

## **COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTE**

### **PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 87, DE 2009**

*Propõe que a Comissão de Viação e Transporte da Câmara dos Deputados execute fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial na Petrobras, especificamente quanto aos preços praticados para combustíveis no mercado interno brasileiro.*

Autor: Dep. Jaime Martins  
Relator: Dep. Luiz Argolo

### **VOTO EM SEPARADO** (Do Sr. Paulão – PT/AL)

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de proposta do Dep. Jaime Martins com objetivo que essa Comissão fiscalize a empresa Petróleo Brasileiro – Petrobras, de modo a executar fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nessa empresa, mais especificamente em relação aos preços praticados para os combustíveis praticados no mercado interno brasileiro.

Autor justifica seu pedido por considerar que os preços praticados pela Petrobras no mercado doméstico, na época do pedido em 2009, se encontravam acima dos preços praticados no mercado internacional. A razão disso seria, segundo o Dep. Jaime Martins, a desvalorização do preço do barril do petróleo somado a apreciação do real, o que resultaria em desequilíbrio entre os preços internacionais e no mercado nacional.

A proposta foi desarquivada por meio do requerimento n.º 318, de 15 de fevereiro de 2011, a pedido do Autor e relatada na presente Comissão pelo nobre Dep. Luiz Argolo.

O Dep. Relator foi favorável a oportunidade e conveniência da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 87, de 2009, e escudou a competência da Comissão no art. 24, inciso IX e no art.32, inciso XX e seu parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esses dispositivos garantiriam que a Comissão de Viação e Transportes teria a atribuição de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades direta e indireta, incluindo as sociedades e fundações instituídas pela União.

Em relação ao alcance jurídico e administrativo, o eminente Dep. Luiz Argolo argumenta no seu relatório que “... *é fundamental que sejam promovidos esclarecimentos necessários sobre violações de normas jurídicas ou administrativas, bem como dos princípios constitucionais que regem o tema.*”

O insigne Relator defende o alcance político e administrativo da proposta em razão da importância do Legislativo avaliar se os preços dos combustíveis vendidos pela Petrobras estariam onerando a sociedade por meio do aumento dos custos de transporte.

No que tange os aspectos econômicos e orçamentários, o nobre Relator aponta como exigência da sociedade e do Parlamento a apuração de irregularidades ou não na fixação dos preços de combustíveis pela Petrobras.

Plano de execução e metodologia de avaliação proposta compreende as seguintes etapas: i) realização de audiências públicas com autoridades envolvidas com o tema como o Ministro de Minas e Energia, Sr. Edson Lobão, e o Presidente da Petrobras, Dr. José Sergio Gabrielli, entre outros; ii) solicitação ao Tribunal de Contas da União dos relatórios de fiscalização, assim como informações previstas no art. 71, incisos IV e VII da Constituição Federal; iii) apresentação, discussão do relatório; e, iv) encaminhamento dos resultados e conclusões da Propostas de Fiscalização e Controle nos termos do art. 37 do Regimento da Câmara de Deputados

O Relator, Dep. Luiz Argolo, face ao exposto acima, exarou voto favorável à implementação da Proposta e Controle n.º 87, de 2009.

## II – VOTO

A Proposta Fiscalização e Controle n.º 87, de 2009, não pode prosperar pelas razões elencadas a seguir:

### **1. Da competência desta Comissão**

A fiscalização realizada pelo TCU não substitui a competência do Poder Legislativo. Em verdade, os órgãos e tribunais de contas foram criados como órgãos auxiliares na função de fiscalização orçamentária e contábil dos atos do Executivo, que é competência originária do Poder Legislativo, conforme previsto na Constituição. Dentre os temas de competência específica da Comissão de Viação e Transportes, definidos no art. 32, XX, do Regimento Interno, constam:

*"a) assuntos referentes ao sistema nacional de viação e aos sistemas de transportes em geral;*

*b) transportes aéreo, marítimo, aquaviário, ferroviário, rodoviário e metroviário; transporte por dutos;*

*c) ordenação e exploração dos serviços de transportes;*

*d) transportes urbano, interestadual, intermunicipal e internacional;*

*e) marinha mercante, portos e vias navegáveis; navegação marítima e de cabotagem e a interior; direito marítimo;*

*f) aviação civil, aeroportos e infraestrutura aeroportuária; segurança e controle do tráfego aéreo; direito aeronáutico;*

*g) transporte de passageiros e de cargas; regime jurídico e legislação setorial; acordos e convenções internacionais; responsabilidade civil do transportador."*

Apesar de o setor viário e de transportes (competência da CVT) ser afetado pela política de preços dos agentes do mercado de combustíveis, não se verifica no rol de atribuições dessa Comissão a apreciação de critérios de formação de preços ou mesmo de defesa ao mercado consumidor.

