



Marco legal da desverticalização do setor de refino nacional: o processo de desinvestimento da Petrobras

Renan Pimenta do Amaral (Eng. Petróleo/Labecopet/Poli/UFRJ)

Rosemarie Bröker Bone (Labecopet/Poli/UFRJ)

A motivação dessa opinião reside na abertura de processos administrativos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em especial o inquérito administrativo contra a Petrobras em 2018 que culminou na Nota Técnica DEE/CADE nº 37/2018 e na publicação da Resolução CNPE nº 9/2019. Ambos os documentos indicam que no Plano de Desinvestimento da Petrobras seja incluído a venda da integralidade das refinarias, sob a alegação de que a presença da empresa no setor, mesmo com participações minoritárias, prejudica à concorrência. Adicionalmente, a imposição de características para os possíveis compradores, quais sejam - privados e desverticalizados – providenciou mais um capítulo no Plano de Desinvestimento. Concretamente, os *teasers* para as oito refinarias à venda conforme acordo com o CADE, situadas nas regiões Nordeste e Sul mostram o interesse da empresa em permanecer no setor de refino nacional a exceção da região Sudeste considerada como o maior polo de oferta de óleo cru e demanda de derivados.

A Petrobras e o Plano de Gestão e Negócios

O Plano de Gestão e Negócios (PGN) da Petrobras vem realizando ajustes no seu *portfólio* desde 2015, com o intuito de melhorar a participação na cadeia produtiva do

óleo e gás e reduzir a alavancagem. Para tanto, a empresa tem optado pela concentração em ativos de maior lucratividade – a saber, Exploração & Produção (E&P) *offshore* de hidrocarbonetos na área do pré-sal brasileiro.

A Petrobras, antes desta remodelagem empresarial, participava fortemente de todos os elos da cadeia produtiva do óleo e gás natural, apesar da abertura do mercado prevista na Lei nº 9.478 de 1997. Em específico, o setor refino brasileiro está aberto às empresas individuais ou consorciadas conforme artigo nº 53 da referida lei (BRASIL, 2022). “Art. 53. *Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atenda ao disposto no art. 5o desta Lei poderá submeter à ANP proposta, acompanhada do respectivo projeto, para a construção e operação de refinarias e de unidades de processamento, de liquefação, de regaseificação e de estocagem de gás natural, bem como para a ampliação de sua capacidade.*”

As modificações no artigo nº 53 da Lei nº 9.478/1997 não retirou a possibilidade de abertura; entretanto, não atraiu a entrada de novas empresas neste elo da cadeia produtiva. Há várias justificativas. De um lado, uns apontando para o poder de mercado exercido pela Petrobras, que anula a atratividade do refino; outros, indicando que a política do governo federal de interferir na precificação dos combustíveis também afasta potenciais empresas de investirem no refino.

Em 2013, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP) firmaram um acordo de cooperação técnica (Processo nº 08700.002021/2013-15), para fins de elaboração de estudos sobre o mercado de combustíveis. As referidas instituições atuaram de forma conjunta na realização de eventos, desenvolvimento de projetos, compartilhamento de estudos, dados, relatórios e pareceres técnicos.

O acordo foi firmado em 03 de abril de 2013 teve vigência inicial de cinco anos e possibilidade de renovação por períodos sucessivos, por meio de termo aditivo, caso houvesse interesse de ambas instituições (CADE, 2013). Em 23 de março de 2018 foi assinado um termo aditivo, onde firmaram um novo período de cooperação técnica com validade a partir de 3 abril de 2018, que assegurou a continuidade da atuação conjunta das instituições por um prazo de dez anos (ANP, 2018).

A partir dos frutos deste acordo, o CADE abriu um processo administrativo (Processo nº 08700.004056/2018-95 de 27 de junho de 2018) contra a Petrobras, que resultou na

Nota Técnica (NT) nº 37/2018 emitida pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE/CADE) em 5 de dezembro de 2018 (CADE, 2018). O objetivo principal da NT nº 37/2018 foi realizar uma análise a respeito da estrutura do mercado de refino nacional, cujo foco principal foi o programa de desinvestimentos propostos pela Petrobras e, paralelamente, apresentar contra propostas para o setor de refino a partir de preocupações concorrenciais. A NT nº 37/2018 apontou dois aspectos, a título de sugestão, a serem incorporados no Plano de Gestão e Negócios (PGN) da empresa para o setor refino.

