

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 950, DE 2001

Susta a aplicação da Portaria nº 21, de 6 de fevereiro de 2001, do Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo – ANP, publicada no *Diário Oficial da União* de 8 de fevereiro de 2001.

Autor: Deputado Moreira Ferreira
Relator: Deputado Marcos Lima

I – RELATÓRIO

Por iniciativa do nobre Deputado Moreira Ferreira, encontra-se distribuído a esta Comissão e à de Constituição e Justiça e de Redação, que o apreciarão em ordem sucessiva e com competência terminativa, o Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe, cujo intento se resume na sustação dos efeitos da Portaria nº 21, de 6 de fevereiro de 2001, do Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo - ANP, publicada no *Diário Oficial da União* de 8 do mesmo mês. Dita Portaria teve por fim "regulamentar o art. 72 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que trata das condições operacionais e econômicas para as refinarias excluídas do monopólio da União".

Segundo o autor da matéria, mencionada Lei nº 9.478, de 1997, que veio dispor sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, e instituiu o CNPE e a ANP, também contemplou disposições transitórias, entre as quais o art. 72, que se ocupa das refinarias do setor privado ainda em operação, ou seja, apenas a Refinaria de Petróleo de Manguinhos, no Rio de Janeiro, e a Refinaria de Petróleo Ipiranga, no Rio Grande do Sul.

Recorda o autor do Projeto que, durante o período de 44 anos em que ficaram limitadas pela Lei do Monopólio, as refinarias privadas estiveram sob forte regime de regulamentação e foram proibidas de aumentar suas capacidades produtivas, de tal sorte que, nas décadas de 50 a 70 do século passado, sua participação estava reduzida substancialmente, ocupando tão-somente 1% na composição do Parque Nacional de Refino, na ocasião em que a Lei nº 9.478/97 entrou em vigência.

Mas, por outro lado, durante esse largo período, o Governo havia definido a regulamentação de preços para os produtos dessas refinarias, através de uma sistemática de remuneração que tinha por objetivo “garantir a rentabilidade do parque refinador do país” (consoante o Decreto-lei nº 61, de 1966, e o Decreto-lei nº 1.599, de 1977), permitindo, por essa forma, a convivência economicamente saudável entre as empresas de refino que operavam com diferentes escalas produtivas, em um cenário fechado e controlado pelo Governo.

Em face do cenário de restrição a que foram submetidas as refinarias privadas, em todos aqueles anos, que afetou drasticamente o grau de competitividade destas empresas, e à consideração também de que a abertura do mercado, projetada pela Lei nº 9.478/97, inviabilizaria a continuidade das duas únicas refinarias representantes do setor privado, inseriu-se a regra do art. 72, nos seguintes termos:

"Art. 72. Durante o prazo de cinco anos, contados a partir da data de publicação desta Lei, a União assegurará, por intermédio da ANP, às refinarias em funcionamento no país, excluídas do monopólio da União, nos termos do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino.

Parágrafo único. No prazo previsto neste artigo, observar-se-á o seguinte:

I - (VETADO)

II - as refinarias se obrigam a submeter à ANP plano de investimentos na modernização tecnológica e na expansão da produtividade de seus respectivos parques de refino, com vistas ao aumento da produção e à consequente redução dos subsídios a elas concedidos;

III - a ANP avaliará, periodicamente, o grau de competitividade das refinarias, a realização dos respectivos planos de investimentos e a consequente redução dos subsídios relativos a cada uma delas."

Surgiu, a partir daí, porém, a discussão sobre a interpretação do preceito legal, o exato alcance da norma que assegurou às refinarias privadas, durante o prazo de cinco anos, por intermédio de regras estabelecidas pela ANP, as condições ou a *performance* que tinham quando a Lei nº 9.478/97 entrou em vigor.

Ainda de acordo com a exposição que justifica o Projeto, desde agosto de 1997 até janeiro de 1999, as regras praticamente não foram alteradas para as refinarias privadas, continuando a sistemática de remuneração que garantia sua rentabilidade.

