



A ILEGALIDADE DAS VENDAS DE ATIVOS E A DESINTEGRAÇÃO DA PETROBRAS

Paulo César Ribeiro Lima

Consultor Legislativo da Área XII
Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos

Pedro Garrido da Costa Lima

Consultor Legislativo da Área IX
Política e Planejamento Econômicos,
Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional

ESTUDO TÉCNICO

DEZEMBRO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. Vendas de ativos e a Lei nº 9.478/1997	6
3. Desestatização e a Lei nº 9.491/1997.....	9
4. Decisões recentes do TCU e da Justiça.....	18
5. Análise do PNG 2017-2021 e do Plano de Desinvestimentos.....	20
6. Importância dos investimentos integrados da Petrobras	28
7. Conclusões	31
Referências bibliográficas.....	333

1. INTRODUÇÃO

No dia 20 de setembro de 2016, a Petrobras, por meio de Fato Relevante, apresentou seu Plano Estratégico e seu Plano de Negócios e Gestão – PNG 2017-2021. Uma das principais metas do PNG 2017-2021 é reduzir a alavancagem (dívida líquida/EBITDA¹) de 5,3 em 2015 para 2,5 em 2018.

O novo Plano Estratégico da Petrobras traz cinco pontos fundamentais: foco em óleo e gás; ética e transparência; orientação ao mercado; superação e confiança; e resultados.

Podem ser elencadas, com bases nesses pontos, estratégias da empresa que merecem ser destacadas:

- distribuição e comercialização por meio de parcerias e desinvestimentos;
- reestruturação dos negócios de energia;
- saída integral das atividades de produção de biocombustíveis, de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e de produção de fertilizantes;
- venda das participações em petroquímica;
- garantia da disciplina do uso de capital e retorno aos acionistas;
- promoção de política de preços de mercado e maximização de margens na cadeia de valor;
- atuação com ênfase em parcerias e desinvestimentos como elementos-chave para a geração de valor; e
- priorização do desenvolvimento da produção em águas profundas, atuando prioritariamente em parcerias estratégicas.

¹ *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* (Lucro antes dos juros, tributos, depreciação e amortização).

A carteira de investimentos da Petrobras prioriza projetos de exploração e produção de petróleo no Brasil, com ênfase em águas profundas. Nas demais áreas de negócios, os investimentos destinam-se, basicamente, à manutenção das operações e a projetos relacionados ao escoamento da produção de petróleo e gás natural.

Os investimentos totais estimados no novo plano da Petrobras foram reduzidos em 25% quando comparados à última revisão do Plano de Negócios e Gestão – PNG 2015-2019, divulgada em janeiro de 2016.

Dos investimentos da área de Exploração & Produção – E&P, de US\$ 60,6 bilhões, 76% serão alocados para desenvolvimento da produção, 11% para exploração e 13% para suporte operacional.

Na área de Refino e Gás Natural, os investimentos estimados são de US\$ 12,4 bilhões, sendo 50% destinados à continuidade operacional dos ativos e o restante a projetos relacionados ao escoamento da produção de óleo e gás.

No PNG 2017-2021, estão previstos US\$ 19,5 bilhões de parcerias e desinvestimentos no biênio 2017/2018.

Essas iniciativas, associadas a uma geração operacional de caixa estimada em US\$ 158 bilhões, após dividendos, permitirão à Petrobras grande redução no seu endividamento, sem necessidade de novas captações líquidas no horizonte projetado pelo Plano.

Este estudo visa a analisar as consequências do PNG 2017-2021 para o futuro da empresa e a legalidade dos desinvestimentos. A Petrobras sempre foi uma empresa verticalizada e estratégica para o País. Na realidade, a estatal sempre foi um dos eixos do desenvolvimento nacional.

Este trabalho também tem como objetivo analisar a possibilidade de desintegração da Petrobras a partir da nova visão estabelecida no Plano Estratégico e no PNG 2017-2021.

2. VENDAS DE ATIVOS E A LEI Nº 9.478/1997

A Petrobras projeta vendas de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões. Algumas vendas, já divulgadas pela Petrobras referentes ao PNG 2017-2021 e planos anteriores, são descritas a seguir.

No dia 8 de setembro de 2016, a Petrobras, por meio de Fato Relevante, informou que concluiu as negociações com o consórcio liderado pela empresa Brookfield para a venda de sua subsidiária integral Nova Transportadora do Sudeste – NTS. Segundo divulgado na imprensa, participariam desse consórcio fundos soberanos da China e de Singapura. A NTS é proprietária e operadora dos gasodutos de transporte da Região Sudeste.

Por meio de Fato Relevante, a Petrobras informou, em 22 de julho de 2016, que seu Conselho de Administração aprovou alteração do modelo de alienação de participação em sua subsidiária Petrobras Distribuidora – BR Distribuidora. O novo processo buscará parceiros com os quais a Petrobras compartilhará o controle da distribuidora, mas a participação da estatal no capital votante será de 49%.

A Petrobras, por meio de Fato Relevante, informou, em 29 de julho de 2016, que seu Conselho de Administração aprovou a venda da participação no bloco exploratório BM-S-8, de 66%, para a Statoil Brasil Óleo e Gás LTDA. A Petrobras, por meio de Comunicado de 28 de setembro de 2015, informou que a perfuração do terceiro poço na área de Carcará confirmou a descoberta de petróleo leve nos reservatórios do Pré-Sal.

Esse poço comprovou a descoberta de petróleo de boa qualidade, em reservatórios carbonáticos com excelentes características. O poço constatou uma expressiva coluna de 318 metros de óleo, não tendo atingido o contato óleo/água dessa acumulação. Quando da perfuração do segundo poço, a Petrobras havia informado que o potencial de produção do poço era equivalente aos resultados alcançados pelos melhores poços produtores do Pré-Sal da Bacia de Santos. Registre-

se que os melhores poços dessa área produzem mais de 40 mil barris por dia de petróleo equivalente, produção muitíssimo acima dos padrões mundiais.