As sugestões dadas pela NF nº 37/2018 partiram da percepção de que a Petrobras detinha participação quase totalitária no setor refino. São elas: a venda por completo das refinarias, a venda das refinarias para agentes diferentes e o desinvestimento em especial no sudeste, tido como de alta densidade econômica. Portanto, aponta para a necessidade de se criar um ambiente concorrencial, onde a Petrobras não tenha influência sobre as demais empresas atuantes no refino.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em linha com as sugestões apresentadas pela NT nº 37/2018 publicou a Resolução CNPE nº 9 em 9 de maio de 2019, onde estabelece as diretrizes para a promoção da livre concorrência na atividade de refino no país (BRASIL, 2019).

Entende-se que a Resolução CNPE nº 9/2019 fixa diretrizes que poderão comprometer a atratividade do setor refino nacional. Isso se deve ao fato da Petrobras precisar se desfazer das refinarias e de toda a infraestrutura correspondente e estar impedida de manter participação societária nas refinarias, ora privatizadas e desverticalizadas.

A venda das refinarias e da infraestrutura correspondente deverá ser direcionada para grupos econômicos distintos, ou seja, sem participação societária cruzada e preferencialmente desverticalizados no referido mercado relevante. Sabe-se que o controle de uma empresa vem da titularidade de metade mais um do capital social. Por isso, a influência só se mantém quando um acionista detém pelo menos 5% do capital social da empresa (MARTINEZ E ARAÚJO, 2012).

Em 2018, a Petrobras antecipando-se aos efeitos da NT nº 37/2018 propôs à venda de mais quatro refinarias.

As primeiras quatro unidades anunciadas foram (PETROBRAS, 2018): Refinaria Abreu e Lima – Rnest, Refinaria Landulpho Alves – Rlam, Refinaria Presidente Getúlio Vargas – Repar e Refinaria Alberto Pasqualini – Refap.

No mesmo ano (PETROBRAS, 2019) foram adicionadas mais quatro na lista: Refinaria Gabriel Passos – Regap, Refinaria Isaac Sabbá – Reman, Unidade de Industrialização do Xisto (SIX) e Lubrificantes e Derivados de Petróleo no Nordeste (LubNor).

Da Resolução CNPE nº 9/2019 teve-se o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado entre a Petrobras e o CADE em 11 de junho de 2019, onde a empresa se compromete em vender oito refinarias, conforme a Tabela 1, onde constam a localização e o respectivo ano de início da operação.

Tabela 1 – Refinarias à venda ou vendidas pela Petrobras, 2022

Refinarias	Localização	Início da operação
Rlam – Refinaria Landulpho Alves	São Francisco do Conde/BA	1950
Rnest – Refinaria Abreu e Lima	Ipojuca/PE	2014
Repar – Refinaria Presidente Getúlio Vargas	Araucária/PR	1977
Refap – Refinaria Alberto Pasqualini	Canoas/RS	1968
Regap – Refinaria Gabriel Passos	Betim/MG	1968
Reman – Issac Sabbá	Manaus/AM	1956
Six - Unidade de Industrialização do Xisto	São Mateus do Sul/PR	1972
Lubnor – Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste	Fortaleza/CE	1966

Fonte: Petrobras, 2018-2019.

Das oito refinarias à venda pela Petrobras, três já tiveram a “(b) Assinatura dos Contratos de Compra e Venda” - Rlam (24/março/2021), SIX (11/novembro/2021) e Reman (25/agosto/2021). Somente a Rlam teve o “(c) Fechamento das Operações” em 30/novembro/2021 (PETROBRAS, 2021).

Neste movimento, a Petrobras manteve as seis refinarias localizadas no sudeste, contrariando a sugestão do estudo, que apontou para a necessidade de venda de todas as unidades sob a sua tutela.

As refinarias do Sudeste que permanecem com a Petrobras são Refinaria de Duque de Caixas (REDUC), Refinaria Capuava (RECAP), Refinaria Gabriel Passos (REGAP), Refinaria Presidente Bernardes (RPBC), Refinaria de Paulínia (REPLAN) e Refinaria Henrique Lage (REVAP). Conforme dados da ANP (2022), no ano de 2021, essas

refinarias somaram uma carga processada de cerca de 64,97 milhões de metros cúbicos de petróleo, o equivalente a 61,57% de toda a carga processada no país.