Dessa forma, observamos que a PFC 87/09 trata de tema que foge à competência da Comissão de Viação e Transportes, não tendo sido tal aspecto exaurido no parecer de seu relator.

## **II. Da oportunidade e conveniência da Proposta**

A solicitação de exercício de fiscalização e controle, sob análise, teve como tema central um suposto sobrepreço, ocorrido em meados dos anos 2000, que poderia caracterizar o descumprimento, pela Petrobras, de normas setoriais ou, ainda, da própria legislação antitruste. Conforme destacamos acima, tais temas não são de competência da CVT.

Assim, entendemos que a PFC não irá trazer maior transparência aos dados, que já são amplamente divulgados. Nesse sentido, importa destacar que estratégia de precificação é informação sensível e que sua divulgação ampla e irrestrita pode trazer efeitos danosos tanto ao mercado como um todo quanto ao próprio interesse público que justificou a criação da Petrobras.

A Petrobras é uma sociedade de economia mista que explora atividade econômica e, por isso, uma fiscalização ampla, genérica e irrestrita pode colocá-la em patamar diferente das demais sociedades do mercado, que possuem liberdade negocial, prejudicando-a na realização da sua atividade. O controle excessivo, que ultrapasse os limites razoáveis e já existentes, pode engessar as atividades da Petrobras. Por estar inserida em um mercado competitivo, a exposição de informações sigilosas e estratégicas da PETROBRAS impacta concorrencialmente a Companhia como também outras empresas do setor envolvidas nas operações realizadas, além de poder acarretar a violação de legislações específica antitruste e societária, a depender da natureza das informações obtidas e divulgadas. Nesse ponto, observa-se que o argumento de suposta violação, pela Petrobras, da lei anticoncorrencial pode ocasionar, a partir da execução da PFC, a própria violação a essa lei.

A concretização de negócios de natureza estratégica em ambiente competitivo não deve ser objeto de entraves, haja vista tratar-se de negócios decorrentes de análises comerciais e de visão própria do mercado, em conformidade com cada momento histórico e social, observando a legislação aplicável. Tratando-se de mercado sensível e regulado por diversos organismos e entidades típicos, dentre os quais destacamos a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica

(ANEEL) e o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), conclui-se que o controle é adequado a permitir que a Petrobras atue de forma livre, como sociedade empresária que é, limitada, porém, às normas setoriais, que definem inclusive regras de precificação.

Assim, do ponto de vista do negócio, a proposta pode trazer imediato prejuízo ao cronograma estabelecido para o alcance das metas estabelecidas no Plano de Negócios da Petrobras para os próximos 5 anos, com impactos financeiros para a Companhia e para seus investidores, seja sua acionista majoritária, sejam os seus milhares de acionistas minoritários. Ressalte-se que o controle da administração indireta é exercido pelo Poder Executivo através de Ministérios e Secretarias (supervisão ministerial, prevista no Decreto Lei 200/67), havendo previsão constitucional quanto à fiscalização pelo Poder Legislativo. Tal fiscalização, porém, não deve ser feita de forma irrestrita e desarrazoada, pois gerará insegurança jurídica e, ao final, poderá culminar em desrespeito ao princípio da separação dos poderes.

### **III. Do alcance administrativo, econômico, orçamentário, social, jurídico e político**

Do ponto de vista do alcance econômico, orçamentário e social da proposta, é preciso lembrar que desde janeiro de 2002, fundamentado na Lei nº 9.478/97, o mercado de combustíveis no Brasil é livre, não havendo mais a exclusividade de atuação da PETROBRAS no setor. As importações estão liberadas, não havendo tabelamento de preços. Nesse cenário, as refinarias da PETROBRAS sofrem concorrência dos importadores, das refinarias particulares, dos formuladores e das centrais petroquímicas na disputa pelo mercado brasileiro de distribuição de derivados.