A Statoil, em Comunicado do dia 29 de julho de 2016, informou que o prospecto de Carcará apresenta volumes recuperáveis de 700 milhões a 1,3 bilhão de barris e que ela está bem posicionada para ser a futura operadora após a unitização da jazida, uma vez ela se estende por área da União. Dessa forma, os volumes recuperáveis do futuro campo de Carcará podem ser muito superiores a esses informados pela Statoil.

Desde 2015, foram concluídas as seguintes vendas de ativos pela Petrobras:

- ativos na Argentina para a Companhia Geral de Combustíveis (CGC): US\$ 101 milhões;
- 49% da subsidiária Gaspetro, vendida para a Mitsui Gás e Energia do Brasil: US\$ 540 milhões;
- ajuste de preço da petroquímica Innova, vendida à Videolar, e ativos na Colômbia: US\$ 92 milhões.

Já foram aprovadas as seguintes vendas:

- 67,19% na Petrobras Argentina (PESA), vendida para a Pampa Energía: US\$ 897 milhões;
- 100% da Petrobras Chile Distribución (PCD), vendida para a Southern Cross Group: US\$ 464 milhões;
- controle acionário da Nova Transportadora do Sudeste (NTS), com venda de grande parte do capital social.

Estariam em fase de negociação vendas relacionadas aos seguintes ativos:

- Companhia Petroquímica de Pernambuco (PetroquímicaSuape);
- Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe);
- terminais de gás natural liquefeito – GNL e termelétricas associadas;
- Liquigás Distribuidora;
- campos de petróleo e gás em terra e em águas rasas (Projeto Topázio);
- BR Distribuidora, com venda da maior parte, 51%, do capital votante.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dispõe, em seu art. 67, que os contratos celebrados pela Petrobras para aquisição de bens e serviços devem ser precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em Decreto do Presidente da República.

Com o objetivo de regulamentar esse artigo, foi publicado o Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, que tem como anexo único o Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

O Capítulo VIII desse anexo trata da licitação para alienação, apesar de o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 tratar somente de aquisição.

Também é importante ressaltar que o anexo do Decreto nº 2.745/1998 não prevê limite de valor para licitações na modalidade convite, ao contrário da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Essa Lei deve ser aplicada às contratações das empresas estatais até que entre em vigor a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Registre-se, ainda, que o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 foi revogado pelo inciso II do art. 96 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o

estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse modo, a Petrobras estaria legalmente impedida de utilizar seu Procedimento Licitatório Simplificado.

Nos termos do § 3º do art. 91 da Lei nº 13.303/2016, permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até 24 meses após a entrada em vigência dessa Lei. Assim, as alienações realizadas por empresas estatais devem ocorrer nos termos da Lei nº 8.666/1993 até 29 de junho de 2018.

3. DESESTATIZAÇÃO E A LEI Nº 9.491/1997

A venda da maior parte do capital com direito a voto da NTS e da BR Distribuidora representam, na realidade, privatizações de subsidiárias integrais que atuam no Brasil. Sendo assim, essas vendas são processos clássicos de desestatização.

A Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, em seu art. 3º, veda a desestatização das empresas públicas e das sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades.

Entre essas atividades está o transporte por meio de conduto de gás natural. Dessa forma, seria vedada a desestatização da NTS. Uma interpretação mais flexível poderia admitir a desestatização da NTS pelo fato de ela ser uma subsidiária da Petrobras. Entretanto, nesse caso, seria aplicável a Lei nº 9.491/1997.

A desestatização da BR Distribuidora, que não exerce atividades de competência exclusiva da União, poderia ocorrer, desde que atendidas as exigências estabelecidas pela Lei nº 9.491/1997.

Essa Lei que define o processo de desestatização em seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º

§ 1º *Considera-se desestatização:*

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)

.....
§ 2º *Aplicam-se os dispositivos desta Lei, no que couber, às participações minoritárias diretas e indiretas da União no capital social de quaisquer outras sociedades e às ações excedentes à participação acionária detida pela União representativa do mínimo necessário à manutenção do controle acionário da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, nos termos do artigo 62 da Lei nº 9.478, de 06.08.97.*

Nos termos do art. 6º, I, da Lei nº 9.491/1997, compete ao Conselho Nacional de Desestatização – CND recomendar ao Presidente da República a inclusão de empresas e de serviços públicos no Programa Nacional de Desestatização – PND.

A partir da inclusão no PND, as ações de empresas devem ser depositadas, no prazo improrrogável de cinco dias, no Fundo Nacional de Desestatização, que é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, designado Gestor do Fundo, conforme disposto nos arts. 10 e 17 da Lei 9.491/1997.

O art. 18 dessa Lei estabelece as competências do Gestor do Fundo,
in verbis:

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de secretaria;

II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. Na contratação dos serviços a que se refere o inciso IV deste artigo, poderá o Gestor do Fundo estabelecer, alternativa ou cumulativamente, na composição da remuneração dos contratados, pagamento a preço fixo ou comissionado, sempre mediante licitação.

A publicidade e a transparência relativas à alienação do controle acionário são garantidas nos termos do art. 11 da Lei nº 9.491/1997, *in verbis*:

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a alienação do controle acionário da empresa, inclusive instituição financeira incluída no Programa Nacional de Desestatização, assim como de sua situação econômica, financeira e operacional, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

- a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;*
- b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;*
- c) passivo das sociedades de curto e de longo prazo;*
- d) situação econômico-financeira da sociedade, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, nos cinco últimos exercícios;*
- e) pagamento de dividendos à União ou a sociedades por essa controladas direta ou indiretamente, e aporte de recursos à conta capital, providos direta ou indiretamente pela União, nos últimos quinze anos;*
- f) sumário dos estudos de avaliação;*
- g) critério de fixação do valor de alienação, com base nos estudos de avaliação;*
- h) modelagem de venda e valor mínimo da participação a ser alienada;*
- i) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial e os poderes nela compreendidos.*

Os arts. 30 a 32 do Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491/1997, dispõem sobre os procedimentos de avaliação, no Capítulo VIII, relativo ao processo de desestatização, nos seguintes termos:

SEÇÃO II

Dos Procedimentos de Avaliação

Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.

