

# *RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017*

DESINVESTIMENTOS

*Ministério da Transparência e  
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**

Secretário-Executivo Substituto

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

# SUMÁRIO

|                                                          |   |
|----------------------------------------------------------|---|
| I. INTRODUÇÃO                                            | 4 |
| 2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?                   | 5 |
| 3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS? | 7 |
| 4. ANEXO                                                 | 8 |

# 1. INTRODUÇÃO

O tema Desinvestimentos pode ser definido de forma mais ampla como a alienação ao setor privado pelo governo federal de participações em empresas estatais ou de ativos dessas empresas. No que se refere à forma de operacionalização e à responsabilidade pelo processo de desinvestimento, o tema pode ser segmentado em duas sistemáticas. O Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>1</sup> e programas específicos de desinvestimentos de empresas estatais.

Desde o início do PND, criado em abril de 1990, até o final de 2015, foram alienadas participações em empresas estatais que proporcionaram receitas no valor de US\$ 31,1 bilhões. A aprovação da entrada de uma empresa estatal na carteira para alienação é prerrogativa da Presidência da República. Após inclusão na carteira, as ações da empresa são transferidas pela União ao Fundo Nacional de Desestatização, que é administrado pelo BNDES, responsável pela condução de todo processo de alienação.

Dentre os diversos projetos do PND concluídos ou em andamento no BNDES, foi objeto de avaliação neste plano tático o processo de desinvestimento da Celg Distribuição S.A. (Celg D). Até 2014, a Celg D era uma subsidiária integral da Companhia Celg Participações S.A. (Celgpar), sociedade de economia mista na qual o estado de Goiás detinha uma participação societária de 99,7%. Em janeiro de 2015, a Eletrobras adquiriu 50,93% das ações da Celg D, passando a ter o controle acionário da empresa. Cerca de três meses após a aquisição pela Eletrobras, em maio de 2015, a Presidência da República aprovou a entrada da Celg D no PND. Em novembro de 2016, o controle acionário da empresa foi comprado pela distribuidora italiana Enel Brasil S.A por R\$ 2,18 bilhões.

Com relação à segunda sistemática, programas específicos de desinvestimentos, o objeto avaliado neste plano tático foi o programa da Petrobras. Nessa sistemática, todo o processo é conduzido pela própria estatal.

O Plano de Negócios e Gestão – PNG 2012-2016 da Petrobras caracterizou o início da política recente de desinvestimentos na empresa. O Plano fixou a meta de US\$ 14,8 bilhões em alienações e reestruturações societárias. O Programa de Desinvestimentos da Petrobras (Prodesin), aprovado em outubro de 2012, representou uma alteração na estrutura até então responsável pelas operações de venda de ativos. Até dezembro de 2013, conclusão do Prodesin, foram realizadas diversas alienações de ativos ou participações societárias num total aproximado de US\$ 10,7 bilhões. Após o encerramento do Prodesin, porém, a gestão da carteira de desinvestimentos na Petrobras foi sistematizada, de maneira que as alienações prosseguiram após o término do programa. Conforme anunciado no PNG 2017/2021, a Petrobras estabeleceu para o seu plano de desinvestimentos a meta de geração de caixa de US\$ 21 bilhões no biênio 2017-2018. Em maio de 2017, após significativa alteração na sistemática de Desinvestimentos de Ativos e Empresas, a Petrobras informou a aprovação pela Diretoria Executiva de nova carteira de projetos. O mais recente PNG, 2018/2022, manteve a meta de desinvestimento de US\$ 21 bilhões até o fim de 2018 e informou a realização de US\$ 4,5 bilhões em 2017.

---

<sup>1</sup> Com a lei 13.334 de 13 de janeiro de 2016, o Programa Nacional de Desestatização foi integrado ao Programa Parceria de Investimentos (PPI).

## 2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O escopo da auditoria de avaliação do processo de alienação da Celg-D concentrou-se na etapa anterior, a aquisição da empresa pela Eletrobras. A compra pela Eletrobras do controle acionário da Celg-D, que na época enfrentava dificuldades financeiras, ocorreu em desacordo com seu planejamento estratégico. No planejamento de longo prazo da Eletrobras não havia estratégias relacionadas à expansão da distribuição, nem mesmo à aquisição de novas distribuidoras.

Constatou-se, também, que parte substancial dos atos relacionados à aquisição da Celg-D não foi submetida à prévia deliberação do Conselho de Administração da Eletrobras. Os dois fatos sinalizam que, desde a aquisição da Celg-D pela Eletrobras até a sua alienação um ano depois, as decisões foram tomadas pela União e não pela Eletrobras. Todo o processo expõe as fragilidades de governança de uma empresa de capital aberto como a Eletrobras, que vem enfrentando sérias dificuldades de imagem no mercado<sup>2</sup>.

