipes de fiscalização do Tribunal de não terem aprofundado esse tema no âmbito do TC 030.033/2016-0 ou noutras ações de fiscalização empreendidas anteriormente.

Teço, entretanto, considerações sobre a argumentação apresentada pela unidade técnica em confronto com os termos da proposta de fiscalização e controle da CDC-CD submetida ao Tribunal.

O fato de não existirem barreiras legais para a averiguação de possíveis irregularidades relacionadas à posição monopolística da Petrobras e a política de preços praticada em contraposição aos custos de refino justificam a não atuação em processos típicos de controle externo, mas não impede nem justifica que a impossibilidade de atendimento do pleito, tendo em vista que a solicitação é baseada em suposta falta de transparência sobre a composição de custos do refino que inviabilizaria, segundo a comissão do Câmara dos Deputados, a averiguação do argumento da empresa de que a adoção da precificação internacional para os combustíveis é a única forma de manter o mercado aberto aos competidores.

Vê-se que o pleito, nesse quesito, não é no sentido de perquirição de ilegalidades, mas no de fornecimento de informações para que o Congresso Nacional possa averiguar e formar juízo sobre suposta afirmação da empresa.

A assertiva de que a utilização de margens de outras empresas que atuam no setor de Petróleo como “*benchmark*” para auditoria não é elementar, tendo em vista as peculiaridades de porte e atuação da Petrobras no setor, é verdadeira, mas o desafio é perfeitamente factível, principalmente considerando a capacidade do corpo técnico do Tribunal, amplamente reconhecida.

A título de exemplo, a Petrobras, ao longo dos anos, divulga nos chamados “*road shows*” lista com as empresas que considera comparáveis a ela, o chamado “*peer group*”. Esse grupo inclui, entre outras, ExxonMobil, Lukeoil, Petrochina, BP, Chevron, ShellGroup, Total, ConocoPhillips, ENI, Repsol-YPF.

Todas essas empresas, a exemplo da Petrobras, fornecem e publicam, há quase duas décadas, informações para a “*Securities and Exchange Commission*” (Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos da América) que contêm dados financeiros segmentados pelas suas áreas de atuação: (i) exploração e produção, (ii) refino e transporte, (iii) gás, entre outras em que as companhias atuem. É informação padronizada e de caráter obrigatório.

Assim, é possível, por exemplo, estabelecer “*benchmark*” para a área de refino e mesmo fornecer informações sobre as margens auferidas e praticadas pela Petrobras e compará-las com as de

empresas de porte e características semelhantes, independentemente de haver detalhamento dos custos por refinaria.

Quanto à possibilidade de o formato e o grau de detalhamento da informação não atenderem à solicitação, a unidade técnica pode e deve se valer da prerrogativa estabelecida no artigo 12 da Resolução TCU 215/2008 para melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento ao pleito, estando desde já autorizada a adotar as previdências necessárias.

Com relação ao grau de sensibilidade e sigilo das informações para o atendimento da solicitação, cabe apenas observar estritamente os parâmetros definidos na Resolução TCU 294/2018 para que a confidencialidade dos dados e informações seja preservada.

Em que pese a eventual desagregação ou consolidação das informações, se necessária, possa causar alguma dificuldade à Petrobras, é sabido que a empresa dispõe de sistemas de custos modernos, em linha com os das corporações mais desenvolvidas do mundo. Dessa forma, a demanda não deve exigir esforços hercúleos para a apresentação da informação no formato desejado, relembrando que a forma de atendimento ao pleito, nos termos do artigo 12 da Resolução TCU 215/2008, deve levar em consideração esse aspecto.

Por fim, a unidade técnica argumentou que “possíveis reconfigurações da especificação de combustíveis da Petrobras no formato considerado socialmente adequado não podem prescindir de alterações legislativas no âmbito das casas do Congresso Nacional, foro adequado para a adaptação do arcabouço jurídico a partir de escolhas democráticas”.

É exatamente nesse contexto que o atendimento à verificação da composição de custos de refino é relevante e, dessa forma, precisa ser atendida, porque cabe ao Tribunal, a partir da sua capacidade técnica, fornecer informações confiáveis para o debate esclarecido sobre a matéria pelo Congresso Nacional.

Portanto, à unidade técnica cabe a realização de fiscalização para o atendimento do pleito relativo aos custos de refino.

O E. Ministro Raimundo Carreiro apresentou pertinente preocupação com a necessidade de que os prazos estipulados pela Resolução TCU 215/2008 reflitam a suspensão de prazos processuais imposta pela Portaria 61, de 19/3/2020.

