

O desvio de finalidade na venda das usinas de biodiesel da Petrobrás

Paulo César Ribeiro Lima, PhD

Advocacia Garcez

10/07/2020

Em 2003, tiveram início os primeiros estudos concretos para a criação de uma política pública para o biodiesel no Brasil. Em dezembro de 2004, foi lançado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). O objetivo inicial desse Programa foi introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional. Na primeira fase do PNPB, foi estabelecido o arcabouço legal e regulatório, com a edição de duas leis e diversos atos normativos infralegais.

No contexto de inclusão social e desenvolvimento regional, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) construiu as usinas de biodiesel de Quixadá (CE), Candeias (BA) e Montes Claros (MG).

Aproximadamente 9 mil agricultores familiares fizeram parte do programa da Petrobrás de suprimento agrícola e produziram oleaginosas numa área total superior a 19 mil hectares em seis Estados do semiárido brasileiro¹.

A unidade de Candeias foi inaugurada em 29 de julho de 2008, sendo a maior usina da Petrobrás com capacidade de 217,2 milhões de litros de biodiesel por ano; a usina de Quixadá foi inaugurada em 20 de agosto de 2008, com capacidade de 108,6 milhões de litros de biodiesel por ano; a usina de Montes Claros foi inaugurada em 6 de abril de 2009.

Em 2008, foi criada a Petrobrás Biocombustível S.A. (PBIO), controlada integral da Petrobrás, com o objetivo de operar essas usinas e ter participação societária em empresas de biocombustíveis.

A PBIO encerrou 2010 com participação em 10 usinas de etanol, capacidade de moagem de 24,5 milhões de toneladas de cana, produção de 942

¹ Disponível em <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/usinas-de-biodiesel/quixada.htm>. Acesso em 10 de julho de 2020.

mil metros cúbicos e exportação de 517 GWh de energia elétrica (geração de energia a partir de bagaço de cana)².

Ao final de 2010, a empresa tinha participações na Nova Fronteira Bioenergia (GO), na Guarani (SP), e na Total Agroindústria Canavieira (MG). O Plano de Negócios 2011-2015 previa investimentos de US\$ 1,9 bilhão em produção de etanol e meta de chegar a um volume de 5,6 bilhões de litros em 2015 (com os sócios) e 12% de participação no mercado nacional. A intenção da PBIO e do Grupo São Martinho era ter a maior usina de etanol do mundo.

No entanto, até o momento, a Petrobrás já vendeu quase todas as participações societárias da PBIO, restando apenas as participações na BSBios (50,0%) e Bambuí Bioenergia (8,4%).

No segmento de operação, em 10 de novembro de 2008, as usinas de biodiesel de Quixadá, Candeias e Montes Claros, de propriedade da Petrobrás, foram arrendadas pelo prazo de cinco anos, por meio de contrato de arrendamento operacional, passando a PBIO a operar essas três usinas, de acordo com o Relatório de Administração de 2014. Em 10 de novembro de 2013, o contrato foi renovado automaticamente por igual período.

É importante ressaltar que terminais e dutos de propriedade da Petrobrás, instalados em várias regiões do País, também são operados por uma subsidiária, a Petrobrás Transportes S.A. (Transpetro).

De acordo com as demonstrações financeiras intermediárias da PBIO em 30 de setembro de 2019, as usinas de biodiesel continuavam sendo de propriedade da Petrobrás até essa data, mas eram operadas pela PBIO mediante arrendamento operacional.

Conforme o Relatório de Administração da PBIO de 2019, em 8 de novembro de 2019, foi efetuado aumento de capital no montante total de R\$ 208,226 milhões, equivalente a 20.822.616 ações, integralizado mediante aporte de propriedade da acionista Petrobrás incluindo máquinas, equipamentos sobressalentes e demais imobilizados das usinas de biodiesel de Candeias,

² Disponível em https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=10467. Acesso em 10 de julho de 2020.

Montes Claros e Quixadá; terreno em Candeias, Bahia, e terreno em Quixadá, Ceará.

No dia 1º de julho de 2020, os Presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a partir de suas Mesas, enviaram Manifestação ao Supremo Tribunal Federal (STF) para requerer a concessão de medida liminar incidental nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 5.624, nº 5.846 e nº 5.924, a fim de que "seja explicitado que a criação artificial de subsidiárias, isto é, a constituição de novas subsidiárias a partir de desmembramentos da empresa-matriz, quando se cuidar de um processo não orientado por novas oportunidades de negócios, mas sim pelo interesse na alienação de ativos, configura desvio de finalidade, sendo prática proibida e inconstitucional".