A despeito da Resolução CNPE, Gabrielli e Nozaki (2022) apontam que *“O refino no Brasil passa por um processo de desconcentração vertical, em direção oposta à tendência mundial do refino que cada vez é mais integrado com o produtor de petróleo e com o seu uso, especialmente industrial, na petroquímica e nos fertilizantes.”*

Considerações Finais

A abertura pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do inquérito administrativo contra a Petrobras em 2018 resultou na Nota Técnica DEE/CADE nº 37. Os documentos sugerem a venda da integralidade das refinarias da Petrobras, sob a alegação de que a presença da empresa no setor, mesmo com participações minoritárias, poderá prejudicar a concorrência.

A publicação da Resolução CNPE nº 9/2019 adicionou uma nova arquitetura econômica às empresas compradoras, deverão ser privadas e desverticalizadas.

A Petrobras, após acordo com o CADE, excluiu a região Sudeste do Plano de Desinvestimento, considerada como o maior polo de oferta e demanda de óleo cru e derivados do país. Com isso, a presença da empresa no elo da cadeia produtiva – refino – permanecerá!

Por outro lado, a efetividade da exclusão da Petrobras do elo refino poderia colocar em xeque a possibilidade de autossuficiência em derivados em um futuro próximo, uma vez que as refinarias privadas e desverticalizadas não possuem compromisso com a política energética nacional.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP (2018). **ANP e Cade renovam, por dez anos, acordo de cooperação técnica.** Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-e-cade-renovam-por-dez-anos-acordo-de-cooperacao-tecnica Acessado em: 29/05/2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP (2022). **Processamento de Petróleo e Produção de Derivados.** Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-abertos/processamento-de-petroleo-e-producao-de-derivados> Acessado em: 29/05/2022.

- BRASIL (2019). **Resolução CNPE Nº 9, De 9 De Maio De 2019**. Disponível Em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2019/Resolucao_CNPE_09_2019.pdf Acessado em: 29/05/2022.
- BRASIL (2022). **Lei 9478 de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm Acessado em: 31/5/2022.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE (2013). **Processo Administrativo 08700.002021/2013-15: Ata da Reunião**. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?xgSJH-D3TI7Rh0CrGYtJb0A1Onc6JnUmZgGFW0zP7uM929DjszsIJdEg58YcNYYXQjojX8wQqaYcNrImg348k2zKdPUVeUgAyvW2AKmVa7QMPTLywuhbsdkMExmjR_o5YI Acessado em: 4/12/2020.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE (2018). Nota Técnica 37. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTINgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJITXxQMN01pTgFwPLudA-uH2ukJcjNrB-h3IZCiHlgzHxo7IQ8hghQmpKVIEvbB Acessado em: 4/12/2020.
- GABRIELLI AZEVEDO, J. S.; NOZAKI, W. (2022). **Políticas de abastecimento e de preços dos combustíveis: notas sobre a experiência internacional e propostas para o caso brasileiro**. Disponível em: <https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2022/02/reflexoes-sobre-o-abastecimento-de-derivados-gabrielli-e-nozaki-27-02-22.pdf> Acessado em: 05/05/2022.
- MARTINEZ, A.P.; ARAÚJO, M. T. de (2012). **Aquisição de Participação Minoritária em Concorrentes e Interlocking Directorates: Aspectos Concorrenciais**. Disponível em: https://www.levysalomao.com.br/files/publicacao/anexo/20120614172333_aquisicao-de-participacao-minoritaria-em-concorrentes-e-interlocking-directorates-aspectos-concorrenciais.pdf Acessado em: 31/5/2022.
- PETROBRAS (2018). **Refinarias**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/>. Acessado em: 14/11/2020.
- PETROBRAS (2019). **Fatos e Dados: aprovamos Plano Estratégico 2020-2024**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/aprovamos-plano-estrategico-2020-2024.htm> Acessado em: 29/12/2021.
- PETROBRAS (2021). **Fatos e Dados: concluímos a venda da refinaria Rlam**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/concluimos-venda-da-refinaria-landulpho-alves-rlam-para-o-mubadala-capital.htm>. Acessado em: 23/12/2021.