Em julho de 1998, verificaram-se mudanças nas regras, mas somente para as refinarias da Petrobrás, através da instituição da Parcela de Preço Específica – PPE, sem embargo de nota explicativa divulgada pelo Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia e ANP, de que as refinarias privadas teriam tratamento específico, devido à transição estabelecida pelo art. 72.

Mas, em janeiro de 1999, as "condições operacionais e econômicas" que deveriam ser mantidas foram alteradas para as refinarias privadas, quando a Petrobrás passou a comercializar o petróleo para estas empresas, com base em preços do mercado internacional e em moeda estrangeira, rompendo a sistemática de remuneração em vigor.

Na ocasião, as refinarias privadas solicitaram à ANP a regulamentação pendente, o que não aconteceu, ficando ainda sujeitas, a partir de 1999, a extrema vulnerabilidade decorrente do cenário caracterizado por: (1) preços do petróleo em crescimento acelerado no mercado internacional; (2) desvalorização da moeda nacional; (3) preços e venda de suas produções tabelados e controlados pelo Governo.

Diante das circunstâncias, as refinarias privadas, por seus próprios esforços e recursos, e graças a estudos gerenciais e estratégicos, utilização de petróleo importado capaz de proporcionar maior produção de derivados leves, melhoria da *performance* da produção e outras iniciativas, lograram restabelecer as “condições” que lhes deveriam ter tido asseguradas, de uma forma autofinanciável.

Em seguida, já em 22 de novembro de 2000, a ANP submeteu a consulta pública minuta de portaria para a definição das regras aplicáveis ao período de transição concedido às refinarias privadas, consoante o citado art. 72 da multicitada Lei nº 9.478/97.

Nestas regras projetadas, adota-se critério que remete ao passado, ao período imediatamente após a entrada em vigor da Lei nº 9.478/97, o cálculo de margem bruta da época, que, no entender do órgão regulador, deveria ser atingido pelas refinarias privadas.

Os cálculos preliminares da fórmula sugerida pela ANP na minuta de portaria estariam, então, comprometendo totalmente o passado e a continuidade das refinarias privadas, em descompasso com a previsão legal, deixando de caracterizar o asseguramento das “condições em vigor”, para o período de transição.

Noticia, então, o autor do Projeto que as refinarias privadas discordaram do referido critério, ao entendimento de que, como a ANP até o momento não definira qualquer regulamentação para o cumprimento do art. 72, consequentemente não tendo sido pago qualquer subsídio para as mesmas no passado, não poderia a Agência estabelecer regras segundo as quais as refinarias teriam de devolver algo que não receberam.

E acrescenta o Sr. Deputado Moreira Ferreira:

"A partir do momento em que as regras forem definidas, a ANP e as refinarias privadas deveriam, então, estabelecer se são necessários subsídios, quais seriam estes valores e a forma como

deveriam ser regulamentados, para que as “condições operacionais e econômicas” ficassem asseguradas.

Ocorre que a ANP, por meio da Portaria nº 21/2001, resolveu, sem base legal, criar a figura da “receita assegurada”, tomando por base a estrutura de preços na data de publicação da Lei do Petróleo, acima da qual as refinarias privadas deveriam recolher a parcela excedente da sua receita líquida de venda. Instituiu, assim, por via oblíqua, o tabelamento do lucro, em total dissonância com a norma do art. 72 da Lei do Petróleo, o qual pretendeu regulamentar.

O caráter confiscatório da cobrança mais avulta não só diante da inexistência de lei autorizativa prévia como também pelo fato de o edicto em tela lhe haver conferido efeito retroativo, pretendendo o recolhimento do “saldo credor” artificialmente criado a partir das diferenças entre a receita líquida e a receita assegurada, consoante a fórmula adotada para aquele efeito.

Há que considerar que a Lei nº 9.478/97 não concedeu qualquer subsídio às refinarias privadas, mas assegurou, durante o quinquênio subsequente, “condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino”.