Na realidade, o que está em discussão no STF é a Lei nº 13.303/2016, art. 29, XVIII, e a aplicação do regime especial de desinvestimento do Decreto nº 9.188/2017. Esse inciso trata de dispensa de licitação no caso de compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens produzidos ou comercializados. Desse modo, esse Decreto, ao permitir a venda de ativos sem licitação, exorbita o disposto na Lei nº 13.303/2016.

Em 6 de junho de 2019, alguns meses antes da transferência da propriedade das usinas de biodiesel de Quixadá, Candeias e Montes Claros, foi concedida liminar, que, pelo voto médio do Plenário do STF, referendou liminar monocrática deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski. No caso dessas usinas, a Petrobrás transferiu os ativos para uma controlada; no caso das refinarias, terminais e dutos, a Petrobrás considera a criação de uma subsidiária para englobar os ativos e, depois, privatizá-la.

De acordo com o item II da ementa dessa decisão do STF, “a transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República.”

Na realidade, a decisão do STF foi tomada pelo voto médio em liminar plenária. Está pendente, ainda, a decisão de mérito das ADIs nº 5.624, nº 5.846 e nº 5.924. O que o STF decidiu, liminarmente, foi que, para privatizar a empresa-matriz é necessária autorização legislativa. Contudo, para privatizar as subsidiárias e controladas, não é necessária autorização do Congresso Nacional nem licitação pública.

Conforme a Manifestação das Mesas do Congresso Nacional, a Petrobrás “deverá concluir a venda da Refinaria Landulpho Alves (Rlam), na Bahia, até o final do ano, bem como que marcou para o próximo dia 13 de agosto a entrega das propostas vinculantes para a Refinaria do Paraná (Repar)”³. Informa, ainda, que a Petrobrás pretende vender a Refinaria Abreu e Lima (RNEST) em Pernambuco, a Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP) no Rio Grande do Sul, a Refinaria Gabriel Passos (REGAP) em Minas Gerais, a Refinaria Isaac Sabbá (REMAN) no Amazonas, a empresa Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR) no Ceará e a Unidade de Industrialização do Xisto (SIX), assim como seus ativos logísticos correspondentes.

Essa Manifestação alega, com inteira razão, em relação à privatização de subsidiárias e controladas pela Petrobrás, que “a decisão tomada pela Suprema Corte será, em sua essência, fraudada, pois, por meio desse expediente de desvio de finalidade, a soberania popular estará privada de influenciar os contornos da venda substancial de ações da empresa-matriz”.

Em 3 de julho de 2020, a Petrobrás informou que iniciou a etapa de divulgação da oportunidade (*teaser*), referente à venda de sua controlada integral PBIO⁴. A transação consiste na venda de 100% das ações da Petrobrás na PBIO, incluindo três usinas de biodiesel, e não inclui a venda das participações societárias da PBIO na BSBios (50,0%) e na Bambuí Bioenergia (8,4%).

Segundo a Petrobrás, a PBIO já está realizando processos de desinvestimento independentes para a venda de 100% de suas participações na

³ Disponível em <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2020/07/adi-subsidiarias.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2020.

⁴ Disponível em https://mz-prod-cvm.s3.amazonaws.com/9512/IPE/2020/14b00c52-4ef2-48cb-bcce-2b84842ac7ac/20200703111826149204_9512_773807.pdf. Acesso em 9 de julho de 2020.

BSBios e na Bambuí Bioenergia, que devem ser concluídos antes da Oferta Vinculante para a aquisição de 100% da PBIO.

Dessa forma, o que a Petrobrás está vendendo, basicamente, não é a PBIO, mas as três usinas de biodiesel que, até 8 de novembro de 2019 eram ativos da “empresa-matriz”.

A Lei nº 13.303/2016, ao contrário do ilegal Decreto nº 9.188/2017, exige licitação para venda de ativos como usinas de biodiesel, refinarias, terminais e oleodutos. Esse é o caso das usinas de biodiesel de Quixadá, Candeias e Montes Claros, assim como dos ativos de refino RLAM, REPAR, REGAP, REFAP, SIX, RNEST, LUBNOR, REMAN e seus ativos logísticos.

Tudo indica, então, que há desvio de finalidade da Petrobrás em processos de transferência de ativos para subsidiárias e controladas.

Em suma, a intenção da Petrobrás, ao transferir a propriedade das usinas de biodiesel da empresa-matriz para a controlada PBIO, em 8 de novembro de 2019, seria vender as usinas de Quixadá, Candeias e Montes Claros, sem licitação, a partir de uma suposta autorização concedida pela liminar do Plenário do STF.

Recomenda-se, então, que se recorra ao Poder Judiciário para buscar a imediata suspensão do *teaser*, informado em 3 de julho de 2020, relativo à venda dessas usinas sem licitação, a partir da “privatização da PBIO”.