Com relação ao programa de desinvestimentos da Petrobras, foram conduzidas duas auditorias. A primeira teve como objeto de avaliação a sistemática de Desinvestimentos de Ativos e Empresas do Sistema Petrobras. De início, o trabalho compreendeu a avaliação da consistência da própria sistemática acerca da existência de aspectos mínimos, como a definição de regras para utilização de consultores/assessores; e competências e limites de alçada no nível de decisão.

Em um segundo momento, após a análise da sistemática, foram aplicados testes de auditoria com o objetivo de avaliar se ela foi corretamente aplicada na amostra de cinco projetos selecionados:

- Alienação da totalidade das participações detidas pela Petrobras Argentina S.A. (PESA) nos ativos da Bacia Austral argentina;
- Alienação da participação acionária detida, pela Petrobras Bolivia Inversiones y Servicios S.A. (PEBIS), na Transierra S.A. (Transierra);
- Alienação da totalidade da participação detida pela Petrobras Gás S/A – Gaspetro na Companhia de Gás de Minas Gerais – Gasmig;
- Alienação de 49% da Gaspetro; e
- Alienação de 50% dos ativos localizados em seis países africanos (Angola, Benin, Gabão, Namíbia, Nigéria e Tanzânia)

Com relação às regras para contratação de consultores/assessores internos e externos, a auditoria apontou o risco de conflito de interesse no fato de que a mesma instituição que assessorava a transação, sendo remunerada com base no sucesso da alienação, era também responsável por emitir opinião de valor justo do ativo (fairness opinion). Após recomendação à Petrobras, a empresa alterou a sistemática. A nova sistemática apresenta considerável melhoria ao definir que nos processos de desinvestimento seja contratada pelo menos uma fairness opinion a ser emitida por instituição distinta daquela que assessorou a transação.

Outro ponto abordado na auditoria foi o tempo reduzido de que a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração dispuseram para análise antes da aprovação dos projetos de desinvestimento. O problema

---

2 Em maio de 2016, a Eletrobras teve suspensa a negociação dos papéis na bolsa de Nova York após a estatal comunicar que não entregaria ao órgão regulador americano (SEC) o balanço auditado referente ao ano de 2014. Os papéis voltaram a ser negociados em outubro do mesmo ano.

foi corrigido na nova versão da sistemática de janeiro de 2017. Anteriormente, a sistemática previa a obrigatoriedade de participação da Diretoria Executiva apenas ao final do processo para aprovar a negociação. A nova sistemática instituiu a obrigatoriedade de intervenção ou participação da Diretoria Executiva em diversas fases do processo de desinvestimentos. Dessa forma, considera-se que eventuais riscos, decorrentes do curto prazo para análise, são mitigados ao se impor aos gestores a obrigação de conhecimento de detalhes do projeto ao longo de todo o processo e não apenas ao final.

A segunda auditoria teve como objeto de avaliação o processo de desinvestimento dos ativos da África. Dentre as oportunidades de melhoria identificadas, observou-se a necessidade de redução da subjetividade na definição dos parâmetros utilizados no processo de avaliação econômica dos ativos, de forma a se mitigar o risco de subavaliações.

A versão da sistemática de desinvestimentos publicada pela Petrobras em janeiro de 2017 determinou alguns requisitos mínimos que devem estar presentes em todos os relatórios de avaliação econômica. Além disso, a sistemática atribuiu a uma única área, a Gerência Executiva de Controladoria, a responsabilidade pela avaliação econômica dos projetos, o que pode reduzir o risco de utilização de parâmetros diferentes para projetos semelhantes.

### 3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Com relação ao principal fato apontado na auditoria da Celg-D, diversos itens da Lei 13.303/2016 foram criados com o objetivo de mitigar, de forma geral, os riscos de ingerência a que estão expostas as estatais. Esses mecanismos incluem desde a ação de reparação de danos contra o acionista controlador até requisitos específicos para nomeação de membros do Conselho de Administração. A efetividade de mecanismos criados pela referida lei será objeto de avaliação pela CGU nos próximos anos.

A sistemática de desinvestimentos da Petrobras foi consideravelmente aprimorada ao longo das auditorias da CGU. Assim que os problemas eram apresentados à empresa, as correções foram sendo implementadas. A atual sistemática de janeiro de 2017 permite que os processos de desinvestimento transcorram de forma mais transparente, com regras de governança mais consistentes que mitigam boa parte das fragilidades apontadas. As melhorias relacionadas à subjetividade na definição dos parâmetros para avaliação econômica, além de outros aspectos mapeados como críticos na nova sistemática, serão objeto de avaliação pela CGU em 2018.

## 4. ANEXO

1. Relatório 201503747 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Petrobras, de 16/01/2018:  
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10574.pdf>
2. O Relatório 201408200 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Petrobras não se encontra publicado em função de solicitação da Petrobras, tendo em vista a indicação de hipóteses legais de sigilo que ainda estão em análise pela CGU.
3. Relatório 201700405 de Avaliação dos Resultados da Gestão na Eletrobras, de 24/10/2017:  
<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10554.pdf>