Assim procedeu o legislador diante da evidente impossibilidade de tais refinarias, cuja capacidade de processamento foi congelada a partir de 1953, se ajustarem de imediato ao regime de livre competição. Foi por isso fixado o prazo de ajustamento de cinco anos, durante os quais a União lhes asseguraria **rentabilidade mínima**, com base nas condições operacionais e econômicas vigentes na data da Lei - o que não significa proibir-lhes obter rentabilidade superior.

Cabe realçar, ainda, que a partir do Plano Real todos os preços passaram a ser livres, inclusive os dos produtos derivados do petróleo **vendidos aos consumidores**. No entanto, os preços dos produtos vendidos pelas refinarias às empresas distribuidoras continuaram **tabelados**, pelo simples motivo de que a atividade de refinação do petróleo continuou a ser exercida, de fato, sob regime de monopólio, cabendo à Petrobrás 99% da produção.

No período considerado, porém, o preço internacional do petróleo sofreu alta contínua e progressiva, o que permitiu que as refinarias particulares operassem com margens de lucro superiores ao mínimo garantido pelo art. 72 da Lei do Petróleo – da mesma forma que permitiu à Petrobrás obter lucros espetaculares.

Por conseguinte, além de não terem recebido subsídios pelos quais devessem compensar a União, os ganhos havidos pelas refinarias públicas e particulares foram legitimamente auferidos em condições de mercado, carecendo de base legal a adoção de fórmula e critérios para, a partir destes, extrair diferenças, mês a mês, entre as receitas líquidas e as asseguradas às refinarias privadas, que devam constituir “saldo credor”, momente retroativo à publicação da Lei nº 9.478/97, a ser recolhido em favor da União.”

Diante da argumentação trazida por suporte da iniciativa, assevera o autor do Projeto estar, assim, "caracterizada a exorbitância da ANP, sob o intento de regulamentar dispositivo de lei", circunstância da qual "aflora na espécie a possibilidade de o Congresso Nacional, no exercício da competência que lhe defere o inciso V do art. 49 do Estatuto Fundamental, coartar os malefícios advindos da Portaria ora impugnada, por manifesta desconformidade com o previsto na Lei nº 9.478/97".

Nesta Comissão, exaurido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO

O art. 1º da Portaria ANP nº 21, de 6 de fevereiro de 2001, alvejada pelo Projeto de Decreto Legislativo em apreço, trata da regulamentação do art. 72 da Lei 9.478/97, ou seja, diz respeito às "condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino", que devem ser asseguradas pela União para as refinarias privadas, por um período de até 5 anos, conforme definiu a ANP.

A análise do mérito da questão recomenda breve escorço histórico sobre aspectos relevantes da evolução do tratamento da Agência Nacional do Petróleo – ANP, no relativo à regulamentação do art. 72 da Lei nº 9.478, de 1997, até à edição da citada Portaria.

Durante o período decorrido desde 1953, com a instituição do monopólio do petróleo no Brasil e a constituição da Petrobrás para exercê-lo (Lei 2.004), até 1998, quando a ANP iniciou o processo de desregulamentação do setor, em consonância com as alterações introduzidas na Lei Maior, as refinarias privadas operavam sob total controle governamental, limitadas em sua produção,

através de suprimento de matéria-prima e vendas de produtos elaborados, respectivamente com custos e preços tabelados pelo Governo.

Em 1997, a nova Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto) estabeleceu disposições transitórias para as refinarias privadas em operação no País, instituindo, em seu art. 72, um período de transição de até 5 anos, com a manutenção do comportamento em vigor naquela ocasião. Mas, mudanças operadas a partir de janeiro de 1999, colocaram as refinarias privadas em um cenário “híbrido”, uma vez que foi liberado o suprimento do petróleo, introduzindo custos de mercado internacional, enquanto a comercialização da produção dessa matéria-prima permanecia com preços tabelados e controlados nacionalmente. Este cenário continua até hoje.