§ 1º Os estudos a que se refere o caput deste artigo deverão indicar o valor econômico da empresa bem como outros parâmetros que venham a ser julgados necessários à fixação do valor de alienação.

§ 2º O valor de liquidação da sociedade objeto de desestatização somente deverá ser calculado para os efeitos do § 1º deste artigo nos casos em que for adequado recomendar a liquidação da sociedade.

§ 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.

§ 4º As ações de sociedade incluída no PND ofertadas a empregados e ao público em geral, mediante distribuição no mercado acionário, bem como em bloco de ações que forem a leilão, poderão ter preços e condições diferenciados daquelas objeto da alienação do controle acionário ou da oferta de bloco estratégico.

§ 5º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o CND deverá fixar o preço mínimo das demais ações a serem ofertadas, de forma a compensar a redução no valor das ações objeto das ofertas especiais.

§ 6º Nas ofertas ao público em geral, quando as ações objeto de alienação forem de espécies ou classes diferentes ou quando as mesmas já forem negociadas em bolsas de valores, poderá o CND fixar o preço mínimo por outros critérios, considerando as características dos valores mobiliários objeto de cada oferta.

§ 7º Poderá o CND recorrer a outros critérios para fixação do preço mínimo no caso das ações que remanescerem no FND por prazo superior a

doze meses contados da data da alienação do controle ou bloco estratégico das ações de emissão da empresa desestatizada.

§ 8º Na fixação do preço mínimo de alienação de participação societária em sociedade concessionária ou permissionária de serviços públicos ou de bens do seu ativo patrimonial, serão levados em conta os critérios de fixação e revisão tarifária e outras condições previstas nos atos de concessão ou permissão existentes ou que vierem a ser expedidos.

§ 9º- A competência prevista nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo, no caso de instituições financeiras, é do CMN, por proposta do Banco Central do Brasil.

Art. 31. O preço mínimo será fixado com base em estudos de avaliação, elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND ou pelos órgãos responsáveis de que tratam o § 1º do art. 10 e o art. 13 deste Decreto.

§ 1º Havendo divergência quanto ao preço mínimo recomendado nas avaliações, superior a vinte por cento, será facultado ao CND determinar a contratação de terceiro avaliador, para se manifestar, em até sessenta dias, sobre as avaliações, hipótese em que o respectivo estudo também servirá de base para a determinação do preço mínimo.

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiro avaliador, o órgão contratante colocará à disposição do contratado toda a documentação referente aos estudos e serviços já elaborados.

§ 3º O CND poderá determinar a revisão dos estudos de avaliação, no caso de eventos relevantes ocorridos após a elaboração dos mesmos.

Art. 32. O preço mínimo de alienação, aprovado pelo CND, será submetido à homologação do órgão de deliberação competente da empresa titular das ações ou quotas incluídas no PND.

§ 1º A Resolução do CND que aprovar as condições gerais de desestatização será utilizada pelo representante do titular das ações ou bens como instrução de voto para deliberação do órgão competente a que alude o caput deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de alienação de ações, bens ou direitos quando diretamente detidos pela União.

O Decreto 2.594/1998 também dispõe sobre auditorias externas, na Seção V do Capítulo VI, sobre o fundo nacional de desestatização, transcrita a seguir:

SEÇÃO V

Das Auditorias Externas

Art. 21. O FND será auditado por auditor externo independente, registrado na Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que será contratado mediante licitação pública promovida pelo Gestor do FND.

Parágrafo único. O auditor externo do FND prestará, por escrito, os esclarecimentos sobre o seu parecer que forem solicitados pelo CND e, quando convocado, comparecerá às suas reuniões.

Art. 22. Os processos de desestatização serão auditados, a partir da publicação do respectivo edital, por auditor externo independente, registrado na CVM.

§ 1º Em cada processo de desestatização será feita licitação pública para a contratação de auditor externo independente.

§ 2º Ao auditor externo independente competirá verificar e atestar a lisura e a observância das regras estabelecidas no edital de alienação, prestar os demais serviços previstos no respectivo contrato e apresentar, ao final do processo, relatório que será submetido à apreciação do CND.

§ 3º O CND poderá, conforme o caso, determinar a contratação de auditor para o acompanhamento de outras fases do processo de desestatização, anteriores à publicação do edital.

Registre-se que os arts. 28 e 29 da Lei nº 9.491/1997 garantem aos empregados e aposentados a possibilidade de eles adquirirem parte das ações das empresas privatizadas, nos seguintes termos:

Art. 28. Aos empregados e aposentados de empresas controladas, direta ou indiretamente pela União, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, é assegurada a oferta de parte das ações representativas de seu capital, segundo os princípios estabelecidos nesta Lei e condições específicas a serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização, inclusive quanto à: (Redação dada pela Lei nº 9.700, de 1998)

I - disponibilidade posterior das ações;

II - quantidade a ser individualmente adquirida.

Parágrafo único. A oferta de que trata o caput deste artigo será de, pelo menos, 10 % (dez por cento) das ações do capital social detidas, direta ou indiretamente, pela União, podendo tal percentual mínimo ser revisto pelo Conselho Nacional de Desestatização, caso o mesmo seja incompatível com o modelo de desestatização aprovado.

Art. 29. A participação dos empregados na aquisição de ações far-se-á, opcionalmente, por intermédio de clube de investimento que constituírem para representá-los legalmente, inclusive como substituto processual, observada a regulamentação baixada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

Com relação à nulidade da transferência de ações, o art. 23 da Lei nº 9.491/1997 assim dispõe:

Art. 23. Será nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações que impliquem infringência desta Lei.

Com a promulgação da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, foram realizadas modificações na regulação sobre desestatizações. O PPI, estabelecido no âmbito da Presidência da República, é destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, conforme o art. 1º dessa Lei.