Para os principais produtos (gasolina, diesel e GLP) a PETROBRAS optou por uma política de paridade aos preços competitivos a médio e longo prazo. Variações – para cima ou para baixo – não são repassadas imediatamente ao consumidor, caso contrário a PETROBRAS teria que fazer ajustes frequentemente. Dessa forma, o consumidor brasileiro fica protegido da grande volatilidade do mercado de petróleo e derivados, que pode ser no sentido de

aumentos ou reduções, embora a média dos preços continue alinhada aos nossos principais concorrentes em longo prazo.

Segundo a lógica de mercado competitivo, uma vez que o chamado *open-access* resguarda aos concorrentes o direito de utilização da estrutura logística da Transpetro. Assim, se os preços da Petrobras estivessem realmente acima da concorrência internacional, as distribuidoras deixariam de comprar os combustíveis produzidos nas refinarias da empresa e passariam a adquiri-los no mercado externo.

A Lei nº 9.478/97 instituiu também a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que, entre outras atribuições, regula as atividades econômicas desta indústria, protegendo os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

Cabe destacar que o preço praticado pela PETROBRAS não se confunde com os preços dos combustíveis oferecidos pelos postos revendedores aos consumidores finais. Este é formado por diversas parcelas sobre as quais a PETROBRAS não possui qualquer ingerência, como é o caso dos tributos federais e estaduais (PIS/Pasep, Cofins, CIDE e ICMS); margens e custos de distribuidoras e revendedores; custo do álcool anidro, que é misturado à gasolina “A” (vendida pela refinaria sem adição de álcool) para formulação da gasolina “C” (vendida ao consumidor final), além de possíveis aditivos.

Essas informações são semanalmente atualizadas no sítio da PETROBRAS na internet (<http://www.petrobras.com.br/produtos>).

Adicionalmente, a ANP (<http://www.anp.gov.br>), no papel de agência reguladora do setor, é responsável por monitorar e publicar informações detalhadas sobre histórico de preços dos produtores, importadores e distribuidores de derivados de petróleo, assim como os preços ao consumidor final. A ANP monitora também a participação das empresas no segmento de distribuição dos derivados. Em seu Boletim Gerencial, podemos observar que a BR Distribuidora, subsidiária integral da PETROBRAS, apresenta uma participação no mercado de gasolina, em dezembro de 2013, de 28,5%, enquanto que no mercado de diesel esta parcela representa 38,6%.

Dessa forma, não encontra guarida nos fatos o alcance econômico, orçamentário e social defendido pela Proposta de Fiscalização e Controle n.º 87, de 2009.

Do ponto de vista administrativo, jurídico e político não se vislumbra violações de normas jurídicas ou administrativas que regem a matéria, como não estão presentes justificativas políticas legítimas que levem o Poder Legislativo desenterrar essa Proposta.

Desta forma, pelos motivos acima expostos, entendemos, preliminarmente, que a CVT não possui competência para deliberar sua matéria, não estando presentes os requisitos trazidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Além disso, entendemos que a PFC 87/09 carece de conveniência e oportunidade, uma vez que:

- o cenário econômico foi substancialmente alterado de 2009 até 2014;
- a Petrobras constantemente divulga os critérios adotados na precificação dos combustíveis, conferindo a transparência exigida pela sociedade, e o faz inclusive em redes sociais para a maior publicidade possível;
- a composição de preços, como é sabida, não depende exclusivamente da Petrobras, havendo itens que não estão sob sua responsabilidade;
- tanto a legislação setorial (por exemplo, ao definir o *open-access*) quanto as normas internas da Companhia (como, por exemplo, o Código de Ética), coíbem qualquer tentativa de prática anticoncorrencial;
- a Petrobras e a Petrobras Distribuidoras não são as únicas agentes em seu mercado de atuação.

Pelas razões acima elencadas, votamos pela não implementação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 87, de 2009 e conseqüentemente pelo seu arquivamento.

Sala da Comissão, em 06 de maio de 2014

Deputado Paulão – PT/AL