A vulnerabilidade por que passaram a viver as refinarias privadas, por efeito das mudanças das condições operacionais e econômicas, foi por diversas vezes exposta ao órgão governamental, com vistas à definição das regras da Lei 9.478/97, mas nenhuma medida foi tomada até fevereiro de 2001.

Consoante relatado na justificação do Projeto, durante o interregno de janeiro de 1999 a fevereiro de 2001, as refinarias procuraram autofinanciar a segurança operacional e econômica que lhes deveria ter sido garantida, por força do art. 72 da Lei 9.478/97. Após diversas experimentações, as empresas conseguiram evoluir sua linha de produção mediante a escolha adequada de matéria-prima, que resultou em maior eficiência no seu processo de refino e permitiu ganhos de escala, todos direcionados à fabricação de produtos de maior valor agregado.

A fórmula adotada foi compatível com os objetivos buscados, equilibrando variações do cenário internacional e a perda do valor da moeda nacional. Mas, em fevereiro de 2001, a ANP, através da malsinada Portaria nº 21, estabeleceu regras de comportamento para o passado, como se o período de sua vigência ainda fosse ocorrer, e regras para o período em curso, que configuram verdadeira “tributação” rígida sobre a margem das refinarias, a tal ponto que semelhantes regras implicam admitir que as refinarias privadas teriam

um regime fiscal menos oneroso, se optassem por parar totalmente as suas atividades.

De fato, a ANP, desde abril de 2001, vem cobrando sistematicamente das refinarias privadas os valores determinados através dos critérios estampados na Portaria 21. Conforme os cálculos para o período de julho de 1998 até janeiro de 2001, e pelo que nos foi informado, a teor do critério estabelecido no art. 8º da Portaria ANP 21, a Refinaria Ipiranga estaria em débito junto ao Tesouro Nacional do montante de R\$ 58 milhões até 06/04/2001.

A partir daí, conforme o critério estabelecido para o período em andamento, através do art. 7º da Portaria ANP 21, e determinados por cálculos mensais da Agência, para os meses de fevereiro, março, abril, maio e junho de 2001, foram comunicados outros débitos que totalizam R\$ 42 milhões.

É importante salientar que a quantia de R\$ 42 milhões, calculada pela ANP como débito da Refinaria Ipiranga nesses 5 meses, é bem superior à conta de Lucro da atividade da empresa, realizado no mesmo período, da ordem de R\$ 27 milhões, sendo aquele valor cobrado sob a justificativa da Agência de que estaria cobrando o que “excedeu” às condições em que a Refinaria deveria ter como “condições operacionais e econômicas” no mesmo período.

De qualquer forma, as refinarias privadas têm respondido toda a demanda de informações solicitada pela ANP, consoante os termos da Portaria 21, cumprindo os prazos por ela estabelecidos. Ao mesmo tempo e, considerando o que permite esse tipo de processo, as refinarias privadas estão impugnando cada uma das cobranças promovidas com base na Portaria ANP 21, mediante processo específico na esfera administrativa, pois, no entendimento de todos, a referida Portaria é ilegal e inconstitucional, principalmente por sua pretensa natureza tributária sobre os lucros das empresas.

Exsurge do retrospecto legal e operacional incidente sobre o parque de refino privado a constatação de que, efetivamente, a ANP extrapolou

os lindes da competência regulamentar que lhe foi conferida pela Lei nº 9.478/97, ao instituir gravame sobre as unidades privadas em desacordo com a regra inserida no art. 72 do mesmo diploma legal.

Justifica-se, portanto, a providência colimada no Projeto de Decreto Legislativo ora em exame, cabendo ao Poder Legislativo sustar quanto antes os efeitos prejudiciais e lesivos advindos do ato impugnado, que se colocou em permanente conflito com os ditames legais a que deveria dar efetividade.

Por todas as razões ofertadas, manifesto-me no sentido da aprovação do PDL nº 950, de 2001.

Sala de Reuniões, em 10 de agosto de 2001.

Deputado MARCOS LIMA Relator