O § 1º do art. 1º determina que podem integrar o PPI:

- os empreendimentos públicos de infraestrutura em execução ou a serem executados por meio de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta e indireta da União;
- os empreendimentos públicos de infraestrutura que, por delegação ou com o fomento da União, sejam executados por meio de contratos de parceria celebrados

pela administração pública direta ou indireta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; e

- as demais medidas do Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei nº 9.491/1997.

De acordo com art. 7º, fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, com as seguintes competências:

- opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos órgãos ou entidades competentes, sobre as matérias previstas no art. 4º desta Lei;
- acompanhar a execução do PPI;
- formular propostas e representações fundamentadas aos Chefes do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- formular recomendações e orientações normativas aos órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União;
- exercer as funções atribuídas:
 - a) ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
 - b) ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; e
 - c) ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491/1997.

É importante ressaltar, no entanto, que a Lei nº 13.334/2016 não revogou as exigências estabelecidas pela Lei nº 9.491/1997. Desse modo, os processos de desestatização continuariam submetidos aos ditames da Lei nº

9.491/1997.

4. DECISÕES RECENTES DO TCU E DA JUSTIÇA

Algumas decisões recentes no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU e da Justiça Federal têm reconhecido ilegalidades em processos atuais de desinvestimento da Petrobras.

Acórdão recente do Tribunal de Contas da União – TCU (3166/2016) sobre a sistemática para desinvestimentos de ativos e empresas do sistema Petrobras traz elementos ao debate sobre a ilegalidade de diversas medidas que têm sido adotadas pela empresa. Houve determinação cautelar para que não sejam iniciados novos desinvestimentos nem concluídas alienações em andamento, salvo a permissão, em caráter excepcional, para a conclusão de cinco negócios em fase de conclusão, considerada a condição de *periculum in mora* reverso nesses casos.

Foi indicado no referido Acórdão que:

a) *há vício de legalidade formal na sistemática, visto que se fundamenta em decreto (Decreto 2.745/1998), que não é instrumento hábil para inovar em matéria licitatória (consoante arts. 37, inciso XXI, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que reservaram à lei, stricto sensu, o disciplinamento dos procedimentos licitatórios efetuados pela Administração Pública;*

b) *há vício legalidade material do chamado “processo competitivo” para alienação de empresas, ante à ilegitimidade de o Decreto 2.745/1998 tratar de alienações, pois o art. 67 da Lei 9.478/1997, que o fundamentava, tratava de procedimento licitatório simplificado para a aquisição de bens e serviços, e não para as alienações,*

c) *caracterizou-se inovação indevida na forma de conduzir a licitação, em violação ao princípio da legalidade, em razão da adoção de modalidade inspirada no convite do Decreto 2.745/1998, utilizando-se, contudo, procedimentos contrários aos princípios da Administração Pública*

Não obstante, a permissão concedida para a conclusão de cinco negócios, mais aquele já concluído sobre a venda da Liquigás, pode acabar legitimando atos não condizentes com a regulação sobre a matéria.

Decisões no âmbito da Justiça Federal também têm sido proferidas no sentido de suspender vendas associadas aos desinvestimentos da Petrobras. Em Ação Popular contra a Petrobras e a ANP² por causa da alienação de controle acionário da BR Distribuidora, foi deferida liminar para a suspensão dessa operação.

Outra Ação Popular³ deferida suspendeu o procedimento de cessão do direito de exploração de campos de produção de petróleo e gás natural em campos territoriais localizados nos Estados de Sergipe (Siririzinho e Riachuelo) e Ceará (Fazenda Belém), Rio Grande do Norte (Riacho da Forquilha e Macau), Bahia (Buracica e Miranga) e Espírito Santo (Fazenda São Jorge/Cancã, Fazenda Cedro, Lagoa Parda, além de 6 concessões exploratórias) e instalações integradas a esses polos.

Em ambas Ações Populares foi argumentada flagrante afronta, ao ser realizada a medida de desinvestimento sem licitação, aos arts. 37, caput e inciso XXI, e 177, da CF; aos arts. 2º, caput, 3º, caput e §3º, 17, I e II, e 21, todos da Lei nº 8.666/1993; aos arts. 4º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 9.491/1997; e arts. 5º e 23 da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997).

A Justiça Federal da 5ª Região (TRF-5) rejeitou, em segunda instância, recurso da Petrobras e manteve a suspensão do processo de venda dos campos de Baúna e Tartaruga Verde⁴. Em 17 de novembro de 2016, a Juíza Federal Telma Maria Santos Machado havia deferido liminar para suspender o procedimento de venda de 100% de participação no campo de Baúna, localizado em lâmina d'água rasa no pós-sal da Bacia de Santos e de 50% de participação no campo de Tartaruga Verde, situado no pós-sal da Bacia de Campos, sem o devido procedimento licitatório.

² Processo nº 0805023-64.2016.4.05.8500.

³ Processo nº 0804974-23.2016.4.05.8500.

⁴ Ver artigo de Marta Moreira, Justiça mantém decisão que suspende venda de campos da Petrobras, disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKBN1492H1>. Acesso em 21/12/2016.

Importa registrar ainda que o presidente em exercício do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Humberto Martins, negou, em 20 de janeiro de 2017, pedido da Petrobras para suspender essa decisão do TRF-5, e, conseqüentemente, prosseguir a cessão de dois campos de petróleo, na Bacia de Campos e na Bacia de Santos, sem licitação. O ministro ratificou o entendimento do TRF-5 de que a adaptação de regras do regime de aquisição de bens e serviços não é suficiente para justificar o procedimento sem licitação. Com a decisão, o procedimento segue suspenso, até que o juízo competente analise o mérito do pedido da ação popular.

5. ANÁLISE DO PNG 2017-2021 E DO PLANO DE DESINVESTIMENTOS

O PNG 2017-2021 prevê uma geração operacional de caixa, após dividendos, de US\$ 158 bilhões. Essa geração decorre principalmente da venda de derivados ao mercado interno.

Dessa forma, todos os brasileiros, direta ou indiretamente, serão os responsáveis por essa geração de caixa de US\$ 158 bilhões de 2017 a 2021. É fundamental que esses recursos sejam aplicados com transparência, pois trata-se de uma empresa estatal e estratégica para o desenvolvimento nacional, que, na prática, detém o monopólio do refino, dos dutos e dos terminais do País.

A geração de caixa da Petrobras depende da política de preços, principalmente da gasolina e do óleo diesel. No dia 14 de outubro de 2016, a Petrobras divulgou sua política de preços, que tem como base a paridade com o mercado internacional, incluindo custos de frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias, além de uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação, como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. A Diretoria Executiva da Petrobras definiu, também, que a empresa não praticará preços abaixo dessa paridade internacional.

A partir dessa política, as distribuidoras tenderão a pagar para a Petrobras um preço maior do que as distribuidoras pagam aos refinadores nos Estados Unidos e em países da Europa, onde os preços são definidos apenas pelo mercado.

Durante a divulgação do PNG 2017-2021, o Presidente da Petrobras, Sr. Pedro Parente, foi enfático quanto à necessidade de reduzir a “alavancagem” da empresa. Dessa ênfase do plano decorrem o aumento das amortizações, a redução dos investimentos e o plano de desinvestimento.

De acordo com o PNG 2017-2021, haverá uma redução da relação Dívida Líquida/EBITDA, chamada de alavancagem, de 5,3 em 2015 para 2,5 em 2018. De 2017 a 2021, haverá amortizações de US\$ 73 bilhões. Essas amortizações representam 58,9% do endividamento atual de US\$ 124 bilhões, sendo da mesma ordem de grandeza dos investimentos previstos para o período, estimados em US\$ 74 bilhões.

Em relação ao plano anterior, houve uma redução na previsão de investimentos de 25%. A Petrobras manteve seu foco na área de exploração e produção – E&P. Do investimento total de US\$ 74 bilhões, US\$ 60,6 bilhões serão destinados à área de E&P. Do total destinado à área de E&P, 11% serão aplicados na área de exploração. A maior parcela dos recursos, 76%, será destinada ao desenvolvimento da produção.

O PNG 2017-2021 tem como foco o desenvolvimento da produção de áreas da província do Pré-Sal. Têm destaque no PNG 2017-2021 as áreas da cessão onerosa. Das 16 unidades de produção a serem instaladas no Pré-Sal, 10 serão instaladas em áreas da cessão onerosa. Essas áreas foram objeto do Contrato de Cessão Onerosa, assinado em 2010, e de autorização do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, em 2014, para contratação direta da Petrobras. Apenas 3 unidades terão foco no Pós-Sal da Bacia de Campos.

Na área de refino e gás natural – RGN, estão planejados investimentos de US\$ 12,4 bilhões. Na subárea de Refino, Transporte e

Comercialização – RTC, os investimentos de capital serão de apenas US\$ 3,1 bilhões; na subárea de Gás e Energia – G&E, os investimentos de capital serão de apenas US\$ 3 bilhões. A maior parte dos investimentos em refino e gás natural, de US\$ 8,4 bilhões, será apenas para continuidade operacional.

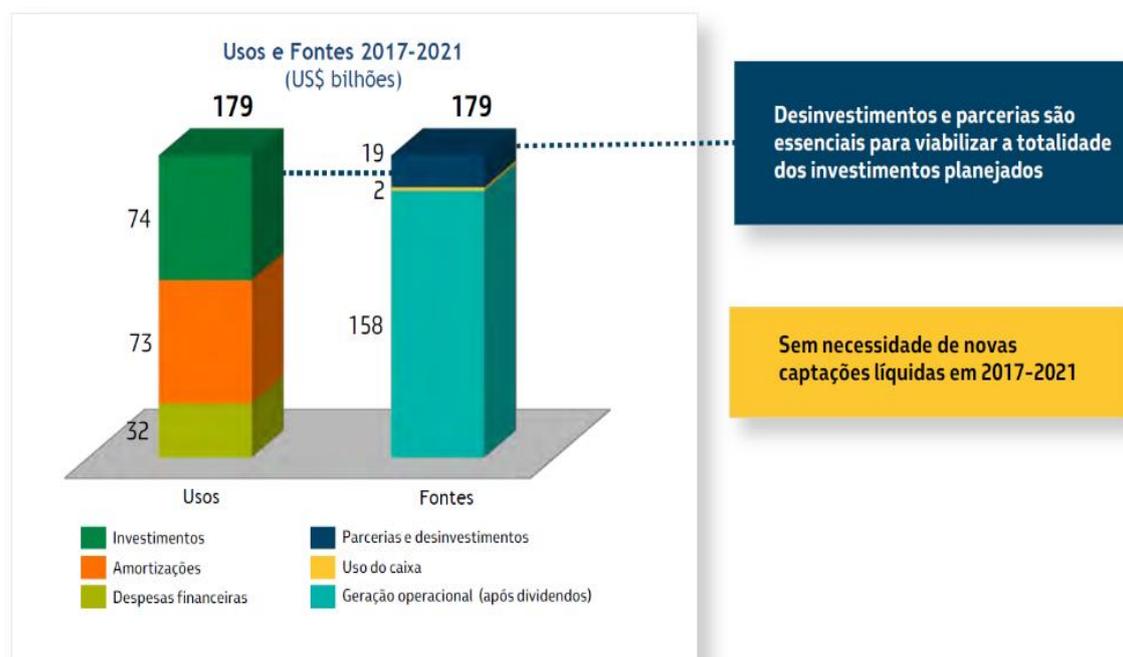
Não estão previstos investimentos de refino no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, cuja execução física já atingiu 82%; no segundo trem de refino da Abreu e Lima (Refinaria do Nordeste – RNEST); e nas novas plantas de fertilizantes.

O PNG 2017-2021 prevê venda de ativos de US\$ 19,5 bilhões em 2017 e 2018. Para os anos de 2015 e 2016, as vendas de ativos previstas foram de US\$ 15,1 bilhões.

Conforme mostrado na Figura 5.1, o PNG 2017-2021 prevê que a Petrobras terá uma fonte de recursos de US\$ 179 bilhões de 2017 a 2021, assim distribuída:

- geração de caixa operacional, após dividendos: US\$ 158 bilhões;
- parcerias e desinvestimentos: US\$ 19 bilhões;
- uso do caixa: US\$ 2 bilhões.

Figura 5.1 – Usos e fontes de recursos.



Fonte: PNG 2017-2021 da Petrobras

Essa fonte de recursos será utilizada da seguinte forma:

- investimentos: US\$ 74 bilhões;
- amortizações: US\$ 73 bilhões;
- despesas financeiras: US\$ 35 bilhões.

Os desinvestimentos e parcerias no valor da ordem de US\$ 19 bilhões representam a venda de ativos, muitos deles estratégicos para a Petrobras e para o País, em um momento em que os ativos do setor estão desvalorizados em razão dos baixos preços do petróleo.

A Tabela 5.1, mostrada a seguir, resume os desinvestimentos realizados e a serem realizados pela Petrobras, bem como o montante de recursos envolvidos nos negócios já concluídos.

A privatização da BR Distribuidora e da Nova Transportadora do Sudeste – NTS e a venda de Carcará podem significar abrir mão de ativos rentáveis e estratégicos para a Petrobras e para o Estado.

Tudo indica que não há necessidade de se vender esses e outros ativos. Em vez de se gerar recursos de US\$ 19 bilhões com a venda de ativos, esse valor de US\$ 19 bilhões poderia ser oriundo da redução das amortizações e despesas financeiras que totalizam o elevadíssimo valor de US\$ 105 bilhões.

O total de amortizações e despesas financeiras poderia ser reduzido de US\$ 105 bilhões para US\$ 82 bilhões, sendo preservados os ativos da Petrobras considerados estratégicos.

O custo de captação ou rolagem da dívida de 8,6% ao ano decorrente dessa redução de US\$ 19 bilhões nas amortizações e despesas financeiras, apesar de alto, é muito menor que a rentabilidade de ativos estratégicos como a BR Distribuidora e a NTS, onde os investimentos já foram realizados.

Não se tem notícia da venda de gasodutos e da perda do controle acionário em distribuidoras de grandes empresas como a Shell, Total, BP e ExxonMobil. As empresas distribuidoras são fundamentais para todas as petrolíferas mundiais tanto do ponto de vista financeiro quanto estratégico, inclusive para as petrolíferas privadas. É a partir das distribuidoras que as empresas mostram sua marca para o grande público.

Tabela 5.1 Desinvestimentos realizados e a serem realizados pela Petrobras

Empreendimento	Situação	Montante
Nova Transportadora do Sudeste (NTS)	Venda de 90% das ações da empresa. Concluída.	US\$ 5,2 bilhões
Carcará - Bloco Exploratório BM-S-8.	Venda de sua participação (66%) em Carcará. Concluída.	US\$ 2,5 bilhões
Petrobras Argentina (PESA)	Venda da sua participação de 67,19% na empresa. Concluída.	US\$ 897 milhões
Petrobras Chile Distribuidora (PCD)	Venda de sua participação de 100% na empresa. Concluída.	US\$ 464 milhões
Petrobras Distribuidora - BR	Venda de 51% do capital votante da empresa. Suspensa pela Justiça.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Liquigás Distribuidora S.A.	Venda da subsidiária integral. Em andamento.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica de Suape) e Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe)	Negociações em andamento com a empresa Alpek.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Cessão de direitos de exploração em águas rasas nos estados do Ceará e Sergipe (Caioba, Camorim, Dourado, Guaricema, Tatuí, Curimã, Espada, Atum e Xaréu)	Em andamento.	Sem divulgação de estimativa de valor.
Venda dos Campos de Baúna e Tartaruga Verde	Em negociação com a empresa Karoon Gas Australia.	Sem divulgação de estimativa de valor.

Fonte: elaboração própria.

Também é grande a redução nos investimentos da Petrobras. O PNG 2017-2021 estima investimentos de apenas US\$ 74 bilhões em cinco anos, o que representa um corte de 25% em relação ao plano anterior. Registre-se, para fins de comparação, que a Petrobras investiu US\$ 209 bilhões no período de cinco anos de 2010 a 2014. Ou seja, o investimento previsto no PNG 2017-2021 é quase três vezes menor que o ocorrido de 2010 a 2014.

Além de baixos, o novo plano da Petrobras mostra uma forte concentração dos investimentos na área de E&P. Dos US\$ 74 bilhões a serem investidos, 82% serão destinados à essa área. São previstos baixíssimos investimentos em refino e uma questionável de venda de ativos. Registre-se, ainda, que as áreas de petroquímica, energia elétrica, fertilizantes e biocombustíveis são praticamente ignoradas pelo PNG 2017-2021.

O cenário do PNG 2017-2021 indica grandes dificuldades para a expansão do parque de refino por parte da Petrobras. A ANP previu um salto na dependência de importações de combustíveis nos próximos 14 anos. A dependência externa de combustíveis para motores de ciclo Otto (gasolina e etanol) poderia passar dos atuais 32 mil barris por dia – mbd para 198 mbd em 2026 e para 408 mbd em 2030. As importações totais poderiam chegar, em 2025, a 1 milhão de barris de derivados por dia.

O PNG 2017-2021 indica uma visão de curto prazo e equivocada até do ponto de vista financeiro, pois ativos como a BR Distribuidora e a NTS apresentam taxas de rentabilidade maiores do que as taxas de captação e de rolagem da dívida. São ativos rentáveis de empresas estabelecidas que devem constituir oportunidades favoráveis e lucrativas para o setor privado nacional ou estrangeiro, mas representam perdas no longo prazo para a Petrobras.

O PNG atual sinaliza também para a criação de uma empresa de exploração e produção, com foco nas áreas já descobertas do Pré-Sal, e a privatização ou venda de participação em outras áreas. Essa “Petrobras do Pré-Sal”, nesse diapasão, pode vir a ser privatizada, até por um alto valor para os acionistas, uma vez que a empresa já garantiu os direitos relativos às principais áreas do Pré-Sal e que os sistemas de produção já estarão instalados.

Os desinvestimentos parecem distanciar a Petrobras de seu objeto social, que integra diversas atividades produtivas. Como sociedade de economia mista, o objeto social da Petrobras é explicitamente expresso na Lei nº 9.478/1997:

Art. 61. A Petróleo Brasileiro S.A. PETROBRÁS é uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei.

O Estatuto Social da Petrobras, no seu art. 3º, adiciona ainda ao objeto social as atividades vinculadas à energia, podendo promover a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de todas as formas de energia, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins.

As sociedades de economia mista, conforme define o art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, são criadas sob a forma de sociedades anônimas. Embora possam ser objeto social das sociedades anônimas qualquer empresa de fim lucrativo, consoante o art. 2º da Lei das Sociedades Anônimas, Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, as sociedades de economia mista apresentam igualmente objetivos associados ao interesse público em sua atuação.

Como a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, de acordo com o art. 173 da Constituição Federal, os objetivos da empresa estatal devem ser seguidos para garantir as condições necessárias previstas no texto constitucional.

Da mesma forma, as subsidiárias das empresas estatais devem acompanhar o objeto social da controladora. De acordo com Souto (2003), a criação de subsidiárias está vinculada aos objetivos de interesse público da controladora, uma vez que, indiretamente, há exploração de atividade econômica pelo Poder Público. Esse entendimento está baseado no que determinam os arts. 238, 116 e 117 da Lei

das Sociedades Anônimas, com respeito a subsidiárias controladas por empresas estatais⁵.

Adicionalmente, Pinto Jr. (2015) destaca que a conciliação entre finalidade lucrativa e interesse público está presente no art. 238 da Lei das Sociedades Anônimas. Essa finalidade é flexibilizada para que a sociedade de economia mista possa também atender ao interesse público.

Os desinvestimentos atuais reduzem deliberadamente a participação da Petrobras em atividades previstas no seu objeto social, a despeito do relevante interesse coletivo nesses ramos, com efeitos sobre a atividade da empresa e sobre a economia.

6. IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS INTEGRADOS DA PETROBRAS

Os investimentos da Petrobras realizados de maneira integrada na economia brasileira apresentam impacto significativo sobre a empresa, sobre diversos setores e sobre o sistema produtivo nacional.

Do ponto de vista da empresa, a maior diversificação de atividades, seja horizontal ou vertical, está associada a alguns benefícios⁶. Pode ocorrer aceleração do ritmo de crescimento da empresa com ampliação para novos mercados, reduzindo o risco vinculado ao ciclo de produto de cada mercado, bem como desenvolvimento em direção a mercados com maior potencial de expansão. A redução do risco permite maior estabilização de ganhos no longo prazo. A diminuição e internalização de custos de transação, como, por exemplo, na incorporação de atividades a montante ou a jusante, é característica igualmente apontada como benéfica.

A diversificação pode beneficiar o incremento na eficiência técnica e

⁵ O art. 238 estabelece que a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

⁶ Ver, por exemplo, Britto (2013).

produtiva, por meio de maior eficiência na alocação de recursos, via exploração de economias de escala e escopo, além da geração de novos produtos e inovação e de aumento nas competências gerenciais. A eficiência pode ser aumentada também pela criação de sinergias: comerciais, com a utilização comum de canais de distribuição e de quadros de administração de vendas; operacionais, pelo uso mais intenso de instalações e pessoal, com o aproveitamento de vantagens de curvas de aprendizado comuns; de investimentos, pelo uso conjunto de plantas industriais, repartição de estoques e de transferência de pesquisa e desenvolvimento de um produto para outro; e de administração, relativa à experiência acumulada com situações estratégicas, organizacionais e operacionais.

Os investimentos integrados da Petrobras têm sido relevantes no período recente e parecem mostrar importância fundamental para o desenvolvimento produtivo brasileiro, segundo notado por alguns estudos sobre investimentos públicos ou sobre relações intersetoriais.

Os investimentos do grupo Petrobras têm expressiva influência sobre os investimentos públicos federais. Orair (2015) nota expansão dos investimentos públicos a partir de 2005 até 2010, com oscilação em 2011 e retomada até meados de 2014, de maneira complementar aos investimentos privados, aumentando a taxa de investimento no PIB⁷. Conforme os dados das Contas Nacionais divulgadas pelo IBGE, cresceu a relação investimento/PIB entre 2003 e 2013, cuja proporção passou de 16,6% para 20,9%⁸. Diferentemente do período de 1995 a 2004, no qual o investimento público cresceu abaixo do PIB, o período de 2005 a 2011 observou inversão nessa relação e coincidiu com elevação da taxa de crescimento do PIB.

Considerando a administração pública e as empresas públicas federais, os investimentos públicos passaram de 2,5% para 5,2% do PIB no período 2004-2014, consoante a metodologia de Orair (2015). As empresas públicas federais

⁷ Com efeito, no período 1947-2010, Orair (2015) encontra evidência empírica de associação positiva entre investimento público e o crescimento do PIB no Brasil.

⁸ Posteriormente, foi registrada queda em 2014, para 19,9%, em razão dos efeitos da redução do nível de atividade da economia.

tiveram maior aceleração a partir de 2007. A retomada dos investimentos adveio principalmente de segmentos de infraestrutura, que inclui petróleo e gás. Cerca de metade dos investimentos públicos das empresas federais foi feita pelo grupo Petrobras, que alcançou 54,0% desse total em 2011. O desempenho recente do investimento público federal guarda, assim, forte correlação com os investimentos do grupo Petrobras, cujas empresas quase quadruplicaram seus investimentos (R\$ 16,6 bilhões em 2005 e R\$ 59,9 bilhões em 2011), o que fez com que dobrasse sua participação de cerca de 1% do PIB, no início de 2007, para 2% do PIB, no final de 2011⁹.

Outro estudo, de Marconi *et al.* (2016), permite compreensão da influência do setor de petróleo nas relações intersetoriais na economia brasileira. Concluem os autores que, por meio da avaliação de índices de encadeamento obtidos das matrizes de insumo-produto no período 2000-2009, os setores relacionados à indústria de transformação podem incentivar a economia com maior impacto do que outros. *Commodities* agrícolas e minerais e setores não transacionáveis exibiram pequena capacidade de estimular a economia. Em contraste, setores de serviços mais dinâmicos conseguem fomentar o produto total, quando associados à manufatura, especialmente a mais sofisticada e que demanda serviços de maior valor agregado¹⁰.

Em especial, o setor de petróleo e gás, incluindo refino de petróleo, tem o maior impacto nos índices de encadeamento entre os 18 setores pesquisados, tanto a montante quanto a jusante, sendo seguido de produtos químicos. Entendem os autores que, embora se encontre na categoria de *commodity*, o setor de petróleo tem características notavelmente distintas. Adicionalmente à importância relativa do

⁹ Orair atribui a aceleração dos investimentos da Petrobras a conjunto de medidas tomadas pelo governo para viabilizar os planos de investimentos da empresa, como: a retirada da Petrobras do cálculo da meta de superávit primário do setor público no ano de 2009; a mudança no marco regulatório nos campos do Pré-sal a serem licitados, que tornou a Petrobras operadora única, com participação não inferior a 30% dos consórcios; e as operações no ano de 2010 de cessão onerosa de 5 bilhões de barris da União para a Petrobras e de capitalização da empresa em R\$ 124,7 bilhões.

¹⁰ Defendem Marconi *et al.* (2016) que uma estratégia de crescimento baseada em vantagens comparativas relacionadas à produção de bens primários não tem a mesma capacidade de estimular o crescimento econômico como a estratégia baseada na expansão manufatureira. Outrossim, uma estratégia de expansão de serviços, particularmente aqueles tradicionais, também não gera ligações relevantes. Os autores propugnam que a estrutura produtiva orientada para a manufatura, considerando também o setor de petróleo, é fundamental para o crescimento econômico brasileiro.

petróleo como setor demandante e, portanto, como estímulo a outras cadeias produtivas, essa atividade é a fornecedora principal de insumos para a economia.

O setor do petróleo é provedor de insumos usados na manufatura, nos principais produtos feitos na indústria química e nos materiais sintéticos utilizados no setor de vestuário. A atividade petroleira também configura fornecedora indireta para equipamentos de transporte e os setores de materiais elétricos e equipamentos de comunicação, além de diversas indústrias. Assim, o comportamento distinto do setor de petróleo demonstra claramente, de acordo com Marconi *et al.* (2016), a importância de adicionar valor a *commodities* ao invés de simplesmente exportar bens básicos ou semimanufaturados.

7. CONCLUSÕES

Os gasodutos da Região Sudeste, de propriedade da NTS, são importantes para a Petrobras manter seu papel estratégico na área de transporte de gás natural. Além de importantes para a Petrobras, esses gasodutos são estratégicos para o País. Com a venda da NTS, corre-se o risco de se sair de um monopólio estatal para um monopólio privado no transporte de gás natural na Região Sudeste. Essa venda é, no nosso entendimento, de fato, uma desestatização, não tendo sido seguidos os procedimentos legais estabelecidos na Lei nº 9.491/1997.

Com relação à BR Distribuidora, a empresa tem um papel fundamental no Sistema Petrobras e no País. A perda do controle do capital votante da BR Distribuidora não é compatível com a verticalização da Petrobras, que sempre adotou o lema “Do poço ao posto”. Assim, como no caso da venda da NTS, ocorre um caso clássico de desestatização sem que os procedimentos legais, estabelecidos na Lei nº 9.491/1997, sejam cumpridos. A Petrobras assim vai afastar-se do objetivo social estabelecido para sua atuação, como empresa integrada em diversas atividades.

No caso de Carcará e outras alienações, deveriam ser atendidos os dispositivos legais estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, pois não haveria amparo legal para a alienação de ativos com base na Lei nº 9.478/1997. Além disso, em razão do

maior custo de produção da Statoil em Carcará, sua venda deverá reduzir as receitas destinadas às áreas de educação pública e saúde.

As privatizações em curso e já realizadas de subsidiárias integrais da Petrobras, além de óbices quanto à legalidade, representam um grande retrocesso para o País. Seria o predomínio de visão financeira de curto prazo sobre a visão de construção de um País soberano e tecnologicamente avançado, com condições de resgatar a grande dívida social hoje existente.

A empresa estatal integrada, com participação estratégica em todo o território nacional, proprietária e operadora de oleodutos, gasodutos, terminais, refinarias, fábricas de fertilizantes, unidades petroquímicas, plantas de biocombustíveis e termelétricas pode ser desintegrada pelo PNG 2017-2021. Os efeitos dessa menor integração devem ser observados na piora nas competências internas do grupo Petrobras, nas relações intersetoriais e no sistema produtivo brasileiro.

O novo plano da Petrobrás não se mostra “estratégico para o Brasil”. Ele indica o fim do principal projeto nacional, criado em 1953, por iniciativa do então Presidente Getúlio Vargas, que contou com o apoio de amplos segmentos sociais e políticos do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITTO, J. Diversificação, competências e coerência produtiva. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org.) **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, P. C. R. **As participações governamentais, a importância de uma política para o excedente em óleo e o Fundo Social**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo, 2013.

MARCONI, N; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectoral capabilities and productive structure: An input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 36, nº 3 (143), pp. 470-492, July-September/2016.

ORAIR, R. Notas sobre a trajetória do investimento público no Brasil. In: SQUEFF, G. C. (org.). **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S.A. **Plano de Negócios e Gestão 2015-2019 e suas revisões**. Disponível em: www.petrobras.com.br. Acesso em: 12/12/2016.

_____. **Plano de Negócios e Gestão 2017-2021**. Disponível em: www.petrobras.com.br. Acesso em: 12/12/2016.

PINTO JR., M. E. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUTO, M. J. V. **Direito administrativo da economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.