Esclareço que, devido à autoexecutoriedade do ato administrativo, os efeitos da Portaria 61/2020 serão automaticamente aplicados à execução do acórdão que submeto ao Plenário – assim como aos demais acórdãos proferidos por esta Corte. Nesses termos, não é necessário explicitar a aplicação da portaria para que seus efeitos sejam obrigatoriamente observados.

De toda forma, lembro que o prazo para atendimento à solicitação do Congresso Nacional poderá ser prorrogado, nos termos da Resolução TCU 215/2008, ou em caráter excepcional, por deliberação do Plenário sempre que necessário.

Agradeço e louvo a importante contribuição enviada pelo E. Ministro Raimundo Carreiro em relação à necessidade de flexibilização do cumprimento dos prazos processuais nesse momento de calamidade pública.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2020.



WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual a Comissão de Defesa do Consumidor propõe ao TCU a realização de fiscalização para fins de identificar irregularidades que teriam sido cometidas pela Petrobras na fixação de preços de combustíveis.

A partir das análises efetuadas pela Unidade Técnica, o Relator, considerando a importância da verificação da composição de custos de refino, entende que o TCU precisa fornecer informações confiáveis para proporcionar um debate esclarecido sobre a matéria pelo Congresso Nacional, a quem cabe adaptar o arcabouço jurídico referente a precificação de combustíveis.

Compartilho as preocupações do Relator, mas entendo que o Acórdão proposto poderia ser parcialmente modificado em dois pontos, de modo a refletir a suspensão dos prazos processuais atualmente em vigor em face da Portaria 61, de 19/3/2020:

Item 9.4) determinar que a Segecex inclua no plano de fiscalização do Tribunal em andamento ação de controle para o atendimento do item da solicitação referente à verificação da composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras, com base no artigo 14, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

Item 9.5) fixar em 180 (cento e oitenta) dias, conforme o artigo 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, o prazo para o atendimento integral desta solicitação do Congresso Nacional, levando em consideração, no entanto, as disposições da recente Portaria TCU 61, de 19/3/2020, e eventuais posteriores modificações relacionadas aos dias de suspensão dos prazos processuais.

Era o que tinha a sugerir, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO
Redator

ACÓRDÃO N° 675/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.781/2019-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC-CD), Of. P. nº. 197/2019/CDC, Proposta de Fiscalização e Controle nº 183/2018.
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional para a realização de fiscalização e controle visando a verificar irregularidades sobre (i) o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018, (ii) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seu impacto para a empresa e para o mercado interno de combustíveis, (iii) eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular, (iv) verificação da composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras e (v) verificação do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer desta solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos previstos no artigo 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Ministro Aroldo Cedraz que esta solicitação do Congresso Nacional tem conexão com o TC 030.033/2016-0, da sua relatoria, e solicitar que, assim que apreciado, sejam encaminhadas cópias do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentarem e de peças consideradas necessárias ao atendimento desta solicitação, com base no artigo 13 da Resolução TCU 215/2008;

9.3. estender os atributos definidos no artigo 5º da Resolução TCU 215/2008 ao TC 030.033/2016-0 e aos processos específicos de acompanhamento dos desinvestimentos das refinarias da Petrobras que serão autuados, com base no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. incluir, imediatamente, no plano de fiscalização do Tribunal em andamento, de fiscalização para o atendimento do item da solicitação referente à verificação da composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras, com base no artigo 14, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. fixar em 180 (cento e oitenta) dias o prazo para o atendimento integral desta solicitação do Congresso Nacional, conforme o artigo 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.6. informar ao Exmo. Deputado João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, que os itens desta solicitação do Congresso Nacional referentes (i) ao aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018, (ii) ao ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seu impacto para a empresa e para o mercado interno de combustíveis e (iii) a eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular, são objeto de fiscalização no âmbito do TC 030.033/2016-0 e que, tão logo

apreciada pelo Tribunal, o resultado do trabalho será encaminhado, nos termos do artigo 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.7. informar ao Exmo. Deputado João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, que o item desta solicitação do Congresso Nacional referente à verificação do plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino será tratado em processos específicos a serem autuados no âmbito do acompanhamento dos desinvestimentos da carteira de ativos da estatal no biênio 2019-2020 (TC 009.508/2019-8) e que, tão logo apreciados pelo Tribunal, o resultado dos trabalhos será encaminhado, nos termos do artigo 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.8. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata nº 9/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/3/2020 – Virtual.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0675-09/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral